



Autorità Nazionale Anticorruzione

Atto di segnalazione n. 6 del 20 dicembre 2017

Concernente la disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, contenuta nel d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016.

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1301 del 20 dicembre 2017



Autorità Nazionale Anticorruzione

Premessa

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) - tenuto conto che la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*», all'art. 1, co. 2, lett. f), individua l'ANAC quale soggetto preposto alla vigilanza sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa e all'art. 1, co. 2, lett. g), prevede, tra l'altro, il compito di riferire al Parlamento sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia - intende formulare delle osservazioni in merito ad alcune disposizioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*) ad integrazione di quelle già espresse negli atti di segnalazione n. 1 del 2 marzo 2016, nell' Atto di segnalazione al Governo e Parlamento di cui alla Delibera n. 1388 del 14 dicembre 2016 e nella determinazione n. 241 dell' 8 marzo 2017.

Benché, infatti, l'ANAC abbia emanato linee guida *ad hoc* contenute negli atti di determinazione nn. 1309 e 1310 del 28 dicembre 2016, n. 241 dell'8 marzo 2017, n. 1134 dell'8 novembre 2017 volte a fornire alle pubbliche amministrazioni e alle società e agli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici economici indirizzi interpretativi ed applicativi, permangono alcune questioni aperte e lacune normative che meritano di essere segnalate al Governo e al Parlamento, anche al fine di adottare dei correttivi che rendano più efficaci le disposizioni normative vigenti.

Nella predisposizione di tali atti l'Autorità ha infatti rilevato alcune criticità delle norme di riferimento, che potrebbero condurre anche ad un'applicazione distorta della relativa disciplina, in ordine alle quali si propongono le modifiche di seguito illustrate.

Art. 4-bis - *Trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche*

L'art. 4-bis, introdotto dal d.lgs. 97/2016, prevede che, al fine di promuovere l'accesso e migliorare la comprensione dei dati sulla spesa delle pubbliche amministrazioni, l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), d'intesa con il Ministero dell'economica e delle finanze, gestisca il sito internet denominato "Soldi pubblici", tramite il quale è possibile accedere ai dati dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e consultarli in relazione alla tipologia della spesa sostenuta, alle amministrazioni che l'hanno effettuata, nonché all'ambito temporale di riferimento (comma 1).

Come precisato nella delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016, "*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni*



Autorità Nazionale Anticorruzione

contenute nel d.lgs.33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016”, si tratta di un portale *web*, che raccoglie i dati di cassa, di entrata e di uscita, rilevati dal Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) e li pubblica previa rielaborazione nella forma.

E' inoltre previsto, ai sensi dell'art. 4-bis, comma 2, l'obbligo per ogni amministrazione di pubblicare sul proprio sito, nella sezione “Amministrazione trasparente” i dati relativi ai propri pagamenti, permettendone la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari. La disposizione riveste un particolare rilievo, posto anche che attualmente l'omessa pubblicazione dei dati comporta l'irrogazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 47, co. 1 e 1-bis, del d.lgs. 33/2013.

Le citate disposizioni hanno destato incertezze applicative con riferimento all'ambito soggettivo e all'ambito oggettivo degli obblighi di trasparenza ivi contemplati.

Occorre, infatti, considerare che il sito “Soldi pubblici” attualmente riporta i dati relativi ai pagamenti delle regioni, comuni, province, città metropolitane e ministeri e che il sistema SIOPE, dopo una fase sperimentale, è entrato a regime per le regioni, province, comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e per le università (il sistema SIOPE è stato progressivamente esteso ad altre tipologie di amministrazioni ed enti ed è destinato a coinvolgere tutte le amministrazioni ricomprese nell'elenco dell'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, co. 3, della legge 196/2009; cfr. da ultimo il decreto 25 settembre 2017 del Ministero dell'economia e finanze).

In base al comma 1, le amministrazioni sopra indicate sono tenute a comunicare i dati al sito “soldi pubblici”. In base al comma 2, invece, tutte le amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare sul proprio sito nella sezione Amministrazione trasparente i dati specificati nella disposizione.

La formulazione delle norme soffre, innanzitutto, di un difetto di coordinamento circa l'ambito soggettivo di applicazione laddove non risulta chiaro quali siano le amministrazioni tenute agli adempimenti di cui al co. 2, rispetto a quelle di cui al co. 1. Da tale difetto di coordinamento deriva, inoltre, il rischio di riportare i medesimi dati su siti differenti, in difformità al principio di semplificazione degli oneri a carico dei destinatari delle misure di trasparenza, affermato nel d.lgs. 33/2013.

Altro disallineamento tra il co. 1 e il co. 2 riguarda i dati da pubblicare in quanto non vi è totale coincidenza tra i dati disponibili nel sito “Soldi pubblici” e quelli che devono essere pubblicati sui siti istituzionali. Tale discrasia determina dubbi in merito alla corretta modalità di attuazione della disposizione, che dovrebbe consentire, fra l'altro, un agevole raffronto tra gli elementi informativi oggetto della norma di trasparenza disciplinata all'art. 4-bis co. 1 e 2.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Si ritiene pertanto opportuno l'intervento del legislatore, auspicato nella predetta delibera n. 1310/2016, per superare le perplessità scaturite in merito all'applicazione dell'art. 4-bis, anche nell'ottica di evitare duplicazioni di obblighi di pubblicazione.

Ferma restando la formulazione del comma 1, il comma 2 andrebbe modificato per specificare, innanzitutto, che il set di dati da pubblicare sul sito istituzionale è lo stesso che deve essere comunicato a "Soldi pubblici". Occorrerebbe, inoltre, chiarire al medesimo comma 2 che i soggetti di cui all'art. 2-bis, per i quali i dati relativi ai pagamenti confluiscono nel sito "Soldi pubblici", assicurano nel proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", il collegamento ipertestuale al predetto sito, in coerenza con quanto previsto all'art. 9-bis del d.lgs. 33/2013. La disposizione dovrebbe anche precisare che le sole amministrazioni e i soggetti di cui all'art. 2 bis del d.lgs. 33/2013, non tenuti a inviare i dati al sito "Soldi pubblici", pubblicano direttamente i medesimi dati sul proprio sito nella sezione "Amministrazione trasparente".

Art. 9-bis - Pubblicazione delle banche dati

Il d.lgs. 97/2016 ha introdotto il nuovo art. 9-bis "*Pubblicazione delle banche dati*".

Il comma 1 dispone che le pubbliche amministrazioni titolari delle banche dati di cui all'Allegato B, pubblicano i dati presenti nelle banche dati, i cui contenuti coincidano con i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. 33/2013, anche in termini di qualità delle informazioni previste dall'articolo 6.

Il comma 2 dispone che, nei limiti dei dati effettivamente contenuti nelle banche dati, tutti i soggetti cui si applica il decreto legislativo possano assolvere agli obblighi di pubblicazione, attraverso l'indicazione sul proprio sito, nella sezione "Amministrazione Trasparente", del collegamento ipertestuale alle stesse banche dati. Resta ferma la possibilità per le amministrazioni di continuare a pubblicare sul proprio sito i predetti dati purché identici a quelli comunicati alla banca dati.

Al comma 3 si specifica che qualora nelle banche dati sia stata omessa la pubblicazione di dati effettivamente comunicati, la richiesta di accesso civico è presentata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'amministrazione titolare della banca dati.

Ai sensi del comma 4 laddove, invece, l'omessa pubblicazione dei dati da parte delle pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 sia imputabile ai soggetti di cui al comma 2, la richiesta di accesso civico è presentata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'amministrazione tenuta alla comunicazione.



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'Allegato B, cui si riferisce il comma 1, contiene l'elenco in forma di tabella delle Banche dati e delle Amministrazioni che le detengono, delle norme che le hanno istituite nonché dei singoli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013 che dovrebbero essere coincidenti con quelli contenuti nelle stesse banche dati.

La disposizione assolve a un triplice scopo meritevole di particolare apprezzamento:

- introdurre modalità semplificate di pubblicazione per le pubbliche amministrazioni nel senso che le stesse invece di pubblicare nuovamente dati, oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. 33/2013, già comunicati alle amministrazioni che detengono Banche dati, potranno limitarsi ad inserire nell'apposita sezione o sottosezione di "Amministrazione trasparente" il link opportuno;
- evitare duplicazioni e impedire che su siti diversi siano pubblicati dati discordanti;
- avviare un processo di apertura delle banche detenute dalle pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda l'apertura delle banche dati, il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 ha disposto all'art. 42, co. 2, che entro un anno dalla data di entrata in vigore del medesimo d.lgs. 97/2016, le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis del d.lgs. n. 33 del 2013, *«verificano la completezza e la correttezza dei dati già comunicati alle pubbliche amministrazioni titolari delle banche dati di cui all'Allegato B del decreto legislativo n. 33 del 2013, e, ove necessario, trasmettono alle predette amministrazioni i dati mancanti o aggiornati»*. Pertanto lo scorso 23 giugno sono decorsi i termini assegnati per l'adeguamento dei dati e l'apertura delle banche dati.

Come visto sopra, l'intento primario del legislatore è stato quello di semplificare l'attuazione della normativa sulla trasparenza. Tuttavia la disposizione di cui all'art. 9-bis si è rilevata, in realtà, di difficile attuazione. La ragione principale risiede nel fatto che le banche dati cui si riferisce la norma sono state istituite e realizzate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013 per scopi diversi da quelli che si prefigge l'art. 9-bis.

Da subito, pertanto, si è riscontrato un disallineamento o solo una parziale coincidenza tra dati acquisiti nelle banche dati e gli atti o documenti che le amministrazioni sono tenute a pubblicare ai sensi del d.lgs. 33/2013. Inoltre, la discrasia attiene anche ai contenuti degli obblighi, in quanto le banche dati contengono spesso solo dati, mentre il d.lgs. 33/2013 si riferisce anche a *«documenti e informazioni»*.

Per allineare i contenuti delle banche dati agli obblighi di pubblicazione si renderebbe, perciò, necessario un investimento per la revisione delle banche dati elencate nell'Allegato B) volto a consentire una corretta attuazione della disposizione. Allo stato attuale, il rischio è quello di avere interpretazioni volte ad adempimenti formali con la pubblicazione parcellizzata dei dati attinenti ad un medesimo *set* considerato unitariamente da diverse norme del d.lgs. 33/2013, in parte sui siti delle amministrazioni detentrici delle banche dati e in parte - per i dati non conferiti



Autorità Nazionale Anticorruzione

alle banche dati- sui siti delle amministrazioni. Con la conseguenza di perdere l'unitarietà dell'informazione voluta dal legislatore in ordine ad un medesimo profilo organizzativo o funzionale e di costringere gli interessati a consultare due diversi siti, quello della banca dati e quello dell'amministrazione, per ottenere un'informazione completa.

Fermo restando l'apprezzamento dell'Autorità sugli obiettivi di fondo perseguiti dal legislatore, ed, in particolare, circa l'apertura delle banche dati pubbliche e la loro interoperabilità, si ritiene tuttavia opportuno un intervento correttivo che consenta di superare le difficoltà applicative sopra esposte.

La modifica dell'art. 9-bis potrebbe volgere nella direzione di prevedere sicuramente l'apertura delle banche dati dell'Allegato B), stabilendo però che la sostituzione dell'obbligo di pubblicazione per le amministrazioni sui propri siti possa realizzarsi solo quando vi sia una totale coincidenza tra i dati contenuti nelle banche dati e quelli previsti dal d.lgs. 33/2013.

Ai fini dell'accesso civico di cui all'art. 5 comma 2 del d.lgs 33/2013, qualora nelle banche dati sia stata omessa la pubblicazione di dati effettivamente coincidenti con quelli previsti dal d.lgs. 33/2013, la richiesta di accesso civico dovrebbe essere esercitata nei confronti dell'amministrazione titolare della banca dati.

Nell'ipotesi, invece, in cui non vi sia la totale coincidenza tra i dati, la richiesta di accesso civico andrebbe esercitata nei confronti delle amministrazioni tenute alla pubblicazione dei dati, restando fermo, in tali casi, come anticipato, l'obbligo per le amministrazioni di pubblicare sul proprio sito tutti i dati previsti dal d.lgs. 33/2013.

Art. 14- Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali

Con l'introduzione del co. 1-bis all'art. 14 del d.lgs. 33/2013 gli obblighi di trasparenza di cui al co. 1, del medesimo articolo - lett. da a) ad f) - sono stati estesi anche ai titolari di incarichi dirigenziali. Gli obblighi previsti alle lettere c) ed f), ovvero compensi connessi all'assunzione della carica, importi dei viaggi di servizio e missioni, dichiarazioni dei dati patrimoniali e reddituali, sono stati oggetto di impugnativa e al momento verte sugli stessi un giudizio di legittimità costituzionale (vedi *infra*).

Nell'ampliare l'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 14, il d.lgs. 97/2016 ha inciso sulla sua sistematica e, come l'Autorità ha potuto rilevare nel corso dell'attività di vigilanza e nei numerosi quesiti ricevuti, la nuova formulazione si è prestata a dubbi interpretativi e applicativi.

Gli obblighi previsti al co. 1 dell'art. 14 trovano, infatti, uguale applicazione nei confronti di tre distinte categorie di soggetti: titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale, regionale e locale; titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o



Autorità Nazionale Anticorruzione

di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito; titolari di incarichi dirigenziali.

Con riguardo ai soggetti, si è ravvisata, in particolare, la necessità di meglio individuare “i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati” distinguendoli dagli organi espressione di rappresentanza politica. La definizione adottata all’art. 14 risulta, infatti, non allineata con quella contenuta all’articolo 4 del d.lgs. 165/2001 che distingue tra organi di indirizzo “espressione di rappresentanza politica” e organi che non lo siano.

Nella delibera n. 241/2017, e precedentemente nella delibera n. 144/2014, l’Autorità ha chiarito che gli obblighi dell’art. 14 trovano applicazione non solo con riferimento ai componenti degli organi direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica ma anche “ai componenti degli organi che, pur non espressione di rappresentanza politica, siano titolari di poteri di indirizzo generale con riferimento all’organizzazione e all’attività dell’amministrazione cui sono preposti”.

In linea quindi con gli orientamenti interpretativi formulati da questa Autorità, sarebbe utile distinguere meglio, all’interno dell’articolo 14, i titolari degli organi a carattere politico - direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica nello Stato, nelle regioni e negli enti locali - e i titolari degli organi di indirizzo non a carattere politico, individuando per questi ultimi le posizioni cui la norma si applica. Questi ultimi dovrebbero essere i titolari di organi di governo, di amministrazione o di direzione comunque denominati, salvo che il mandato o l’incarico sia attribuito a titolo gratuito, negli enti pubblici, economici e non, e nelle società e negli altri enti di diritto privato a controllo pubblico, come definiti dall’art. 2-bis del medesimo d.lgs. 33/2013.

Si ritiene, invece, che la disciplina per i titolari di incarichi dirigenziali debba essere espunta dall’art. 14 e considerata in un distinto articolo (art. 14-bis).

Giova inoltre evidenziare che la formulazione sia del precedente sia del nuovo articolo 14 del d.lgs. 33/2013 ha originato, anche con riguardo ai titolari di incarichi politici e di amministrazione, perplessità e problemi interpretativi con riferimento alla tutela della riservatezza derivanti dall’obbligo vigente di indicizzare e rendere rintracciabili tramite i motori di ricerca web anche i dati riguardanti la situazione patrimoniale e reddituale (art. 7 bis del d.lgs. 33/2013). È indubbio che la decontestualizzazione che ne deriva, in particolare per tale specifica tipologia di dati, comporti un elevato rischio di alterazione, manipolazione e riproduzione degli stessi per scopi diversi rispetto alle finalità di trasparenza.

Si ritiene opportuno, pertanto, in primo luogo che per le dichiarazioni rese ai sensi dell’art. 14, co. 1, lett. f) (dichiarazioni patrimoniali, reddituali e concernenti le spese sostenute e le



Autorità Nazionale Anticorruzione

obbligazioni assunte per la propaganda elettorale) non sia consentita l'indicizzazione e la rintracciabilità attraverso i motori di ricerca generalisti; e che sia, in secondo luogo, previsto che l'ANAC, con proprie Linee guida, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, possa disciplinarne la pubblicazione in forma aggregata, fermo restando l'obbligo di comunicare le dichiarazioni nella loro integrità e il diritto del cittadino di accedere, ai sensi dell'articolo 5, a tali dati e documenti, con l'esclusione di dati personali non pertinenti o eccedenti rispetto al fine di trasparenza.

Con riguardo agli obblighi di pubblicazione degli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, tenuto conto che ai sensi dell'art. 1, co. 472, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sono soggetti ai limiti retributivi di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, anche i componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo delle autorità amministrative indipendenti e delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ove previsti dai rispettivi ordinamenti, si ritiene che anche per i soggetti richiamati sussista l'obbligo di comunicare all'amministrazione gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica e per l'amministrazione di pubblicarli nella sezione "Amministrazione trasparente".

Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi dirigenziali

Come già precisato, il d.lgs. 97/2016 ha esteso gli obblighi di trasparenza indicati all'art. 14 del d.lgs. 33/2013 ai titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli attribuiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. Per detti soggetti si ritiene che la disciplina debba essere contenuta in un nuovo articolo - art. 14-bis- da inserire nel corpo del d.lgs. 33/2013.

Con riguardo all'inclusione dei dirigenti tra i soggetti tenuti a osservare gli obblighi previsti dall'art. 14, l'ANAC ha da subito espresso le proprie perplessità, in ragione, in particolare, del carattere indifferenziato dell'estensione a tutti i dirigenti prescindendo dalla funzione svolta. Già con l'Atto di segnalazione n. 1 del 2 marzo 2016 «Decreto legislativo di cui all'art. 7 della legge n. 124 del 2015, approvato dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016» l'Autorità sottolineava che l'obbligo di rendere le dichiarazioni sulla situazione patrimoniale e reddituale da parte del dirigente, del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado avrebbe reso «più gravosi gli adempimenti in capo alle amministrazioni a fronte di un risultato, in termini di maggiore trasparenza, certamente trascurabile tenuto conto che viene anche previsto l'obbligo per ciascun dirigente di comunicare gli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica» (art. 14, co. 1-ter). Analoghe perplessità venivano manifestate nella Delibera 241/2017, "Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013", laddove, richiamando il citato atto di segnalazione, si evidenziava che la pubblicazione dei dati e delle informazioni previste dall'art. 14



Autorità Nazionale Anticorruzione

dovesse avvenire con opportuni adeguamenti, collegati in particolare alla posizione e alle responsabilità all'interno dell'amministrazione, e si prevedevano alcune semplificazioni per la pubblicazione dei dati.

Anche le criticità segnalate a questa Autorità nell'applicazione della nuova disciplina evidenziano, soprattutto per i dati relativi alla situazione patrimoniale e reddituale di taluni soggetti, possibili rischi di alterazione, manipolazione e riproduzione per fini diversi dalla trasparenza, che potrebbero determinare, in alcuni casi, limitazioni della riservatezza.

Sull'applicazione dell'art. 14 ai dirigenti, come noto, con ordinanza del 28 febbraio 2017, n. 1030, il TAR Lazio, Sezione I-quater, ha accolto la domanda di sospensione dell'esecuzione di provvedimenti adottati dal Segretario generale del Garante della protezione dei dati personali relativi all'attuazione della pubblicazione dei dati e delle informazioni di cui all'art. 14, co. 1 lett. c) ed f). Si tratta dei dati sui compensi connessi all'assunzione della carica e sugli importi dei viaggi di servizio e missioni e le dichiarazioni dei dati patrimoniali e reddituali del titolare dell'incarico.

Nell'ordinanza richiamata, il TAR Lazio ha ritenuto sussistenti i presupposti per la concessione della sospensione cautelare, rilevata la consistenza delle questioni di costituzionalità e di compatibilità con le norme di diritto comunitario e valutata l'irreparabilità del danno paventato dai ricorrenti discendente dalla pubblicazione *on line*, anche temporanea, dei dati di cui all'art. 14.

A seguito dell'ordinanza TAR Lazio, l'ANAC con delibera numero 382 del 12 aprile 2017 ha disposto la sospensione dell'efficacia della propria Delibera n. 241/2017 limitatamente alle indicazioni relative all'applicazione dell'art. 14 co. 1 lett. c) ed f) per tutti i dirigenti pubblici, compresi quelli del Servizio sanitario nazionale.

Successivamente, con l'ordinanza del 19 settembre 2017, n. 9828, il TAR Lazio, Sez. I quater ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 relativamente alla pubblicazione dei dati stipendiali, di missione, reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici (art. 14 co. 1 lett. c) e f)). Giova evidenziare che nell'ordinanza di remissione alla Corte costituzionale, il TAR, oltre a rimettere alla Corte le questioni individuate dai ricorrenti con l'originario ricorso, ha sollevato d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, co. 1 ter, che prevede la pubblicazione degli emolumenti complessivi a carico della finanza pubblica dei dirigenti. Ciò in ragione della circostanza che *«l'oggetto della pubblicazione prevista all'ultimo periodo dal predetto comma 1-ter costituisce un dato aggregato che contiene quello di cui al comma 1, lett. c) dello stesso articolo e può anzi corrispondere del tutto a quest'ultimo, laddove il dirigente non percepisca altro emolumento se non quello corrispondente alla retribuzione per l'incarico assegnato»*.



Autorità Nazionale Anticorruzione

In attesa della decisione della Corte Costituzionale, l'Autorità ritiene comunque di segnalare, con riguardo ai titolari di incarichi dirigenziali, la necessità di prevedere misure di trasparenza che, a differenza di quelle previste per i titolari di organi politici e di indirizzo, tengano conto di una graduazione degli obblighi di pubblicazione in relazione al ruolo, alle responsabilità e alla carica ricoperta dai dirigenti, fermo restando l'obbligo, per tutti, di pubblicare gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica.

Si propone, quindi, di prevedere un regime di trasparenza più incisivo per i soggetti titolari di incarichi dirigenziali di vertice di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e posizioni equiparate, tra cui i Segretari e i direttori generali di Comuni, Province e Regioni e per i soggetti titolari di incarichi di responsabilità degli uffici di diretta collaborazione, nelle amministrazioni pubbliche e negli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, commi 1 e 2, ritenendo che gli stessi, in ragione del ruolo svolto, possano essere pienamente sottoposti agli obblighi di trasparenza contenuti nell'articolo 14, co. 1.

Diversamente, per gli incarichi dirigenziali di livello generale e non generale conferiti nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di cui all'articolo 2-bis, co. 1 e 2, del d.lgs. 33/2013, per quelli conferiti all'interno degli uffici di diretta collaborazione, per i titolari di posizioni organizzative a cui sono affidate deleghe ai sensi dell'articolo 17, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché nei casi di cui all'articolo 4-bis, comma 2, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 e in ogni altro caso in cui sono svolte funzioni dirigenziali, si ritiene opportuno che la norma disponga la pubblicazione integrale dei solo dati di cui all'art. 14, co. 1, lettere da a) ad e). Per i dati reddituali e patrimoniali di cui alla lettera f) dovrebbe essere disposta la comunicazione e la pubblicazione solo in forma aggregata, secondo disposizioni dettate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con proprie linee guida.

Si ritiene, invece che un differente regime di trasparenza debba essere considerato per i dirigenti non titolari di incarico ai quali siano attribuite solo funzioni di consulenza, studio e ricerca, ad esclusione di quelle ispettive. Per tali soggetti dovrebbero essere pubblicati i dati di cui all'articolo 14, co. 1, con l'esclusione dei dati reddituali e patrimoniali di cui alla lettera f).

Anche per i dati sui dirigenti, inoltre, sarebbe, a maggior ragione, opportuno prevedere l'esclusione della loro indicizzazione da parte dei motori di ricerca. Ciò al fine di evitare la diffusione di dati non adeguatamente contestualizzati e le eventuali conseguenze pregiudizievoli sul diritto alla riservatezza. In questo modo si possono contemperare le finalità di *accountability*, di prevenzione della corruzione e di trasparenza con la salvaguardia della riservatezza individuale.

Resterebbe, comunque, fermo l'obbligo per ciascun dirigente di comunicare all'amministrazione presso la quale presta servizio gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, in relazione a quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile



Autorità Nazionale Anticorruzione

2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Da ciò discenderebbe anche l'obbligo per l'amministrazione pubblica di continuare a pubblicare sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente.

Art. 37-bis *Forze di polizia, forze armate e amministrazione penitenziaria*

Si segnala inoltre la problematica manifestata più volte all'Autorità dal comparto difesa-sicurezza con riferimento all'applicazione al personale del medesimo comparto di talune disposizioni del d.lgs. 33/2013.

In particolare, è stato evidenziato che la pubblicazione dei dati di cui all'art.14, comma 1, con riferimento ai dirigenti che svolgono funzioni più strettamente operative sul territorio, potrebbe rivelare informazioni in grado di incidere sullo svolgimento delle attività del predetto personale, accentuandone l'esposizione al rischio, nonché pregiudicare il perseguimento di finalità istituzionali di sicurezza pubblica.

Si ritiene, quindi, opportuno inserire nel corpo del decreto un nuovo articolo 37- bis, rubricato "*Forze di polizia, forze armate e amministrazione penitenziaria*" al fine di modulare l'applicazione di alcune disposizioni del d.lgs. 33/2013 relative alle strutture, ai mezzi, alle dotazioni e al personale dell'amministrazione di pubblica sicurezza, delle forze di polizia, delle forze armate e dell'amministrazione penitenziaria.

La disposizione dovrebbe prevedere che le amministrazioni competenti del comparto individuino annualmente con propri atti, da un lato, sotto il profilo soggettivo, i dirigenti per i quali, in rapporto ai compiti svolti per la tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti, non sono pubblicati i dati di cui all'art.14, comma 1. Dall'altro, definiscano, sotto il profilo oggettivo, i dati attinenti alle strutture, ai mezzi, alle dotazioni e al personale dalla cui pubblicazione possa derivare un pregiudizio alla sicurezza nazionale interna ed esterna e all'ordine e sicurezza pubblica e, per questo da sottoporre ad un regime di riservatezza per un periodo determinato.

Si propone che la disposizione preveda che gli atti di cui sopra siano adottati previo parere dell'ANAC, nel rispetto di criteri generali stabiliti con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri competenti, con i quali siano definiti gli ambiti soggettivi, oggettivi e la durata dell'esclusione, anche ai fini dell'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del d.lgs. 33/2013.

Art. 41 - *Trasparenza del servizio sanitario nazionale*



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'art. 41 del d.lgs. 33/2013 chiarisce che la normativa vigente in materia di trasparenza si applica anche alle amministrazioni e gli enti del servizio sanitario nazionale, dei servizi sanitari regionali, ivi comprese le aziende sanitarie territoriali e ospedaliere, le agenzie e gli altri enti e organismi pubblici che svolgono attività di programmazione e fornitura dei servizi sanitari (co. 1).

L'art. 41, co. 2, individua, inoltre, le figure dirigenziali del servizio sanitario nazionale ritenute rilevanti ai fini dell'applicazione della disciplina sulla trasparenza, per le quali devono essere pubblicati dati e informazioni sulle procedure di conferimento degli incarichi, ivi compresi i bandi e gli avvisi di selezione e gli atti di conferimento. In particolare, si precisa che per "*dirigenza sanitaria*" si intendono i dirigenti che ricoprono le posizioni di direttore generale, direttore sanitario, direttore amministrativo, responsabile di dipartimento, di strutture complesse e di strutture semplici.

Al co. 3 si prevede che (solo) i dirigenti indicati al co. 2 sono tenuti agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 15 e che, per attività professionale ai sensi del co. 1, lett. c) dell'art. 15, si intendono anche le prestazioni professionali svolte in regime intramurario. Sono, pertanto, esclusi i dirigenti del SSN che non rivestano le predette posizioni.

Dalla lettura complessiva del testo, si ravvisa un difetto di coordinamento poiché il riferimento all'art. 15 sembrerebbe essere un refuso derivante dalla previgente formulazione dell'art. 41. Si fa presente al riguardo che, nel testo originario del d.lgs. 33/2013, l'art. 15 disciplinava gli "*obblighi di trasparenza concernenti i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione e consulenza*".

Il d.lgs. 97/2016 ha esteso gli obblighi di trasparenza di cui al co. 1 dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013, ivi inclusi i dati patrimoniali e reddituali, anche ai titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti. Conseguentemente dall'art. 15 del d.lgs. 33/2013 è stato espunto il riferimento agli incarichi dirigenziali, come si evince dalla stessa rubrica "*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza*".

Le misure di trasparenza ora previste all'art. 15 sono dunque rivolte a tipologie di incarichi, del tutto diverse dagli incarichi dirigenziali specificati all'art. 41, co. 2, del d.lgs. 33/2013. Si segnala, per completezza, che le informazioni da pubblicare per i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza comprendono: gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; il *curriculum vitae*; i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

È opportuno richiamare le considerazioni svolte sullo specifico punto dall'Autorità nella delibera n. 241 dell'8 marzo 2017 recante le Linee guida per l'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013. In particolare, è stato rilevato che *«un'interpretazione letterale dell'art. 41, co. 3, comporterebbe,*



Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'attuale assetto normativo della trasparenza, ingiustificate disparità di trattamento tra la dirigenza del SSN, come definita dall'art. 41, co. 2, che si troverebbe assoggettata agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 15 del d.lgs. 33/2013, e gli altri dirigenti pubblici tenuti, invece, agli obblighi più penetranti previsti all'art. 14». L'Autorità, come peraltro già prospettato nel PNA 2016 (delibera n. 831/2016), ha pertanto ritenuto applicabili alle figure dirigenziali del SSN sopra specificate gli obblighi di trasparenza disposti all'art. 14, secondo una lettura coerente e costituzionalmente orientata delle norme.

La discrasia riscontrata richiede comunque un intervento del legislatore per le notevoli criticità che ne scaturiscono in sede applicativa anche sotto il profilo della possibile violazione del codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 196/2003). Il Garante per la protezione dei dati personali ha, infatti, in più occasioni rilevato che qualora gli enti del SSN si conformassero alle indicazioni dell'ANAC pubblicando sui propri siti i dati patrimoniali e reddituali dei dirigenti in assenza di un'ideale base normativa, porrebbero in essere un'illecita diffusione di dati personali e sarebbero perciò destinatari dei provvedimenti sanzionatori e inibitori del Garante.

Si segnala pertanto l'esigenza di modificare l'art. 41, co. 3, come già rappresentato dall'Autorità con l'atto di segnalazione al Governo e Parlamento del 14 dicembre 2016, ove si evidenziava la non proporzionalità degli obblighi di trasparenza previsti per i dirigenti amministrativi, tenuti a rendere le dichiarazioni concernenti la situazione patrimoniale, rispetto a quelli meno incisivi stabiliti per la dirigenza sanitaria, per effetto del rinvio all'art. 15 del d.lgs. 33/2013.

Al riguardo, si riterrebbe opportuno riformulare l'art. 41, co. 3, eliminando il riferimento all'art. 15 e inserendo il richiamo agli obblighi di trasparenza previsti per tutti i dirigenti.

In coerenza con il principio di proporzionalità e di graduazione degli obblighi secondo quanto sopra rappresentato con riferimento alle proposte di modifica all'art. 14, per le tre figure apicali degli enti del SSN, ovvero per i titolari di incarichi di direttore generale, di direttore sanitario e di direttore amministrativo, sarebbero applicabili gli obblighi di trasparenza, ivi compresi quelli relativi ai dati reddituali e patrimoniali di cui all'art. 14, co. 1, lett. f). Diversamente, per i dirigenti che rivestono gli incarichi di responsabile di dipartimento e di strutture semplici e complesse, l'art. 41, co. 3, dovrebbe rinviare agli obblighi di pubblicazione che prevedono per i dati reddituali e patrimoniali di cui alla lettera f), la comunicazione e la pubblicazione solo in forma aggregata.

Anche per i dati della dirigenza sanitaria, definita all'art. 41, co.2, resterebbe ferma l'esclusione della loro indicizzazione da parte dei motori di ricerca come proposto per tutti i dirigenti (v. *supra* art. 14 *bis*).

Si propone, infine, di specificare che, con riferimento ai dirigenti sanitari individuati all'art. 41, co. 2, sono pubblicati i dati relativi alle prestazioni professionali svolte in regime intramurario.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Art. 47 – Sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici

L'art. 47 del d.lgs. 33/2013 contiene norme sanzionatorie per violazioni degli obblighi di trasparenza. In particolare, sono previste sanzioni pecuniarie, da 500 a 10.000 euro, per mancata comunicazione, da parte dei titolari di incarichi, di dati o informazioni concernenti la propria situazione patrimoniale complessiva al momento dell'assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica (co. 1).

Le medesime sanzioni si applicano anche in caso di omessa comunicazione, da parte dei dirigenti, degli emolumenti complessivi a carico della finanza pubblica, di cui all'art. 14, co. 1-ter, e nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati. È sottoposto alle stesse sanzioni anche il responsabile che abbia omesso di pubblicare i dati relativi ai pagamenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 4-bis (co. 1-bis).

Il legislatore ha poi attribuito rilievo alla violazione degli obblighi di pubblicazione dei dati riguardanti gli enti pubblici e privati, vigilati, finanziati e controllati e le società partecipate anche in misura minoritaria, che ciascuna pubblica amministrazione deve rendere conoscibili sul proprio sito, secondo quanto stabilito all'art. 22, co. 1 e 2. La sanzione, nella stessa misura di quella prevista al comma 1, è comminata nei confronti del responsabile della violazione (comma 2). Ulteriore fattispecie considerata rilevante è la mancata comunicazione, da parte degli amministratori societari, del proprio incarico e del relativo compenso nel termine di trenta giorni dal conferimento o dal percepimento dell'indennità di risultato, per la quale si applica la medesima sanzione.

Il soggetto competente all'irrogazione delle sanzioni *“di cui al comma 1”* è l'Autorità nazionale anticorruzione (art. 47, co. 3).

Un primo problema riguarda l'individuazione del soggetto che può irrogare le sanzioni nelle fattispecie contemplate all'art. 47, diverse da quella prevista dal co. 1 e, in particolare, per la violazione dell'obbligo di pubblicazione dei dati riguardanti gli enti controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni, previsto all'art. 47, co.2. Ai fini del corretto esercizio del potere sanzionatorio, nel rispetto dei principi dettati dalla legge 689/1981, è necessario che sia chiaramente identificata l'autorità cui lo stesso è attribuito, per non incorrere nel vizio di illegittimità dell'atto.

L'Autorità ha, inoltre, riscontrato difficoltà applicative, laddove non sembrano chiaramente specificate le diverse fattispecie di violazione previste dal co. 1 bis, che riguardano da un lato la



Autorità Nazionale Anticorruzione

mancata comunicazione dei dati a carico dei titolari degli organi e degli incarichi dirigenziali, dall'altro, la violazione di obblighi di pubblicazione posti in capo ai funzionari responsabili dell'amministrazione/ente.

Si propone, pertanto, di riformulare l'art. 47, distinguendo i diversi soggetti che possono incorrere nelle sanzioni in relazione alla specifica violazione degli obblighi di comunicazione dei dati o di pubblicazione. Sarebbe anche opportuno ridefinire le fattispecie rilevanti ai fini dell'applicazione del regime sanzionatorio speciale che comporta l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie.

In via preliminare, occorre coordinare la disposizione del co. 1 con quelle relative ai titolari di incarichi politici, di governo, di amministrazione, di direzione di cui all'art. 14 e ai titolari di incarichi dirigenziali di cui all'art. 14-*bis*, in conformità alla proposta di modifica sopra illustrata. Ciò al fine di chiarire che tutti i titolari di incarichi tenuti a comunicare dati reddituali e patrimoniali possono incorrere nella violazione di tale obbligo e nella conseguente sanzione. Si ritiene, altresì, opportuno chiarire che si tratta di dati sia reddituali sia patrimoniali, per eliminare i dubbi interpretativi sorti al riguardo.

Nel comma successivo sarebbe opportuno prendere in esame la diversa violazione che si configura nel caso in cui il responsabile della pubblicazione, nell'amministrazione/ente, dei dati reddituali e patrimoniali - correttamente trasmessi dai titolari di incarichi - non provveda alla pubblicazione. In tale ipotesi, al fine di rendere coerente il sistema della trasparenza, si propone di prevedere una specifica sanzione pecuniaria, in misura ridotta rispetto a quella fissata per omessa comunicazione (ad esempio da 250 a 5.000 euro), nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione.

Per quanto riguarda la violazione dell'art. 22, si propone di chiarire che la sanzione pecuniaria, sempre in misura ridotta, è a carico del responsabile della mancata pubblicazione. Si ritiene inoltre di eliminare il riferimento alle violazioni degli obblighi di comunicazione al socio pubblico, da parte degli amministratori societari, del proprio incarico e dei relativi compensi, in quanto è già prevista la sanzione nei confronti dei componenti degli organi di amministrazione ai sensi del co. 1 dell'art. 47.

Sarebbe inoltre opportuno prevedere un potere sanzionatorio dell'Autorità nel caso di mancato rispetto del provvedimento di ordine adottato dall'ANAC nell'ambito delle funzioni di vigilanza esercitate ai sensi dell'art. 45, co.1, del d.lgs. 33/2013 (*"L'Autorità ...controlla l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi, mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e ordinando di procedere, entro un termine non superiore a trenta giorni, alla pubblicazione di dati, documenti e*



Autorità Nazionale Anticorruzione

informazioni ai sensi del presente decreto... ”). La disposizione, da inserire in un comma aggiuntivo, consentirebbe di rendere più efficace il controllo sul rispetto della disciplina sulla trasparenza, scoraggiando l’inerzia delle amministrazioni/enti.

Alla luce della nuova fattispecie sanzionatoria per la mancata ottemperanza al provvedimento di ordine dell’ANAC, si potrebbero eliminare le sanzioni previste all’art. 47, co. 1-*bis*, del testo vigente per omessa pubblicazione dei dati sugli emolumenti complessivi (art. 14, co. 1-*ter*) e sui pagamenti (art. 4-*bis*).

Occorre, infine, prevedere che tutte le sanzioni disciplinate all’art. 47, non solo quelle di cui al co.1, sono irrogate dall’Autorità. Resterebbe fermo il rinvio all’apposito regolamento dell’ANAC per la disciplina del procedimento sanzionatorio, nel rispetto della legge n. 689/1981.

Approvato dal Consiglio nella seduta del 20 dicembre 2017.

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 28 dicembre 2017

Il Segretario, Valentina Angelucci

Il Presidente

Raffaele Cantone