

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

Area di diritto comparato

**LA DIFFUSIONE DI DATI FINANZIARI
RELATIVI A TITOLARI DI CARICHE PUBBLICHE**

a cura di P. Passaglia

con contributi di

C. Guerrero Picó

S. Pasetto

M.T. Rörig

C. Torrisi

ottobre 2018

Avvertenza

La Corte costituzionale ha la titolarità, in via esclusiva, dei contenuti del presente documento.

La Corte costituzionale fa divieto, in assenza di espressa autorizzazione, di riprodurre, estrarre copia ovvero distribuire il documento o parti di esso per finalità commerciali. Il riutilizzo per finalità diverse è soggetto alle condizioni ed alle restrizioni previste nel contratto di licenza Creative Commons (CC by SA 3.0).

Per informazioni e richieste, si invita a contattare il Servizio Studi, scrivendo al seguente indirizzo email: servstudi@cortecostituzionale.it.

**LA DIFFUSIONE DI DATI FINANZIARI
RELATIVI A TITOLARI DI CARICHE PUBBLICHE**

a cura di P. Passaglia

con contributi di

C. Guerrero Picó (Spagna)

S. Pasetto (Regno Unito)

M.T. Rörig (Austria e Germania)

C. Torrisi (Francia)

INDICE SOMMARIO

<i>Presentazione</i>	11
----------------------------	----

I soggetti

AUSTRIA	13
FRANCIA	15
GERMANIA	17
REGNO UNITO	18
SPAGNA	19

I dati da pubblicare

AUSTRIA	23
<i>a) La disciplina per i membri del Nationalrat e del Bundesrat</i>	23
<i>b) La disapplicazione dell'obbligo di pubblicazione in relazione agli introiti di titolari di funzioni pubbliche e la relativa giurisprudenza</i>	24
FRANCIA	30
<i>a) Lo stato patrimoniale</i>	30
<i>b) Gli interessi</i>	31
GERMANIA	32
<i>a) La disciplina per i titolari di funzioni pubbliche: membri del governo, funzionari (Beamte), soldati, dipendenti pubblici e giudici</i>	32
<i>b) La disciplina per gli amministratori delle assicurazioni della sanità pubblica e la relativa giurisprudenza costituzionale</i>	32
<i>c) La disciplina per i membri del Bundestag</i>	34

REGNO UNITO	38
SPAGNA	39
<i>a) I dati economici richiesti dalla legge statale sulla trasparenza</i>	<i>39</i>
<i>b) Casi concreti</i>	<i>40</i>
i) I parlamentari	40
ii) I membri del Governo ed i titolari di <i>altos cargos</i>	42
iii) Le cariche elettive locali	44
iv) Gli impiegati pubblici	45

Le sedi di pubblicazione

AUSTRIA	47
FRANCIA	47
GERMANIA	48
<i>a) La disciplina per i membri del Bundestag</i>	<i>49</i>
<i>b) La disciplina per gli amministratori delle assicurazioni sanitarie statali e le relative associazioni</i>	<i>49</i>
REGNO UNITO	50
SPAGNA	51

Le fonti

AUSTRIA	53
FRANCIA	53
GERMANIA	56
<i>a) La disciplina per i membri del Bundestag</i>	<i>56</i>
<i>b) La disciplina per gli amministratori delle assicurazioni sanitarie statali e delle relative associazioni</i>	<i>56</i>
REGNO UNITO	56
SPAGNA	59

Principi e motivazioni

AUSTRIA	61
FRANCIA	61
GERMANIA	62
REGNO UNITO	63
SPAGNA	64

APPENDICI

AUSTRIA	73
<i>Estratto della sentenza del 20 maggio 2003 della Corte di giustizia nei procedimenti riuniti C-465/00, C-138/01 e C-139/01</i>	
FRANCIA	79
<i>Sintesi delle decisioni del Conseil constitutionnel nn. 2013-675 e 2013-676 DC del 9 ottobre 2013</i>	

INDICE PER PAESE

Austria

- *I soggetti*, 13-14
- *I dati da pubblicare*, 23-30
- *Le sedi di pubblicazione*, 47
- *Le fonti*, 53
- *Principi e motivazioni*, 61
- *Appendice*, 73-79

Francia

- *I soggetti*, 15-17
- *I dati da pubblicare*, 30-31
- *Le sedi di pubblicazione*, 47-48
- *Le fonti*, 53-55
- *Principi e motivazioni*, 61-62
- *Appendice*, 79-84

Germania

- *I soggetti*, 17-18
- *I dati da pubblicare*, 32-37
- *Le sedi di pubblicazione*, 48-49
- *Le fonti*, 56
- *Principi e motivazioni*, 62-63

Regno Unito

- *I soggetti*, 18
- *I dati da pubblicare*, 38-39
- *Le sedi di pubblicazione*, 50-51
- *Le fonti*, 56-58
- *Principi e motivazioni*, 63-64

Spagna

- *I soggetti*, 19-21
- *I dati da pubblicare*, 39-45
- *Le sedi di pubblicazione*, 51-52
- *Le fonti*, 59-60
- *Principi e motivazioni*, 64-72

Presentazione

Il presente quaderno, i cui contenuti hanno ad oggetto una tematica che, sia pure con diversità di accenti e, talora, di impostazioni, risulta di particolare attualità in vari ordinamenti europei, si struttura in forma diversa rispetto all'impostazione generalmente seguita nella redazione delle ricerche dell'Area di diritto comparato. Se, per solito, si analizzano partitamente i singoli ordinamenti, in questo caso, alla luce della tendenziale sovrapponibilità delle sotto-tematiche da prendere in considerazione, si è ritenuto opportuno optare per una trattazione "orizzontale", per così dire. In altri termini, anziché approfondire paese per paese, si è partiti dai singoli aspetti della problematica generale, onde proporre una comparazione trasversale, con l'obiettivo di rendere più immediatamente individuabili somiglianze e differenze tra le soluzioni adottate nei cinque ordinamenti esaminati, e cioè Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna.

Gli aspetti che sono stati selezionati come meritevoli di una disamina possono richiamare le domande sintetizzate nella regola delle 5W che connota il giornalismo anglosassone: nell'ordine qui prescelto, "who?", "what?", "where?", "when?", "why?".

Nella parte dedicata al "chi" (I soggetti), si sono messi in luce i soggetti sottoposti all'obbligo di pubblicazione di dati finanziari, specificando anche se l'obbligo sia previsto per i soli interessati o anche per i familiari (e, se del caso, per quali familiari).

Trattando del "cosa" (I dati da pubblicare), sono state specificate le voci che si debbono (e/o possono) rendere pubbliche: stipendio, stato patrimoniale, emolumenti vari, rimborsi spese, etc.

In riferimento al "dove" (Le sedi di pubblicazione), si è precisata la sede in cui i dati di cui sopra vengono resi noti, ed in particolare se ed in che misura venga utilizzata la rete Internet.

Il "quando" (Le fonti) è stato declinato nel senso di identificare il momento a partire dal quale l'obbligo di pubblicazione è stato introdotto: in quest'ottica, si sono passate in rassegna le fonti che fondano l'obbligo o la possibilità di pubblicità, eventualmente segnalando i collegamenti con il diritto sovranazionale.

Infine, il "perché" (Principi e motivazioni) si è tradotto in una sezione, in buona misura ricognitiva delle precedenti, nella quale si sono messe in evidenza

le motivazioni che hanno condotto all'introduzione delle discipline attuali, specificando i principi costituzionali (e non) che sono stati evocati, i bilanciamenti operati e le modalità attraverso cui gli stessi hanno consentito di fondare l'obbligo (o la possibilità) di pubblicità.

Per alcuni paesi (Austria e Francia), si è ritenuto opportuno inserire una integrazione, in forma di appendice, relativa a casi che sono apparsi di particolare rilevanza al fine di comprendere l'assetto attuale della disciplina positiva.

Paolo Passaglia

I SOGGETTI

AUSTRIA

In Austria esiste, a livello del *Bund*, un obbligo di pubblicazione di determinate informazioni quali quelle relative allo svolgimento di attività lavorative collaterali, ovvero il percepimento di entrate aggiuntive (senza che, però, si abbia una estensione all'intero assetto patrimoniale), soltanto in capo ai deputati ed ai membri del *Bundesrat* (il Consiglio federale, cioè la seconda camera del parlamento austriaco, che rappresenta gli Stati federati dell'Austria, i *Länder*). Analogo obbligo è previsto a livello dei *Länder* in relazione ai proventi dei membri dei *Landtage*.

Inoltre, secondo la *Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre* (legge costituzionale federale relativa al contenimento degli stipendi dei funzionari pubblici, BGBl. I 1997/64, come modificata; nel prosieguo: il «BezBegrBVG») devono essere resi pubblici, nelle relazioni del *Rechnungshof* (corte dei conti),¹ gli stipendi e le pensioni (non invece lo stato patrimoniale) di tutti i soggetti che lavorano (o hanno lavorato) per enti giuridici soggetti al controllo del *Rechnungshof* e che hanno ricevuto, in almeno uno dei due precedenti anni civili, degli stipendi o pensioni superiori, su base annua, a 14 volte l'80% dell'importo base mensile stabilito nell'art. 1 della «BezBegrBVG». A seguito di una sentenza della Corte costituzionale austriaca del 2003 (al riguardo, v. *amplius infra*), la divulgazione non deve però avvenire con indicazione dei nomi ed altri dati personali; la Corte consente solo una divulgazione in forma anonima.

In capo a giudici, soldati, funzionari, dirigenti o altri dipendenti pubblici che non raggiungono la soglia degli introiti sopra indicata esistono solo meri obblighi di informazione e comunicazione in relazione allo svolgimento di attività collaterali e le relative entrate.

¹ Gli enti sottoposti al controllo contabile del *Rechnungshof* sono la Federazione, i *Länder*, i grandi comuni e, su richiesta motivata del governo di un *Land*, i comuni con meno di 20.000 abitanti, le associazioni di comuni, gli enti previdenziali, le associazioni di rappresentanza professionale riconosciute, l'ÖRF, gli enti, i fondi e le fondazioni, gestiti da organi della Federazione o dei *Länder* oppure da persone all'uopo nominate da organi della Federazione o dei *Länder*, nonché le imprese gestite dalla Federazione, da un *Land* o da un Comune oppure controllate (individualmente o insieme con altri soggetti sottoposti al controllo del *Rechnungshof*) mediante una partecipazione societaria di almeno il 50%, ovvero mediante altri strumenti.

Per il resto, un obbligo generalizzato di rendere pubblici i compensi (che comunque sono noti, quantomeno in via astratta, in quanto stabiliti da una apposita normativa²) ed i propri dati patrimoniali non sussiste. Per alcuni soggetti non è poi nemmeno consentito svolgere attività redditizie collaterali. Infatti, ai sensi della *Bundesgesetz über die Transparenz und Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz (Unv-Transparenz-G)) StF: BGBl. Nr. 330/1983 (WV)* – legge sulla trasparenza e l’incompatibilità di organi supremi e di altri funzionari pubblici –, i membri del governo, i segretari di stato, i membri dei governi dei *Länder*³, il presidente del *Nationalrat*, gli *Obmänner* dei club nel *Nationalrat*, il presidente del *Rechnungshof*, i membri della *Volksanwaltschaft (ombudsman)* ed i presidenti del consiglio delle scuole del *Land* non possono, in via generale, svolgere una professione⁴ con finalità lucrative durante il periodo in cui rivestono la loro carica (salvo alcuni casi eccezionali che tuttavia necessitano di un’apposita autorizzazione da parte del comitato competente). I membri del governo ed i segretari di stato sono anche tenuti a notificare lo svolgimento di attività onorifiche. Inoltre, la legge prevede la notifica alla commissione competente di eventuali partecipazioni, di membri del governo, di segretari di stati o di membri del governo di un *Land* ed i loro coniugi, in imprese o società. Si segnala infine come i membri del governo, i segretari di stato o membri del governo di un *Land*, nonché il sindaco di Vienna ed i membri del consiglio comunale devono ogni secondo anno ed entro tre mesi dall’assunzione della loro carica, nonché dopo la cessazione dell’incarico, notificare (ma non pubblicare) la loro situazione patrimoniale al Presidente del *Rechnungshof* (art. 3a della legge) ed in particolare: immobili, capitale (ivi inclusi depositi bancari, crediti, titoli, oggetti di valore, ecc.), imprese e partecipazioni nonché obbligazioni.

² La retribuzione per i membri dei supremi organi del *Bund* (cioè, il Presidente federale, i membri del governo, i segretari di stato, il presidente della corte dei conti ed i membri della *Volksanwaltschaft*), nonché per i membri del *Nationalrat* e del *Bundesrat* sono indicati nel *Bundesgesetz über die Bezüge der obersten Organe des Bundes, der Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates (Bundesbezügegesetz - BBezG) StF: BGBl. I Nr. 64/1997*, reperibile *on line* alla pagina: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001475>.

³ Il legislatore dei *Länder* può prevedere ulteriori disposizioni per funzionari pubblici dei *Länder* e comuni.

⁴ Non sono considerati alla stregua di una attività professionale l’amministrazione del proprio patrimonio, l’esercizio di funzioni in un partito politico, in un organismo legale che rappresenta interessi o un’associazione professionale volontaria, in cui la persona è stata eletta.

FRANCIA

Con le decisioni nn. 675-2013 e 676-2013 DC del 18 settembre 2013, il *Conseil constitutionnel* ha stabilito i criteri relativi agli obblighi di pubblicazione dei dati economici di titolari di funzioni pubbliche, chiarendo che il legislatore doveva distinguere tra chi ricopre una carica politica e chi ricopre una funzione amministrativa. Inoltre, ha dichiarato incostituzionale l'obbligo, per gli amministratori locali dei comuni con meno di 20.000 abitanti, di pubblicare i dati economici (v. *infra* per maggiori dettagli).

Nello specifico, ad oggi, in Francia, sono sottoposti all'obbligo di pubblicazione dei dati economici⁵:

- i membri del Governo;
- i deputati, i senatori ed i membri dell'organo incaricato della deontologia parlamentare in seno a ciascuna assemblea;
- i rappresentanti del *Conseil supérieur de la magistrature* (CSM);
- i collaboratori del Presidente della Repubblica, dei Ministri e dei Presidenti dell'*Assemblée nationale* e del Senato;
- i membri dei collegi o delle commissioni competenti in materia di sanzioni delle autorità amministrative indipendenti e degli organismi elencati sul sito della *Haute autorité pour la transparence*⁶ nonché i direttori generali, i segretari generali ed i relativi vice;
- le persone che occupano un posto di lavoro per il quale sono state nominate nel Consiglio dei Ministri (si tratta, principalmente, dei segretari generali dei ministeri, dei direttori delle amministrazioni centrali o equivalenti, dei prefetti, dei rettori e degli ambasciatori);
- i presidenti, i direttori, i vice-direttori ed il direttore di gabinetto dei consigli regionali e dipartimentali, i consiglieri regionali e dipartimentali titolari di una delega di firma o di funzione;
- i sindaci dei comuni con più di 20.000 abitanti;
- i sindaci, vice-sindaci, direttori, vice-direttori e direttore di gabinetto dei comuni con più di 100.000 abitanti, titolari di una delega di firma o di funzione;

⁵ L'elenco è tratto dal sito dell'Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica ed è reperibile *on line* alla pagina https://www.hatvp.fr/espacedeclarant/responsable-public/etes-vous-concerne/#post_4579.

⁶ La lista è reperibile *on line* alla pagina <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2017/04/Tableau-AAI.pdf>.

- i presidenti degli *établissements publics de coopération intercommunale* (i c.d. “EPCI”) a fiscalità propria la cui popolazione superi i 20.000 abitanti o le cui entrate superino i cinque milioni di euro, i relativi direttori, vice-direttori, capi di gabinetto e vice-presidenti degli EPCI la cui popolazione superi i 100.000 abitanti qualora siano titolari di una delega di firma o di funzione;
- i presidenti dell’Assemblea e del Consiglio esecutivo della Corsica, i relativi direttori, vice-direttori, capi di gabinetto nonché i consiglieri esecutivi titolari di una delega di firma o di funzione;
- il presidente della metropoli di Lione, il relativo direttore, vice-direttore, e capo di gabinetto, nonché i consiglieri titolari di una delega di firma o di funzione;
- il presidente dell’Assemblea territoriale di Wallis-et-Futuna;
- il presidente ed i membri del Congresso della Nuova-Caledonia, il presidente ed i membri del Governo, i presidenti e vice-presidenti delle assemblee di province della Nuova-Caledonia;
- il presidente, i membri del Governo, il presidente ed i rappresentanti dell’assemblea della Polinesia francese;
- il presidente del consiglio territoriale di Saint-Barthélemy, Saint-Martin e Saint-Pierre-et-Miquelon, il relativo direttore, vice-direttore e capo di gabinetto e i consiglieri territoriali;
- il presidente dell’assemblea della Guyana, il relativo direttore, vice-direttore e capo di gabinetto ed i consiglieri titolari di una delega di firma o di funzione;
- il presidente dell’assemblea e del consiglio esecutivo della Martinica, il relativo direttore, vice-direttore e capo di gabinetto ed i consiglieri titolari di una delega di firma o di funzione;
- i funzionari e i militari il cui livello gerarchico o la natura delle loro funzioni lo giustifichino;
- i presidenti e direttori generali degli *établissements publics de l’État à caractère industriel et commercial* (i c.d. “EPIC”) e le loro filiali detenute per più del 50% da un soggetto pubblico il cui utile superi i dieci milioni di euro;
- i presidenti ed i direttori generali degli uffici pubblici dell’alloggio (i c.d. *offices publics de l’habitat*) che amministrano un parco superiore a 2.000 alloggi e le relative filiali il cui utile supera 750.000 euro;

- i presidenti delle federazioni sportive delegatarie di servizio pubblico e delle leghe professionistiche, nonché i presidenti del Comitato nazionale olimpico e sportivo francese e del Comitato paralimpico e sportivo francese e, infine, i membri della c.d. *Commission copie privée*⁷.

GERMANIA

In Germania esiste (a livello del *Bund*) un obbligo di *pubblicazione* di determinati dati personali ed informazioni personalizzate sugli introiti, in particolare su attività lavorative collaterali ed entrate aggiuntive, soltanto in capo ai *deputati*.

Inoltre, gli stipendi ed eventuali emolumenti suppletivi (non però lo stato patrimoniale) degli *amministratori e dei membri del comitato direttivo delle assicurazioni della sanità pubblica (gesetzliche Krankenkassen)* nonché delle *associazioni di assicurazioni pubbliche* vengono resi pubblici ogni secondo anno nella Gazzetta federale ed in alcune circolari interne *senza* tuttavia indicazione dei nomi e di altri dati personali.

In capo a giudici, soldati, funzionari, dirigenti o altri dipendenti pubblici esistono solo obblighi di informazione e comunicazione di attività collaterali e relative entrate, nei confronti dell'autorità presso la quale sono in servizio.

Del resto, un obbligo di rendere pubblici i propri compensi (comunque noti in via astratta in quanto stabiliti da una apposita normativa) ed i dati patrimoniali non sussiste nemmeno per i membri del Governo e per il Presidente federale.

Il “compenso” del Presidente federale è comunque noto al pubblico e viene tra l'altro pubblicato sul sito del *Bundespräsident*. Il Presidente federale “*non può assumere alcun altro incarico retribuito, né svolgere attività economica o professionale o far parte degli organi direttivi o del consiglio di vigilanza di un'impresa commerciale*” (art. 55, comma 2, Legge fondamentale).

Un'analoga previsione si riscontra nell'art. 5 della *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz - BMinG)* del 27 luglio 1971 (BGBl. I p. 1166), da ultimo modificato il 17 luglio 2015 (BGBl. I p. 1322), dove viene specificato che i membri del governo federale non possono assumere alcun altro incarico retribuito, né svolgere attività economica o professionale, né far parte degli organi direttivi o del consiglio di vigilanza di un'impresa commerciale (salvo in casi eccezionali da autorizzare da

⁷ Istituita in base alla legge del 4 luglio 1985, tale commissione, indipendente, ha come missione quella di determinare le modalità di attuazione della remunerazione della copia privata.

parte del *Bundestag*), e neppure possono agire dietro compenso come arbitro o predisporre pareri stragiudiziali. I membri del governo non possono in genere nemmeno assumere cariche onorifiche.

REGNO UNITO

A livello centrale, sono pubblicati i nomi, i livelli, i ruoli e gli stipendi degli alti funzionari pubblici e dei funzionari degli organi pubblici non-ministeriali il cui stipendio superi le 58.200 sterline lorde annue. Si tratta di posizioni alle quali si accede qualora si soddisfano requisiti di merito, stabiliti a seguito di concorsi interni od esterni, aperti ed equi e presidiati da un collegio di selezione composto da *Civil Service Commissioners*⁸. Si pubblicano altresì gli stipendi degli *special advisers*, ovvero dei “funzionari pubblici a tempo determinato” esperti di *mass-media*, politica o *policy* assunti dall’Esecutivo.

Tra le autorità locali vanno annoverati i seguenti organi: i consigli di contea, i consigli distrettuali, i consigli parrocchiali il cui reddito o spesa annuali eccedano le 200 mila sterline, i consigli municipali della città di Londra, il *Common Council* della città di Londra nella sua veste di autorità locale, il consiglio delle isole di Scilly, le autorità responsabili per i parchi nazionali, l’autorità locale responsabile per la città metropolitana di Londra quando esercita le proprie funzioni tramite il Sindaco di Londra, la *London Fire and Emergency Planning Authority*, *Transport for London*, le autorità preposte ai servizi di soccorso, le autorità incaricate della gestione dei rifiuti ed i collegi per lo sviluppo economico. Per questi organi, devono essere pubblicati i numeri dei dipendenti la cui remunerazione, nell’anno trascorso, non sia stata inferiore alle 50.000 sterline (la pubblicazione deve avvenire con riferimento a fasce di 5.000 sterline ciascuna); i dettagli della remunerazione e del ruolo professionale di determinati dipendenti il cui stipendio ammonti almeno a 50.000 sterline annue; nonché anche i nomi dei dipendenti che guadagnano almeno 150.000 sterline annue (*Accounts and Audit Regulations 2015*⁹).

Sono pubblicati anche i dati relativi ai ministri, ai parlamentari ed ai giudici britannici.

⁸ Membri del *Civil Service Commission*, un organo indipendente dall’Esecutivo e dalla stessa funzione pubblica istituito espressamente allo scopo di selezionare i funzionari pubblici.

⁹ *Statutory Instrument 2015/234*.

SPAGNA

La legge n. 19/2013¹⁰, del 9 dicembre, in materia di trasparenza, accesso all'informazione pubblica e di buon governo (d'ora in avanti, legge sulla trasparenza o legge n. 19/2013), disciplina nel titolo I la c.d. pubblicità attiva, ovvero l'obbligo di divulgazione, senza che vi siano richieste di accesso individuale, di tre tipi di informazione: informazione istituzionale, organizzativa e di pianificazione; informazione amministrativa con rilevanza giuridica; informazione economica.

I doveri di pubblicità attiva devono essere adempiuti, non solo dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti pubblici, ma anche da altri soggetti, ivi compresi gli organi costituzionali nell'ambito dell'esercizio delle attività amministrative di loro competenza¹¹. L'art. 2, comma 1, della legge sulla trasparenza prevede che le disposizioni del titolo I si applicano a:

a) l'amministrazione generale dello Stato, le amministrazioni delle Comunità autonome e delle città autonome di Ceuta e Melilla e gli enti che integrano l'amministrazione locale;

b) gli enti di gestione ed i servizi comuni della previdenza sociale, nonché le mutue per gli infortuni sul lavoro e per le malattie professionali che collaborano con la previdenza sociale;

c) gli organismi autonomi, le agenzie statali, gli enti pubblici imprenditoriali e gli enti di diritto pubblico con indipendenza funzionale o con una speciale autonomia riconosciuta dalla legge, che svolgono funzioni di regolamentazione o di vigilanza esterne su un determinato settore o attività;

d) gli enti di diritto pubblico con personalità giuridica propria, collegati ad una delle amministrazioni pubbliche o dipendenti da esse, ivi comprese le università pubbliche;

e) le corporazioni di diritto pubblico, per quanto riguarda le attività soggette al diritto amministrativo;

f) la Casa di sua Maestà il Re, la Camera dei deputati, il Senato, il Tribunale costituzionale ed il Consiglio generale del potere giudiziario, nonché la Banca di

¹⁰ Il testo consolidato della legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>.

¹¹ Su questo aspetto, v. l'*Informe de evaluación de los órganos constitucionales y reguladores*, rapporto del Consiglio per la trasparenza ed il buon governo (organo incaricato di controllare l'adempimento della legge sulla trasparenza) relativo all'anno 2016, consultabile alla pagina web http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Informes_recomendaciones/informes.html.

Spagna, il Consiglio di Stato, il Difensore civico, la Corte dei Conti, il Consiglio economico e sociale e le analoghe istituzioni autonome, riguardo alle loro attività soggette al diritto amministrativo;

g) le società commerciali nel cui capitale sociale partecipino, direttamente o indirettamente, gli enti previsti in questo articolo in misura superiore al 50%;

h) le fondazioni del settore pubblico previste dalla legislazione sulle fondazioni;

i) le associazioni costituite da amministrazioni, organismi ed enti previsti in questo articolo.

Inoltre, l'art. 3 prevede che gli obblighi di pubblicità attiva sono applicabili ai partiti politici, sindacati ed associazioni di imprenditori, nonché agli enti privati che ricevano sovvenzioni pubbliche superiori a 100.000 euro o che rappresentino almeno il 40% delle loro entrate (purché ammontino ad un minimo di 5.000 euro).

L'inadempimento reiterato degli anzidetti obblighi costituisce un'infrazione amministrativa grave (art. 9, comma 3).

Come si dirà, l'obbligo di pubblicazione di dati economici dei titolari di determinate cariche o incarichi è più intenso quando le informazioni riguardino persone detentori di *altos cargos* o incarichi ad essi equiparati.

A livello statale, l'art. 1, comma 2, della legge n. 3/2015¹², del 30 marzo, di disciplina dell'esercizio degli *altos cargos* presso l'amministrazione generale dello Stato, specifica che sono da ritenere tali¹³:

a) i membri del Governo ed i segretari di Stato; i sottosegretari e assimilati, i segretari generali, i delegati del governo nelle Comunità autonome, nonché a Ceuta e Melilla (città autonome);

b) i delegati del governo negli enti di diritto pubblico;

c) i capi di missioni diplomatiche permanenti ed i capi di rappresentanze permanenti presso le organizzazioni internazionali;

d) i segretari generali tecnici, i direttori generali dell'amministrazione generale dello Stato e altre cariche assimilabili;

e) i presidenti, i vicepresidenti, i direttori generali, i direttori esecutivi ed altre cariche assimilabili, con riferimento ad enti del settore pubblico statale, amministrativo, imprenditoriale o fondazioni, collegati o dipendenti

¹² Il testo è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3444>.

¹³ L'art. 1, comma 3, della legge n. 3/2015 esclude dall'ambito di applicazione della disciplina le nomine effettuate dal Consiglio dei ministri per l'esercizio temporaneo di una funzione pubblica alla quale non sia riconosciuta, in quel momento, la condizione di *alto cargo*.

dall'amministrazione generale dello Stato, che ne siano i massimi responsabili e la cui nomina sia effettuata su decisione del Consiglio dei ministri o dei propri organi di governo (vi si ricomprendono, in ogni caso, i presidenti ed i direttori con rango di direttore generale degli enti di gestione dei servizi comuni della previdenza sociale); i presidenti ed i direttori delle agenzie statali, i presidenti ed i direttori delle autorità portuali ed il presidente ed il segretario generale del Consiglio economico e sociale; il presidente, il vicepresidente e gli altri membri del Consiglio della Commissione nazionale dei mercati e della concorrenza, il presidente del Consiglio per la trasparenza ed il buon governo, il presidente dell'Autorità indipendente di responsabilità fiscale, il presidente, il vicepresidente ed i consiglieri del Consiglio della Commissione nazionale del mercato dei valori, il presidente, i consiglieri ed il segretario generale del Consiglio di sicurezza nucleare, nonché il presidente ed i membri degli organi decisionali di qualunque autorità di regolazione o di controllo;

f) i direttori, i direttori esecutivi, i segretari generali o i titolari di cariche equivalenti degli organismi regolatori e di supervisione;

g) i titolari di qualunque altro incarico nel settore pubblico statale, qualunque ne sia la denominazione, la cui nomina venga effettuata dal Consiglio dei ministri, ad eccezione dei vicedirettori generali e cariche assimilabili.

L'anzidetto elenco si ripete, con variazioni e con i necessari adattamenti, nelle leggi delle Comunità autonome sugli *altos cargos*¹⁴.

Orbene, se nella legge statale l'obbligo di pubblicazione attiva dei dati economici interessa soltanto i titolari di funzioni pubbliche, alcune leggi autonome hanno contemplato la possibilità di pubblicare informazioni relative ai coniugi o ai *partners* di fatto, previa acquisizione del loro consenso. È il caso, ad esempio, dell'art. 12, comma 4, della legge n. 3/2005, dell'8 aprile, sulle incompatibilità degli *altos cargos* dell'amministrazione della Giunta dell'Andalusia e sulla dichiarazione di attività, beni, interessi e retribuzioni di *altos cargos* e di altre cariche pubbliche.

La legge sulla trasparenza non include specifiche previsioni sulla pubblicazione di dati economici dei dipendenti di ruolo o del personale a contratto in servizio presso i soggetti che rientrano nel suo ambito di applicazione, ma – come si vedrà – alcune leggi autonome contemplano esplicitamente questa possibilità. È il caso, ad esempio, delle norme della Comunità autonoma di Murcia.

¹⁴ Non è dato rintracciare, invece, una definizione dell'*alto cargo* in ambito locale.

I DATI DA PUBBLICARE

AUSTRIA

a) La disciplina per i membri del *Nationalrat* e del *Bundesrat*

I membri del *Nationalrat* (i deputati) o del *Bundesrat* devono comunicare, entro il 30 giugno, il loro compenso mensile lordo medio dell'anno precedente, ivi inclusa l'eventuale retribuzione percepita in natura, frutto dello svolgimento di quelle attività da notificarsi ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge sulla trasparenza e incompatibilità (v. *supra*), quali ruoli di vertice in società per azioni o società a responsabilità limitata, di membri del consiglio direttivo o di sorveglianza di tali società, di membri del consiglio direttivo o del consiglio di sorveglianza di una fondazione o di una cassa di risparmio, ogni altra attività lavorativa dipendente o autonoma, cariche politiche, alte cariche da funzionario in un organismo di rappresentanza di interessi.

Ai sensi dell'art. 6, commi 4 e 5, della legge i membri del *Nationalrat*, i deputati o i membri del *Bundesrat* devono indicare questi proventi ma non nel loro ammontare esatto. Debbono infatti inserirli in uno di cinque scaglioni progressivi di entrate lorde complessive mensili (importi che si ottengono sommando i proventi percepiti nell'anno in questione e dividendoli per i mesi in cui è stata ricoperta la carica effettiva durante nell'anno): la prima fascia riguarda gli introiti compresi tra € 1 e € 1.000; la seconda quelli da € 1.001 fino a € 3.500; la terza da € 3.501 fino a € 7.000; la quarta da € 7.001 fino a € 10.000 e la quinta oltre € 10.000.

L'obbligo di pubblicazione di tali informazioni si evince dalla già citata *Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre* (BezBegrBVG), in particolare dall'art. 9. In base a tale disposizione, il Presidente del *Nationalrat* e quello del *Bundesrat* devono provvedere ad una lista pubblica delle notifiche effettuate dai membri del *Nationalrat* e del *Bundesrat* in base all'art. 6, commi 2 e 4, della legge sulla trasparenza e incompatibilità. Gli introiti comunicati devono poi essere pubblicati in conformità con l'art. 6, comma 5 (categorie di compensi progressive), della legge sulla trasparenza e incompatibilità. La legge chiarisce che i proventi derivanti dal proprio patrimonio non devono essere considerati. Vengono invece pubblicate, sul sito del parlamento, anche le attività onorifiche. Le pubblicazioni verranno mantenute durante l'intera durata del mandato. L'obbligo di pubblicazione degli

introiti notificati esiste anche in capo al presidente del rispettivo *Landtag* (parlamento “regionale”).

b) La disapplicazione dell’obbligo di pubblicazione in relazione agli introiti di titolari di funzioni pubbliche e la relativa giurisprudenza

Come accennato, gli stipendi e le pensioni di persone che lavorano (o hanno lavorato) per enti giuridici soggetti al controllo del *Rechnungshof* (corte dei conti)¹ e che hanno ricevuto, in almeno uno dei due precedenti anni civili, stipendi o pensioni superiori, su base annua, a 14 volte l’80% dell’importo base mensile stabilito nell’art. 1 della *Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre* (BezBegrBVG) devono essere resi pubblici nelle relazioni del *Rechnungshof* secondo quanto stabilito nell’art. 8 BezBegrBVG.

La divulgazione è tuttavia ammissibile solo in forma anonima e non più con indicazione dei nomi e altri dati personali, e ciò a seguito di una sentenza della Corte costituzionale austriaca del 28 novembre 2003 (K 1/00-33)² resa nell’ambito di un giudizio promosso su istanza della corte dei conti austriaca. Giudizio all’esito del quale la Corte costituzionale ha anche effettuato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (c.d. caso *Rechnungshof./Österreichischer Rundfunk - ORF*, deciso con sentenza del 20 maggio 2003)³. Fino a quel momento

¹ Gli enti sottoposti al controllo contabile del *Rechnungshof* sono la Federazione, i *Länder*, i grandi comuni e, su richiesta motivata del governo di un *Land*, i comuni con meno di 20.000 abitanti, le associazioni di comuni, gli enti previdenziali, le associazioni di rappresentanza professionale riconosciute, l’ÖRF, gli enti, i fondi e le fondazioni, gestiti da organi della Federazione o dei *Länder* oppure da persone all’uopo nominate da organi della Federazione o dei *Länder*, nonché le imprese gestite dalla Federazione, da un *Land* o da un Comune oppure controllate (individualmente o insieme con altri soggetti sottoposti al controllo del *Rechnungshof*) mediante una partecipazione societaria di almeno il 50%, ovvero mediante altri strumenti.

² La decisione è reperibile *on line* alla pagina: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_KR_1-00.pdf. V. anche l’ordinanza di rinvio del 12 dicembre 2000 (KR 1/00-13, KR 2/00-16, KR 3/00-14, KR 4/00-10, KR 5/00-11, KR 6/00-11, KR 8/00-5), reperibile *on line* alla pagina: <https://www.vfgh.gv.at/downloads/vorabentscheidungsunterlagen/kr1-6-8-00.pdf>.

³ La decisione ha avuto ad oggetto tre domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte di giustizia, a norma dell’art. 234 CE, rispettivamente dal *Verfassungsgerichtshof* (C-465/00) e dall’*Oberster Gerichtshof* – Corte suprema - (C-138/01 e C-139/01) (Austria) nelle cause dinanzi ad essi pendenti. La decisione della Corte di Giustizia è reperibile in lingua italiana alla pagina: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48330&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=61386>.

gli introiti e le pensioni dei titolari di funzioni pubbliche oltre la soglia sopra indicata venivano, infatti, pubblicati insieme con i nominativi dei loro percipienti.

Alla luce dei lavori preparatori del BezBegrBVG e della formulazione dell'art. 8, comma 3, sopra indicato (secondo cui: “*Il Rechnungshof deve riassumere tali comunicazioni – divise per valori annuali – in una relazione, in cui deve menzionare tutte le persone i cui stipendi e le cui pensioni erogati annualmente da enti sottoposti al suo controllo superino complessivamente l'importo di cui al n. 1 [...]*”), la dottrina deduceva che la relazione del *Rechnungshof* avrebbe dovuto indicare il nome delle persone di cui trattavasi ed il rispettivo importo del reddito annuo percepito.

Le domande pregiudiziali poste alla Corte di giustizia attenevano in particolare all'interpretazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 24 ottobre 1995, 95/46/CE, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati ed al suo impatto sull'obbligo, gravante sugli enti pubblici soggetti al controllo del *Rechnungshof*, di comunicare a quest'ultimo gli stipendi e le pensioni che superassero un determinato livello da esse versati ai loro dipendenti e pensionati, nonché il nome dei beneficiari, per la redazione della relazione del *Rechnungshof* da mettere a disposizione del pubblico.

Nella causa C-465/00⁴ tra il *Rechnungshof* ed un numero rilevante di enti sottoposti al suo controllo (tra cui l'ORF) erano sorte divergenze

⁴ La causa è stata riunita alle cause C-138/01 e C-139/01 relative ad un rinvio da parte della Suprema Corte austriaca, che faceva riferimento alla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta nella causa C-465/00 e che, riprendendo i quesiti del *Verfassungsgerichtshof*, aveva deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali formulate in termini sostanzialmente identiche a quelle del *Verfassungsgerichtshof*:

“1) *Se le norme di diritto comunitario, in particolare quelle relative alla protezione dei dati [combinato disposto degli artt. 1, 2, 6, 7 e 22 della direttiva 95/46/CE, dell'art. 6 (ex art. F) del Trattato UE e dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali] siano da interpretare nel senso che si oppongono ad una normativa nazionale che obbliga una stazione radiofonica di diritto pubblico in qualità di soggetto di diritto alla comunicazione di dati sui redditi dei propri dipendenti ed un organo statale alla raccolta ed alla trasmissione di tali dati allo scopo di pubblicare i nomi e i redditi di detti dipendenti.*

2) *Qualora la Corte di giustizia delle Comunità europee risolva in senso affermativo la questione sottoposta: se le disposizioni che si oppongono ad una normativa nazionale avente il contenuto sopra descritto siano direttamente applicabili, nel senso che l'ente obbligato alla comunicazione può farle valere per impedire l'applicazione di norme nazionali con esse incompatibili e non può quindi opporre ai dipendenti interessati dalla comunicazione un obbligo imposto dalla legge nazionale”.*

Cfr. anche la decisione della Corte suprema del 21 gennaio 2004 (9ObA73/03f) in: https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JIT_20040121_OG_H0002_009OBA00073_03F0000_000.

sull'interpretazione dell'art. 8 del BezBegrBVG in merito alle pensioni ed agli stipendi versati nel 1998 e nel 1999. I convenuti nella causa principale, e quindi vari soggetti controllati dal *Rechnungshof*, nonché un organismo professionale rappresentativo legalmente riconosciuto, non avevano comunicato i dati relativi ai redditi del personale di cui trattavasi, o li avevano comunicati, ma in forma anonima. Inoltre, essi avevano negato l'accesso ai documenti rilevanti, o lo avevano assoggettato a condizioni che il *Rechnungshof* non aveva accettato. Quest'ultimo aveva pertanto investito il *Verfassungsgerichtshof*, in applicazione dell'art. 126, lett. a), del *Bundes-Verfassungsgesetz* (legge costituzionale federale), che attribuisce a tale giurisdizione competenza a conoscere delle “*divergenze di opinione relative all'interpretazione delle disposizioni di legge che disciplinano la competenza del Rechnungshof*”.

Il *Rechnungshof* sosteneva che dall'interpretazione dell'art. 8 del BezBegrBVG derivasse l'obbligo di indicare nella relazione anche il nome delle persone di cui trattavasi, indicando i loro redditi annui. I convenuti nella causa principale erano di diverso avviso e ritenevano che tale obbligo non sussistesse e che pertanto non fossero tenuti a comunicare i dati personali relativi ai detti redditi, quali i nomi o le funzioni ricoperte dalle persone interessate, con l'indicazione degli stipendi percepiti. I convenuti fondavano le loro argomentazioni essenzialmente sulla direttiva 95/46, sull'art. 8 CEDU, che garantisce la tutela della vita privata, ed infine affermando che l'obbligo di pubblicità creasse un ostacolo alla mobilità dei lavoratori contrario all'art. 39 CE.

Il *Verfassungsgerichtshof*, in qualità di giudice del rinvio, si era chiesto sostanzialmente se l'art. 8 del BezBegrBVG, come interpretato dal *Rechnungshof*, fosse compatibile con il diritto comunitario, per poterlo eventualmente interpretare in modo conforme a quest'ultimo o dichiararlo (parzialmente) inapplicabile.

Il *Verfassungsgerichtshof* riteneva, al riguardo, che fosse possibile una interpretazione delle disposizioni della direttiva 95/46, in particolare dei suoi articoli 6, n. 1, lett. b) e c), e 7, lett. c) ed e), alla luce dell'art. 8 CEDU. Un'ampia informazione al pubblico, come prevista dal legislatore nazionale per quanto atteneva ai redditi di dipendenti di enti giuridici soggetti al controllo del *Rechnungshof* la cui retribuzione annua eccedesse una determinata soglia, poteva essere considerata un'ingerenza nella vita privata giustificabile, ai sensi dell'art. 8, n. 2, CEDU, solo ove tale informazione contribuisse al benessere economico del paese. Al contrario, una simile ingerenza nei diritti fondamentali sarebbe stata da ritenersi intollerabile là dove sorretta dalla presenza di un mero “interesse del pubblico ad essere informato”. Al riguardo, il *Verfassungsgerichtshof* si chiedeva

se la divulgazione, mediante la relazione, di dati personali sui redditi favorisse il “benessere economico del paese” o se rappresentasse invece un’ingerenza sproporzionata nella vita privata. Il controllo contabile svolto dal *Rechnungshof* poteva, al riguardo, risultare sufficiente per garantire il corretto utilizzo delle finanze pubbliche.

Il giudice del rinvio si chiedeva altresì se la portata del diritto comunitario variasse in funzione della natura dell’ente giuridico obbligato a contribuire alla divulgazione dei redditi individuali di taluni dei suoi dipendenti.

Il *Verfassungsgerichtshof* ha pertanto deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le due seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se le norme di diritto comunitario, soprattutto quelle relative alla protezione dei dati, siano da interpretare nel senso che ostino ad una normativa nazionale che obbliga un organo statale alla raccolta e alla trasmissione dei dati sui redditi allo scopo di pubblicare i nomi e i redditi dei dipendenti:

- a) di un ente territoriale,*
- b) di una stazione radiofonica di diritto pubblico,*
- c) di una banca centrale nazionale,*
- d) di un’associazione di rappresentanza di interessi riconosciuta,*
- e) di un’impresa in parte sotto controllo statale.*

2) Qualora la Corte di giustizia fornisse una soluzione pur parzialmente affermativa alla domanda presentata:

se le disposizioni che ostano ad una normativa nazionale di tale contenuto, siano direttamente applicabili, nel senso che i soggetti obbligati alla comunicazione possano farle valere, così da impedire l’applicazione delle norme nazionali ad esse contrarie».

La Corte di giustizia si è pronunciata sulle questioni nel modo seguente:

*1) Gli artt. 6, n. 1, lett. c), e 7, lett. c) ed e), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 24 ottobre 1995, 95/46/CE, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, non ostano ad una normativa nazionale come quella di cui trattasi nelle cause principali, a condizione che sia provato che l’ampia divulgazione non solo dell’importo dei redditi annui, laddove questi superino un certo limite, delle persone impiegate presso enti soggetti al controllo del *Rechnungshof*, ma anche dei nomi dei beneficiari di tali redditi, è al contempo necessaria ed appropriata all’obiettivo di buona gestione delle risorse pubbliche perseguito dal costituente. La verifica di ciò spetta ai giudici del rinvio.*

2) Gli artt. 6, n. 1, lett. c), e 7, lett. c) ed e), della direttiva 95/46 sono direttamente applicabili, nel senso che essi possono essere fatti valere da un singolo dinanzi ai giudici nazionali per evitare l'applicazione delle norme di diritto interno contrarie a tali disposizioni.

I passaggi centrali della motivazione della Corte di giustizia (par. 64-94 della decisione) saranno poi ripresi testualmente dal *Verfassungsgerichtshof* nella propria successiva decisione⁵).

Alla luce delle considerazioni della Corte di giustizia, la Corte costituzionale austriaca ha infine solo parzialmente accolto il ricorso del *Rechnungshof*.

Il *Verfassungsgerichtshof* ha condiviso l'interpretazione del *Rechnungshof* e della dottrina in merito all'art. 8 BezBgrBVG, secondo cui la norma esige, in base all'intento del legislatore, anche la pubblicazione dei nominativi e secondo cui la relazione deve essere messa a disposizione di un vasto pubblico, per garantire un'"ampia informazione" dell'opinione pubblica. Tale obbligo informativo persegue lo scopo di fare pressione sugli enti interessati, affinché essi mantengano le retribuzioni ad un livello non elevato, in modo che le finanze pubbliche vengano utilizzate con parsimonia, economia ed efficienza.

La Corte ha chiarito poi che la (parziale) opposizione degli enti pubblici all'accesso del *Rechnungshof* ai dati dei loro dipendenti era stato nella specie illegittimo e che la corte dei conti ha in generale un legittimo interesse all'esame di tali dati. In questo senso il ricorso e la richiesta di accesso ai dati è stato accolto.

È stata però effettuata una distinzione tra l'accesso e l'esame dei dati da un lato, e la loro pubblicazione e divulgazione (ritenuta inammissibile nella misura in cui comprendesse i nominativi), dall'altro. Il *Rechnungshof*, ad avviso dei giudici costituzionali, nel predisporre la propria relazione, deve ponderare gli interessi privati alla riservatezza e l'interesse pubblico alla pubblicazione dei risultati del suo controllo. Dall'obbligo di consentire il controllo non deriva un dovere del *Rechnungshof* di rendere pubblica qualsivoglia informazione. La Corte costituzionale ha evidenziato come l'art. 8 CEDU, nel sancire il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, vieti al *Rechnungshof*, come ad ogni altra autorità pubblica, di trasmettere informazioni o comunicazioni quando ciò incida nell'ambito di tutela di tale diritto fondamentale, ferma restando la possibilità che comunicazioni ad organi statali a loro volta tenuti alla riservatezza siano più dettagliate rispetto a quelle trasmesse al grande pubblico. È necessario che si

⁵ Tali passaggi (par. 64-94) vengono riportati nella loro versione italiana in appendice al presente *Dossier*.

determini, in relazione al caso concreto, il confine oltre il quale la divulgazione è lesiva del diritto alla riservatezza. In ogni caso, la pubblicazione degli stipendi di singole persone con indicazione dei rispettivi nominativi nel rapporto del *Rechnungshof* da consegnare al *Nationalrat* è, secondo la Corte costituzionale, incompatibile con l'art. 8 CEDU e con l'art. 1 della legge nazionale sulla tutela dei dati personali (DSG).

La Corte costituzionale ha infatti respinto il ricorso del *Rechnungshof* nella parte in cui esigeva la verifica dei dati ai fini della relazione ai sensi dell'art. 8 BezBgrBGV (con indicazione dei nominativi). Tale norma, ha rimarcato la Corte, deve essere interpretata – alla luce del diritto comunitario e della decisione della Corte di giustizia sopra indicata – nel senso che la pubblicazione dei nominativi dei soggetti che ricevono pagamenti oltre una determinata soglia debba ritenersi necessaria e proporzionata al raggiungimento dello scopo perseguito dal legislatore costituzionale circa la corretta amministrazione delle finanze pubbliche. La Corte ha ritenuto che dalla decisione della Corte di giustizia e dal diritto comunitario emergesse un impedimento all'applicazione dell'art. 8 BezBgrBVG. Non doveva essere chiarito se i mezzi con i quali, ad es., l'ORF finanziava la sua attività fossero 'mezzi pubblici' nella terminologia della Corte di giustizia; poiché anche se così fosse stato, la pubblicazione degli introiti e dei nomi dei percipienti non sarebbe risultata comunque "necessaria e proporzionata" al fine di garantire un impiego regolare di tali mezzi. Se la conoscenza della struttura dei costi era fondamentale per un controllo effettivo, non si vedeva perché la pubblicazione dei proventi unitamente ai nominativi avrebbe dovuto essere necessaria per garantire l'impiego efficiente dei suddetti mezzi.

Come sottolineato dalla stessa Corte di giustizia nella sentenza (par. 88) sopra citata, spettava al *Verfassungsgerichtshof* stabilire se la pubblicazione dei dati fosse effettivamente necessaria e proporzionata rispetto allo scopo di contenere gli stipendi e le pensioni (*ergo*, la spesa pubblica) o se lo scopo potesse essere raggiunto anche considerando misure meno incisive per i diritti dei percipienti. Al riguardo, la Corte ha evidenziato che la pubblicazione dei proventi insieme con i nomi dei percipienti rappresentava un'ingerenza notevole nel diritto di cui all'art. 8 CEDU. Ad avviso della Corte, non sussisteva la necessità di tale ingerenza al fine di esercitare una pressione sugli enti interessati, affinché essi mantenessero le retribuzioni ad un livello non eccessivo e le finanze pubbliche venissero utilizzate con parsimonia, economia ed efficienza: da un lato, perché, a ben vedere, venivano indicati innanzitutto i nomi dei percipienti ma non quelli degli enti che pagavano compensi troppo elevati; dall'altro, come anche messo in evidenza dalla Corte di giustizia, gli stipendi variavano anche in base allo *status* di famiglia dei

singoli percipienti. Infine, lo scopo di assicurare un impiego efficiente dei mezzi veniva già garantito tramite la relazione sui risultati del controllo di condotta effettuato dal *Rechnungshof* in maniera efficace ed in conformità con i requisiti dell'art. 8 CEDU. La Corte ha sottolineato come nemmeno il governo federale, nelle sue argomentazioni, avesse sostenuto l'indispensabilità della pubblicazione dei nomi per il raggiungimento degli scopi sopra indicati. Indispensabilità che è stata però pretesa dalla Corte di giustizia per poter giustificare l'ingerenza nel diritto fondamentale in questione. Alla luce di ciò, si è stabilito che le disposizioni della direttiva 95/46, ritenute direttamente applicabili alla luce della decisione della Corte di giustizia, ostacolavano l'applicazione dell'art. 8 BezBegrBVG.

FRANCIA

La legge organica n. 2013-906 e la legge n. 2013-907 sulla trasparenza della vita pubblica (v. *infra*) hanno introdotto due tipi di dichiarazioni: una dichiarazione esaustiva, esatta e sincera della situazione patrimoniale, che deve essere consegnata al Presidente dell'Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica (d'ora in avanti, l'Alta autorità), ed una dichiarazione volta a far emergere gli interessi alla data dell'elezione o della nomina e nei cinque anni che la precedono, insieme con la lista delle attività professionali o di interesse generale, anche non remunerate, che il dichiarante intende conservare. Quest'ultimo obbligo non riguarda i membri del Governo, poiché questi non possono avere attività che intendono conservare e che dovrebbero, quindi, dichiarare: in base all'articolo 23 della Costituzione, i ministri devono consacrare il loro tempo unicamente alla funzione ministeriale.

a) Lo stato patrimoniale

La dichiarazione della situazione patrimoniale deve essere fatta all'inizio ed alla fine del mandato o del periodo di esercizio delle funzioni amministrative. Il patrimonio comprende i beni immobili e mobili, i valori mobiliari, le quote di società civili immobiliari, le aziende commerciali, i c.d. strumenti finanziari, le assicurazioni sulla vita, i conti bancari ed il denaro liquido detenuto, i mutui ed i debiti, i beni detenuti all'estero, gli altri beni e, infine, i redditi.

Per ogni singola voce, una descrizione più dettagliata è reperibile sul sito dell'Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica⁶.

⁶ V. il *Guide du déclarant*, 9, reperibile on line alla pagina <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/04/guide-du-declarant-avril-2018.pdf>.

Si sottolinea solamente che, nella voce “redditi”, vanno dichiarate le indennità percepite per le funzioni elettive ricoperte, gli stipendi, le pensioni e le rendite, i redditi professionali commerciali, non commerciali e agricoli, i redditi da capitali, i redditi da proprietà immobiliari, i valori aggiunti mobiliari e immobiliari e gli altri redditi.

Per le persone sposate, devono essere dichiarati i beni del dichiarante e quelli detenuti in comune. Non si devono dichiarare i beni dei figli.

b) Gli interessi

Gli interessi sono definiti come i legami che possono nascere dall’attività professionale del dichiarante o del suo consorte, dalle azioni possedute, dal posto di membro di un consiglio di amministrazione di una impresa o da attività di volontariato.

Nello specifico, nella c.d. dichiarazione di interessi devono essere riportate le attività professionali e le attività di consulenza svolte durante gli ultimi cinque anni, le attività professionali del consorte (sposato o meno), le attività di volontariato, le partecipazioni agli organi dirigenziali delle strutture pubbliche o private, le funzioni o mandati elettivi ricoperti, le partecipazioni finanziarie detenute e, per i deputati e i senatori, i nomi dei collaboratori parlamentari.

Per ogni singola voce, una descrizione più dettagliata è reperibile sul sito dell’Alta autorità⁷.

I dichiaranti devono depositare tali dichiarazioni all’inizio ed alla fine del loro mandato o della loro attività amministrativa. Qualora, nel corso di tali attività, dovessero insorgere cambiamenti in relazione alla situazione patrimoniale o in relazione agli interessi detenuti, i dichiaranti sono tenuti ad informare l’Alta autorità. Le dichiarazioni iniziali devono essere depositate entro i due mesi dalla data di elezione o di nomina all’incarico ricoperto. Le dichiarazioni modificative devono essere depositate entro i due mesi dalla modifica (un mese per i membri del Governo). La dichiarazione di fine funzione deve essere depositata entro i due mesi che seguono la fine delle funzioni tranne che per i parlamentari, i quali devono depositarla entro i 6 o 7 mesi dalla fine del mandato, se non sia interrotto prima del suo termine naturale. Per gli amministratori locali, il termine è da 1 a 2 mesi prima della fine del mandato, sempre che non sia interrotto anticipatamente.

⁷ V. il *Guide du déclarant*, 19, reperibile *on line* alla pagina <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/04/guide-du-declarant-avril-2018.pdf>.

GERMANIA

In Germania vengono pubblicati soltanto alcuni dati patrimoniali, quali gli introiti (il compenso, qualche contributo e/o il rimborso spese) e le attività lavorative svolte in precedenza o quelle collaterali, di pochi soggetti. Non si pubblica mai, come si vedrà meglio *infra*, lo stato patrimoniale di un individuo.

a) La disciplina per i titolari di funzioni pubbliche: membri del governo, funzionari (*Beamte*), soldati, dipendenti pubblici e giudici

Lo stipendio dei titolari di funzioni pubbliche, dei membri del governo, dei funzionari (*Beamte*), dei soldati e dei giudici sono fissati per legge e contemplano vari livelli e categorie. Essi tengono conto anche dello *status* familiare del singolo. Similmente, gli stipendi dei pubblici dipendenti sono fissati in un apposito contratto collettivo pubblicamente accessibile. In questo senso lo stipendio di titolari di funzioni pubbliche è certamente determinabile anche da parte del pubblico (sempre a condizione che si conoscano la funzione ed il livello di servizio e lo *status* di famiglia della persona di interesse). Non è tuttavia prevista la pubblicazione né dello stipendio, né dello stato patrimoniale, né degli emolumenti vari, né dei rimborsi spese dei singoli titolari di funzioni pubbliche.

b) La disciplina per gli amministratori delle assicurazioni della sanità pubblica e la relativa giurisprudenza costituzionale

Gli stipendi ed eventuali emolumenti suppletivi (non però lo stato patrimoniale) degli amministratori e dei membri del comitato direttivo delle assicurazioni statali della sanità pubblica (*gesetzliche Krankenkassen*) nonché delle associazioni delle assicurazioni sanitarie statali vengano resi pubblici ogni secondo anno nella Gazzetta federale e nelle rispettive circolari interne, senza indicazione di nomi e dati personali (cfr. art. 35a SGB IV e anche art. 76 SGB V). È evidente che si possa comunque facilmente risalire ai soggetti interessati.

Proprio per questo motivo, la relativa disposizione nel IV Codice di previdenza sociale (art. 35a SGB IV), che obbliga alla pubblicazione di tali dati, è stata oggetto di un ricorso diretto costituzionale nel 2008. I ricorrenti, amministratori di alcune assicurazioni pubbliche, si sentivano lesi nella loro sfera privata (diritto alla *privacy*) e nel loro diritto alla autodeterminazione informativa. Il

*Bundesverfassungsgericht*⁸ ha però ritenuto il ricorso irricevibile, in quanto privo di alcuna possibilità di successo. L'obbligo previsto per legge secondo cui le assicurazioni della sanità pubblica devono rendere pubblico, nella Gazzetta federale e nelle circolari interne, il compenso annuo dei loro amministratori e dei membri del loro comitato direttivo non è criticabile dal punto di vista costituzionale. La disposizione ha uno scopo legittimo. Tramite l'obbligo di pubblicazione si vuole realizzare più trasparenza al fine di tener conto e soddisfare l'esigenza di informazione dei contribuenti e del pubblico circa l'impiego dei mezzi pubblici che vengono rilevati in base ad una legge. La disposizione è stata ritenuta, a tal fine, anche adatta, necessaria e proporzionale. Sebbene le informazioni sui compensi degli amministratori rappresentino un'ingerenza significativa nei loro diritti, visto che rendono possibili deduzioni circa sulla loro personale situazione economica, bisogna considerare, nell'ambito di una ponderazione dei contrapposti interessi, che tali informazioni non fanno parte del nucleo più profondo della sfera privata, in quanto riguardano comunque la sfera professionale. Inoltre, il Tribunale costituzionale ha rimarcato che non sono oggetto di pubblicazione tutte le entrate e le fonti economiche rilevanti per la conduzione della vita privata, ma solo il compenso e le prestazioni previdenziali versati da parte delle assicurazioni sanitarie pubbliche. Non si possono quindi trarre delle conclusioni definitive in merito al patrimonio dei ricorrenti. D'altra parte, la norma soddisfa un'esigenza pubblica di un certo peso. Si vuole tener conto dell'esigenza informativa dei contribuenti e del pubblico ed anche rendere possibile dei raffronti (tra le varie assicurazioni statali). Le indicazioni sui compensi permettono, infatti, conclusioni circa la condotta finanziaria e l'eventuale potenziale risparmio delle assicurazioni che può anche essere di interesse reciproco per le assicurazioni stesse. Infine, la pubblicazione aumenta la trasparenza della gestione di mezzi pubblici – nella specie, nell'ambito sanitario – e contribuisce alla discussione pubblica sulla sua adeguatezza e sull'esigenza di informazione dei contribuenti.

⁸ Ordinanza del 25 febbraio 2008, 1 BvR 3255/07, reperibile *on line* alla pagina: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2008/02/rk20080225_1bvr325507.html; v. anche la decisione della Corte federale sociale, BSG, del 14 febbraio 2007 – B 1 A 3/06 R, reperibile *on line* alla pagina: <https://lexetius.com/2007,942>. Entrambe le decisioni fanno riferimento al caso deciso in data 20 maggio 2003 dalla Corte di Giustizia, C-465/00, C-138/01, C-139/01).

c) La disciplina per i membri del *Bundestag*

Gli introiti dei membri del *Bundestag* sono altrettanto noti al pubblico, e non solo astrattamente, perché la determinazione degli introiti da deputato viene fissata per legge e nei relativi regolamenti, ma anche perché i singoli deputati sono tenuti a renderli pubblici almeno entro certi limiti⁹.

Infatti, si è optato, in considerazione del giustificato interesse dei cittadini nei confronti di una maggiore trasparenza all'interno del Parlamento, per una formulazione delle disposizioni contenute nella legge sullo *status* giuridico dei deputati e nelle regole di condotta allegate al Regolamento del *Bundestag* emesse in base agli artt. 44a ed (in particolare) 44b della legge sullo *status* giuridico dei deputati (*Abgeordnetengesetz* – AbgG) che non solo prevedono l'obbligo di denunciare ma anche quello di rendere pubbliche le attività ed i proventi dei singoli deputati.¹⁰ L'Allegato n. 1 al Regolamento del *Bundestag* rappresenta

⁹ I deputati percepiscono, al fine di garantire il libero esercizio del mandato parlamentare, in egual misura per ciascun deputato un contributo finanziario mensile (c.d. *Diät*), il cui ammontare è determinato sulla base di una raccomandazione del Presidente del *Bundestag* e commisurato allo stipendio annuo di un giudice della Corte suprema federale e di un funzionario comunale elettivo a tempo determinato. La Legge fondamentale prevede espressamente, all'art. 48, comma 3, che i deputati abbiano diritto ad un'adeguata indennità (*angemessene Entschädigung*) che assicuri la loro indipendenza. Essi possono inoltre usufruire gratuitamente di tutti i mezzi di trasporto statali. Le disposizioni costituzionali rinviano poi ad una legge federale per regolare nel dettaglio il trattamento economico dei membri del *Bundestag*, la c.d. legge sullo *status* giuridico dei deputati (*Abgeordnetengesetz*) disponibile *on line* alla pagina: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_abgg/englisch_abgg.html#p0249.

Sul tema della *Diät* è intervenuto anche il Tribunale costituzionale federale che, in una sentenza del 5 novembre 1975 (c.d. *Diäten-Urteil*, *BVerfGE* 40, 296 – 2 *BvR* 193/74), ha sottolineato che spetta esclusivamente al *Bundestag* decidere, assumendosene la responsabilità, in merito all'entità dei contributi economici da corrispondere ai propri membri. Al *Bundestag* non è inoltre consentito demandare tale vincolante decisione ad un altro organo (come ad esempio ad una commissione di esperti).

La legge prevede inoltre che, per la copertura delle spese connesse all'esercizio del mandato, il deputato percepisce, a titolo di compensazione, una dotazione d'ufficio (*Amtsausstattung*) sotto forma di rimborso spese (*Aufwandsentschädigung*), che comprende prestazioni in denaro e prestazioni materiali. Ciascun membro del *Bundestag* può inoltre contare su un contributo per l'impiego di collaboratori (*Mitarbeiter*), che lo coadiuvano e lo assistono nell'espletamento dell'attività parlamentare. Detto contributo viene però corrisposto direttamente ai collaboratori.

Il Presidente ed il Vicepresidente del *Bundestag* ricevono inoltre un rimborso spese di funzione (art. 12, comma 5, AbgG).

¹⁰ Per ulteriori dettagli, v. anche il *dossier* della Camera dei Deputati dal titolo *Il codice di condotta dei membri delle Camere basse in Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti d'America*, del 20 giugno 2018, reperibile *on line* alla pagina <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/App18010.pdf>.

infatti una sorta di codice di condotta dei parlamentari. Le norme di comportamento¹¹ in esso contenute, così come previsto dal § 18 del Regolamento¹² di attuazione del § 44b della legge sullo *status* giuridico dei deputati, formano parte integrante del Regolamento stesso. Come previsto dalle stesse norme di comportamento e dalle regole sulla trasparenza delle attività svolte dai deputati, il 18 giugno 2013 il Presidente del *Bundestag* ha emanato una serie di nuove disposizioni applicative (*Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln für Mitglieder der Deutschen Bundestages*) volte a disciplinare in modo più dettagliato gli obblighi previsti nell'Allegato 1 al Regolamento del *Bundestag*.

In base alle norme di comportamento attualmente vigenti, tutti i deputati sono quindi obbligati, senza soluzione di continuità, a notificare al Presidente del *Bundestag* le singole attività, le entrate aggiuntive oltre una certa soglia e le funzioni esplicate in concomitanza con il mandato parlamentare, le c.d. attività collaterali (*Nebentätigkeiten*), cioè quelle svolte parallelamente all'esercizio del mandato parlamentare; non solo: tali informazioni vengono inoltre rese pubbliche tra l'altro sul sito del *Bundestag* (nelle pagine dedicate alle schede biografiche dei singoli parlamentari).

L'obbligo riguarda quindi anche l'attività professionale da ultimo esercitata e l'appartenenza ad organi direttivi, a consigli di amministrazione e ad altri comitati. Soggette all'obbligo di notifica e di pubblicazione non sono soltanto le attività in ambito imprenditoriale, ma anche quelle svolte presso enti ed istituti di diritto pubblico. Gli azionisti di società di capitali devono rivelare le loro partecipazioni soltanto se le quote azionarie in loro possesso raggiungono il 25%. Vanno dichiarate anche le attività a titolo onorifico, come ad esempio quelle dei membri dei consigli di amministrazione di associazioni e federazioni di rilevanza non esclusivamente locale o di coloro che, all'interno di queste, svolgono funzioni direttive o di consulenza.

L'obbligo di notifica non si applica invece all'attività in qualità di membro del Governo federale, di Segretario di Stato parlamentare e di Ministro di Stato.

¹¹ Una traduzione italiana del testo delle regole di comportamento, sebbene non aggiornata (si tratta di una versione dell'aprile 2004), è reperibile *on line* alla pagina http://www.camera.it/cartellecomuni/leg16/documenti/biblioteca/norme%20di%20procedura%20parlamentare/pagine/germania/02_allegati/01.html.

¹² “Le norme di comportamento approvate dal Bundestag ai sensi del § 44a della legge sullo status dei membri del Bundestag (Abgeordnetengesetz) formano parte integrante del presente Regolamento”.

Oltre alle attività collaterali devono essere dichiarati anche gli introiti da queste derivanti a partire da una soglia minima di € 1.000 al mese oppure di € 10.000 all'anno. In concreto, tuttavia, questi proventi non vengono indicati nel loro reale ammontare, ma solo riferiti a dieci livelli progressivi di entrate: la prima fascia riguarda gli introiti compresi tra € 1.000 e € 3.500; la seconda quelli fino a € 7.000; la terza fino a € 15.000; la quarta fino a € 30.000; la quinta fino a € 50.000; la sesta fino a € 75.000; la settima fino a € 100.000; l'ottava fino a € 150.000; la nona fino a € 250.000 e, in ultimo, la decima per quelli superiori a € 250.000.

Ciascun deputato ha inoltre l'obbligo di comunicare al Presidente del *Bundestag* le donazioni¹³ che in un anno superino € 5.000, con l'indicazione del nome e dell'indirizzo del finanziatore, nonché dell'importo complessivo. Nel caso in cui il valore complessivo di una singola donazione o di più donazioni dello stesso finanziatore superi nell'anno € 10.000, il Presidente del *Bundestag* ne rende pubblico l'ammontare e la provenienza sia nel Manuale ufficiale che sul sito del *Bundestag*¹⁴.

Sulla questione della denuncia delle attività svolte parallelamente al mandato parlamentare e dei proventi da queste derivanti è intervenuto anche il Tribunale costituzionale federale, che, con la sentenza del 4 luglio 2007 (2 BvE 1/06), ha respinto con il voto di quattro giudici contro quattro (caso di stallo in cui non si può accertare una violazione della Legge fondamentale), i ricorsi interorganici presentati da nove deputati contro lo stesso *Bundestag* in merito alla decisione di obbligare i suoi componenti a rendere pubbliche tutte le loro entrate derivanti da attività extra-parlamentari e contro le relative sanzioni. I deputati hanno infatti sollevato una questione di compatibilità costituzionale del § 44a, comma 1, della legge sullo *status* giuridico dei deputati (esercizio del mandato parlamentare), dei §§ 44a, comma 4, e 44b della legge medesima e, insieme, dei §§ 1 e 3 dell'Allegato 1 al Regolamento del *Bundestag* (denuncia e pubblicazione delle attività professionali, in particolare quelle collaterali, e dei relativi introiti percepiti dai deputati), nonché delle disposizioni applicative emanate dal

¹³ Per quanto riguarda l'ammissibilità delle donazioni, anche ai deputati si applicano le limitazioni previste dall'art. 25, commi 2 e 4 della legge sui partiti politici (*Parteiengesetz – PartG*).

¹⁴ Al Presidente del *Bundestag* sono attribuiti poteri sanzionatori nel caso in cui i deputati non osservino i loro doveri. Le sanzioni in cui possono incorrere vanno dalla semplice ammonizione al pubblico rimprovero, fino all'infrazione di ammende. Nel caso in cui attività o redditi soggetti ad obbligo di notifica non vengano dichiarati, l'Ufficio di Presidenza può comminare una sanzione pecuniaria, il cui ammontare può eguagliare la metà dell'indennità annuale di deputato (§ 44a, comma 4 AbgG). Spetta poi al Presidente del *Bundestag* rendere esecutiva l'ammenda mediante un atto amministrativo.

Presidente del *Bundestag* e delle sanzioni previste nella legge sopra citata e nel § 8 dell'Allegato 1. I ricorrenti ritenevano che tutte queste disposizioni non fossero conformi, in particolare, alle garanzie dello *status* di deputato sancite nell'art. 38, comma 1, secondo periodo (divieto di mandato imperativo) e nell'art. 48, comma 2 della Legge fondamentale.

Si segnala al riguardo che, con la ventiseiesima legge di modifica dell'*Abgeordnetengesetz* del 22 agosto 2005, era stato riformulato l'art. 44a (nella sezione decima intitolata "*Indipendenza del deputato*") espressamente dedicato all'esercizio del mandato parlamentare, che rappresenta il fulcro dell'attività di ciascun membro del *Bundestag*, al fine di ulteriormente estendere gli obblighi di notifica e pubblicazione. Fermo restando tale impegno primario, è in linea di massima consentito l'esercizio di attività professionali o di altro genere. Da molti anni la prassi e la giurisprudenza sono orientate nel senso che i compiti di un deputato debbano rappresentare un lavoro a tempo pieno. Rientra tuttavia nella sfera di libertà del parlamentare la possibilità di continuare a svolgere una professione che, nella maggior parte dei casi, egli ha già esercitato in precedenza (l'incompatibilità tra attività ed esercizio del mandato vale solo per i dipendenti dello Stato, che sono collocati in aspettativa in seguito all'accettazione del mandato, § 5 AbgG).

Nel caso in esame, la metà dei giudici del secondo Senato ha sottolineato che il principio della libertà di mandato (art. 38, comma 1, LF) comporta, non solo diritti, ma anche obblighi, e rigetta quindi l'interpretazione dei ricorrenti secondo cui le attività professionali collaterali sarebbero particolarmente incoraggiate dalla costituzione. Per gli altri quattro giudici, invece, il radicamento sociale dei parlamentari si dispiega in modo particolare attraverso la possibilità di svolgere attività parallele al mandato parlamentare, perché in questo modo i guadagni aumentano la libertà di mandato, in quanto slegano il parlamentare da eccessivi obblighi di "riconoscenza" verso il partito di appartenenza per garantirsi la rielezione e quindi il sostentamento.

Quello che tuttavia emerge nella sentenza del *Bundesverfassungsgericht*, e che sembra conciliare in ultima analisi le posizioni contrapposte al suo interno, è la necessità che il mandato parlamentare e l'indipendenza del deputato debbano essere posti al centro dell'attività di ciascun deputato, il quale è pertanto obbligato ad evitare i conflitti di interesse che potrebbero insorgere a seguito di attività remunerate svolte al di fuori del mandato. La sentenza esorta quindi i deputati, qualora fosse necessario ma anche in caso dubbio, a non intraprendere attività che potrebbero dar luogo a tali conflitti piuttosto che rinunciare all'esercizio del mandato parlamentare.

REGNO UNITO

I dati pubblicati si limitano essenzialmente allo stipendio percepito dal funzionario per lo svolgimento del proprio lavoro; sono pubblicati anche dati relativi ai premi assegnati per il rendimento. Il *Civil Service Code* – il codice deontologico che governa il comportamento dei funzionari secondo un approccio fondato su principi generali, e non su regolamentazioni dettagliate – non reca alcun obbligo di pubblicizzare l’assunzione (o la conservazione) di ulteriori incarichi da parte dei funzionari pubblici¹⁵, né tantomeno la remunerazione da essi derivata¹⁶. Eventualmente, la sussistenza degli incarichi può essere scoperta su richiesta apposita avanzata in base al *Freedom of Information Act 2000*.

Per quanto riguarda invece i ministri, è necessario pubblicare non solo i loro stipendi, ma anche le dichiarazioni dei loro interessi¹⁷. Sono divulgati anche gli stipendi dei parlamentari (sia della Camera dei Comuni che dei *Lords*), nonché le loro pensioni e le richieste di rimborso spese relativamente alla gestione dei loro uffici, dei loro dipendenti, del loro alloggio e delle spese di trasporto¹⁸. Il Ministero di giustizia pubblica gli stipendi dei giudici per fascia (senza identificativi)¹⁹.

Per quanto riguarda le autorità locali, i dati da pubblicare sono precisati nel *Local Government Transparency Code 2015*²⁰, vincolante dal 31 ottobre 2014²¹. Oltre ai dati summenzionati (v. *supra*), a far tempo dall’entrata in vigore del

¹⁵ Si v. ad esempio il caso recente di John Manzoni: R. MASON – R. NEATE, *Civil service boss John Manzoni to keep his brewery directorship*, in *The Guardian*, 10 ottobre 2014, <https://www.theguardian.com/politics/2014/oct/10/civil-service-boss-john-manzoni-sabmiller-director>.

¹⁶ L’eventuale assunzione di un ulteriore incarico da parte di un funzionario pubblico deve però essere approvata dai superiori dello stesso funzionario.

¹⁷ L’anzidetta informazione è reperibile *on line* alla pagina https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/728991/page_35_remuneration_salary_benefits_in_kind_and_pensions_of_ministers.csv/preview.

¹⁸ PARLIAMENT, *Pay and expenses for MPs*, <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/members/pay-mps/>.

¹⁹ Per i dati relativi al 2017-2018, v. <https://www.gov.uk/government/publications/judicial-salaries-and-fees-2017-to-2018>.

²⁰

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/408386/150227_PUBLICATION_Final_LGTC_2015.pdf.

²¹ La vincolatività del codice, o, meglio, delle sue versioni precedenti, è stabilita nel *Local Government, Planning and Land Act 1980*.

sopracitato *Code*, nel 2015, le autorità locali hanno l'ulteriore obbligo di pubblicare i dati (o un collegamento ad una pagina che li specifichi) sui propri siti *Internet*, assieme ad un elenco delle responsabilità relative alle rispettive cariche e delle informazioni sui premi per rendimento ed altri *benefit*, per tutti i dipendenti il cui stipendio ecceda le 50.000 sterline annue. Infine, le autorità locali devono anche pubblicare informazioni relative ai motivi per il differenziale retributivo tra i diversi ruoli del personale.

SPAGNA

a) I dati economici richiesti dalla legge statale sulla trasparenza

La legge sulla trasparenza n. 19/2013 è una legge *básica*; le sue garanzie si applicano, come *standard* minimo, a tutte le amministrazioni, a prescindere dal loro ambito territoriale. Tuttavia, per capire quali siano i dati economici che si debbono o possono rendere pubblici è necessario ricostruire la disciplina settoriale – statale, autonoma o locale – che si applica alle differenti cariche elettive, ai titolari di incarichi di governo ed agli *altos cargos* assimilati ad essi, ecc., e si devono altresì valutare altre norme in materia di trasparenza. Difatti, l'art. 5, comma 2, della legge n. 19/2013 stabilisce che gli obblighi riguardanti la pubblicità attiva non pregiudicano l'applicazione della normativa autonoma o di altre disposizioni specifiche che prevedano un regime più ampio in materia.

La legge sulla trasparenza n. 19/2013 esige la pubblicazione di informazioni istituzionali ed organizzative dei soggetti cui si applica, tra cui quella dei loro organigrammi, dai quali si identificano i responsabili dei differenti organi, con indicazione del loro profilo e della loro carriera professionale (art. 6, comma 1).

Per quanto riguarda l'informazione economica, vi è l'obbligo di divulgare attivamente:

– l'informazione relativa alle remunerazioni percepite annualmente dagli *altos cargos* e dai massimi responsabili dei soggetti inclusi nell'ambito di applicazione del titolo I, nonché delle indennità eventualmente percepite al momento di cessazione della carica o dell'incarico (all'art. 8, comma 1, paragrafo *f*); e

– le dichiarazioni annuali dei beni e delle attività dei rappresentanti locali, nei termini previsti dalla legge n. 7/1985²², del 2 aprile, regolatrice delle *bases* del regime locale. Qualora i regolamenti non stabiliscano come rendere pubbliche queste dichiarazioni, si applicano le disposizioni sul conflitto di interessi previste per l'amministrazione generale dello Stato generale. In ogni caso, la legge precisa che saranno omessi i dati sulla concreta ubicazione dei beni immobili e verrà garantita la *privacy* e la sicurezza dei loro proprietari (all'art. 8, comma 1, paragrafo *h*).

Nonostante la legge sulla trasparenza esiga solo la pubblicazione dei dati economici relativi ai massimi responsabili dei soggetti cui si applica, degli *altos cargos* e dei rappresentanti locali, è interessante notare che il legislatore ha voluto che l'informazione che sia oggetto con maggiore frequenza di richieste di accesso sia pubblicata²³ (art. 10), affinché i doveri di trasparenza rispondano quanto più possibile agli interessi della cittadinanza.

L'art. 5, comma 3, dispone che alla pubblicità attiva si applicano i limiti del diritto di accesso e quelli derivanti dal diritto alla protezione dei dati personali (v. *infra*). Quando l'informazione contenga dati personali specialmente protetti, la pubblicità potrà avvenire solo previa dissociazione dei dati.

b) Casi concreti

Poiché le disposizioni della legge statale sulla trasparenza non sono le uniche fonti normative applicabili, si cercherà di offrire, di seguito, una panoramica relativa a quali siano i dati economici relativi a differenti categorie che debbono essere pubblicati attivamente.

i) I parlamentari

L'art. 160 della legge organica n. 5/1985²⁴, del 19 giugno, sul regime elettorale generale, prevede che i deputati ed i senatori debbano sottoscrivere una

²² Il testo consolidato della legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>. V. in particolare l'art. 75.

²³ Nel caso, ad esempio, del Tribunale costituzionale, queste informazioni possono essere consultate alla pagina https://www.tribunalconstitucional.es/es/transparencia/informacion-publica/Paginas/03_Resoluciones%20dictadas.aspx?fc=ResolucionDictadaAnnoExpediente&fn=2018.

²⁴ Il testo consolidato della legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>.

dichiarazione di tutte le attività che possono costituire causa di incompatibilità, unitamente alle attività che determinano un reddito, ed una dichiarazione dei beni patrimoniali posseduti, all'inizio ed alla cessazione della carica, nonché quando avvengano cambiamenti. Le dichiarazioni sui beni e sui redditi, da riportare su un apposito modello approvato dagli Uffici di presidenza di entrambe le camere in riunione congiunta²⁵, sono iscritte nel *Registro de intereses* di ogni camera.

Nella redazione attuale, la legge organica dispone che il contenuto di questi registri sia pubblico, ma fino al 2011 era esclusa la pubblicità riguardante i beni patrimoniali.

Il modello pubblico di dichiarazione di beni e redditi di deputati e senatori dell'attuale legislatura²⁶ contiene le seguenti informazioni: dati identificativi del parlamentare, ivi compreso lo stato civile e l'eventuale regime economico matrimoniale; origine, motivazione ed importo dei redditi (retribuzioni nette, dividendi e partecipazioni in società, interessi, depositi ed attivi finanziari, ed altre); saldo della dichiarazione dei redditi; beni di natura urbana o rurale di proprietà propria o di proprietà di una società non quotata in borsa in cui il parlamentare partecipi (con indicazione del tipo di bene e della provincia o Stato estero dove è ubicato; si omettono, tuttavia, i dati relativi alla localizzazione del bene); depositi in conti correnti o altri (senza indicare presso quale ente di credito); obbligazioni ed azioni, società partecipate con più del 5% da altre società proprietà in tutto o in parte del parlamentare; veicoli, navi e aeronavi, altri beni, redditi o diritti di contenuto economico non elencati; debiti e obbligazioni patrimoniali; altre osservazioni.

I dati sul trattamento economico dei parlamentari (retribuzione, diarie, spese di rappresentanza e di libera disposizione, ecc.) sono pubblicati in forma aggregata, e quindi non attribuibili ai singoli²⁷. Anche le informazioni sulle spese di trasferta, nazionali ed internazionali, sono solitamente indicate in termini complessivi²⁸.

²⁵ V. l'*acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado* del 19 luglio 2011, http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CORT/BOCG/A/CG_A455.PDF#page=2.

²⁶ Cfr. http://www.congreso.es/docu/docbienes/formulario2_bienes_rentas_XII.pdf.

²⁷ Per quanto riguarda i deputati, v. l'informazione pubblicata *on line* alla pagina http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/RegEcoyProtSoc/regim en_economico_diputados.pdf, con riferimento ai senatori, v. <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/regimeneconomico/index.html#3>.

²⁸ Cfr. <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Transparencia/InfEco> e http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/regimeneconomico/detalle/index.html?id=GASTOS_DESPLAZAMIENTOS_SENADO.

Informazioni simili sono pubblicate nelle pagine *web* delle assemblee legislative delle Comunità autonome, tuttavia è possibile notare alcune differenze e particolarità. Ad esempio, sono più complete le informazioni sulle dichiarazioni Irpef dei deputati nei modelli pubblici delle assemblee legislative dell'Estremadura²⁹ e dell'Andalusia; l'assemblea di Madrid³⁰ pubblica il cedolino di ogni deputato (cancellando i dati della carta di identità ed il numero della previdenza sociale), nonché le spese per trasferte fuori dalla Comunità autonoma; l'art. 16, comma 4, del regolamento del Parlamento dell'Andalusia³¹ prevede che i deputati autonomici possano presentare, oltre alle dichiarazioni di attività e di beni richieste dalla legge elettorale andalusa, la dichiarazione dei redditi del relativo coniuge o *partner* iscritto al registro delle coppie di fatto, ma, in questo caso, le dichiarazioni potranno essere pubblicate nel portale di trasparenza dell'assemblea solo previo consenso espresso degli interessati. L'art. 20, comma 3, del regolamento del Parlamento basco³² esclude, invece, la pubblicazione delle dichiarazioni dei beni patrimoniali dei deputati (scelta, questa, dettata con molta probabilità da motivi di sicurezza).

ii) I membri del Governo ed i titolari di *altos cargos*

L'art. 4, comma 1, della legge n. 3/2015, del 30 marzo, di disciplina dell'esercizio degli *altos cargos* presso l'amministrazione generale dello Stato, ribadisce l'obbligo di pubblicare le remunerazioni previsto nella legge statale sulla trasparenza.

Ulteriori disposizioni sono previste nell'art. 21, comma 5, secondo il quale il contenuto delle dichiarazioni di beni e di diritti patrimoniali dei membri del

²⁹ L'art. 18, comma 1, del regolamento esclude esplicitamente che si possano pubblicare i seguenti dati: il numero della carta di identità, il numero di conto corrente, il domicilio, dati riguardanti la vita privata, i dati del coniuge o di altre persone conviventi. Il testo del regolamento, novellato nel 2015, è reperibile *on line* alla pagina http://www.asambleax.es/descargas/normativa/REGLAMENTO_ASAMBLEA_EXTREMADURA_2015_CORR-MOD-RESOL.pdf.

³⁰ L'informazione è reperibile *on line* alla pagina <http://www.asambleamadrid.es/ES/QueEsLaAsamblea/ComposiciondeLaAsamblea/LosDiputados/Paginas/RetribucionesDiputados.aspx>.

³¹ La disposizione è stata novellata nel 2014. Cfr. <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=coleccion&id=14380&cley=00>.

³² Il testo del regolamento è reperibile *on line* alla pagina <http://www.legebiltzarra.eus/portal/es/web/eusko-legebiltzarra/conoce-el-parlamento/el-reglamento-del-parlamento-vasco>.

Governo, dei segretari di Stato e dei restanti *altos cargos* sarà pubblicato nei fogli ufficiali (quindi, anche *on line*), nei termini previsti dal regolamento di attuazione della legge. Per quanto riguarda i beni patrimoniali, si pubblica una dichiarazione comprensiva della loro situazione patrimoniale, omettendosi i dati relativi alla localizzazione dei beni e salvaguardando la *privacy* e la sicurezza dei loro titolari.

Il regolamento di attuazione della legge sugli *altos cargos* è stato approvato dal regio decreto n. 1208/2018³³, del 28 settembre, ed il 29 settembre 2018 è stata pubblicata la risoluzione del 26 settembre 2018 della Segreteria di Stato della funzione pubblica³⁴, che, in base all'anzidetto art. 21, comma 5, contiene la dichiarazione di beni e diritti patrimoniali dei titolari di circa 1.400 *altos cargos*, informazioni che non erano state pubblicate dal 2014, nonostante in alcuni casi potessero reperirsi nelle pagine *web* istituzionali o nei portali di trasparenza.

Le dichiarazioni dei titolari di *altos cargos* statali³⁵ contengono le seguenti informazioni: importo dei beni immobili, depositi ed altri attivi finanziari in enti di credito, azioni ed altre partecipazioni in società o persone morali, assicurazioni sulla vita, altri beni di contenuto economico ed importo del loro passivo.

Informazioni più complete sono spesso fornite volontariamente nelle pagine *web* istituzionali³⁶, a dimostrazione degli impegni di trasparenza con la cittadinanza.

A livello autonomico, per citare alcuni esempi, i dati contenuti nella dichiarazione di beni e diritti patrimoniali dei titolari degli *altos cargos* dei Paesi baschi sono riservati, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 1/2014, del 26 giugno, recante il codice di condotta e sui conflitti di interesse degli incarichi pubblici, ma talvolta ne è stato pubblicato un riassunto³⁷; in Galizia, viene pubblicata una dichiarazione di beni patrimoniali che è uno estratto di quella più ampia che gli

³³ Il testo del regolamento è reperibile *on line* alla pagina https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-13186.

³⁴ Il testo è reperibile *on line* alla pagina https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-13218.

³⁵ Che condensa le informazioni raccolte nel modello n. 4 contenuto nell'*orden* HAP/1176/2015, del 15 giugno, <https://www.boe.es/boe/dias/2015/06/19/pdfs/BOE-A-2015-6790.pdf>.

³⁶ Ad esempio, l'ex Presidente del governo Mariano Rajoy aveva pubblicato le sue dichiarazioni Irpef e patrimoniali in <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/biografia/Paginas/070213rentaypatrimonio.aspx>.

³⁷ Com'è avvenuto nel 2015 http://www.jusap.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/declaracion_actividad_bienes/es_def/djuntos/Bases_Imponibles_2014_20151117_es.xlsx.

altos cargos sono tenuti a presentare (contiene dati relativi all'attivo – valore catastale dei beni immobili, valore totale di altro beni – e passivo)³⁸; l'art. 12 della legge n. 3/2005, dell'8 aprile, sulle incompatibilità dei titolari degli *altos cargos* dell'amministrazione della Giunta dell'Andalusia e sulla dichiarazione di attività, beni, interessi e retribuzioni di *altos cargos* e di altre cariche pubbliche obbliga a pubblicare le loro dichiarazioni Irpef e l'imposta sul patrimonio, e rende possibile la pubblicazione dell'informazione relativa ai loro coniugi o *partners* di fatto, previa acquisizione del consenso di questi³⁹.

iii) Le cariche elettive locali

Il problema diffuso della corruzione locale ha fatto sì che la legge statale sulla trasparenza, oltre ad esigere l'informazione sulle retribuzioni dei titolari di *altos cargos* e dei responsabili dei soggetti cui si applica, abbia imposto la pubblicazione delle dichiarazioni annuali dei beni e delle attività dei rappresentanti locali.

Il 4 ottobre 2018, il Ministero della politica territoriale e della funzione pubblica ha reso pubblica⁴⁰ l'informazione relativa alla retribuzione di più di ottomila cariche elettive comunali e provinciali. Gli elenchi non contengono i dati nominativi dei titolari, ma solo quelli identificativi della carica⁴¹.

³⁸ V. l'allegato 4 dell'*orden* del 3 marzo 2016, recante i modelli ufficiali di dichiarazioni che devono presentare gli *altos cargos*, incluso nell'ambito di applicazione della legge galiziana n. 1/2016, del 18 gennaio, sulla trasparenza ed il buon governo, https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20160304/AnuncioCA01-030316-0001_es.html.

³⁹ Il testo consolidato della legge andalusa è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-7987>.

L'art. 12, comma 4, novellato nel 2016, così recita: “Gli *altos cargos* ed altre cariche pubbliche potranno presentare anche le autoliquidazioni tributarie dei loro coniugi o dei *partners* debitamente iscritti [nel registro delle coppie di fatto], che saranno disponibili solo nel Registro di attività, beni, interessi e retribuzioni e non saranno oggetto della pubblicità di cui all'art. 14 di questa legge. Potrà darsi pubblicità a queste dichiarazioni nel Portale [di trasparenza] della Giunta dell'Andalusia solo con il consenso esplicito del coniuge o del *partner*, salvaguardando sempre quegli estremi che riguardano il diritto alla *privacy* degli interessati o di terzi, nonché i dati protetti dalla normativa vigente, con il che la pubblicità sarà effettuata solo dopo la dissociazione dei dati cui si fa riferimento, con esplicito riferimento a tale circostanza”. Per ulteriori approfondimenti, v. l'*Instrucción Conjunta* n. 1/2017, del 20 dicembre, della *Viceconsejería de la Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática y de la Secretaría General para la Administración Pública*, sull'applicazione dell'art. 12, <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/3/20>.

⁴⁰ Il comunicato stampa è reperibile *on line* alla pagina <http://www.seat.mpr.gob.es/portal/prensa/actualidad/noticias/2018/10/20181005.html>.

⁴¹ Gli elenchi sono reperibili alla pagina e l'elenco, http://www.hacienda.gob.es/ES/CDI/Paginas/CostePersonalPensiones/ISPA_ejercicio2017.aspx. Informazioni contenenti dati

iv) Gli impiegati pubblici

La legge statale sulla trasparenza contempla l'obbligo di informare circa l'organizzazione dei soggetti cui si applica, e si è soliti pubblicare le relazioni concernenti i posti di lavoro. Spesso, e nonostante la legge statale non faccia accenno a questo particolare, si includono tra le informazioni economiche le retribuzioni che spettano ai differenti livelli o contratti di lavoro⁴². Si tratta solitamente di dati aggregati.

Nel caso delle Canarie, questa possibilità è divenuta un obbligo. L'art. 21 della legge n. 12/2014⁴³, del 26 dicembre, sulla trasparenza e sull'accesso all'informazione pubblica della Comunità autonoma delle Canarie, prevede che si pubblichino informazioni sulle retribuzioni del personale, di ruolo o a contratto, differenziando tra i vari livelli di funzionari.

L'art. 13, comma 2, paragrafo *a*), della legge n. 12/2014, del 16 dicembre⁴⁴, sulla trasparenza e sulla partecipazione della cittadinanza della Comunità autonoma della Regione di Murcia, novellato nel 2016, va anche oltre. La disposizione prevede, infatti, che, in materia di risorse umane, si rendano pubbliche: le relazioni concernenti i posti di lavoro riferiti ad ogni tipologia di personale, con indicazione delle persone che occupano i posti, specificando se si tratti di impiego come titolare (con indicazione della data di inizio e fine) o come supplente (indicando la data di inizio e fine e, se del caso, quale sia il dipendente pubblico per il quale si ha la supplenza), e le retribuzioni annuali (fisse, periodiche e variabili) dell'esercizio in corso e di quello precedente.

nominativi possono essere invece reperibili nelle pagine *web* degli enti locali. Ad esempio, nel comune di Madrid: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/El-Pleno/Composicion/Corporacion-actual/Concejales-2015?vnextfmt=default&vnextoid=676f7c8d4667d410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vnextchannel=f2b2f3334ed72210VgnVCM2000000c205a0aRCRD&idioma=es&vnextrefresh=1>.

⁴² Per ulteriori su come il diritto alla protezione dei dati personali debba cedere o meno di fronte alle esigenze di accesso all'informazione pubblica, secondo il tipo di posto che abbia l'interessato, v. *infra*.

⁴³ Il testo consolidato è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-1114>.

⁴⁴ Il testo consolidato è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-184&p=20160520&tn=1#a13>. Per ulteriori approfondimenti, v. *infra*.

LE SEDI DI PUBBLICAZIONE

AUSTRIA

Soltanto i proventi dei membri del *Nationalrat* e del *Bundesrat* e, analogamente, quelli dei membri dei *Landtage* vengono pubblicati in maniera individuale e personalizzata (essendo stata peraltro dichiarata inapplicabile la disposizione di cui all'art. 8 BezBegrBVG da parte della Corte costituzionale: v. *supra*). I proventi da dichiarare e pubblicare sono in particolare quelli aggiuntivi al compenso che ciascun membro riceve per la carica secondo quanto stabilito dalla legge.

In base all'art. 9 della BezBegrBVG, il Presidente del *Nationalrat* e quello del *Bundesrat* devono inserire in una lista pubblica le notifiche effettuate dai membri del *Nationalrat* e del *Bundesrat* in base all'art. 6, commi 2 e 4, della legge sulla trasparenza e l'incompatibilità. I rispettivi introiti indicati dai soggetti devono poi essere pubblicati in conformità con l'art. 6, comma 5 (categorie di compensi progressive), della legge sulla trasparenza e incompatibilità.

L'elenco viene pubblicato *on line* sul sito del parlamento austriaco alla pagina: <https://www.parlament.gv.at/WWER/NR/UTrag/index.shtml#Z1>, dove si rinvia poi anche alle singole schede biografiche dei parlamentari indicati.

L'obbligo di pubblicazione degli introiti notificati esiste anche in capo ai membri dei *Landtage* (i parlamenti dei *Länder*): i presidenti delle assemblee possono decidere di quale forma di pubblicazione avvalersi.

FRANCIA

I dati devono essere depositati presso l'Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica¹, una autorità amministrativa indipendente creata nel 2013 in sostituzione della *Commission pour la transparence financière de la vie politique*, che era stata instaurata con la legge n. 88-227 del 11 marzo 1988 (v. *infra*).

Una volta depositati mediante l'applicazione c.d. *ADEL*², l'Alta autorità inizia la procedura di verifica e di controllo del patrimonio e degli interessi dichiarati.

¹ I dati sono reperibili *on line* alla pagina <https://www.hatvp.fr/consulter-les-declarations/>.

² L'applicazione è accessibile *on line*, per le persone sottoposte all'obbligo di dichiarazione, alla pagina <https://declarations.hatvp.fr/#/>.

Per i membri del Governo, la procedura inizia con la verifica delle dichiarazioni. Si procede, poi, a uno scambio con l'amministrazione fiscale e con i dichiaranti prima dell'esame delle dichiarazioni da parte del collegio. La procedura si conclude con l'anonimizzazione e la pubblicazione delle dichiarazioni.

Per tutti gli altri dichiaranti, la procedura inizia sempre con la verifica delle dichiarazioni per poi continuare con la ricerca delle informazioni, uno scambio con i dichiaranti ed un esame da parte del collegio.

Alcune dichiarazioni vengono pubblicate sul sito *internet* dell'Alta autorità e indicizzate su un motore di ricerca (in funzione del criterio geografico, o del nome)³. Si tratta delle dichiarazioni di patrimonio e di interessi dei membri del Governo e dei membri dell'Alta autorità stessa. Le dichiarazioni patrimoniali dei deputati e dei senatori sono consultabili presso le prefetture, mentre le dichiarazioni di interessi sono pubblicate sul sito dell'Alta autorità. Le dichiarazioni patrimoniali dei deputati europei e degli amministratori locali non sono rese pubbliche, mentre lo sono le dichiarazioni di interessi. Infine, per tutti gli altri dichiaranti, né la dichiarazione di patrimonio né quella di interessi sono rese pubbliche.

Per le dichiarazioni rese pubbliche, alcuni elementi vengono soppressi, come il nome del congiunto, i dati personali (numero di telefono, indirizzo, mail e indirizzo dei beni immobili), l'indirizzo della banca e i numeri di conto, gli eventuali commenti dei dichiaranti qualora sia precisato che sono destinati unicamente all'Alta autorità e tutte le informazioni supplementari, qualora non siano esigibili o necessarie alla comprensione degli elementi dichiarati.

GERMANIA

Come illustrato, i compensi della maggior parte dei titolari di funzioni pubbliche (funzionari, giudici, soldati, membri del governo) non vengono divulgati. Sono tuttavia astrattamente determinabili in base alla legge (si veda la legge sul compenso dei funzionari pubblici – *Bundesbesoldungsgesetz* – ed i relativi allegati, disponibile *on line* alla pagina: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/BJNR011740975.html>; circa il “compenso” dei vari membri del governo viene in rilievo il *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der*

³ Il motore di ricerca è reperibile *on line* alla pagina <https://www.hatvp.fr/consulter-les-declarations/#rechercher>.

*Bundesregierung, - Bundesministergesetz, BminG - del 27 luglio 1971 [BGBl. I p. 1166], da ultimo modificato il 17 luglio 2015 [BGBl. I p. 1322], in particolare l'art. 11, disponibile on line alla pagina <https://www.gesetze-im-internet.de/bming/BJNR004070953.html>, in combinazione con il *Bundesbesoldungsgesetz*).*

Il “compenso” del Presidente federale viene pubblicato sul sito del *Bundespräsident* (<http://www.bundespraesident.de/DE/Service/Fragen-und-Antworten/fragen-und-antworten-node.html#doc1894320bodyText5>).

a) La disciplina per i membri del *Bundestag*

Le dichiarazioni presentate dai deputati nell'adempimento degli obblighi previsti nelle norme di comportamento sono, come accennato, pubblicate sia nel Manuale ufficiale (parte seconda) che sul sito del *Bundestag*, nelle pagine dedicate alle schede biografiche dei singoli parlamentari.

Nel caso in cui il valore complessivo di una singola donazione o di più donazioni dello stesso finanziatore superi nell'anno € 10.000, il Presidente del *Bundestag* ne rende pubblico l'ammontare e la provenienza sia nel Manuale ufficiale che sul sito del *Bundestag*.

Inoltre, i contributi finanziari a favore dei deputati vengono indicati sul sito del *Bundestag* in maniera astratta (cfr. https://www.bundestag.de/abgeordnete/mdb_diaeten/1334e/260800).

b) La disciplina per gli amministratori delle assicurazioni sanitarie statali e le relative associazioni

Il compenso (base e parte variabile, suppletiva) degli amministratori e dei membri del comitato direttivo delle varie assicurazioni della sanità pubblica (*gesetzliche Krankenkassen*) nonché delle associazioni delle assicurazioni viene reso pubblico ogni secondo anno nella Gazzetta federale (*Bundesanzeiger*, disponibile anche on line alla pagina <https://www.bundesanzeiger.de/ebanzwww/wexsservlet>) ed in alcune circolari interne nelle comunicazioni delle associazioni federali, tuttavia *senza* indicazione di nomi e dati personali.

REGNO UNITO

A livello centrale, i dati vengono pubblicati dai singoli organi governativi nella forma di insiemi di dati sul portale *Internet* <http://data.gov.uk>⁴, istituito appositamente dall'Esecutivo britannico allo scopo di raccogliere e facilitare la consultazione dei dati. Con pochissime eccezioni⁵, i dati sono pubblicati in forma aperta, indicizzata e liberamente consultabile da tutti, senza il bisogno di iscriversi o di versare una quota di consultazione. Circa tre quarti dei dati sono pubblicati in formato leggibile da dispositivo automatico e non protette (formati CSV o XML), facilitandone il trattamento. Il portale prevede un sistema di ricerca.

L'*Open Government Licence* (OGL) fa parte dello *UK Government Licensing Framework* e permette l'accesso gratuito, permanente e non esclusivo al materiale divulgato ai sensi della licenza. L'86% dei dati pubblicati sul sito <http://data.gov.uk> è tutelato dall'OGL.

L'Esecutivo si è concentrato sulla pubblicazione di dati in forma grezza, affidandosi, per quanto riguarda la facilitazione del loro trattamento, allo sviluppo di prodotti e servizi *Internet*, quali ad esempio *app* telefoniche, da parte di soggetti terzi.

I dati relativi alle autorità locali possono essere reperiti anche sul portale LG Inform (<https://lginform.local.gov.uk>), in un'ampia varietà di visualizzazioni a seconda della tipologia di informazione: mappe, grafici e tabelle scaricabili in diversi formati.

Tra le critiche mosse al sistema attuale, si registrano osservazioni secondo cui i dati sarebbero poco fruibili nella forma attuale, nel senso che per diversi motivi – tra cui la disomogeneità nelle tipologie di dati effettivamente richiesti ai diversi soggetti entro lo stesso ambito del settore pubblico, l'incompletezza, la non-

⁴ Quelli relativi ai parlamentari sono reperibili sul sito dell'*Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA), <http://www.theipsa.org.uk/mp-costs/>, mentre quelli relativi al settore giudiziario sono pubblicati dal Ministero di giustizia e visionabili sul sito dell'Esecutivo britannico; quelli riguardanti gli anni 2017-2018 sono disponibili alla pagina <https://www.gov.uk/government/publications/judicial-salaries-and-fees-2017-to-2018>.

⁵ Ovvero limitatamente ai *trading funds*, quegli enti pubblici (agenzie, dipartimenti o sezioni di dipartimenti) che hanno il potere di gestire le proprie spese ed entrate in maniera indipendente, senza finanziamenti approvati dal legislatore. Tra tali enti si possono annoverare l'*Ordnance Survey* (l'ente pubblico incaricato della cartografia della regione), il *Met Office* (che offre servizi meteorologici), il *Land Registry* (il catasto nazionale) ed il *Companies House* (il registro delle imprese), ma non rientrano tra i dati venduti quelli relativi all'operato ed organizzazione interni dei singoli enti.

comparabilità, la natura altamente tecnica, ecc. – l'utente medio potrebbe non essere in grado di trattarli ed interpretarli in maniera agevole. Inoltre, essendo i dati reperibili fondamentalmente in rete, alla fascia della popolazione priva della possibilità di accedere ad *Internet* – tra cui, ad esempio, gli anziani, i disabili, gli indigenti – è preclusa la loro consultazione. Infine, l'Esecutivo non ha commissionato alcuno studio dei costi e dei benefici derivanti dalla pubblicazione dei dati, di talché il sistema attuale potrebbe soffrire di inefficienze e lacune⁶.

SPAGNA

Le informazioni rilevanti sull'attività dei soggetti elencati nell'art. 2, comma 1, della legge statale sulla trasparenza devono essere pubblicate ed aggiornate periodicamente (art. 5, comma 1). Le informazioni sottoposte all'obbligo di pubblicità attiva sono pubblicate in forma elettronica, nelle pagine *web* dei soggetti cui si applica⁷, in forma chiara, strutturata e comprensibile, preferibilmente utilizzando formati che permettano la loro riutilizzo. L'accesso deve essere gratuito e si deve garantire l'accessibilità alle persone affette da disabilità (art. 5, commi 4 e 5).

A livello statale, esiste un portale di trasparenza centralizzato, <http://transparencia.gob.es/>, dove sono presenti le informazioni economiche sottoposte all'obbligo di pubblicità attiva, concedendo uno spazio rilevante alle informazioni relative agli *altos cargos* (http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/AltosCargos.html). Anche le Comunità autonome e gli enti locali hanno creato portali di trasparenza⁸.

La disciplina settoriale sulle varie cariche ed incarichi può imporre anche la pubblicazione delle informazioni economiche nei fogli ufficiali (ad esempio, nel *Boletín Oficial del Estado*⁹ o delle Comunità autonome, nei diari ufficiali delle

⁶ HOUSE OF COMMONS COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS, *Implementing the transparency agenda: Tenth Report of Session 2012-13*, 2012, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/102/102.pdf>.

⁷ Ad esempio, le informazioni in materia di trasparenza del Tribunale costituzionale sono reperibili alla pagina <https://www.tribunalconstitucional.es/es/transparencia/Paginas/default.aspx>.

⁸ Si può accedere alla normativa autonoma ed ai relativi portali di trasparenza dalla pagina http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Comunidades-autonomas.html.

⁹ Si tenga presente che, in Spagna, l'importo delle retribuzioni pagate con fondi pubblici è stabilito dalla legge sul bilancio dello Stato, solitamente nel titolo III (*De los gastos de personal*).

Cortes e delle assemblee legislative autonome, ecc.), anche in versione elettronica, nonché nelle relazioni sull'attività annuale dell'organo o dell'amministrazione di cui si tratti¹⁰.

¹⁰ Il regio decreto n. 451/2012, del 5 marzo, recante la disciplina del regime retributivo dei vertici e dei dirigenti del settore pubblico imprenditoriale e di altri enti del settore pubblico statale, prevede che, fermi restando gli obblighi legali di pubblicità, i dati professionali dei dirigenti si pubblichino nella pagina *web* dell'ente; le loro retribuzioni saranno altresì incluse delle relazioni annuali sulla loro attività. Il testo consolidato del decreto è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-3164>.

LE FONTI

AUSTRIA

Un obbligo di pubblicazione degli introiti (aggiuntivi) dei membri del *Nationalrat* e *Bundesrat* (e analogamente dei membri dei *Landtage*) esiste quantomeno dall'entrata in vigore della BezBegrBVG del 1997, sebbene inizialmente la legge prevedesse l'inserimento in tale elenco solo degli introiti che superassero una certa soglia (oltre il 14% del compenso base mensile del membro del *Nationalrat* e *Bundesrat*).

Per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione del *Rechnungshof* di cui all'art. 8 BezBegrBVG, si rinvia a quanto illustrato in precedenza. A seguito della sentenza della Corte costituzionale del 28 novembre 2003, non trova più applicazione la previsione secondo cui si devono pubblicare anche i nomi dei beneficiari di introiti oltre una certa soglia.

FRANCIA

La prima legge relativa alla trasparenza della vita politica è stata adottata nel 1988¹. L'art. 1 prevedeva già che i membri del Governo dovessero depositare, entro i quindici giorni dalla loro nomina, una dichiarazione sulla loro situazione patrimoniale. Lo stesso valeva per i Presidenti dei consigli regionali, dell'Assemblea della Corsica, delle assemblee territoriali di Oltremare, dei consigli generali, delle assemblee esecutive dei territori d'Oltremare e, infine, per i sindaci dei comuni con più di 30.000 abitanti. L'art. 3 della medesima legge aveva creato la *Commission pour la transparence financière de la vie politique*. Tale commissione era composta dal vice-presidente del *Conseil d'État*, dal presidente della *Cour de cassation* e dal primo presidente della *Cour des comptes*. I dati trasmessi a tale autorità non erano, però, resi pubblici.

La questione della pubblicazione di dati economici relativi a titolari di funzioni pubbliche è stata sollevata solo nel 2010, più di vent'anni dopo l'adozione della prima legge in materia di trasparenza della vita politica, nell'ambito di un più ampio dibattito sulla prevenzione dei conflitti d'interesse delle (alte) cariche pubbliche, iniziato nel corso della presidenza Sarkozy (2007-2012). Con il decreto

¹ Legge n. 88-227 dell'11 marzo 1988 sulla trasparenza finanziaria della vita politica, reperibile on line alla pagina https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000321646.

n. 2010-1072, del 10 settembre 2010², è stata istituita la Commissione di riflessione per la prevenzione dei conflitti di interesse nella vita pubblica, che ha presentato la sua relazione finale al Presidente della Repubblica in data 26 gennaio 2011³. La relazione conteneva alcune proposte per prevenire e regolare i conflitti di interesse in cui potessero trovarsi membri del Governo, responsabili di enti e imprese pubbliche, funzionari pubblici⁴.

Il 6 aprile 2011, le *Bureau de l'Assemblée nationale* (ovvero l'ufficio di Presidenza) ha approvato il Codice deontologico⁵, nel quale sono enunciati i principi che i deputati si impegnano a rispettare (quali l'interesse generale, l'indipendenza, l'obiettività, la responsabilità, la probità e l'esemplarità). Il Codice è stato aggiornato nel 2016 con l'aggiunta di una disposizione alla fine dell'art. 1, la quale recita che "i deputati si astengono dall'utilizzare i locali o i mezzi dell'Assemblea nazionale per promuovere i loro interessi privati". Soprattutto, tra le nuove misure introdotte⁶, è stato aggiunto, alla fine dell'art. 7, l'obbligo per i deputati di presentare al "deontologo" le dichiarazioni relative a tutti i doni, agli inviti ad eventi sportivi o culturali o a vantaggi economici ricevuti da terzi di valore superiore a 150 euro e le dichiarazioni relative a qualsiasi invito ad accettare un viaggio da parte di terzi (persona fisica o giuridica). Tale dichiarazione deve essere trasmessa prima di aderire all'invito e deve essere accompagnata da informazioni circa il programma del viaggio e le modalità del suo finanziamento. Infine, si deve trasmettere una dichiarazione annuale sulle spese di mandato (*frais de mandat*), in riferimento alla quale, dopo un rapporto formulato dal "deontologo", il *Bureau*, su iniziativa del Presidente, può adottare misure appropriate.

² Il testo del decreto è reperibile *on line* alla pagina https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000022809497.

³ J.-M. SAUVÉ – D. MIGAUD – J.-C. MAGENDIE, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique. Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*, La Documentation française, gennaio 2011, reperibile *on line* alla pagina <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000051.pdf>.

⁴ V. Camera dei deputati, XVIII legislatura, *Il codice di condotta dei membri delle Camere basse in Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti d'America*, in Appunti. Biblioteca – Legislazione straniera, 20 giugno 2018, 1-5. La relazione è reperibile *on line* alla pagina <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/App18010.pdf>.

⁵ Il testo del *Code de déontologie des députés* è reperibile *on line* alla pagina <http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/25883/244571/version/5/file/code-deontologie.pdf>.

⁶ V. Camera dei deputati, XVIII legislatura, *op. cit.*, 2.

Il Senato, invece, ha introdotto alcune regole di deontologia direttamente nell'*Instruction générale du Bureau* e, nel mese di marzo 2018, è stata approvata la proposta di risoluzione sugli obblighi deontologici e sulla prevenzione dei conflitti di interesse dei senatori. Il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato su tale proposta in data 5 luglio 2018 con la decisione n. 2018-767 DC⁷.

Ad oggi, però, la disciplina della pubblicazione dei dati economici è fondata sulle due leggi adottate l'11 ottobre nel 2013, ovvero la legge organica n. 2013-906⁸ e la legge n. 2013-907 sulla trasparenza della vita pubblica⁹, adottate in seguito alla sentenza del *Conseil constitutionnel* n. 675/676 DC del 9 ottobre 2013.

Il 20 aprile 2016, il Parlamento ha adottato la legge n. 2016-483, sulla deontologia e sui diritti e gli obblighi dei funzionari, che estende ai funzionari ed ai membri delle giurisdizioni amministrative e finanziarie i dispositivi di prevenzione dei conflitti di interesse definiti nella legge sulla trasparenza della vita pubblica del 2013. La legge estende, inoltre, le competenze della commissione di deontologia della funzione pubblica, conferendole alcune prerogative in materia di conflitti di interessi e di controllo dei funzionari che decidano di andare a lavorare nel settore privato¹⁰.

Per un quadro più preciso delle fonti che fondano l'obbligo o la possibilità di pubblicità dei dati economici relativi a titolari di funzioni pubbliche, non può che rinviarsi alla pagina del sito dell'Alta autorità sulla normativa di riferimento¹¹.

⁷ Il testo della sentenza è reperibile *on line* alla pagina https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2018767dc/2018767dc.pdf.

⁸ Il testo della legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056223&categorieLien=cid>.

⁹ Il testo della legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056315>.

¹⁰ Per maggiori informazioni si rimanda alla pagina *internet* dedicata a tale legge: <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-relatif-deontologie-aux-droits-obligations-fonctionnaires.html>.

¹¹ V. <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/qui-sommes-nous/textes-de-reference/>.

GERMANIA

a) La disciplina per i membri del *Bundestag*

L'obbligo di rendere pubblici gli introiti dei deputati in adempimento degli obblighi previsti nelle norme di comportamento è previsto negli artt. 44a (riformulato nel 2005) e 44b dell'*Abgeordnetengesetz* sin dall'entrata in vigore della sua versione del 21 febbraio 1996 (BGBl. I S. 326). In realtà, l'obbligo di pubblicazione era già previsto in precedenza. Infatti, anche l'allegato 1 al Regolamento del *Bundestag*, nella sua ancora attuale versione del 18 dicembre 1986 con successive modifiche (con l'ultima nel 2013)¹² prevede l'obbligo di pubblicazione degli introiti. Nel tempo sono tuttavia stati estesi gli obblighi e cambiati i livelli progressivi di entrate da indicare (v. *supra*).

b) La disciplina per gli amministratori delle assicurazioni sanitarie statali e delle relative associazioni

Il *Sozialgesetzbuch* (SGB) IV (*Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung* – Articolo I della legge del 23 dicembre 1976, BGBl. I p. 3845) prevede nella sua attuale versione del 2009 l'obbligo di pubblicazione degli introiti degli amministratori delle assicurazioni sanitarie statali, ma anche nella precedente versione era già previsto tale obbligo con decorrenza a partire dal 1° marzo 2004.

Analogamente, il *Sozialgesetzbuch* (SGB) V (assicurazioni sanitarie - Articolo I della legge del 20 dicembre 1988, BGBl. I p. 2477 con succ. modifiche) prevede l'obbligo di pubblicazione in relazione agli amministratori delle associazioni delle assicurazioni statali a partire dal 1° marzo 2005.

REGNO UNITO

Nel Regno Unito, non vi è un'unica legge a disciplina della trasparenza nel settore pubblico. Ad oggi, la regolamentazione si è affidata in larga misura a *policies* dell'Esecutivo contenute per lo più in lettere aperte del Primo ministro ed

¹² Introdotte nel 1972, esse sono state da ultimo emendate nel 2013 in seguito all'approvazione delle modifiche regolamentari in vigore dal giorno della prima seduta della 18^a legislatura (22 ottobre 2013).

ai relativi *White Papers*, nonché ai codici deontologici, i cc.dd. *codes*, che governano il comportamento delle diverse cariche pubbliche.

Da ultimo, la pubblicità dei dati è stata sancita dall'Esecutivo britannico per mezzo di due lettere aperte a cura dell'allora Primo ministro David Cameron (*leader* della coalizione tra il Partito conservatore e quello liberaldemocratico), del maggio 2010¹³ e del luglio 2011¹⁴, in cui si assumeva l'impegno di pubblicare dati specifici, attuazione più concreta di un impegno comunicato nel programma di governo del maggio 2010. Nello specifico, la più pertinente alla presente indagine è la lettera del maggio 2010, in cui il *premier* aveva chiesto ai ministeri di intraprendere azioni immediate per rilasciare i dati, in formato aperto e riutilizzabile, relativi a nomi, livelli, ruoli professionali e stipendi annuali per gli alti funzionari pubblici il cui stipendio eccedesse le 150.000 sterline entro giugno 2010. Lo stesso si prescriveva per i dati relativi agli alti funzionari pubblici ed ai *non-departmental public bodies* (organi governativi non-ministeriali) il cui stipendio eccedesse la cifra minima prevista nella prima fascia stipendiale della scala di remunerazione per l'alta funzione pubblica (al 2017, circa 60.000 sterline annue a seconda del ministero) entro settembre 2010. La lettera del 2011 disponeva la pubblicazione di dati in tema di sanità, trasporti, giustizia penale e spesa pubblica.

Secondo la *policy* attuale, vige una presunzione a favore della pubblicazione. A disciplina della pubblicazione si hanno 14 principi relativi ai dati pubblici, ovvero i *Public Data Principles*, che regolano essenzialmente la forma dei dati e le modalità dell'accesso. Tra i principi specificamente pertinenti alla presente indagine figurano i principi n. 10 – “[i] dati pubblici saranno liberamente disponibili per l'uso a qualsiasi scopo legittimo” ed 11 – “[i] dati pubblici saranno disponibili senza il bisogno di farne richiesta o eseguire una registrazione e senza che siano richiesti dettagli circa l'utente”.

La promozione della trasparenza nell'Esecutivo è competenza dell'Ufficio del Gabinetto, il quale ha la responsabilità di coordinare e monitorare l'attuazione, di fornire servizi di supporto al *Public Sector Transparency Board*¹⁵ e di redigere linee guida sulle divulgazioni fatte dai dipartimenti governativi. Condivide, con il Ministero del tesoro, la responsabilità di formulare la *policy* relativa alla

¹³ <https://www.gov.uk/government/news/letter-to-government-departments-on-opening-up-data>.

¹⁴ <https://www.gov.uk/government/news/letter-to-cabinet-ministers-on-transparency-and-open-data>.

¹⁵ Istituito nel 2010 allo scopo di assistere l'attuazione del programma di trasparenza dell'Esecutivo.

divulgazione dei dati sulla spesa. I singoli ministeri lavorano con l'Ufficio del Gabinetto per concordare la portata degli impegni stilati dal Primo Ministro e sono responsabili per la pubblicazione dei dati. I *National Archives* (l'archivio nazionale) hanno la responsabilità del riutilizzo delle informazioni relative al settore pubblico; disciplinano e fissano i criteri per l'utilizzo ed il riutilizzo dei dati sul settore pubblico; promuovono il riutilizzo di tali dati per mezzo dello *UK Government Licensing Framework* e l'*Open Government Licence* (v. *supra*).

Ad integrazione degli obblighi di trasparenza, è da considerare anche il *Freedom of Information Act 2000*, che istituisce il meccanismo attraverso cui il pubblico può chiedere determinati dati in possesso delle autorità. La legge è stata modificata alla luce della *policy* esecutiva del 2010 per incorporare un "diritto ai dati" (v. le *sections* 1-16): si è dato luogo ad un sistema in cui i cittadini hanno il diritto di accedere a determinati dati detenuti dagli enti che svolgono funzioni di natura pubblica (le autorità pubbliche, le imprese di proprietà pubblica e gli enti designati che svolgono funzioni pubbliche); e le autorità pubbliche hanno l'obbligo di pubblicare, in maniera proattiva, dati relativi ad informazioni detenute, in qualsiasi forma, tra cui anche gli insiemi di dati. L'*Act* prevede diverse esenzioni riguardo alle informazioni che non devono essere divulgate, come ad esempio nei casi in cui l'informazione sia reperibile tramite altri mezzi o qualora la divulgazione fosse lesiva il privilegio parlamentare¹⁶. Inoltre, là dove un insieme di dati deve essere divulgato ai sensi del *Freedom of Information Act 2000*, esso deve essere in forma utilizzabile e riutilizzabile. L'*Information Commissioner*, una figura indipendente dall'Esecutivo, è responsabile per la promozione ed attuazione del *Freedom of Information Act 2000*, nonché per l'apertura dei dati relativi agli enti pubblici.

Si ricorda anche il *Protection of Freedoms Act 2012*, il quale concede ulteriori diritti in tema di insiemi di dati: le autorità pubbliche devono valutare l'opportunità di divulgare dati che non siano già pubblicati regolarmente e precisano la definizione di "insieme di dati", stabilendo che si tratta delle informazioni di base, di fatto o relative alla fonte di una determinata funzione pubblica.

¹⁶ Si v. la *Part 2* dell'*Act*.

SPAGNA

L'art. 105, paragrafo *b*, della Costituzione spagnola del 1978 aveva previsto esplicitamente che la legge dovesse disciplinare l'accesso dei cittadini agli archivi ed ai registri amministrativi, accesso che poteva essere sottoposto a limiti in ragione della sicurezza e della difesa dello Stato, dell'indagine sui reati e della riservatezza delle persone. Questa previsione, innovativa e fortemente collegata all'instaurazione del nuovo Stato democratico, si trovava tuttavia fuori dalla sezione dedicata ai diritti fondamentali ed alle libertà pubbliche e questa circostanza ha ostacolato inizialmente l'attuazione del diritto di accesso all'informazione pubblica.

Dall'iniziale disciplina nell'art. 37 della legge n. 30/1992¹⁷, del 26 novembre, sul regime giuridico delle pubbliche amministrazioni e sul procedimento amministrativo comune, molto restrittiva, sono state approvate ulteriori disposizioni settoriali che hanno introdotto obblighi di pubblicità attiva in materia di contratti, sovvenzioni, bilancio o attività dei titolari di *altos cargos*. In questo processo, ha avuto un ruolo determinante il diritto euro-unitario, ma ne è risultato un quadro normativo eccessivamente frammentato ed insufficiente, che non soddisfaceva le esigenze sociali in materia di trasparenza.

Alla luce di ulteriori esigenze derivanti dalla grave crisi economica che stava attraversando il paese e dalla proliferazione di casi di corruzione e di uso indebito di fondi pubblici, il legislatore ha – seppure tardivamente – introdotto, con la legge n. 19/2013, una disciplina molto dettagliata, basata sui due pilastri della c.d. pubblicità attiva e del diritto di accesso (che non deve essere motivato: art. 17, comma 3, della legge n. 19/2013), applicabile ad un ampio novero di soggetti.

La legge n. 19/2013 è entrata in vigore gradualmente. Le norme del titolo I, dove figurano le disposizioni in materia di pubblicità attiva, sono entrate in vigore il 10 dicembre 2014, un anno dopo la pubblicazione della legge nel *Boletín Oficial del Estado*. Alle Comunità autonome e agli enti locali è stato concesso un termine di due anni per adattarsi alla nuova disciplina, che, quindi, è entrata in vigore alla fine del 2015.

Dopo l'approvazione della legge statale si è assistito ad una vera e propria esplosione della trasparenza relativa all'attività pubblica, al punto che la dottrina

¹⁷ Oggi abrogata, è consultabile alla pagina <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318&b=48&tm=1&p=19921127#a37>.

relativizza gli effetti pratici che nell'attualità ha il mancato riconoscimento del diritto di accesso come diritto fondamentale autonomo o collegato alla libertà di informazione dell'art. 20 Cost.¹⁸.

In seguito all'introduzione nelle leggi autonome di più estesi obblighi di pubblicità attiva, si sta valutando una possibile riforma della legge n. 19/2013¹⁹.

¹⁸ V. in questo senso, O. MIR PUIGPELAT, *El acceso a la información pública en la legislación española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 55, dicembre 2017, 48-66, <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i55.2017.3018>.

A favore del riconoscimento del diritto di accesso come diritto fondamentale ed autonomo, v., per tutti, E. GUICHOT, *Transparencia versus protección de datos*, in A. BLASCO ESTEVE (coord.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2011, reperibile anche in: <http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-101-PonenciaEmilio-GuichotTransparencia.aspx>.

¹⁹ Si tratta della proposta di legge n. 122/000022 (*Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes*) presentata dal Gruppo parlamentare Ciudadanos il 15 settembre 2016 ed all'esame della Commissione di affari costituzionali della Camera. La proposta prevede che le pubbliche amministrazioni debbano pubblicare le retribuzioni del loro personale (nuovo art. 6, comma 2).

PRINCIPI E MOTIVAZIONI

AUSTRIA

In Austria non è previsto in capo ai titolari di funzioni pubbliche un obbligo di pubblicazione circa il proprio stato patrimoniale generale; anche l'obbligo di pubblicazione dei dati personali relativi al reddito individuale (stipendi, pensioni) è molto limitato e sussiste a livello del *Bund*, in forma personalizzata, solo in relazione ai proventi dei membri del *Nationalrat* e del *Bundesrat* e solo per la durata del loro mandato (analogamente, la pubblicazione si ha a livello dei *Länder* per i proventi dei membri dei *Landtage*).

La tutela della sfera privata sembra quindi avere in generale un rilievo molto significativo. Ciò viene confermato dalla sentenza della Corte costituzionale del 28 novembre 2003, che ha ponderato gli interessi alla riservatezza degli individui in servizio presso enti ed autorità sottoposte al controllo del *Rechnungshof* con gli interessi pubblici che mirano a salvaguardare la regolare amministrazione dei mezzi pubblici. In particolare, in considerazione del diritto europeo, la Corte costituzionale ha deciso che un'ingerenza troppo articolata nella sfera privata degli impiegati presso strutture pubbliche sottoposte al controllo del *Rechnungshof* che percepiscano un certo reddito non sia necessaria e proporzionata al fine di garantire una regolare amministrazione e gestione di mezzi pubblici (v. *supra* per ulteriori dettagli).

FRANCIA

All'inizio del 2013, scoppiò la c.d. “*affaire Cahuzac*”, dal nome dell'allora ministro delegato al bilancio, che era stato sottoposto ad una informazione giudiziaria per riciclaggio e frode fiscale. Dopo le sue dimissioni dal Governo, l'allora Presidente della Repubblica, François Hollande, aveva annunciato l'adozione di una serie di misure sulla trasparenza della vita politica e sulla lotta contro la delinquenza economica e finanziaria (tra cui la creazione del *parquet national financier*). Alcune delle misure annunciate erano state già evocate in seguito alla c.d. “*affaire Woerth-Bettencourt*”, nel 2010, e dalla Commissione sul rinnovo e sulla deontologia della vita pubblica, nel 2012.

Due progetti di legge, uno organico e uno ordinario, erano stati elaborati nel Consiglio dei ministri del 24 aprile 2013 per poi essere adottati con procedure

parallele¹ il 17 settembre 2013. In data 18 settembre 2013, il *Conseil constitutionnel* era stato adito per un controllo in via preventiva del progetto di legge organica n. 2013-906 e del progetto di legge n. 2013-907 sulla trasparenza della vita pubblica.

GERMANIA

Come visto, in Germania l'obbligo di pubblicazione di dati personali relativi al reddito (ma non al patrimonio) è molto limitato e sussiste, in forma individuale, essenzialmente solo in capo ai deputati. La tutela della *privacy* ed il diritto all'autodeterminazione informativa – riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale alla stregua di un diritto fondamentale – ha quindi in generale un rilievo molto significativo. Esistono però alcune fattispecie in cui gli interessi pubblici possono prevalere.

Nella ricordata sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 4 luglio 2007, il bilanciamento tra i principi costituzionali in gioco ha visto prevalere il diritto all'informazione degli elettori in merito ad eventuali conflitti di interesse e a dipendenze economiche che possono sussistere in capo ai deputati, per cui si esigono regole di “trasparenza”, in particolare per poter valutare se il deputato possa considerarsi davvero “indipendente e libero” nell'esercizio del proprio mandato, informazione significativa per l'esercizio del diritto di voto degli elettori.

Secondo una parte dei giudici, il popolo ha diritto di sapere da chi ed in quale misura i propri rappresentati percepiscono denaro o prestazioni di valore monetario. L'interesse dei deputati a mantenere riservate le informazioni relative alla loro sfera professionale è recessivo rispetto all'interesse pubblico alla trasparenza ed alla riconoscibilità di eventuali conflitti di interesse dei membri del *Bundestag*. L'obbligo di notifica e di pubblicazione di attività e contratti (ivi inclusi gli importi lordi degli introiti oltre una certa soglia) è ritenuta proporzionale, anche quando non sussista nel caso concreto un effettivo conflitto. È sufficiente un pericolo astratto per l'indipendenza del mandato.

Gli altri giudici del Senato hanno sostenuto che sebbene il libero mandato non si ponga *tout court* in contrasto con gli obblighi di notifica e pubblicazione che mirano essenzialmente alla tutela della funzionalità, integrità e credibilità del

¹ Il Governo aveva scelto la procedura accelerata per il voto in Parlamento e, non avendo ottenuto l'accordo tra le due camere, aveva richiesto il voto definitivo dell'Assemblea nazionale, come previsto all'articolo 45 della Costituzione.

Bundestag tramite l'esercizio del mandato, esercitato in forma indipendente, dai deputati, la pubblicazione in forma pubblica del pubblico degli introiti nella misura estesa prevista dalla legge e senza una sufficiente garanzia sarebbe in contrasto con l'art. 38, comma 1, per. 2 Legge fondamentale (mandato libero). Manca, a loro avviso, un bilanciamento tra l'esigenza legislativa alla trasparenza e la libertà del mandato rafforzato da diritti fondamentali. Manca infatti una procedura conforme al diritto che verifichi in maniera adeguata lo *status* ed i diritti fondamentali dei deputati prima della pubblicazione di semplici dati economici loro riguardanti.

Per quanto concerne, invece, l'obbligo di pubblicazione di cui al Codice di previdenza sociale (art. 35a SGB IV), altrettanto oggetto di un giudizio costituzionale, il *Bundesverfassungsgericht*² (v. *supra*) ha ponderato in particolare il diritto alla autodeterminazione informativa degli amministratori delle assicurazioni statali, i cui introiti (ma non il loro patrimonio) devono essere resi pubblici, da un lato, e l'esigenza di informazione dei contribuenti e del pubblico circa l'impiego dei mezzi pubblici che vengono rilevati in base ad una legge, dall'altro. La disposizione che, secondo i giudici, ha uno scopo legittimo (la realizzazione di trasparenza nell'ambito sanitario) è a tale fine stata ritenuta adatta, necessaria e proporzionale.

In conclusione, la norma soddisfa un'esigenza pubblica di rilievo. Si vuole tener conto dell'esigenza informativa dei contribuenti e del pubblico e anche rendere possibili raffronti (tra le varie assicurazioni statali). La pubblicazione aumenta la trasparenza della gestione di mezzi pubblici – qui nell'ambito sanitario – e contribuisce in una società democratica alla formazione dell'opinione ed alla discussione pubblica, in particolare sulla sua adeguatezza dell'impiego ed in generale sull'esigenza di informazione dei contribuenti.

REGNO UNITO

Gli obiettivi perseguiti dall'Esecutivo con l'attuale iniziativa di divulgazione dei dati sono i seguenti: (1) rafforzare la responsabilità, o *accountability*, delle strutture pubbliche; (2) sostenere il miglioramento dei servizi pubblici attraverso la generazione di più dati comparabili e l'aumento delle scelte disponibili agli utenti; e (3) stimolare la crescita economica, aiutando soggetti terzi a sviluppare prodotti e servizi fondati sull'informazione relativa al settore pubblico. Inoltre, il

² Ordinanza del 25 febbraio 2008, 1 BvR 3255/07.

piano per la trasparenza si allinea con le riforme generali apportate dall'Esecutivo al settore pubblico.

Ad oggi, non vi sono state contestazioni in sede giudiziale riguardo alla *privacy* nel contesto della politica di trasparenza adottata dall'Esecutivo. La questione del bilanciamento dell'esigenza di trasparenza con la tutela della *privacy* è stata oggetto di uno studio approfondito commissionato dall'Esecutivo³, a seguito del quale sono state adottate diverse misure di tutela, descritte nel *White Paper* del 2012 sulla *policy* in tema di *open data*⁴: la nomina di un esperto in tema di *privacy* presso il *Public Sector Transparency Board*; l'impegno di coinvolgere esperti di *privacy* in ogni discussione relativa alla divulgazione di dati; la conservazione dell'obbligo di eseguire *Privacy Impact Assessments* quando si decida a favore della pubblicazione di determinati insiemi di dati.

L'Esecutivo ha dichiarato di ritenere che la trasparenza possa essere attuata in maniera compatibile con il *Data Protection Act 1998*⁵, la legge recante la disciplina relativa alla tutela dei dati personali. In particolare, quando le autorità locali divulgano informazioni che potrebbero chiamare in causa l'*Act*, essi hanno l'obbligo di assicurarsi che tale pubblicazione sia conforme alle previsioni legislative. La legge non limita od impedisce la pubblicazione di informazioni relative a consiglieri o ad alti funzionari locali, perché sussiste un interesse pubblico legittimo nel controllo del comportamento di tali figure. Là dove la legge impedisce la divulgazione delle informazioni, invece, l'*Information Commissioner*, responsabile dell'attuazione anche del *Data Protection Act 1998*, ha reso note varie tecniche di anonimizzazione degli insiemi di dati che potrebbero essere attuate.

SPAGNA

La legge n. 19/2013, sulla trasparenza, dichiara nel suo preambolo di essere volta a: *i*) incrementare e rafforzare la trasparenza nell'attività pubblica, mediante obblighi di pubblicità attiva per le amministrazioni e gli enti pubblici; *ii*)

³ K. O'HARA, *Transparent Government, Not Transparent Citizens: A Report on Privacy and Transparency for the Cabinet Office*, 2011, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61280/transparency-and-privacy-review-annex-b.pdf.

⁴ HM GOVERNMENT, *Open Data White Paper: Unleashing the Potential*, CM8353, 2012, https://data.gov.uk/sites/default/files/Open_data_White_Paper.pdf.

⁵ Il cui testo integrale è disponibile alla pagina <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/29/contents>.

riconoscere e garantire l'accesso all'informazione, regolandola come un diritto di ampio ambito soggettivo e oggettivo; *iii*) stabilire gli obblighi del buon governo che devono soddisfare i responsabili pubblici, nonché le conseguenze giuridiche derivanti dall'inosservanza di tali obblighi, ponendo un'esigenza di responsabilità per tutti coloro che svolgono attività con rilevanza pubblica.

Il legislatore era consapevole che l'interesse pubblico all'accesso ed alla divulgazione attiva dell'informazione poteva entrare in contrasto con altri diritti ed interessi costituzionali in gioco, in particolare con il diritto fondamentale all'intimità (art. 18, comma 1, Cost.) e con il diritto fondamentale alla tutela dei dati personali (art. 18, comma 4, Cost.)⁶ ed ha stabilito quali sono i criteri per effettuare il necessario bilanciamento tra questi nei singoli casi.

L'art. 5, comma 3, della legge n. 19/2013 dispone che alla pubblicità attiva siano applicabili i limiti del diritto di accesso e del diritto alla protezione dei dati personali previsti negli artt. 14 e 15, ubicati tra le norme che disciplinano il diritto di accesso.

⁶ L'art. 18, comma 4, Cost. prevede che la legge limiterà l'uso dell'informatica. Sulla base di questa disposizione, il Tribunale costituzionale ha ricavato il diritto fondamentale alla protezione dei dati fondamentali, per il cui riconoscimento ha avuto un ruolo fondamentale l'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, applicata dal massimo interprete costituzionale quando ancora non era entrata in vigore. V. le SSTC 290/2000 292/2000, entrambe del 30 novembre. Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale fino al riconoscimento del diritto, v. M.C. GUERRERO PICÓ, *El impacto de Internet en el Derecho Fundamental a la Protección de Datos de Carácter Personal*, Thomson&Civitas, Cizur Menor, 2006, 179 ss.

Nella recente STC 58/2018, del 4 giugno, il Tribunale costituzionale, ha ripercorso la sua giurisprudenza in materia, dichiarando che il diritto alla tutela dei dati personali è un insieme di diritti che il cittadino può esercitare di fronte ai titolari, pubblici o privati, di un archivio di dati personali, che comprende il diritto del titolare a consentire la raccolta e l'utilizzo dei dati personali a conoscere chi possiede i suoi dati e con quali finalità li tratta, ed a opporsi al trattamento, nonché il c.d. diritto all'oblio. V. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25683>.

Attualmente, la legge organica n. 15/1999, del 13 dicembre, reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-23750-consolidado.pdf>, è soggetta ad un processo di revisione imposto dalla recente entrata in vigore del regolamento europeo sulla protezione dei dati. Allo stato, si attende il parere della Commissione giustizia della Camera. Il *Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*. (n. 121/000013), è stato presentato dal Governo il 14 novembre 2017.

Sugli eventuali contrasti fra trasparenza e protezione dei dati personali, v. E. GUICHOT, *Transparencia versus protección de datos*, cit., e G.M. ORTEGA EXPÓSITO, *Transparencia versus Protección de Datos*, I e II, 16 e 20 dicembre 2016, <https://elderecho.com/transparencia-versus-proteccion-de-datos-i>.

L'art. 14, comma 1, riprendendo l'elenco contenuto nella Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali (STCE n. 205 del 2009)⁷, prevede che il diritto di accesso possa essere limitato quando l'accesso all'informazione presupponga un pregiudizio per: *a)* la sicurezza nazionale; *b)* la difesa dello Stato; *c)* le relazioni estere; *d)* l'ordine pubblico; *e)* la prevenzione, l'indagine e la repressione degli illeciti penali, amministrativi e disciplinari; *f)* l'uguaglianza delle parti nei procedimenti giudiziari e la tutela giudiziaria effettiva; *g)* le funzioni amministrative di vigilanza, ispezione e controllo; *h)* gli interessi economici e commerciali; *i)* la politica economica e monetaria; *j)* il segreto professionale e la proprietà intellettuale ed industriale; *k)* la confidenzialità ed il segreto nei processi decisionali; *l)* la tutela dell'ambiente.

L'applicazione di questi limiti non è assoluta: non esiste un'esclusione per blocchi di materie, con il che ogni singola esclusione deve essere giustificata e proporzionata avendo riguardo alle circostanze del caso (art. 14, comma 2). Anche nei casi in cui l'accesso presupponga un pregiudizio per i beni in questione, può comunque prevalere l'interesse pubblico o privato a conoscere l'informazione, se questo è ritenuto superiore.

Si contempla il principio di accesso parziale alle informazioni, in virtù del quale, se l'applicazione dei limiti non interessa la totalità delle informazioni richieste, si concederà l'accesso alle informazioni restanti (art. 16).

Ha un particolare interesse il limite riferito alla protezione dei dati personali. L'art. 15 così recita:

“1. Se l'informazione richiesta contiene dati specialmente protetti di cui all'art. 7, comma 2, della legge organica n. 15/1999, del 13 dicembre, sulla protezione dei dati personali [dati che rivelino ideologia politica o sindacale, religione e credo], l'accesso potrà essere autorizzato solo con il consenso espresso e scritto dell'interessato, a meno che egli abbia reso manifestamente pubblici i dati prima della richiesta di accesso⁸.”

Se l'informazione include dati specialmente protetti di cui all'art. 7, comma 3, della legge organica n. 15/1999 [dati relativi all'origine razziale, alla salute e alla vita sessuale] o dati relativi alla commissione di infrazioni penali o amministrative che non comportino l'ammonizione pubblica del trasgressore, l'accesso può

⁷ La convenzione, che non è ancora in vigore, non è stata firmata né ratificata dalla Spagna, nonostante abbia esercitato una notevole influenza sul legislatore spagnolo.

⁸ Se la persona interessata è un dirigente di partito o sindacato, rivelare l'adesione ad un partito o sindacato è permesso dalla legge sulla trasparenza.

essere autorizzato solo in caso di consenso espresso dell'interessato o quando l'accesso si basi su una norma con valore di legge.

2. In linea generale, a meno che nel caso concreto la tutela dei dati personali o altri diritti costituzionalmente protetti prevalgano sull'interesse pubblico alla divulgazione e lo impediscano, sarà concesso l'accesso alle informazioni contenenti dati meramente identificativi⁹ relativi all'organizzazione, al funzionamento o all'attività pubblica dell'organo.

3. Quando l'informazione richiesta non contenga dati specialmente protetti, l'organo cui sia rivolta la richiesta concederà l'accesso dopo aver motivato sufficientemente la ponderazione fatta tra l'interesse pubblico alla divulgazione delle informazioni ed i diritti degli interessati le cui informazioni appaiano nell'informazione richiesta, ed in particolare il loro diritto fondamentale alla protezione dei dati personali.

Per realizzare l'anzidetta ponderazione, l'organo prenderà in considerazione, segnatamente, i seguenti criteri:

a) Il minor pregiudizio agli interessati derivante dal superamento dei termini stabiliti dall'art. 57 della legge 16/1985, del 25 giugno, sul patrimonio storico spagnolo [venticinque anni dal decesso degli interessati, se si conosce la data, o cinquanta anni dalla data dei documenti].

b) Il fatto che i richiedenti abbiano motivato la loro richiesta con l'esercizio di un diritto o se dimostrano che sono ricercatori e basano la loro richiesta su finalità storiche, scientifiche o statistiche.

c) Il minor pregiudizio per i diritti degli interessati nel caso in cui i documenti contengano solo dati di natura meramente identificativa.

d) La maggiore garanzia dei diritti degli interessati nel caso in cui i dati contenuti nel documento possano pregiudicare la loro intimità o sicurezza, oppure si riferiscano a minorenni.

4. Quanto disposto in precedenza non si applicherà se l'accesso viene effettuato previa dissociazione dei dati personali in modo tale da impedire l'identificazione delle persone interessate.

⁹ Si ritengono dati meramente identificativi: nome e cognomi, indirizzo, indirizzo di posta elettronica, numero della carta di identità o numero del registro del personale, numero di telefono di lavoro, carica, livello, ecc.: cfr. CONSIGLIO DI TRASPARENZA E BUON GOVERNO, *100 preguntas sobre transparencia*, p. 46, reperibile *on line* alla pagina http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/documentacion/100preguntas.html.

5. La disciplina sulla protezione dei dati personali sarà applicabile al trattamento successivo dei dati ottenuti attraverso l'esercizio del diritto di accesso".

L'art. 19, comma 3, prevede inoltre che, quando l'informazione richiesta possa interessare i diritti o interessi di terzi persone identificate, si deve concedere agli interessati un termine di quindici giorni affinché possano presentare le allegazioni che ritengano opportune.

La legge n. 19/2013 prevede che spetta al Consiglio di trasparenza e buon governo e all'Agenzia spagnola di protezione dei dati l'approvazione congiunta di *criteria* (criteri interpretativi) sull'applicazione delle regole di cui all'art. 15. Due dei *criteria* emanati fino a questo momento¹⁰ riguardano i dati del personale.

a. Il *criterio* n. 1/2015, del 24 giugno, riguarda gli obblighi dei soggetti di ambito statale di facilitare informazioni sulle relazioni concernenti i posti di lavoro e sulle retribuzioni; vi si dichiara che:

i. La relazione concernente i posti di lavoro, con o senza identificazione dei funzionari o del personale a contratto, è da ritenersi un insieme di dati meramente identificativi ai sensi dell'art. 15, comma 2, della legge n. 19/2013, riguardanti l'organizzazione, funzionamento o attività pubblica dell'organo, per cui di norma prevale l'accesso all'informazione richiesta.

Non si concederà l'accesso se l'informazione pregiudica uno dei beni elencati nell'art. 14, comma 1, se la limitazione è giustificata e proporzionata e se sono state ponderate le singole circostanze del caso di specie; oppure se l'informazione riguarda un funzionario o impiegato in situazione di protezione speciale (ad esempio, se si tratta di una vittima di violenza di genere o di un individuo soggetto a minaccia terroristica).

ii. Per quanto riguarda il posto di lavoro occupato da uno o più impiegati o funzionari o le retribuzioni assegnate ad uno o più posti di lavoro, di norma, quando il dipendente occupi un posto di particolare fiducia, un alto grado nella gerarchia o un posto di nomina discrezionale, prevale l'interesse pubblico sui diritti all'intimità o alla protezione dei dati personali. In questi casi, si privilegia l'interesse dei cittadini a conoscere le retribuzioni degli impiegati pubblici che occupano questo tipo di posti, interesse che si ricollega direttamente al diritto a conoscere il funzionamento delle istituzioni pubbliche e le modalità di impiego delle risorse pubbliche. Più in particolare, le due autorità di controllo dichiarano

¹⁰ Entrambi i documenti sono reperibili *on line* alla pagina http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html.

che la prevalenza nell'accesso è chiara nel caso di consulenti, nei casi di nomine basate sulla speciale fiducia e nel caso del personale direttivo. Nel caso del personale non direttivo di libera designazione, la prevalenza dell'interesse pubblico è decrescente in funzione del livello gerarchico dell'impiegato o del funzionario¹¹.

L'informazione sulle retribuzioni si darà in computo annuale ed integralmente, senza includere detrazioni ed altre voci retributive che potrebbero rendere note dati specialmente protetti ai sensi dell'art. 7 della legge organica sulla protezione dei dati personali. In caso di richiesta di informazioni più dettagliate, bisognerà rispettare le regole del consenso o dell'esistenza di base legale dell'anzidetto art. 7. Ed anche in questo caso, le informazioni non verranno date in caso di pregiudizio di uno dei beni di cui all'art. 14, comma 1, della legge n. 19/2013 o se abbiano ad oggetto un funzionario o un impiegato in situazione di protezione speciale.

iii. Per quanto riguarda l'informazione sui complementi di produttività o altri incentivi, le informazioni dovranno riguardare esercizi o periodi conclusi, avvertendo che si tratta di somme che potrebbero non ripetersi in futuro. Quando l'informazione non includa l'identificazione dei percettori, si renderanno disponibili gli importi globali; quando si pretenda l'identificazione di tutti od alcuno dei percettori si realizzerà la ponderazione richiesta dall'art. 15, comma 3.

Il Consiglio di trasparenza e buon governo e l'Agenzia spagnola di protezione dei dati avvertono che quest'interpretazione si applica alle richieste di accesso e non necessariamente alle disposizioni sulla pubblicità attiva, lasciando intendere che i criteri potrebbero essere più restrittivi in quest'ultimo caso, ma senza chiarire quanto.

b. Il *criterio* n. 2/2015, del 24 giugno, riguarda l'applicazione dei limiti del diritto di accesso all'informazione. Prendendo in considerazione l'interpretazione estensiva che si stava facendo dei limiti contenuti negli artt. 14 e 15, le autorità di controllo hanno chiarito che l'applicazione di queste norme deve seguire le seguenti fasi:

¹¹ Segue questo criterio la *resolución* dell'8 giugno 2018 della Segreteria generale del Tribunale costituzionale, cui era stata richiesta informazione sulle retribuzioni del personale di nomina discrezionale. V. [https://www.tribunalconstitucional.es/es/transparencia/informacion-publica/Lists/ResolucionesDictadas/Attachments/154/Resoluci%C3%B3n%20de%20Secretar%C3%ADa%20General%20\(censurada\).pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/es/transparencia/informacion-publica/Lists/ResolucionesDictadas/Attachments/154/Resoluci%C3%B3n%20de%20Secretar%C3%ADa%20General%20(censurada).pdf).

1) Innanzitutto, si deve valutare se l'informazione richiesta oppure sottoposta all'obbligo di pubblicità attiva contenga dati personali ai sensi della legge organica sulla protezione dei dati personali.

2) In caso affermativo, si dovrà valutare se si tratta di dati specialmente protetti ai sensi dell'art. 7 della legge organica sulla protezione dei dati personali. Se rivelano ideologia politica o sindacale, religione e credo è necessario ricavare il consenso esplicito e per iscritto del titolare, a meno che non li abbia resi pubblici in precedenza. Se riguardano l'origine razziale, la salute e la vita sessuale, si richiede il consenso esplicito o che vi sia un'autorizzazione in una norma con valore di legge. Trattandosi di dati su una infrazione penale o amministrativa, è necessario il consenso esplicito o l'autorizzazione in una norma con valore di legge.

3) Se i dati di carattere personale non sono dati specialmente protetti, si dovrà valutare se sono dati meramente identificativi riguardanti l'organizzazione, il funzionamento o l'attività pubblica dell'organo. In questo caso, di norma, si pubblicheranno, a meno che la protezione dei dati personali ed altri diritti costituzionali non prevalgano sull'interesse pubblico alla divulgazione.

4) Se non si tratta di dati meramente identificativi, sarà necessario operare la ponderazione di cui all'art. 15, comma 3.

5) Da ultimo, si dovrà valutare se non siano applicabili i limiti sanciti dall'art. 14, che non operano in maniera automatica o assoluta. In questo caso, perché si attui la limitazione, si dovranno superare il *test* del danno (che esige il concorso di un pregiudizio concreto, definito e che si possa valutare) ed il *test* dell'interesse pubblico.

Il caso della pubblicazione dei dati inerenti ai dipendenti pubblici della Comunità autonoma di Murcia

In tema di pubblicazione attiva di informazioni riguardanti la retribuzione del personale delle amministrazioni, il caso più significativo fino a questo momento riguarda la Comunità autonoma di Murcia¹².

¹² Per l'esame dell'intera vicenda e per la consultazione della relativa documentazione, v. il parere del Consiglio di trasparenza di Murcia *Publicidad activa en la CARM*, del 15 maggio 2017, [http://www.carm.es/web/integra.servlets.Blob?ARCHIVO=Pto.03.Acuerdo%20170620-01.Info.Ponencia.Anexos%20e%20Informe%20Jur%EDdico.pdf&TABLA=ARCHIVOS&CAMPO CLAVE=IDARCHIVO&VALORCLAVE=134651&CAMPOIMAGEN=ARCHIVO&IDTIPO=60&RASTRO=c2789\\$m51934](http://www.carm.es/web/integra.servlets.Blob?ARCHIVO=Pto.03.Acuerdo%20170620-01.Info.Ponencia.Anexos%20e%20Informe%20Jur%EDdico.pdf&TABLA=ARCHIVOS&CAMPO CLAVE=IDARCHIVO&VALORCLAVE=134651&CAMPOIMAGEN=ARCHIVO&IDTIPO=60&RASTRO=c2789$m51934).

L'art. 13, comma 2, paragrafo *a*), della legge n. 12/2014, del 16 dicembre, sulla trasparenza e sulla partecipazione della cittadinanza della Comunità autonoma della Regione di Murcia, prevedeva inizialmente la pubblicazione attiva delle relazioni concernenti i posti di lavoro e degli organigrammi riferiti ad ogni tipologia di personale, con indicazione delle persone che occupavano i posti e del loro *status*, nonché delle loro retribuzioni annuali.

Il 29 settembre 2015 erano state pubblicate nel portale di trasparenza autonomico informazioni relative alle retribuzione di oltre 8.000 funzionari ed impiegati a contratto dell'amministrazione autonoma¹³, identificati per nome e cognome, con indicazione delle caratteristiche del posto (di tutti i livelli). In un campo denominato "osservazioni" si includevano svariate informazioni (patente, conoscenza delle lingue, collaborazioni con un centro della terza età, ecc.).

Il Consiglio di trasparenza e buon governo statale, interpellato dal Governo autonomico, aveva ritenuto che la pubblicazione, non solo fosse conforme ai dettami della legge statale sulla trasparenza, ma che costituisse il rigoroso adempimento di un obbligo legale contenuto nella normativa autonoma. Tuttavia, cinquantasei dipendenti avevano denunciato la *Consejería de Presidencia* del governo autonomico, responsabile della pubblicazione, dinanzi all'Agenzia spagnola di protezione dei dati. Dopo le denunce, la *Consejería* aveva rimosso le informazioni dalla pagina *web*.

Con *resolución* n. R/01585/2016, l'Agenzia spagnola di protezione dei dati ha dichiarato la violazione del diritto alla protezione dei dati personali¹⁴, perché i dati pubblicati, in particolare quelli contenuti nel campo "osservazioni", non potevano ritenersi meramente identificativi; inoltre, l'informazione pubblicata, riguardante personale di qualsivoglia livello, era da ritenersi eccessiva (prendendo in considerazione il *criterio* n. 1/2015, del 24 giugno, che – come si è visto – non si applicava alla pubblicità attiva); ancora, i membri del personale non erano stati sentiti, per cui non avevano potuto presentare allegazioni riguardanti eventuali situazioni di vulnerabilità che rendessero prevalente la tutela dei dati personali. Una siffatta divulgazione di informazioni, senza il consenso degli interessati e

¹³ Erano state intenzionalmente escluse le informazioni sul personale sanitario e sugli insegnanti.

¹⁴ GUICHOT si è mostrato molto critico nei confronti della decisione dell'Agenzia; ha altresì sottolineato che il caso avrebbe richiesto l'intervento del Tribunale costituzionale. V. E. GUICHOT, *Publicidad y privacidad de la identidad y retribuciones de los empleados públicos*, del 15 aprile 2016, <https://www.administracionpublica.com/publicidad-y-privacidad-de-la-identidad-y-retribuciones-de-los-empleados-publicos/#>.

senza base legale, aveva comportato la violazione del dovere di segretezza di cui all'art. 10 della legge organica sulla protezione dei dati personali, integrando un'infrazione grave.

Nel 2016, l'art. 13, comma 2, paragrafo *a*), della legge n. 12/2014 è stato novellato e, come già rilevato, adesso prevede la pubblicazione attiva delle relazioni concernenti i posti di lavoro riferiti ad ogni tipologia di personale, con indicazione delle persone che occupano i posti, specificando se si tratti di impiego come titolare (con indicazione della data di inizio e fine) o come supplente (indicando la data di inizio e fine e, se del caso, quale sia il dipendente pubblico per il quale si ha la supplenza), e delle retribuzioni annuali (fisse, periodiche e variabili) dell'esercizio in corso e di quello precedente.

Per evitare problemi come quelli che si erano verificati, si è aggiunto un nuovo comma 4 all'art. 13. La disposizione prevede che, prima di provvedere alla pubblicazione dei dati identificativi dei dipendenti pubblici, gli organi incaricati della gestione delle risorse umane diano un termine di quindici giorni affinché chi goda di un qualche tipo di protezione o chi debba vedere i suoi dati tenuti riservati, conformemente con quanto stabilito con decisione giudiziaria definitiva o con misure amministrative preventive, possa chiedere di essere escluso dalla pubblicazione.

APPENDICI

AUSTRIA

Estratto della sentenza del 20 maggio 2003 della Corte di giustizia nei procedimenti riuniti C-465/00, C-138/01 e C-139/01

64. In via preliminare, si deve constatare che i dati di cui trattasi nelle cause principali, che riguardano tanto gli stipendi corrisposti da taluni enti, quanto i loro beneficiari, costituiscono dati personali ai sensi dell'art. 2, lett. a), della direttiva 95/46, dato che si tratta di «informazion[i] concernent[i] una persona fisica identificata o identificabile». La loro registrazione e la loro utilizzazione da parte dell'ente interessato, come la loro trasmissione al *Rechnungshof* ed il loro inserimento, da parte di quest'ultimo, in una relazione destinata ad essere comunicata a diverse istanze politiche, nonché ampiamente diffusa, presentano il carattere di un trattamento di dati personali ai sensi dell'art. 2, lett. b), della detta direttiva.

65. Ora, a termini della direttiva 95/46, fatte salve le deroghe ammesse dal suo art. 13, qualsiasi trattamento di dati personali deve essere conforme, da un lato, ai «principi relativi alla qualità dei dati», enunciati all'art. 6 di tale direttiva e, dall'altro, a uno dei «principi relativi alla legittimazione del trattamento dei dati» elencati all'art. 7 di quest'ultima.

66. Più in particolare, i dati devono essere «rilevati per finalità determinate, esplicite e legittime» [art. 6, n. 1, lett. b), della direttiva 95/46], nonché «adeguati, pertinenti e non eccedenti» rispetto alle dette finalità [art. 6, n. 1, lett. c)]. Inoltre, secondo l'art. 7, lett. c) ed e), della stessa direttiva, il trattamento di dati personali è lecito rispettivamente ove esso «[sia] necessario per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il responsabile del trattamento» oppure «[sia] necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il responsabile del trattamento (...) a cui vengono comunicati i dati (...)».

67. Tuttavia, ai sensi dell'art. 13, lett. e) e f), della detta direttiva, gli Stati membri possono derogare in particolare all'art. 6, n. 1, qualora ciò sia necessario per la salvaguardia, rispettivamente, di «un rilevante interesse economico o finanziario di uno Stato membro o dell'Unione europea, anche in materia

monetaria, di bilancio e tributaria» o di «un compito di controllo, ispezione o disciplina connesso, anche occasionalmente, con l'esercizio di pubblici poteri» in particolari casi, tra i quali figura quello appena ricordato di cui alla lett. e).

68. Occorre altresì aggiungere che le disposizioni della direttiva 95/46, poiché disciplinano il trattamento di dati personali che possono arrecare pregiudizio alle libertà fondamentali e, in particolare, al diritto alla vita privata, devono essere necessariamente interpretate alla luce dei diritti fondamentali, che secondo una costante giurisprudenza fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza (v., segnatamente, sentenza 6 marzo 2001, causa C-274/99 P, *Connolly/Commissione*, Racc. pag. I-1611, punto 37).

69. Tali principi sono stati espressamente ripresi dall'art. 6, n. 2, UE, ai sensi del quale «l'Unione rispetta i diritti fondamentali, quali sono garantiti dalla [CEDU] e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».

70. La stessa direttiva 95/46, pur avendo come obiettivo principale quello di garantire la libera circolazione dei dati personali, prevede, al suo art. 1, n. 1, che «[g]li Stati membri garantiscono (...) la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche e particolarmente del diritto alla vita privata, con riguardo al trattamento dei dati personali». Diversi 'considerando' della detta direttiva, in particolare il decimo e l'undicesimo, esprimono questa stessa esigenza.

71. In proposito è il caso di rilevare che l'art. 8 della CEDU, pur enunciando, al suo n. 1, il principio di non ingerenza delle autorità pubbliche nell'esercizio del diritto alla vita privata, ammette, al suo n. 2, che un'ingerenza del genere è possibile soltanto se è «prevista dalla legge e se costituisce un provvedimento che, in una società democratica, è necessario alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine ed alla prevenzione delle infrazioni penali, alla tutela della salute o della morale, alla tutela dei diritti e delle libertà altrui».

72. Quindi, ai fini dell'applicazione della direttiva 95/46 e in particolare dei suoi artt. 6, n. 1, lett. c), 7, lett. c) ed e), e 13, si deve verificare in primo luogo se una normativa come quella di cui trattasi nelle cause principali preveda un'ingerenza nella vita privata e, eventualmente, se tale ingerenza sia giustificata alla luce dell'art. 8 della CEDU.

Sull'esistenza di un'ingerenza nella vita privata

73. Occorre anzitutto considerare che la raccolta di dati nominativi relativi ai redditi professionali di un individuo, per comunicarli a terzi, rientra nel campo di applicazione dell'art. 8 della CEDU. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato, al riguardo, che l'espressione «vita privata» non deve essere interpretata in modo restrittivo e che «nessun motivo di principio consente di escludere le attività professionali (...) dalla nozione di “vita privata”» (v., in particolare, Corte europea diritti dell'uomo, sentenze 16 febbraio 2000, *Amann/Svizzera*, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 65, e 4 maggio 2000, *Rotaru/Romania*, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-V, § 43).

74. È giocoforza constatare che, se è vero che la semplice registrazione, da parte del datore di lavoro, di dati nominativi relativi alle retribuzioni corrisposte al suo personale non può, in quanto tale, costituire un'ingerenza nella vita privata, la comunicazione di tali dati ad un terzo, nel caso di specie un'autorità pubblica, arreca pregiudizio al diritto al rispetto della vita privata degli interessati, quale che sia l'ulteriore utilizzazione delle informazioni così comunicate, e presenta il carattere di un'ingerenza ai sensi dell'art. 8 della CEDU.

75. Per accertare l'esistenza di una simile ingerenza, poco importa che le informazioni comunicate abbiano o meno un carattere sensibile o che gli interessati abbiano o meno subito eventuali inconvenienti in seguito a tale ingerenza (v., in tal senso, sentenza *Amann/Svizzera*, citata, § 70). È sufficiente constatare che i dati relativi ai redditi percepiti da un lavoratore o da un pensionato sono stati comunicati dal datore di lavoro ad un terzo.

Sulla giustificazione dell'ingerenza

76. Un'ingerenza come quella menzionata al punto 74 della presente sentenza viola l'art. 8 della CEDU, salvo se, «prevista dalla legge», essa persegue uno o più finalità legittime previste al n. 2 di tale disposizione ed è «necessaria in una società democratica» per la realizzazione di tale o tali finalità.

77. È pacifico che l'ingerenza di cui trattasi nelle cause principali è prevista dall'art. 8 del BezBegrBVG. Tuttavia, si pone il problema se tale articolo sia redatto in modo sufficientemente preciso per consentire ai destinatari della legge di regolare la loro condotta e soddisfi così il requisito di prevedibilità sancito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (v., in particolare, Corte europea diritti dell'uomo, sentenza 20 maggio 1999, *Rekvényi/Ungheria*, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-III, § 34).

78. Al riguardo, l'art. 8 del BezBegrBVG prevede che la relazione redatta dal *Rechnungshof* deve censire «tutte le persone i cui stipendi e le cui pensioni erogati annualmente da enti giuridici (...) superino complessivamente l'importo di cui al primo comma», senza esigere esplicitamente la divulgazione del nome delle persone interessate in rapporto ai redditi da esse percepiti. È la dottrina che, secondo le ordinanze di rinvio, basandosi sui lavori preparatori, interpreta in tal senso la legge costituzionale.

79. Spetta ai giudici del rinvio verificare se l'interpretazione secondo cui l'art. 8, n. 3, del BezBegrBVG imporrebbe la divulgazione del nome delle persone interessate in relazione ai redditi percepiti soddisfi il requisito di prevedibilità ricordato al punto 77 della presente sentenza.

80. Tuttavia, questo problema si porrà, eventualmente, solo dopo aver esaminato se un'interpretazione in tal senso della disposizione nazionale di cui trattasi sia conforme all'art. 8 della CEDU, alla luce del requisito di proporzionalità, rispetto agli obiettivi perseguiti. Tale ultimo problema verrà esaminato nei punti che seguono.

81. Al riguardo, dall'ordinanza di rinvio nella causa C-465/00 risulta che l'obiettivo dell'art. 8 del BezBegrBVG è di esercitare una pressione sugli enti pubblici interessati, affinché essi mantengano le retribuzioni entro limiti ragionevoli. Il governo austriaco osserva, in modo più generale, che l'ingerenza prevista da tale disposizione ha lo scopo di garantire l'impiego parsimonioso ed appropriato delle finanze pubbliche da parte dell'amministrazione. Un siffatto obiettivo rappresenta una finalità legittima ai sensi tanto dell'art. 8, n. 2, della CEDU, che menziona il «benessere economico del paese», quanto dell'art. 6, n. 1, lett. b), della direttiva 95/46, che fa riferimento a «finalità determinate, esplicite e legittime».

82. Si deve ancora verificare se l'ingerenza di cui trattasi sia necessaria, in una società democratica, per realizzare la finalità legittima perseguita.

83. Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, l'aggettivo «necessario», ai sensi dell'art. 8, n. 2, della CEDU, implica che sia in gioco un «bisogno sociale imperioso» e che la misura adottata sia «proporzionata alla finalità legittima perseguita» (v., in particolare, Corte europea diritti dell'uomo, sentenza 24 novembre 1986, *Gillow/Regno Unito*, Serie A, n. 109, § 55). Inoltre, le autorità nazionali godono di un margine discrezionale «la cui portata dipende non solo dalla finalità, ma altresì dal carattere proprio dell'ingerenza» (v. Corte europea diritti dell'uomo, sentenza 26 marzo 1987, *Leander/Svezia*, Serie A, n. 116, § 59).

84. Occorre pertanto ponderare l'interesse della Repubblica d'Austria a garantire un impiego ottimale delle finanze pubbliche e, in particolare, il mantenimento degli stipendi entro limiti ragionevoli, con la gravità del pregiudizio arrecato al diritto delle persone interessate al rispetto della loro vita privata.

85. Al riguardo, da un lato, per controllare la buona utilizzazione delle finanze pubbliche, il *Rechnungshof*, come le diverse assemblee parlamentari, hanno innegabilmente bisogno di conoscere l'importo delle spese riservate alle risorse umane nei diversi enti pubblici. A ciò si aggiunge il diritto del contribuente e dell'opinione pubblica in generale, in una società democratica, di essere informati sull'impiego delle entrate pubbliche, specie in materia di spese per il personale. Simili informazioni, riunite nella relazione, sono tali da contribuire al dibattito pubblico relativo ad un problema di interesse generale e servono quindi un interesse pubblico.

86. Si pone tuttavia il problema se l'indicazione del nome delle persone interessate rispetto ai redditi percepiti sia proporzionata alla legittima finalità perseguita e se i motivi fatti valere dinanzi alla Corte per giustificare una simile divulgazione appaiano pertinenti e sufficienti.

87. È giocoforza constatare che, secondo l'interpretazione accolta dal giudice del rinvio, l'art. 8 del BezBegrBVG impone la divulgazione dei nomi delle persone interessate, in rapporto con i redditi percepiti che superano un certo limite, non per le sole persone che esercitano funzioni remunerate con retribuzioni la cui composizione è pubblicata, bensì per tutte le persone che percepiscono uno stipendio da un ente soggetto al controllo del *Rechnungshof*. Inoltre, tali informazioni non vengono solo comunicate a quest'ultimo e, per il suo tramite, alle diverse assemblee parlamentari, ma anche largamente rese note al pubblico.

88. Spetta ai giudici del rinvio verificare se una simile pubblicità sia, al contempo, necessaria e proporzionata alla finalità di mantenere gli stipendi entro limiti ragionevoli e, in particolare, esaminare se un siffatto obiettivo non potesse essere realizzato in modo ugualmente efficace dalla trasmissione delle informazioni nominative ai soli organi di controllo. Allo stesso modo, si pone il problema se non sarebbe stato sufficiente informare il grande pubblico delle sole retribuzioni e degli altri vantaggi pecuniari che le persone impiegate dagli enti pubblici di cui trattasi possono aspettarsi, contrattualmente o statutariamente, ma non delle somme che ciascuno ha effettivamente percepito durante l'anno considerato, una parte delle quali può variare in funzione della loro situazione familiare e personale.

89. Per quanto riguarda, d'altro canto, la gravità del pregiudizio arrecato al diritto delle persone interessate al rispetto della loro vita privata, non è escluso che queste ultime possano essere lese a seguito di ripercussioni negative della pubblicità data ai loro redditi professionali, in particolare sulle prospettive di impiego a cui esse potrebbero aspirare in altre imprese, situate in Austria o altrove, non sottoposte al controllo del *Rechnungshof*.

90. Si deve concludere che l'ingerenza derivante dall'applicazione di una normativa nazionale come quella di cui trattasi nelle cause principali può essere giustificata, alla luce dell'art. 8, n. 2, della CEDU solo nei limiti in cui l'ampia divulgazione non solo dell'importo dei redditi annui, laddove questi superino un certo limite, delle persone impiegate presso enti soggetti al controllo del *Rechnungshof*, ma anche dei nomi dei beneficiari di tali redditi, sia al contempo necessaria ed appropriata all'obiettivo di mantenere gli stipendi entro limiti ragionevoli. La verifica di ciò spetta ai giudici del rinvio.

Sulle conseguenze alla luce delle disposizioni della direttiva 95/46

91. Se i giudici del rinvio concludono nel senso dell'incompatibilità della normativa nazionale di cui trattasi con l'art. 8 della CEDU, tale normativa non può soddisfare neanche il requisito di proporzionalità contenuto agli artt. 6, n. 1, lett. c), e 7, lett. c) o e), della direttiva 95/46. Essa non può nemmeno essere compresa in una delle deroghe previste all'art. 13 della detta direttiva, che richiede altresì il rispetto del requisito di proporzionalità rispetto alla finalità di interesse generale perseguita. Comunque, tale disposizione non può essere interpretata nel senso che essa può legittimare un pregiudizio al diritto al rispetto della vita privata contrario all'art. 8 della CEDU.

92. Se, invece, i giudici del rinvio dovessero considerare che l'art. 8 del BezBegrBVG è al contempo necessario ed appropriato all'obiettivo di interesse generale perseguito, spetterà loro ancora verificare, come risulta dai punti 77-79 della presente sentenza, se l'art. 8 del BezBegrBVG, non prevedendo esplicitamente la divulgazione del nome delle persone interessate in rapporto con i redditi percepiti, soddisfi il requisito di prevedibilità.

93. Occorre infine rammentare, alla luce delle considerazioni che precedono, che al giudice nazionale spetta altresì il compito di interpretare qualsiasi disposizione di diritto nazionale, per quanto possibile, alla luce della lettera e dello scopo della direttiva applicabile onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 249, terzo comma, CE (v. sentenza 13 novembre 1990, causa C-106/89, *Marleasing*, Racc. pag. I-4135, punto 8).

94. Considerato l'insieme delle considerazioni che precedono, si deve risolvere la prima questione nel senso che gli artt. 6, n. 1, lett. c), e 7, lett. c) ed e), della direttiva 95/46 non ostano ad una normativa nazionale come quella di cui trattasi nelle cause principali, *a condizione che sia provato che l'ampia divulgazione non solo dell'importo dei redditi annui, laddove questi superino un certo limite, delle persone impiegate presso enti soggetti al controllo del Rechnungshof, ma anche dei nomi dei beneficiari di tali redditi, è al contempo necessaria ed appropriata all'obiettivo di buona gestione delle risorse pubbliche perseguito dal costituente.* La verifica di ciò spetta ai giudici del rinvio. *[enfasi aggiunta]*

FRANCIA

Sintesi delle decisioni del *Conseil constitutionnel* nn. 2013-675 e 2013-676 DC del 9 ottobre 2013

In data 18 settembre 2013, il *Conseil constitutionnel* è stato adito per il controllo in via preventiva del progetto di legge organica n. 2013-906 e del progetto di legge n. 2013-907 sulla trasparenza della vita pubblica¹.

In entrambe le decisioni², il *Conseil* ha censurato alcune disposizioni incostituzionali, ha emesso alcune riserve d'interpretazione ed ha confermato la validità delle restanti disposizioni.

Le due leggi si proponevano di ridefinire le condizioni della trasparenza della vita pubblica attraverso tre direttrici: una doppia dichiarazione obbligatoria della situazione patrimoniale e degli interessi, da parte dei membri del Parlamento, del Governo, e dei titolari di funzioni o impieghi pubblici; l'istituzione di una nuova autorità amministrativa indipendente, l'Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica; la previsione delle incompatibilità di alcune cariche politiche e pubbliche con altre attività e professioni. Questi obblighi e divieti esistevano già in Francia, soprattutto in base alla legge n. 88-227 dell'11 marzo 1988 relativa

¹ Se per la legge organica lo scrutinio era obbligatorio (e relativo a tutta la legge), in quanto previsto dall'articolo 46, comma 5, e dall'articolo 61 della Costituzione, per la legge ordinaria il *Conseil* è stato adito da oltre sessanta deputati e sessanta senatori su alcune particolari disposizioni.

² La decisione n. 2013-675 DC è reperibile *on line* alla pagina https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2013675dc/2013675dc.pdf e la decisione n. 2013-676 DC può essere consultata in: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2013675dc/2013676dc.pdf.

alla trasparenza finanziaria della vita politica, ma sono stati estesi ed in parte modificati dalle leggi oggetto delle decisioni.

Le tre direttrici suddette sono state prese in considerazione dalla legge organica o dalla legge ordinaria a seconda delle cariche politiche e pubbliche interessate: più precisamente, l'articolo 25 della Costituzione, riguardante il ruolo ed i poteri dei parlamentari, prevede (nell'interpretazione del *Conseil*) che tutto ciò che riguarda le disposizioni relative al patrimonio di questi ultimi sia oggetto di normazione organica³. Le altre disposizioni, invece, sono contenute nella legge ordinaria.

Il *Conseil* si è pronunciato, a proposito dell'obbligo della doppia dichiarazione, su due aspetti: i dati da fornire nelle dichiarazioni e la possibilità che queste vengano rese pubbliche. Entrambi ponevano problemi di violazione del diritto alla *privacy*, del principio di legalità dei delitti e delle pene e del principio di intelligibilità e accessibilità del diritto.

a) Sul diritto alla privacy

Nel diritto positivo francese, il diritto alla *privacy* è espressamente sancito, dal 1970, dall'art. 9 del Codice civile. Non è iscritto, però, in nessun testo di rango costituzionale. Il *Conseil constitutionnel* ha progressivamente colmato tale lacuna conferendo, per via giurisprudenziale, valore costituzionale a tale diritto⁴. La costituzionalizzazione del diritto alla *privacy* è diventata effettiva nel 1995, quando, chiamato a pronunciarsi sulla costituzionalità della disciplina dei sistemi di videosorveglianza, il *Conseil constitutionnel* ha stabilito, nella decisione n. 94-352 DC del 18 gennaio 1995 (concernente la legge sull'orientamento e la programmazione della sicurezza), che “il mancato rispetto del diritto al rispetto della vita privata può violare la libertà individuale”⁵. Quattro anni dopo, nel 1999, nella decisione relativa alla legge sulla creazione della c.d. “*couverture maladie universelle*”, il *Conseil* ha poi considerato che il diritto alla *privacy*, in quanto componente della libertà individuale, si fondava sull'art. 2 della Dichiarazione dei

³ V. *Conseil constitutionnel*, decisione n. 88-242 DC del 10 marzo 1998, relativa alla trasparenza finanziaria della vita politica.

⁴ Sul tema, si rinvia a V. MAZEAUD, *La constitutionnalisation du droit au respect de la vie privée*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 48, giugno 2015, 7-20, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-constitutionnalisation-du-droit-au-respect-de-la-vie-privee>.

⁵ La sentenza è reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1995/94352DC.htm>.

diritti dell’Uomo e del cittadino del 1789, che elenca, appunto, la libertà, tra i diritti naturali e imprescrittibili dell’uomo⁶. Infine, più di recente, nella decisione n. 2014-693 DC, relativa alla legge sulla geolocalizzazione, il *Conseil constitutionnel* ha affermato chiaramente che il diritto alla *privacy* è tutelato dall’art. 2 della Dichiarazione del 1789⁷.

Da segnalare è che, in questa evoluzione, il *Conseil* non si è mai fondato, né tantomeno ha mai richiamato le fonti di diritto internazionale per tutelare il diritto alla *privacy*.

Nella decisione passata in rassegna, il *Conseil* ha ritenuto che l’obbligo di consegnare le dichiarazioni rispondeva ad un motivo di interesse generale (rafforzare le garanzie di onestà ed integrità delle personalità pubbliche) anche per quanto riguarda il coniuge, la persona legata da PACS ed il convivente del dichiarante. In questi casi, ha, quindi, escluso qualunque violazione del diritto alla *privacy*. Di contro, non era proporzionato all’obiettivo perseguito dalla legge l’obbligo di dichiarazione patrimoniale dei figli e dei genitori (*Considérant* 29, decisione n. 2013-675 DC). Con riferimento alla pubblicazione di queste dichiarazioni, il *Conseil* ha, invece, considerato che il legislatore avesse violato il diritto alla *privacy*. Non si è mancato di rilevare le diversità previste in relazione al ruolo svolto dai singoli obbligati⁸: da notare, in particolare, è che i membri del Governo sono stati sottoposti ad un regime di pubblicità e trasparenza totale in tutti i campi, che il *Conseil* ha ritenuto ammissibile alla luce della loro situazione particolare, del loro potere regolamentare e del loro potere di impostazione della

⁶ V. *Conseil constitutionnel*, decisione n. 99-416 DC, del 23 luglio 1999, *cons.* 43: “*Considérant qu’aux termes de l’article 2 de la Déclaration des droits de l’Homme et du citoyen: “Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l’Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l’oppression”; que la liberté proclamée par cet article implique le respect de la vie privée (...)*”. La sentenza è reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1999/99416DC.htm>.

⁷ V. *Conseil constitutionnel*, decisione n. 2014-693 DC, del 25 marzo 2014, *cons.* 10: “*Considérant qu’il incombe au législateur d’assurer la conciliation entre, d’une part, la prévention des atteintes à l’ordre public et la recherche des auteurs d’infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d’autre part, l’exercice des droits et des libertés constitutionnellement garantis; qu’au nombre de celles-ci figurent la liberté d’aller et venir, qui découle de l’article 4 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, et le droit au respect de la vie privée, l’inviolabilité du domicile et le secret des correspondances, protégés par son article 2*”.

La sentenza è reperibile *on line* alla pagina https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2014693dc/2014693dc.pdf.

⁸ Cfr. lo schema riassuntivo di queste differenze in *Commentaire – Décisions n° 2013-675 DC et n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013*, p. 12, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2013675dc/ccc_675_676dc.pdf.

politica nazionale (*Considérant* 17, decisione n. 2013-676 DC). Il *Conseil* ha, invece, censurato una analoga previsione per i politici eletti a livello locale, in ragione di una sproporzione tra l'interesse alla trasparenza perseguito dalla misura e l'incidenza sul diritto al rispetto della *privacy*, data anche dal contesto locale, diverso da quello nazionale.

Una discrasia rispetto ai principi costituzionali è stata riscontrata anche per le persone non elette, ma svolgenti un ruolo di natura amministrativa, a proposito della pubblicazione della dichiarazione degli interessi: in questo caso, poiché una censura avrebbe eliminato la disposizione anche per le persone elette, il *Conseil* si è limitato ad una riserva di interpretazione volta ad escludere questa categoria dall'obbligo di pubblicazione.

b) Sul principio di legalità dei delitti e delle pene

In ordine all'asserita violazione del principio di legalità dei delitti e delle pene, si era denunciata la presenza, nella dichiarazione degli interessi, di una dicitura da riempire del seguente tenore: "altri legami suscettibili di far nascere un conflitto d'interessi". Il *Conseil* ha dichiarato incostituzionale siffatta previsione a causa della mancata precisazione dell'infrazione corrispondente alla sanzione prevista in caso di inadempimento (*Considérant* 30, decisione n. 2013-675 DC). La stessa dicitura è stata contestata dai deputati ricorrenti per la legge ordinaria sotto il profilo dell'accessibilità ed intelligibilità della legge, ed anche in questo caso il *Conseil* ha accolto la doglianza (*Considérant* 28, decisione n. 2013-676 DC).

Il *Conseil* è poi passato ad esaminare i poteri e le competenze conferiti all'Alta autorità per la trasparenza della vita pubblica, istituita dall'art. 20 della legge ordinaria. A questa nuova autorità amministrativa è stato attribuito come ruolo principale la verifica e l'eventuale pubblicazione delle dichiarazioni fatte dalle personalità pubbliche, l'emissione di osservazioni su dette dichiarazioni, nonché quello di pronunciarsi sulle situazioni di conflitto d'interessi. All'autorità amministrativa è stato affidato anche il potere di ingiungere la cessazione immediata della situazione di conflitto, una volta che questo sia stato accertato. L'autorità è stata chiamata altresì a pronunciarsi sulla compatibilità di eventuali altre attività con le cariche pubbliche ricoperte. Per rendere questi poteri effettivi l'autorità è stata dotata di sanzioni penali.

Varie doglianze erano state sollevate sia dai deputati che dai senatori a proposito di queste prerogative. In primo luogo, si denunciava la violazione del principio della separazione dei poteri a causa del potere di ingiunzione che l'autorità aveva nei confronti dei parlamentari, correlata dall'assenza di garanzia

dell'imparzialità dei membri dell'autorità stessa. In secondo luogo, il potere di decidere sull'esistenza o meno di un conflitto di interessi era considerata dai senatori come un potere arbitrario, non assortito dall'effettività del ricorso giurisdizionale e contrario alla legalità dei delitti e delle pene. Con riguardo a quest'ultima denuncia, il *Conseil* ha precisato che se l'autorità era stata investita di poteri decisionali e ingiuntivi, questi non erano da considerarsi come poteri di sanzione a carattere punitivo. Inoltre, il silenzio della legge sul punto non significava che tutte le decisioni dell'autorità non potessero essere contestate davanti alla giurisdizione amministrativa competente. La separazione dei poteri è stata considerata parimenti rispettata dal *Conseil*, poiché il legislatore ha previsto che l'Alta autorità si limiti ad adire la magistratura senza che questa sia in alcun modo vincolata al parere dell'autorità amministrativa. L'incostituzionalità è stata invece constatata con riferimento al potere di ingiunzione, riguardo alle dichiarazioni degli interessi e delle attività dei parlamentari, poiché queste questioni sono collegate al mandato elettorale in corso (*Considérant* 39, decisione n. 2013-675 DC); inoltre, per quanto riguarda i collaboratori dei Presidenti dell'Assemblea nazionale o del Senato, la legge deve essere interpretata in modo da escludere questi ultimi dal potere di ingiunzione della cessazione di situazioni di conflitto di interesse, dato che queste persone sono da considerarsi soggette all'autorità esclusiva dei Presidenti delle camere (*Considérant* 45, decisione n. 2013-676 DC). Per i membri del Governo, il potere di ingiunzione dell'Alta autorità avrebbe potuto avere come conseguenza la creazione di nuove incompatibilità con il mandato ministeriale, il che si sarebbe tradotto in una modifica informale dell'articolo 23 della Costituzione. Il *Conseil* ha quindi deciso, attraverso una riserva d'interpretazione, che né il legislatore ordinario né quello organico avevano questo potere, di talché l'Alta autorità non avrebbe dovuto avere la possibilità di obbligare un ministro a dare le dimissioni per far cessare una situazione di conflitto d'interessi (*Considérant* 62, decisione n. 2013-676).

Come detto, l'Alta autorità è stata anche dotata della possibilità di emettere osservazioni e renderle pubbliche insieme con le dichiarazioni stesse: questa possibilità è stata considerata incostituzionale dal *Conseil* per quanto riguarda i candidati alle elezioni presidenziali, poiché la pubblicazione avrebbe dovuto avere luogo nei giorni immediatamente precedenti il primo turno dello scrutinio, ed avrebbe provocato una violazione del principio di uguaglianza dei candidati di fronte al suffragio.

c) Sull'incompatibilità tra mandati e impieghi pubblici ed altre attività

Per quanto attiene alla terza ed ultima serie di questioni sollevate davanti al *Conseil*, relativa alle incompatibilità tra mandati e impieghi pubblici ed altre attività, le due nuove leggi sulla trasparenza hanno esteso i criteri già esistenti relativamente ai ministri, ai parlamentari e ad altre personalità che ricoprono cariche pubbliche. Il *Conseil* ha confermato in gran parte la costituzionalità di queste misure, fatta eccezione per il divieto per i deputati di esercitare un'attività professionale e di consulenza che non svolgevano anteriormente all'assunzione della carica. Questo divieto è stato considerato dal *Conseil* eccessivo rispetto all'intendimento del legislatore di proteggere la libertà di scelta dell'elettore e l'indipendenza dell'eletto, ed il paragrafo in questione della legge organica è stato quindi dichiarato incostituzionale (*Considérant* 53, decisione n. 2013-675 DC). Infine, il *Conseil* ha confermato la validità del divieto, divenuto ancora più radicale con la nuova legge ordinaria, per qualunque membro del *Conseil* stesso, di svolgere qualunque tipo di attività al di fuori della produzione scientifica, letteraria o artistica.