Anticorruzione e PA: gli obblighi di pubblicazione e trasparenza

di Vincenzo Mirra

Pubblicato il 31 Marzo 2015

i recenti scandali giudiziari hanno costretto ad implementare gli obblighi in materia di anticorruzione per le Pubbliche amminsitrazione: analisi delle novità

1. **Premessa**.

In riferimento agli obblighi di pubblicazione concernenti la Pubblica Amministrazione, avuto riguardo agli organi di indirizzo politico, occorre fare riferimento:

- al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, recante "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*";
- alla delibera ANAC del 20 ottobre 2014, n. 144, recante "*Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni*".

  In particolare, con riferimento al decreto legislativo, l'articolo 11, così come modificato dall'articolo 24-*bis* del decreto-legge n. 90 del 2014, chiarisce la portata delle disposizioni, prevedendo che siano applicate da:

- "*tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione*" (comma 1);
- "*gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati*" (comma 2 lettera a).

  Inoltre, il decreto 33 del 2013 distingue tra due tipi di obblighi, ovvero quelli relativi all'organizzazione e quelli relativi all'attività delle amministrazioni pubbliche alle quali si applicano le sue disposizioni.

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

In relazione agli obblighi di organizzazione il decreto 33 del 2013, nel pieno rispetto del principio di trasparenza, introdotto dal decreto legislativo n. 150 del 2009 e qui ripreso dall'articolo 1 " *accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*", mette in particolare evidenza le obbligazioni relative ad alcune categorie di funzionari pubblici: i componenti degli organi di indirizzo politico (art. 14) e i dirigenti (art. 15), i quali sono obbligati ad inviare alla propria amministrazione, ai fini della pubblicazione sul sito ufficiale della medesima, dati relativi alla propria situazione patrimoniale e ai compensi percepiti in ragione delle cariche e degli incarichi attribuiti.

Per "dati relativi alla situazione patrimoniale" debbono intendersi quelli relativi a "*diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, ivi compresa la titolarità di imprese, azioni di società, quote di partecipazione a società*".

2. Gli organi di indirizzo politico.

L'articolo 14 del decreto 33 del 2013, relativamente ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale regionale e locale, al **comma 1 prevede** che: "*le pubbliche amministrazioni pubblicano con riferimento a tutti i propri componenti, i seguenti documenti ed informazioni:*

a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;

b) il curriculum;

c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;

d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;

e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;

f) le dichiarazioni di cui all'articolo 2, della Legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso. Alle informazioni di cui alla presente lettera concernenti soggetti diversi dal titolare dell'organo di indirizzo politico non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 7. Mentre al **comma 2** dispone: "*Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati cui al comma 1 entro tre mesi dalla elezione o dalla nomina e per i tre anni successivi*

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

dalla cessazione del mandato o dell'incarico dei soggetti, salve le informazioni concernenti la situazione patrimoniale e, ove consentita, la dichiarazione del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, che vengono pubblicate fino alla cessazione dell'incarico o del mandato. Decorso il termine di pubblicazione ai sensi del presente comma le informazioni e i dati concernenti la situazione patrimoniale non vengono trasferiti nelle sezioni di archivio".

La normativa opera quindi una distinzione tra incarichi di carattere elettivo e incarichi comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico riproducendo quasi pedissequamente la disposizione già contenuta nell'articolo 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Tra quelli di indirizzo politico-amministrativo sono compresi:

- gli organi "*direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica*" (es. assemblee);
- gli organi non espressione di rappresentanza politica, ma di un indirizzo politico con riferimento all'organizzazione e all'attività dell'amministrazione cui sono preposti.

Secondo la Delibera ANAC n. 144/2014: "*Tra gli organi di indirizzo politico di cui all'art. 14 del decreto n. 33 del 2013, pertanto, si devono comprendere tutti gli organi, elettivi o meno, espressione di rappresentanza politica o meno, che comunque, all'interno della propria amministrazione/ente pubblico, esprimono, attraverso atti di indirizzo e controllo, un indirizzo generale, che può essere qualificato come "indirizzo politico-amministrativo", sull'organizzazione e sull'attività dell'ente, essendo le competenze di amministrazione attiva e di gestione riservate ai dirigenti*".

Appare opportuno, a questo punto, accennare alla definizione di "organi di indirizzo politico" dettata dalla normativa.

Il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 recante "*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190,* all'art. 1, comma 2 lett. f), definisce: "*per «componenti di organi di indirizzo politico», le persone che partecipano, in via elettiva o di nomina, a organi di indirizzo politico delle amministrazioni statali, regionali e locali, quali Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, parlamentare, Presidente della giunta o Sindaco, assessore o consigliere nelle regioni, nelle province, nei comuni e nelle forme associative tra enti locali, oppure a organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali*".

Per ciò che concerne i Comuni, secondo quanto dispone il sopra citato l'articolo 14, comma 1, lettera f), sono obbligati alla pubblicazione:

- della propria situazione reddituale e patrimoniale, i componenti degli organi di indirizzo politico nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti;
- dei dati e delle informazioni di cui alle lettere da a) ad e) del medesimo art. 14, comma 1, i componenti degli organi di indirizzo politico in tutti i comuni, indipendentemente dal numero di

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

abitanti.

3. Gli enti privi di organi di indirizzo politico.

Posto che le disposizioni previste dal citato decreto n. 33 del 2013 si applicano a tutte le amministrazioni dotate di organi di indirizzo politico, la delibera ANAC n. 144/2014 affronta il discorso relativo alle disposizioni da applicare nei confronti di quelle amministrazioni pubbliche prive di organi di indirizzo politico, ovvero dotate di organi collegiali che non abbiano poteri di indirizzo, ma funzioni di altra natura.

Sono state quindi considerate, a titolo esemplificativo, le seguenti istituzioni:

- scuole;
- università statali,
- università non statali legalmente riconosciute;
- agenzie fiscali;
- agenzie sanitarie locali.

Nelle istituzioni scolastiche nessuno degli organi ha carattere di organo di indirizzo. Sono dotate di organi collegiali di tipo consultivo e rette da un dirigente scolastico, al quale quindi si applicano gli obblighi di pubblicità previste dall'art. 15 del citato decreto.

Nelle università statali, il Rettore, il Consiglio di amministrazione e il Senato Accademico, previsti e disciplinati dalla legge dello Stato e dai rispettivi Statuti, posso essere indubbiamente qualificati come organi di indirizzo politico.

Si tratta di organi eletti dalle rispettive comunità accademiche anche se non di derivazione politica, ma che esprimono "*l'indirizzo generale dell'ente, attraverso atti di regolazione, indirizzo e controllo, spesso molto penetranti e limitativi della discrezionalità degli organi di amministrazione e gestione*".

La legge n. 240 del 2010 ha riformato, tra l'altro, il Senato accademico riducendone il ruolo soprattutto nel processo decisionale, ma le potestà statutaria e regolamentare restano intatte nonché alcune competenze, sia pure in via consultiva, anche su decisioni determinati dell'università.

Ai componenti del Senato accademico si applicano quindi le disposizioni di cui all'articolo 14 del decreto n. 33/2013, salvo il caso in cui il predetto organo sia "spogliato" delle del suo carattere di organo di indirizzo, purché previsto dallo statuto, "*per svolgere un mero ruolo consultivo su atti di competenza del Rettore e del Consiglio di amministrazione*".

In tale ipotesi, l'esenzione dagli obblighi di cui al menzionato articolo 14 deve essere adottata con atto motivato e ne deve essere dato avviso sul sito istituzionale.

Le università non statali legalmente riconosciute debbono applicare le disposizioni previste dal decreto n. 33/2013 e i conseguenti obblighi di trasparenza per gli organi di indirizzo politico, i quali però dovranno

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

essere individuati dai singoli statuti.

Per ciò che concerne le agenzie fiscali, va detto che l'articolo 1, comma 611, lettera f), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di Stabilità), opera una limitazione del menzionato decreto disponendo che: "*alle pubbliche amministrazioni che svolgono le attività di rilevante interesse pubblico di cui all'articolo 66 del codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, le disposizioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, si applicano limitatamente ai profili che non attengono all'organizzazione e all'esercizio delle predette attività*".

Secondo la Delibera ANAC in argomento: "*Quanto disposto dal citato comma non deve interpretarsi nella direzione che le agenzie fiscali siano escluse dall'applicazione della trasparenza all'organizzazione dell'ente. Tuttavia, tenuto conto che si tratta di enti sottoposti a penetranti poteri di vigilanza da parte del Ministero e considerate le competenze attribuite ai componenti del comitato di gestione, si ritiene di ricondurre quest'ultimi ad organi di amministrazione e gestione sottoposti, quindi, agli obblighi di pubblicità previsti dall'art. 15 del decreto*".

Anche nei confronti delle amministrazioni autonome, ragionando in maniera analoga, possono essere applicate le disposizioni di cui a all'art. 15 del Decreto n. 33/2013, in quanto pur essendo presenti organi collegiali, sono prevalenti gli indirizzi e i controlli delle strutture ministeriali o locali a cui sono collegate.

Per ciò che concerne, infine, le aziende sanitarie locali, il Direttore generale esercita importanti poteri di amministrazione e gestione ed assume, contestualmente, anche un rilevante ruolo di indirizzo generale dell'organizzazione e del funzionamento dell'ASL.

Va comunque constatato che anche per la dirigenza sanitaria, salvo non siano responsabili di strutture semplici, devono essere applicati gli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 15 del menzionato decreto, e non quelli dell'articolo 14, come previsto dall'articolo 41, comma 2, del citato decreto.

4. Obblighi di pubblicazione: decorrenza, attuazione, dati da pubblicare e sanzioni per mancata o incompleta comunicazione.

Nel decreto n. 33/2013 manca una specifica disposizione transitoria e, conseguentemente, gli organi di indirizzo politico debbono adempiere agli obblighi di pubblicazione previsti dall'articolo 14 se in carica alla data di entrata in vigore del medesimo decreto (20 aprile 2013).

La conferma è dettata dall'articolo 49, comma 3, del decreto stesso il quale disciplina che le sanzioni previste per la mancata pubblicazione degli obblighi di cui all'articolo 14 "*si applicano a partire dalla data di adozione del primo aggiornamento annuale del Piano triennale della trasparenza e comunque, a partire dal 180° giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto*".

Sulla base del combinato disposto del menzionato articolo 14, comma 1, lettera f) e della legge 5 luglio 1982, n. 441, spetta al componente dell'organo di indirizzo politico l'obbligo delle dichiarazioni e delle

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

attestazioni relative alla situazione patrimoniale dei componenti degli organi di indirizzo politico, del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, purché gli stessi diano il loro consenso. In caso di mancato consenso, spetta sempre al menzionato componente fornire specifica dichiarazione in modo da consentire all'amministrazione di darne evidenza sul proprio sito istituzionale.

I dati e le informazioni da pubblicare, in capo ai componenti degli organi di indirizzo politico in carica, sono quelli specificatamente indicati nell'allegato 1 "Elenco degli obblighi di pubblicazione" della delibera ANAC del 4 luglio 2013, n. 50 recante "*Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016*".

Dalla combinata lettura ancora dell'articolo 14, comma 1, e dell'articolo 4 della legge 5 luglio 1982, n. 441, emerge che per nelle ipotesi di cessazione dall'incarico o dal mandato i dati rimangono pubblicati per i tre anni successivi alla data di fine rapporto ad eccezione delle informazioni concernenti la situazione patrimoniale. Inoltre, spetta ai componenti degli organi di indirizzo politico depositare:

- entro tre mesi successivi alla cessazione, una dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute dopo l'ultima attestazione;
- entro un mese successivo alla scadenza del relativo termine, una copia della dichiarazione annuale relativa ai redditi delle persone fisiche.

Per ciò che concerne le sanzioni amministrative, per mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui sopra, queste sono applicabili, esclusivamente, nei confronti dei componenti degli organi di indirizzo politico e sono disciplinate dall'articolo 47 del decreto n. 33/2013.

Non sono previste sanzioni nei confronti del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, in quanto il legislatore ha subordinato la diffusione dei relativi dati ad un espresso consenso da parte dei medesimi.

5. Conclusioni.

La corretta applicazione di detta disciplina ha evidenziano alcune criticità opportunamente segnalate da alcune amministrazioni e riportate dalla delibera n. 144/2014 in argomento:

"*Alcune, in primo luogo, hanno segnalato presunti oneri organizzativi derivanti dagli obblighi di pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali. Pur dovendosi rilevare che l'adempimento si presenta come semplice (trasmissione da parte dell'interessato dei dati all'amministrazione e pubblicazione dei dati trasmessi sul sito) e quindi, in sé, del tutto comparabile con gli altri obblighi di pubblicazione previsti dal decreto n. 33, si deve considerare la situazione degli enti nei quali i componenti degli organi di indirizzo siano numerosi, con sicure conseguenze organizzative*";

"*Altre amministrazioni, poi, hanno lamentato l'estensione degli obblighi ai componenti di tutti gli organi di indirizzo, con una disciplina che si rivelerebbe troppo rigida e ad applicazione indifferenziata, quando*

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

sarebbe più coerente con le finalità di contrasto alla corruzione una differenziazione degli obblighi di pubblicazione dei dati personali in rapporto al grado di esposizione dell'organo e dei suoi componenti al rischio di corruzione. Si considerino a questo proposito gli organi pletorici a composizione rappresentativa di diverse componenti e interessi, per i quali l'estensione degli obblighi a tutti i componenti dell'organo di indirizzo politico determina l'inclusione, ad esempio, degli studenti nel caso del Senato accademico, della rappresentanza dei lavoratori nei Comitati portuali, dei rappresentanti delle imprese nei consigli nelle Camere di commercio";

"*Sono state segnalate, infine, criticità quanto alle modalità di pubblicazione dei dati, con il rilevante passaggio da una pubblicità, quella prevista dalla legge n. 441 del 1982, esclusivamente cartacea, ad una modalità elettronica che rende i dati disponibili per un numero indeterminato di soggetti. In tal modo si determina una possibile sproporzione tra la misura della pubblicazione dei dati patrimoniali dei componenti degli organi di indirizzo politico-amministrativo e le finalità di trasparenza e di controllo democratico sottese agli obblighi di pubblicità. Sotto questo profilo, ferma restando la finalità di dare pubblicità alla situazione patrimoniale all'atto dell'assunzione della carica, da alcuni osservatori e commentatori della disciplina è stata proposta l'introduzione, de jure condendo, di una distinzione tra obbligo di trasmissione all'amministrazione dei propri dati completi (con l'amministrazione che conserva tali dati anche ai fini di successivi controlli) e la pubblicazione di questi dati in forma riassuntiva e riepilogativa sul sito dell'amministrazione*".

L'ANAC, pur ritenendo in gran parte fondate le segnalate criticità, ha opportunamente rappresentato che la disciplina vigente non può che essere interpretata ed applicata secondo i dettami del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, rinviando ad un decreto correttivo una eventuale rivisitazione organica della materia.

31 marzo 2015

Fabrizio Stella e Vincenzo Mirra

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D