

Trasparenza dei redditi degli organi dirigenziali e politici

**L'Anac adotta le linee guida sul nuovo art. 14 del d. lgs. 33 del 2013,
mentre il Tar frena e sospende gli atti applicativi illegittimi**

di Daniele David

Sommario: 1. La trasparenza dopo il d.lgs. 97 del 2016. – 2. Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici. - 3. Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di governo e di incarichi dirigenziali. - 4. I tempi di pubblicazione e il nuovo quadro sanzionatorio. - 5. Gli obiettivi del d.lgs. 97 del 2016 e le prime Linee guida ANAC in merito all'art. 14 del d. lgs 33 del 2013. - 6. Il problema degli obblighi di pubblicazione della situazione patrimoniale e reddituale per i dirigenti amministrativi. – 7. L'intervento del TAR Lazio e la sospensione della delibera da parte dell'ANAC.

1. La trasparenza dopo il d.lgs. 97 del 2016

Nell'ordinamento italiano, il fulcro dell'intero sistema della trasparenza¹ è il d.lgs. n. 33 del 2013, in cui la declinazione degli obblighi di pubblicazione è il risultato di una preventiva ed accurata operazione di bilanciamento effettuata dal legislatore tra opposti e concomitanti interessi in gioco, al fine di individuare i documenti, le informazioni e i dati la cui pubblicazione è normativamente imposta, che diventano così, a tutti gli effetti, patrimonio pubblico, indipendentemente dalle iniziative dei privati. Ciò significa che il legislatore ha

¹ Per approfondimenti sull'evoluzione del modello della trasparenza all'interno del testo unico: v. F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi*, 8, 2013; B. PONTI, *Il codice della trasparenza, non solo riordino, ma ridefinizione complessiva del regime della trasparenza on line*, in *Neldiritto.it* consultabile on line. Sulla definizione di trasparenza cfr. F. MERLONI; *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008. Più recentemente si vedano i diversi contributi in A. NATALINI, G. VESPERINI (a cura di), *Il Big Bang della trasparenza*, Esi, Napoli, 2015. Sul modello di trasparenza presupposto nel d.lgs. 33/2013 si veda B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013 n.33*, Maggioli, Rimini, 2013; P. MARSOCCI, *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d. lgs. 33/2013 nell'interpretazione del modello costituzionale di amministrazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2013, p. 687. G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 875; M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 795. Da ultimo, cfr. B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni. Commento sistematico al d.lgs. 33 del 2013, dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97*, Maggioli, Rimini, 2016.

voluto riconoscere un vero e proprio diritto di *chiunque*² «di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli»³, in riferimento al patrimonio di informazioni pubbliche, accedendo direttamente ed immediatamente ai siti delle amministrazioni, senza necessità di alcuna autenticazione o altri requisiti soggettivi⁴.

Sulla base della delega definita dall'art. 7 della l. n. 124 del 2015⁵ è stato adottato il d. lgs. 25 maggio 2016, n. 97, entrato in vigore il successivo 23 giugno 2016, che ha apportato profonde modifiche al d.lgs. n. 33 del 2013 al fine di ridefinire e chiarire l'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza e di prevedere misure organizzative per la semplificazione della pubblicazione di alcune informazioni, così da concentrare e ridurre gli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche.

Anche dopo la recente modifica, il d.lgs. 33 del 2013 continua a distinguere tra gli obblighi di pubblicazione relativi all'organizzazione e quelli sull'attività delle amministrazioni pubbliche. In particolare, gli obblighi di pubblicazione in materia di organizzazione, che costituiscono una parte consistente dell'intero corpo legislativo - dall'art. 12 all'art. 33 -, hanno l'obiettivo di mostrare in modo comprensibile come l'amministrazione sia effettivamente organizzata e articolata. In tal senso, la trasparenza si conferma come la condizione costante e naturale di tutti i soggetti che svolgono una funzione pubblica⁶ nelle amministrazioni, attraverso una serie di rappresentazioni pubblicate sui siti istituzionali, che si consolidano come il mezzo principale e ordinario⁷ per rapportarsi con la collettività. Tali rappre-

² Sul punto si veda l'ampia e approfondita ricostruzione di C. MARZUOLI, *Trasparenza come diritto civico alla pubblicità*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2008.

³ Art. 3, d. lgs. n. 33/2013.

⁴ Art. 2, co. 2, d. lgs. n. 33/2013.

⁵ F. PATRONI GRIFFI, *Battere la corruzione: una sfida impossibile?*, in *Astrid Rassegna*, 9, 2015, giudicando positivamente la delega Madia, auspica che l'opera di riordino non svuoti il diritto dei cittadini di conoscere i comportamenti rilevanti delle pubbliche amministrazioni. Sull'applicazione delle misure anticorruzione e di trasparenza, si veda, F. MERLONI, *L'applicazione della legislazione anticorruzione nelle Regioni e negli enti locali tra discipline unitarie e autonomia organizzativa*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2013, 349 ss. In generale, sulle novità del d.lgs. 97 del 2016 si veda, M. SAVINO, *Il Foia italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo (Commento al d.lgs. n. 97 del 2016, c.d. decreto trasparenza)*, in *Giorn. Dir. Amm.*, V, 2016, p. 593-604.

⁶ Sull'importanza della trasparenza nella dimensione organizzativa, A. PIOGGIA, *Trasparenza dell'organizzazione e della gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza*, cit, 2008.

⁷ Art. 2 comma 2, d.lgs. 33/2013. Il sito internet istituzionale era già precedentemente individuato dal legislatore come il principale strumento di trasparenza attraverso la pubblicità. Infatti obblighi di pubblicazione *on line* di dati e informazioni relativi all'organizzazione delle amministrazioni pubbliche erano già definiti dall'art. 54 del Codice dell'Amministrazione Digitale (d. lgs 7 marzo 2005,

sentazioni dovrebbero, non solo essere fedeli alla reale condizione organizzativa dell'amministrazione, ma anche garantire un sufficiente livello di comprensibilità ai cittadini e non essere inoltre troppo gravose per l'amministrazione. Ciò significa che l'amministrazione, nel momento in cui pubblica i propri organigrammi e le proprie strutture, dovrebbe primariamente essere in grado di selezionare le informazioni che possano avere un significato per il cittadino, così da evitare che «l'eccesso di informazione disponibile, [...] possa diventare rumore, finendo per alimentare un generico sospetto nei confronti dell'amministrazione, anziché favorire la buona amministrazione»⁸, comportando uno spreco di risorse pubbliche e un aggravio inutile per le persone che lavorano nelle amministrazioni.

Tale forma di pubblicità ha creato, come era prevedibile, problemi alle amministrazioni e ai funzionari sui quali ricadono gli obblighi. Infatti, malgrado tali informazioni fossero già sostanzialmente a disposizione delle amministrazioni o rapidamente rintracciabili, l'insieme degli obblighi di pubblicazione è stato costantemente visto come un onere eccessivamente gravoso in capo alle amministrazioni pubbliche⁹.

Il d.lgs. 33 del 2013 anche dopo la modifica del 2016 ha dato particolare rilevanza agli obblighi di pubblicazione relativi ad alcune categorie di funzionari pubblici, i quali, per una serie di ragioni, detengono una posizione di potere¹⁰ particolarmente importante e verso i

n. 82) e dall'art. 34 della l. 18 giugno 2009, n. 69. Sull'evoluzione del ruolo dei siti web istituzionali si veda, E. BELISARIO, *La nuova pubblica amministrazione digitale*, Maggioli, Rimini, 2009, p. 29; E. BELISARIO, G. COGO, R. SCANO, *I siti web delle pubbliche amministrazioni: norme tecniche e giuridiche dopo le linee guida Brunetta*, Maggioli, Rimini, 2010; F. FAINI, *Dati, siti e servizi in rete delle pubbliche amministrazioni: l'evoluzione nel segno della trasparenza del decreto legislativo n. 235 del 2010*, in *Informatica e diritto*, n. 37, 2011, pp. 263-286; S. ANGELETTI, *I siti web delle amministrazioni pubbliche*, in A. NATALINI, G. VESPERINI, *Il big bang della trasparenza*, cit., 2015. Sulle novità apportate dal d.lgs. 97 del 2016 si veda R. SCANO, *Usabilità, accessibilità e design dei siti web della P.A.*, in B. Ponti (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni. Commento sistematico al d.lgs. 33 del 2013, dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97*, Maggioli, Rimini, 2016, p. 539 ss.

⁸ M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Istituzioni del federalismo*, 3-4, 2013, p. 671.

⁹ Nei commenti più critici in merito a tale normativa, è stato spesso richiamato il numero complessivo degli obblighi di pubblicazione sulle amministrazioni, pari a 270, come eccessivo rispetto agli scopi di *accountability* e controllo diffuso che il d.lgs. n. 33 del 2013 avrebbe dovuto perseguire. In generale si veda, M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, cit., 2013. Sul punto si richiama una autorevole dottrina che recentemente si è espressa proprio in questi termini, riportando «l'equivoco dei congegni garantistici pensati in astratto senza valutarne l'impatto sull'effettivo funzionamento, dal contingentamento dei tempi a presidio del diritto dei terzi alla trasparenza estesa oltre i limiti del ragionevole per la Pa, si vedano i 270 obblighi di pubblicazione del piano di trasparenza 2014-2016 del Mise», cfr. M. CAMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure e riforme*, in *Dir. Amm.*, I-II, 2016, p. 9.

¹⁰ MERLONI F., *L'applicazione*, cit., 2013, p. 351

quali vi è una maggiore attenzione e interesse da parte dei cittadini, sia per attuare un controllo diffuso ai fini di prevenzione della corruzione, dei conflitti di interesse o di uso distorto del potere decisionale e di gestione della cosa pubblica, sia per garantire la tutela di determinati interessi personali: facciamo riferimento principalmente ai titolari di incarichi politici e i titolari di incarichi dirigenziali. Per queste categorie, la trasparenza dovrebbe rappresentare un'opportunità, in quanto essi possono avere la possibilità di evidenziare il corretto agire politico e amministrativo e quindi alimentare la fiducia dei cittadini nei confronti delle amministrazioni¹¹. Come vedremo in queste pagine, anche dopo la modifica del 2016, il nuovo articolo 14 del d.lgs. 33 del 2013 in tema di obblighi di pubblicazione per gli organi politici e per i dirigenti amministrativi, tende a confermare tale obiettivo, anche se, in prima applicazione, sono emerse una serie di difficoltà, sulle quali è necessario riflettere.

2. Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici

L'originaria versione dell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013 introduceva obblighi di pubblicazione concernenti i redditi, la condizione patrimoniale nonché informazioni generali dei componenti degli «organi di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale»¹². L'obiettivo di questa norma era di costruire un vero e proprio meccanismo, attraverso il quale i cittadini avrebbero potuto conoscere non solo il profilo professionale dei membri dell'organo di indirizzo politico dell'ente, ma soprattutto verificare se i redditi, i patrimoni e le attività dei membri degli stessi organi, a seguito della tenuta dell'ufficio o dell'incarico si fossero modificate in maniera ingiustificabile, rispetto alle funzioni politiche svolte. Dall'altra parte tali obblighi di pubblicazione avevano lo scopo di legittimare i componenti degli organi di indirizzo politico, colmando una parte del senso di sfiducia avvertita in ampi

¹¹ Sulla trasparenza come strumento di prevenzione della corruzione, *ex plurimis*, F. MERLONI, *Le misure amministrative di contrasto alla corruzione*, in *Ragiusan*, 2015, fasc. 369-370, p. 9; Aa. Vv., *Politica e amministrazione della spesa pubblica: controlli, trasparenza e lotta alla corruzione*, Atti del LIX Convegno di scienza dell'amministrazione, Giuffrè, Milano, 2014; MATTARELLA B.G., PELLISERO M. (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013.

¹² Per una ricostruzione, M. ALOVISIO, *Obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione*, in B. PONTI, *La trasparenza*, cit., 2013, p. 177-206. Sono emerse diverse criticità interpretative sulla base di tale definizione, si veda D'ALTERIO E., *La trasparenza dei differenti "volti" della politica*, in A. NATALINI, G. VESPERINI (a cura di), *Il Big Bang*, cit, 2015, pag. 62 ss.

strati della società nei confronti degli organi di rappresentanza politica¹³, nonché mantenere la giusta “pressione”¹⁴ e attenzione sul corretto ed efficace svolgimento dell’azione e sui comportamenti imparziali dell’amministrazione, rafforzandone l’*accountability*¹⁵. Non a caso, sia per la rilevanza degli aspetti economici, sia per l’ampiezza dell’ambito soggettivo di applicazione, nonché per le modifiche incorse durante la fase di approvazione del d.lgs. 97/2016¹⁶, l’art. 14 è stato uno dei banchi di prova principali della tenuta del principio di trasparenza–pubblicità.

In questo senso, l’art. 13 del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 modificando in profondità l’art. 14 del d.lgs. 33/2013 - rubricato ora “*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali*” - ha ridefinito in modo netto l’ambito operativo della norma¹⁷. Mentre, per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione fissati nell’art. 14 comma 1, essi sono rimasti sostanzialmente immutati¹⁸.

Nella nuova versione, «lo Stato, le regioni e gli enti locali», e non più le amministrazioni pubbliche come nella versione precedente, sono tenuti a pubblicare sul proprio sito, in riferimento ai titolari di incarichi politici sia di carattere elettivo che non, le seguenti informazioni: l’atto di nomina o di proclamazione (lett. *a*), con l’indicazione della durata dell’incarico o del mandato elettivo; il curriculum vitae (lett. *b*); i compensi di qualsiasi natura connessi all’assunzione della carica, compresi gli importi di viaggio di servizio o missioni pagati con fondi pubblici, in ragione dello svolgimento delle attività connesse alla carica po-

¹³ Per approfondimenti: FOÀ S., *Le novità della legge anticorruzione*, in *Urbanistica e appalti*, 17, 2013, pp. 293-306; GAROFOLI R., *Il contrasto alla corruzione. La legge 6 novembre 2012, n. 190, il decreto trasparenza e le politiche necessarie*, in www.giustiziamministrativa.it; MERLONI F., *La trasparenza*, cit., 2008.

¹⁴ MERLONI F., *Le misure amministrative di contrasto alla corruzione*, Testo della relazione al 59° Convegno di Varenna, 21 settembre 2013, *Rassegna Astrid*.

¹⁵ Per un maggiore approfondimento rispetto alle diverse dimensioni, può comunque vedersi l’ampio ed interessante lavoro monografico di CARLONI E., *L’amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell’open government*, Maggioli, Rimini, 2014.

¹⁶ In particolare si fa riferimento alle indicazioni in sede di parere ricevute dal legislatore da parte del Consiglio di Stato, dell’ANAC, del Garante della privacy e della Conferenza Unificata. Inoltre, come è noto, il processo di modifica e di approvazione del decreto delegato ha attirato l’attenzione di numerose associazioni e gruppi che hanno contribuito al dibattito e alla segnalazione di alcune criticità del testo originario.

¹⁷ Sulle novità importate dal decreto FOIA, il d.lgs. 97 del 2016, al decreto Trasparenza, il d.lgs. n. 33 del 2013, si veda in generale, B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni, Commento sistematico al d.lgs. 33 del 2013 dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 25 maggio 2016 n. 97*, Maggioli, Rimini 2016. In particolare sull’art. 14 sia concesso rinvio a D. DAVID, *Obblighi di pubblicazione relativi ad incarichi politici dirigenziali e di governo*, del medesimo volume, p. 281-305.

¹⁸ R. CANTONE, F. MERLONI, *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2014.

litica (lett. *c*); i dati relativi all'assunzione di altre cariche presso enti pubblici o privati, intendendo questi ultimi le società e gli altri enti disciplinati dal diritto privato, quindi anche le società in controllo o in partecipazione da parte dell'amministrazione di appartenenza. Oltre ai dati relativi all'assunzione per qualsiasi carica rivestita, devono essere pubblicati anche i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti, nonché si deve dare segnalazione anche degli incarichi svolti a titolo gratuito. Infine, ai sensi della lett. *d*) del comma 1 sono oggetto di pubblicazione anche gli eventuali altri incarichi in altre amministrazioni, laddove la relativa spesa sia a carico della finanza pubblica e, di conseguenza, l'indicazione dei compensi spettanti. All'interno di questa categoria devono essere ricompresi tutti gli incarichi svolti dal titolare dell'incarico politico anche in qualità di libero professionista, se essi sono gravanti sulle finanze pubbliche: a titolo di esempio, deve essere pubblicato qualsiasi incarico di consulenza o di difesa in giudizio conferito da qualsiasi altra amministrazione pubblica¹⁹ al titolare dell'incarico politico rispetto quella di appartenenza, qualora sia previsto un compenso.

Vengono confermati anche gli obblighi di pubblicazione *on line* della situazione patrimoniale, fissati dal comma 1 lett. *f*), ovvero le dichiarazioni e le attestazioni già previste dalla l. 5 luglio del 1982 n. 441, così come modificata proprio dal d.lgs. 33/2013. Le informazioni sulla condizione patrimoniale e reddituale da pubblicare comprendono, secondo la sopra citata normativa, una dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili, dando indicazione della tipologia dei beni – ad esempio se il bene immobile è un terreno o un fabbricato – del comune di ubicazione, del titolo nonché della quota di titolarità, e su beni mobili iscritti in pubblici registri, indicandone gli estremi; le azioni o le quote di partecipazione a società; l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, quest'ultimo con l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero»; una copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche; una dichiarazione sulle spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista ha fatto parte, con l'apposizione della formula “sul mio onore affermo che la

¹⁹ In questo caso, per amministrazione pubblica si deve far riferimento alla definizione di amministrazione pubblica data proprio dall'art. 2 *bis* del d.lgs. 33/2013.

dichiarazione corrisponde al vero²⁰. L'obbligo di pubblicazione delle dichiarazioni ai sensi dell'art. 14 comma 1 lett. f) si estende anche ai coniugi non separati e ai parenti entro il secondo grado (intesi come nonni, genitori, figli, nipoti in linea retta, ovvero figli dei figli, fratelli e sorelle) del titolare dell'incarico politico, ma solo se essi vi acconsentono²¹. In caso contrario è compito del titolare darne comunicazione alla propria amministrazione, la quale a sua volta dovrà darne evidenza sul proprio sito istituzionale. La l. 441/1982 prevede anche dei precisi oneri di aggiornamento e validazione delle informazioni da parte dei diretti interessati²²: in particolare entro un mese dalla scadenza annuale del termine utile per la presentazione della dichiarazione dei redditi, il titolare dell'incarico politico deve presentare un'attestazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute nell'anno precedente e copia della dichiarazione dei redditi, anche rispetto al coniuge e ai parenti entro il secondo grado, se consenzienti. Resta fermo, in caso di pubblicazione di dati sensibili e non rilevanti il potere per l'interessato e l'amministrazione di limitarne la pubblicazione, con appositi accorgimenti tecnici finalizzati all'anonimizzazione²³: a titolo di esempio, la scelta del contribuente sulla destinazione del "5 per mille".

Più importanti sono le novità del nuovo comma 1 dell'art. 14 per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione, per ragionare sulle quali è necessario tratteggiare l'ambito soggettivo di applicazione della norma prima della modifica del 2016.

Secondo quanto già chiarito dall'ANAC²⁴, l'espressione «titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico» presente nel primo comma dell'originaria versione dell'art. 14 non poteva che essere interpretata nel senso che

²⁰ Facciamo riferimento all'art. 2 comma 2 e comma 3 della l. 441/1982, così come modificata dal d.lgs. 33/2013.

²¹ Art. 2 comma 3, l. 441/1982.

²² Art. 3, l. 441/1982

²³ Secondo il nuovo art. 7 *bis*, i dati diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari possono essere diffusi e trattati con modalità tali da consentirne l'indicizzazione e la rintracciabilità, tramite i motori di ricerca e il loro riutilizzo nel rispetto dei principi di trattamento dei dati personali. Sul rapporto tra trasparenza e privacy: E. CARLONI, *Trasparenza e protezione dei dati personali*, in A. NATALINI, G. VESPERINI (a cura), *Il Big Bang*, cit. 2015; G. FINOCCHIARO, *Privacy e protezione dei dati personali, Disciplina e strumenti operativi*, Zanichelli, Bologna, 2012.

²⁴ Si fa riferimento alla delibera Anac, n. 144 del 7 ottobre 2014, "Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni", ora sostituita dalla delibera Anac n. 241 del 2017. In tale delibera, di fronte ad alcune incertezze del legislatore del 2013, è chiaro lo sforzo compiuto, attraverso una interpretazione estensiva dall'autorità al fine di ampliare la sfera di applicabilità della norma attraverso un bilanciamento dei contenuti dell'attività informativa con l'interesse della collettività a conoscere non solo i profili organizzativi ma soprattutto i profili soggettivi inquadrati all'interno delle amministrazioni pubbliche. Sul punto si veda E. D'ALTERIO, *La trasparenza dei differenti "volti" della politica*, pag. 62

la distinzione tra incarichi di carattere elettivo e incarichi comunque di «esercizio di poteri di indirizzo politico» riproduceva la definizione della distinzione delle competenze già contenuta nell'art. 4 del d.lgs. n. 165/2001²⁵. In altre parole, l'originale art. 14 doveva applicarsi a tutti i «titolari di incarichi politici», da intendersi come «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»²⁶. Inoltre, al fine di chiarire tale definizione, l'ANAC aveva allegato alla delibera 144 del 2014, di chiarimento dell'originale art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013 un elenco, «a titolo meramente esemplificativo», in cui venivano indicate le figure soggettive politiche, ma anche dirigenziali, ricomprese rispettivamente nella definizione dell'art. 14 e nel successivo art. 15, nella versione del 2013.

Il nuovo art. 14, dopo la modifica del 2016, sembra cambiare profondamente il quadro che era stato disegnato a seguito delle indicazioni dell'ANAC, che, come vedremo, ha richiesto un nuovo sforzo interpretativo all'Autorità.

La prima notazione attiene alle amministrazioni sulle quali ricadono gli obblighi di pubblicazione, previsto dall'art. 14 comma 1 del d.lgs. 33 del 2013. Infatti, eliminando l'inciso le «pubbliche amministrazioni pubblicano», il legislatore del 2016 ha affidato l'onere della pubblicazione a «lo Stato, le Regioni, e gli Enti Locali» per quanto riguarda tutti i titolari di incarichi politici, sia di carattere elettivo e non. Quindi, a ben vedere, rientrano all'interno dell'obbligo di pubblicazione previsto dall'art. 14 comma 1 tutti i titolari di incarichi politici delle amministrazioni territoriali²⁷, sia statali, regionali e degli enti locali.

Per quanto riguarda i ministeri, la norma si applica al Ministro, ai vice ministri e ai sottosegretari. Per le Regioni, essa si applicherà al Presidente, a tutti i membri della Giunta e del Consiglio regionale. Per le Province sono da considerare organi di indirizzo politico, anche di carattere non elettivo, il Presidente e i membri del Consiglio, mentre per i Comuni sono

²⁵ Come è noto, tale disposizione comprende tra gli “organi di indirizzo politico–amministrativo” tanto gli organi che siano “direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica” (assemblee e organi monocratici direttamente eletti insieme con organi, monocratici e collegiali da questi eletti), quanto gli organi che non sono espressione di rappresentanza politica diretta o indiretta, ma che esprimono un indirizzo politico con riferimento all'organizzazione e all'attività dell'amministrazione cui sono preposti.

²⁶ *Ibidem*

²⁷ Non a caso, tale indicazione era emersa anche da una diversa interpretazione della precedente versione dell'art. 14 in sede di deliberazione da parte dell'ANAC. Sul punto si veda NICOTRA I., *Relazione di minoranza*, 2014, disponibile on line.

considerati titolari di incarico politico, il Sindaco, gli assessori membri della giunta e i consiglieri comunali. Sono esonerati dall'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 14 comma 1 lett. f) in materia di dichiarazione reddituale e patrimoniale, i titolari di incarichi politici dei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti²⁸. Tale norma vale anche per gli enti commissariati, i quali sono obbligati a pubblicare le informazioni prescritte dall'art. 14 per i Commissari straordinari titolari dei poteri di indirizzo del Sindaco/Presidente e della giunta, anche se operano solo per l'amministrazione ordinaria dell'ente. Al contrario, l'amministrazione non è tenuta a pubblicare le informazioni previste dall'art. 14 nel caso in cui il governo dell'ente sia tenuto da un Commissario straordinario nominato al solo fine del compimento di singoli e predeterminati atti e per un periodo di tempo limitato. Gli obblighi di pubblicazione riguardanti i titolari di incarichi politici valgono anche per il Presidente e per gli organi elettivi delle Circoscrizioni di decentramento comunale, di cui all'art. 17 del Testo Unico degli Enti Locali, nonché per le forme associative, disciplinate dal Capo V del TUEL, con particolare attenzioni per le Unioni di Comuni, così come le Comunità montane. Come i per i Comuni, anche le forme associative con una popolazione inferiore ai 15.000 abitanti non sono tenute all'obbligo di pubblicazione previsto dell'art. 14, comma 1 lett. f).

Più complessa sembra apparire l'applicazione dell'art. 14 comma 1 alle amministrazioni non territoriali e agli enti di diritto privato controllati, regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni. Ad esempio, mentre era pacifica per le Camere di commercio la sottoposizione agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14, applicandosi integralmente a tutti i componenti del Consiglio camerale, individuato quale organo di indirizzo politico nelle *Linee guida* adottate da Unioncamere in data 7 ottobre 2013, ora, con la nuova definizione dell'art. 14 comma 1, viene esclusa tale applicabilità. Un discorso simile può essere fatto anche per le Università statali, laddove la norma in commento si applicava al Rettore, al Consiglio di amministrazione e al Senato Accademico se dotati di poteri di indirizzo, non potendo essere queste ricomprese all'interno della definizione di Stato, regioni e enti locali, quali titolari degli obblighi di pubblicazione dell'art 14 comma 1.

Tuttavia, la scelta fatta dal legislatore del 2016, ad una lettura più approfondita e sistematica, sembra rispondere ad una logica di semplificazione e di graduazione degli obblighi di pubblicazione. In particolare, se il nuovo art. 14 circoscrivendo gli obblighi di pubblica-

²⁸ Art. 1, comma 2, numero 5, d.lgs. 441/1982. Sul punto si veda anche la già citata delibera Anac 144/2014, sostituita oggi dalla delibera Anac n. 241 del 2017.

zione del comma 1 a “lo Stato, le regioni e gli enti locali”, ha voluto rafforzare il collegamento di rappresentanza politica con le rispettive comunità territoriali²⁹, nel rispetto del principio democratico a cui è connesso il meccanismo del controllo diffuso e di *accountability*; dall'altra parte, non sembra che abbia dimenticato anche gli organi di indirizzo politico e di governo delle amministrazioni non territoriali: infatti, nella seconda parte dell'art. 14 troviamo importanti novità anche per quanto riguarda questo profilo.

3. Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di governo e di incarichi dirigenziali

Un secondo importante elemento del nuovo articolo 14 del d.lgs. 33 del 2013, così come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97 del 2016 è il nuovo comma 1 *bis*, attraverso il quale sono stati equiparati e conformati gli obblighi dei titolari di incarichi politici definiti nell'art 14 comma 1, ai «titolari di incarichi o cariche amministrative, di direzione o di governo comunque denominati» esclusi quelli attribuiti a titolo gratuito, nonché i titolari di incarichi dirigenziali, conferiti a qualsiasi titolo, anche quelli fiduciari e quelli conferiti discrezionalmente dall'organo politico. Come è noto, tali obblighi di pubblicazione erano in parte già previsti a livello legislativo dall'art. 21, comma 1, della l. 18 giugno 2009, n. 69, e successivamente dalla versione originale dell'art. 15 del d.lgs. 33/2013.

Il nuovo art. 14 comma 1 *bis* circoscrive due categorie di soggetti rientranti nell'obbligo di pubblicazione e attribuisce la titolarità di tale obbligo, in via generale alle “amministrazioni pubbliche”, quindi con un ambito soggettivo più vasto rispetto al comma 1 precedentemente commentato.

Nella prima categoria, come già detto, troviamo tutti i titolari di «incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati» ad esclusione di quelli conferiti a titolo gratuito. A ben vedere questa norma sembra completare proprio l'ambito di applicazione soggettivo dell'art. 14 comma 1, istituendo un regime di complementarità: in altre parole, l'art. 14 comma 1 definisce gli obblighi di pubblicazione relativamente ai ti-

²⁹ I. NICOTRA, F. DI MASCIO, *Le funzioni dell'ANAC in materia di trasparenza*, in R. CANTONE, F. MERLONI, *La nuova Autorità*, cit., pag. 79 ss. Più recentemente, I. NICOTRA, *La trasparenza e la tensione verso nuovi diritti di democrazia partecipativa*, in I. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2016, 143 ss.

tolari di incarichi di indirizzo politico delle amministrazioni territoriali³⁰, mentre l'art. 14 comma 1 *bis* definisce gli obblighi di pubblicazione degli organi di governo delle altre amministrazioni.

Tale ipotesi interpretativa sembra accolta e confermata anche nella nuova versione dell'art. 2 *bis*, il quale ha sostituito il precedente art. 11 per quanto riguardava l'ambito di applicazione soggettiva del d.lgs. 33 del 2013. In particolare, se nella versione precedente la definizione dell'ambito di applicazione degli obblighi di pubblicazione avveniva sulla base del combinato disposto tra l'art. 22 comma 3³¹, e gli artt. 11, 14 e 15, il nuovo art. 2 *bis* chiarisce sostanzialmente il quadro, nel momento in cui la pendenza dell'onere di pubblicazione in capo alle «pubbliche amministrazioni» fa riferimento non solo a tutte le amministrazioni pubbliche rientranti nella definizione dell'art. 1 comma 2, del d.lgs. 165/2001, ma anche agli enti pubblici economici, agli ordini professionali (art. 2 *bis* comma 2, lett *a*), nonché alle società in controllo pubblico (comma 2 lett. *b*), alle fondazioni e alle associazioni, ma soprattutto agli enti di diritto privato³² con bilancio superiore a cinquecento mila euro, la cui attività è finanziata in modo maggioritario da pubbliche amministrazioni e in cui la pubblica amministrazione mantenga importanti e decisivi poteri di nomina (comma 2 lett. *c*)³³. In questo modo, attraverso la definizione dell'art. 2 *bis*, vengono ricomprese negli obblighi di pubblicazione dell'art. 14 comma 1 *bis* tutte le amministrazioni non territoriali che inizialmente erano state escluse dal comma 1 dello stesso art. 14.

³⁰ Secondo una determinata dottrina, il tratto differenziale degli enti territoriali rispetto agli altri enti pubblici è racchiuso nel rilievo politico-amministrativo, in quanto essi realizzano il collegamento con le rispettive comunità, nel rispetto del principio democratico. Secondo questa lettura, gli enti territoriali costitutivi della Repubblica, ai sensi dell'art.114 Cost., sono gli unici cui viene riconosciuto il potere di indirizzo politico. Amplessima la letteratura sul punto, per tutti, A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Esi, Napoli,1989, p.368 ss.

³¹ Da notare come, il legislatore del 2016, eliminando l'inciso “nei quali sono pubblicati i dati relativi ai componenti degli organi di indirizzo e ai soggetti titolari di incarico, in applicazione degli articoli 14 e 15” dell'art. 22 comma 3, abbia fatto venir meno la possibilità di questo tipo di interpretazione.

³² Da questo punto di vista fondamentale rimangono le “*Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*” adottate dall'ANAC con la delibera n. 8 del 17 giugno 2015, destinate agli enti di diritto privato in controllo pubblico o a partecipazione pubblica non di controllo, nonché agli enti pubblici economici, con l'unica esclusione delle società quotate o emittenti strumenti finanziari.

³³ Sul nuovo art. 2 *bis* del d.lgs. 33 del 2013, si veda F. GIGLIONI, *I soggetti obbligati alla disciplina sulla trasparenza*, in B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Rimini, 2016, p. 72 e ss.

Infine l'art. 14 comma 1 *bis* deve applicarsi, alla luce dell'art. 2 *bis*, anche a tutte le società in partecipazione pubblica (comma 3), «in quanto compatibili, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse», anche rispetto ai fini societari³⁴.

Il secondo gruppo di soggetti a cui si rivolge l'art.14 comma 1 *bis* sono i titolari di incarichi dirigenziali, facendo riferimento a tutti i dirigenti, di prima e di seconda fascia, nonché ai dirigenti con incarico temporaneo conferito direttamente dall'organo di indirizzo politico, di tutte le amministrazioni pubbliche.

Per quanto riguarda il profilo oggettivo della norma da applicarsi ai dirigenti pubblici, il nuovo art. 14 comma 1 *bis* non solo conferma l'originale elenco degli obblighi di pubblicazione dei titolari di incarichi dirigenziali, previsto dalla precedente versione dell'art. 15 (2013, contestualmente modificato), ovvero il curriculum vitae, la retribuzione e ogni altro elemento connesso con la funzione svolta, con particolare riferimento agli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni, con esclusione solo della posizione patrimoniale e reddituale, ma, attraverso il riferimento al primo comma, amplia ulteriormente l'elenco degli obblighi, ricomprendendovi anche le spese ulteriori nello svolgimento della propria attività come «gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici», nonché i dati relativi all'assunzione di altre cariche presso enti pubblici o privati e i relativi compensi. Invece, più problematica è subito apparsa l'applicabilità ai dirigenti pubblici degli obblighi di pubblicazione *ex* art. 14 comma 1, lett. *f*) in materia di dichiarazioni patrimoniali e reddituali. Problema che come vedremo, non solo non è stato risolto dalle nuove *Linee guida* interpretative dell'ANAC, ma ha portato, nello scorso aprile ad una sospensione delle stesse linee guida, per la parte proprio dedicata agli obblighi di pubblicazione per i dirigenti in materia patrimoniale e reddituale.

Il d.lgs. 97 del 2016 aggiunge anche il nuovo comma 1 *ter*, secondo il quale ogni dirigente deve comunicare all'amministrazione presso la quale presta servizio, gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, anche in relazione al trattamento economico percepito per servizi presso le società partecipate da pubbliche amministrazioni. La

³⁴ Sull'applicabilità delle norme sulla trasparenza alle società in partecipazione pubblica deve essere considerato che «la trasparenza è uno strumento di controllo che impone comunque un bilanciamento tra interessi contrapposti, da un lato il *right to know*, dall'altro il fatto che la società può avere interesse a proteggere i propri segreti industriali, le proprie strategie di commercializzazione», si veda M. MACCHIA, *Gli obblighi di trasparenza per le società pubbliche: prevale il sostantivo o l'aggettivo*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2014, 767-775; V. D. DAMIANO, *Le società partecipate e gli obblighi di trasparenza finalizzati a scongiurare il verificarsi di fenomeni corruttivi*, in *Munus*, n. 3/2014

ratio di questa norma è, oltre quella di sottoporre la dirigenza ad un controllo sulle attività svolte, anche quella di rispettare il tetto massimo retributivo, pari a 240.000 € lordi annui (art. 13 comma 1, d.l. n. 66 del 2014).

4. I tempi di pubblicazione e il nuovo quadro sanzionatorio

Il d.lgs. 97/2016 ha modificato anche il comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. 33 del 2013, il quale detta delle novità importanti da applicarsi sia agli incarichi politici (art. 14 comma 1), sia agli incarichi dirigenziali e di governo (art. 14 comma 1 *bis*). Esso attiene all'obbligo delle amministrazioni di pubblicare i dati e i documenti entro tre mesi dalla elezione o dalla nomina del titolare dell'incarico politico, e dal conferimento dell'incarico al dirigente. Anche per quanto attiene il periodo successivo, ovvero al termine dell'incarico politico o dirigenziale, la pubblicazione dei dati e dei documenti di cui al comma 1 e 1 *bis*, deve avvenire almeno per i tre anni successivi il termine dell'incarico. Scaduto il termine, le informazioni raccolte devono rimanere comunque disponibili e accessibili nella sezione "Archivio" del sito web dell'amministrazione³⁵, mentre i relativi dati e documenti sono soggetti all'accesso civico.

Da ultimo, in ordine all'entrata in vigore degli obblighi di trasparenza, con riferimento alla disposizione di diritto transitorio recata dall'art. 42, comma 1, del decreto FOIA, gli adeguamenti alla nuova disciplina avvengono entro sei mesi dalla data di entrata in vigore, ovvero il 23 dicembre 2016. L'ANAC ha avuto modo di specificare che ciò riguarda solo quelli introdotti *ex novo*: difatti per gli obblighi che risalgono all'originaria versione del d. lgs. 33 del 2013, essi devono essere assolti secondo le scadenze già previste. Viceversa, per gli obblighi introdotti *ex novo* con riguardo o ai soggetti tenuti o al contenuto dei dati oggetto di comunicazione e pubblicazione, essi, in assenza di una chiara indicazione normativa, in questa prima fase di attuazione, e allo scopo di evitare disparità di trattamento ed oneri eccessivi per le Amministrazioni, dovranno considerarsi applicabili ai dirigenti in carica o cessati dal 1 gennaio 2017 e con decorrenza dal 1° aprile 2017 per poi essere aggiornati annualmente. Come vedremo, tale termine è stato in parte sospeso³⁶. Inoltre, sottolinea

³⁵ Al contrario di quanto era prescritto nella precedente versione dell'art. 14 comma 2, secondo il quale "le informazioni e i dati concernenti la situazione patrimoniale non vengono trasferiti nelle sezioni di archivio".

³⁶ Si fa riferimento alla delibera ANAC del 12 aprile 2017, n. 328.

l’Autorità, «in ragione dell’estensione introdotta dal decreto legislativo 97/2016 della misura di trasparenza in questione ad un elevato numero di soggetti e del conseguente impatto organizzativo che l’attuazione della stessa comporta, l’obbligo può ritenersi assolto anche con la pubblicazione del quadro riepilogativo della dichiarazione dei redditi. Tale modalità semplificata tiene conto delle proposte formulate in sede di consultazione pubblica e risulta anche coerente con l’art. 9 della Legge n. 441/1982 che si riferisce a tale quadro riepilogativo ai fini della conoscibilità dei dati reddituali».

Il legislatore del 2016 ha rinnovato anche il quadro sanzionatorio³⁷ relativamente agli obblighi di pubblicazione dell’art. 14, disciplinato dall’art. 47, a presidio dell’efficacia e dell’effettività dell’applicazione delle disposizioni relative agli obblighi di pubblicazione relativi ai titolari di incarichi politici, prevedendo delle specifiche sanzioni amministrative pecuniarie. La nuova normativa prevede che la mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati previsti dall’art. 14 comma 1, comporta l’applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 € a carico del titolare dell’incarico politico responsabile della mancata comunicazione. La novità più importante è che le sanzioni di cui al comma 1 dell’art. 47 saranno irrogate direttamente dall’ANAC e non più dalla stessa amministrazione. L’art. 47 prescrive inoltre la pubblicazione del provvedimento sanzionatorio *on line*: l’obiettivo di questa norma è chiaramente quello di produrre un effetto di prevenzione e di deterrenza nei confronti di comportamenti omissivi e dei ritardi di applicazione, nonché stabilire un meccanismo di *accountability* del titolare dell’incarico politico nei confronti della cittadinanza. La medesima sanzione, inoltre, dopo le modifiche apportate all’art. 47 del d. lgs. n. 33 del 2013³⁸, è applicabile anche al dirigente che non effettui la comunicazione *ex art. 14, comma 1 bis e ter*, dei redditi, dei patrimoni e degli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica.

5. Gli obiettivi del d.lgs. 97 del 2016 e le prime Linee guida ANAC in merito all’art. 14 del d. lgs n. 33 del 2013.

³⁷ Per una ricostruzione del sistema sanzionatorio e le novità introdotte con d.lgs. 97/2016, P. CANAPARO, *L’anticorruzione e la trasparenza: le questioni aperte e la delega sulla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in *federalismi.it*, 2016.

³⁸ Si fa riferimento alla modifica disposta dall’art. 38 del d.lgs. 97 del 2016.

L'ANAC con la recente delibera del 8 marzo 2017, n. 241³⁹, pubblicata sulla G.U. 24 marzo 2017, n. 70, è intervenuta sulla disciplina di dettaglio degli obblighi di pubblicazione riguardanti l'art. 14 del d.lgs. 33 del 2013, nella versione del 2016.

Le *Linee guida* trovano applicazione per le Pubbliche amministrazioni di cui all'art. 2 *bis* comma 1 del d.lgs. 33 del 2013, applicandosi a tutte le amministrazioni dello Stato, come precedentemente definito⁴⁰. Al loro interno, poi, avendo ad oggetto gli obblighi di trasparenza di cui all'art. 14 del d. lgs. 33 del 2013, le Linee guida trovano applicazione per tutti i titolari di: incarichi politici; incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati; incarichi dirigenziali; incarichi di posizioni organizzative con delega di funzioni dirigenziali. Come già detto, il d.lgs. 97 del 2016, di fatto non ha comportato modifiche per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione in capo ai titolari di incarichi politici, di cui all'art. 14, comma 1, lett. da *a*) ad *f*).

La differenza più importante, sta proprio nella distinzione che il d.lgs. n. 97 del 2016 ha fatto tra incarichi politici di enti territoriali, rispetto agli incarichi elettivi di governo delle altre amministrazione. Come riconosciuto dalle stesse Linee Guida del 2017, e anticipato nel commento della norma nel paragrafo precedente, l'attuale formulazione «consente di superare definitivamente i dubbi prospettati con riferimento al testo previgente circa l'applicabilità delle disposizioni ai titolari di incarichi politici non di carattere elettivo, come ad esempio gli assessori, ora chiaramente ricompresi nell'ambito di applicazione dell'art. 14», passando così ad elencare nel dettaglio quali debbano essere intesi incarichi politici degli enti territoriali. Con la precisazione che, qualora si tratti di incarichi in enti di secondo livello (con riferimento specifico alle Province), al fine di evitare ulteriori aggravii, è consentito assolvere all'obbligo di trasparenza di cui al menzionato articolo 14 tramite la creazione di un collegamento diretto sul sito dell'Amministrazione che rimandi a quello dell'ente di appartenenza, sul quale grava l'inserimento dei relativi dati. L'ANAC ha confermato poi l'esonero per i Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti in ragione del basso rischio di corruzione.

Diverso appare il quadro per i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo, ovvero l'art. 14, comma 1 *bis* come novellato dal d. lgs. 97 del 2016.

³⁹ Tale delibera sostituisce la precedente delibera Anac n. 144 del 2014.

⁴⁰ È la stessa ANAC, nella delibera 241 ad affermare che «l'applicazione delle medesime disposizioni [delle linee guida in commento] agli altri soggetti indicati nell'art. 2-bis, co. 2 del d.lgs. 33/2013 ovvero enti pubblici economici, società in controllo pubblico, associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, sarà trattata in distinte Linee guida».

Per prima cosa, l'ANAC ribadisce l'esonero dall'obbligo di pubblicazione dei dati di cui alle lettere da *a)* ad *f)* del comma 1 dell'art. 14 ai soli titolari di incarichi o cariche di amministrazione, direzione e governo, svolti a titolo gratuito, oltre che svolti presso le pubbliche amministrazioni, presso gli ordini professionali, gli enti in liquidazione e quelli commissariati. Con la precisazione, poi, che la gratuità permane anche in caso di rimborso spese, ma deve essere esclusa qualora non derivi dalla legge, bensì da un atto di rinuncia del singolo designato, per il quale, in tal caso, permangono i medesimi obblighi di pubblicazione. Richiamando la precedente Linea Guida in materia⁴¹, l'ANAC ribadisce che per incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, devono intendersi non solo tutti quelli inerenti ad organi direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, ma anche quelli che, pur non essendo espressione di rappresentanza politica, siano comunque titolari di poteri di indirizzo generale con riferimento all'organizzazione e all'attività dell'amministrazione cui sono preposti: in tal senso l'ANAC conferma la prima lettura dell'art. 14⁴², secondo la quale tra il comma 1 e il 1 *bis* dell'art. 14 esiste un rapporto di *genus e species*.

Tuttavia, considerata l'eterogeneità delle strutture organizzative cui la norma si riferisce, l'Autorità puntualizza che «ogni ente è tenuto, anche attraverso un'analisi delle proprie norme istitutive, regolamentari e statutarie, a individuare i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo. Considerata la diversa possibile articolazione delle competenze all'interno delle differenti tipologie di enti, occorrerà considerare gli organi nei quali tendono a concentrarsi competenze, tra le quali, l'adozione di statuti e regolamenti interni, la definizione dell'ordinamento dei servizi, la dotazione organica, l'individuazione delle linee di indirizzo dell'ente, la determinazione dei programmi e degli obiettivi strategici pluriennali, l'emanazione di direttive di carattere generale relative all'attività dell'ente, l'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, l'approvazione dei piani annuali e pluriennali, l'adozione di criteri generali e di piani di attività e di investimento»⁴³.

Più importante è stato il ruolo interpretativo svolto dall'ANAC in materia di obblighi di pubblicazione riferibili agli incarichi dirigenziali. Infatti, come già detto, il d.lgs. 97 del 2016

⁴¹ Si fa riferimento alla delibera n. 144 del 2014, sostituita dalla delibera Anac 241 del 2017.

⁴² In tal senso, si consente il rinvio al primo commento dell'art. 14, cfr. D. DAVID, *Obblighi di pubblicazione relativi ad incarichi politici dirigenziali e di governo*, del medesimo volume, p. 281-305, in B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Rimini 2016.

⁴³ Delibera Anac n. 241 del 2017, p. 7.

ha esteso anche ai titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, gli obblighi di pubblicazione di cui alle lett. da *a*) ad *f*). Secondo l'interpretazione dell'ANAC vi sono ricompresi non solo i dirigenti "interni" all'amministrazione e quelli "esterni", ma anche coloro che non abbiano ruoli apicali di direzione di dipartimento, strutture complesse o semplici, ovvero quelli titolari di incarichi di studio, di specializzazione o di ispezione, e consulenza. L'ANAC conferma poi che, per i dirigenti in servizio presso un'amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ad esempio in posizione di comando, distacco o fuori ruolo, tale obbligo di pubblicazione deve essere svolto dall'amministrazione in cui il dirigente presta effettivo servizio.

Tuttavia l'ANAC introduce un importante distinguo per gli incarichi dirigenziali di diretta collaborazione degli organi politici e per quelli del servizio sanitario nazionale. Quanto ai primi, poiché i dirigenti degli uffici di diretta collaborazione sono di nomina fiduciaria, soggetti allo *spoils system* e con esclusive competenze di supporto e raccordo con l'amministrazione che non comportano attività gestionale, tale sostanziale estraneità all'apparato burocratico-gestionale ha indotto l'Autorità ad escluderli dal novero dei soggetti obbligati alla trasparenza dei dati reddituali e patrimoniali, ai sensi dell'art. 14 comma 1 lett. *f*)⁴⁴. Tuttavia, se tale esclusione trova giustificazione nel ruolo di supporto che il dirigente dell'ufficio di diretta collaborazione ricopre, non si può non considerare che l'articolo in commento (l'art. 14 comma 1 *bis*) appare piuttosto chiaro, trovando applicazione anche agli «incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedura pubbliche di selezione», come evidentemente sono gli incarichi rientranti nello *spoils system*, e considerando anche l'importanza quantitativa e qualitativa che ricoprono, sempre di più, tali figure⁴⁵. In altre parole, l'ANAC adotta una interpretazione restrittiva, non del tutto coerente con il dettato della norma, ritenendo applicabile alla dirigenza di staff solo il regime di trasparenza di cui alle lett. da *a*) ad *e*) del comma 1 dell'art. 14, con esclusione della lett. *f*) inerente, giova ripetere,

⁴⁴ Così la delibera in commento: «Con riferimento a tali uffici l'Autorità ha ritenuto necessario svolgere uno specifico approfondimento. Occorre in primo luogo distinguere tra incarichi dirigenziali conferiti all'interno degli uffici e incarichi di capo/responsabile dell'ufficio. Per i primi non vi sono dubbi sull'applicazione del regime di trasparenza introdotto per tutta la dirigenza amministrativa dall'art. 14, co. 1-bis. Più incerta, invece, appare l'individuazione del regime applicabile ai secondi»

⁴⁵ Per una disamina dei recenti sviluppi della funzione degli uffici di diretta collaborazione, sia consentito il rinvio a E. CROBE, D. DAVID, *L'uso del potere di nomina politica durante il governo Renzi: un cambiamento dell'amministrazione pubblica?* Relazione al Convegno della Società Italiana di Scienze Politiche, Milano, 2016, disponibile in www.academia.edu.

lo stato reddituale e patrimoniale. Una soluzione che appare completamente in linea rispetto agli obiettivi di *accountability* e controllo diffuso.

Quanto alla dirigenza sanitaria, per essa deve intendersi, da un lato, anche il management composto dal direttore generale, direttore sanitario, direttore amministrativo; e, dall'altro lato, tutti i dirigenti incardinati nel ruolo dirigenziale del Servizio sanitario nazionale, ivi inclusi i dirigenti non medici, indipendentemente dall'incarico ricoperto e, dunque, non solo, come prima del correttivo FOIA, i responsabili di dipartimento e di struttura complessa e semplice, ma anche i titolari di incarichi di alta specializzazione e professionali. Con riferimento poi alla trasparenza delle prestazioni svolte in regime intramurario da considerare nell'ambito delle informazioni relative alle attività professionali, di cui all'art. 15, comma 1, lett. c) del d.lgs. 33 del 2013, l'Autorità precisa che «tenuto conto delle finalità di trasparenza perseguite dal legislatore anche nel settore sanitario, una lettura delle norme coerente con l'interpretazione sopra riportata [...], consente ragionevolmente di ritenere che sia da valutare, ai fini della pubblicazione dei compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica previsti all'art. 14, comma 1, lettera c), l'attività professionale intramoenia dei soli dirigenti individuati all'art. 41, comma 2, del decreto legislativo 33/2013»⁴⁶.

Si conferma infine, l'esonero degli obblighi di trasparenza dei redditi e del patrimonio per i dirigenti dei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, analogamente ai titolari di incarichi politici nei medesimi, per evidenti ragioni di parità di trattamento, e per i dirigenti scolastici, per i quali il rischio di corruzione è stato ritenuto più limitato. Resta però ferma, anche per costoro, la pubblicazione dei restanti dati di cui all'art. 14, comma 1, lett. da a) ad e).

6. Il problema degli obblighi di pubblicazione della situazione patrimoniale e reddituale per i dirigenti amministrativi.

Pur considerando l'opera di chiarimento che il d.lgs. 97 del 2016 sembra fare rispetto agli obblighi di pubblicazione dei titolari di incarichi pubblici, con una evidente azione di omogeneizzazione, l'ANAC, già a commento della prima proposta di decreto FOIA, si era

⁴⁶ Per un commento all'art. 15 dedicato agli Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza sia consentito il rinvio a D. DAVID, *Obblighi di pubblicazione relativi ad incarichi politici, dirigenziali e di governo*, cit, con particolare attenzione pagina 300 ss.

mostrata critica a proposito della estensione ai dirigenti degli obblighi di pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali, rammentando il proprio precedente atto di segnalazione 2 marzo 2016, n. 1, con il quale auspicava l'introduzione di correttivi. Infatti, sul punto l'ANAC aveva già osservato 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»⁴⁷ rispetto ad altri incarichi.

A questa indicazione dell'ANAC deve essere aggiunto un ulteriore elemento. Infatti, come già illustrato, l'art. 14, comma 1 *ter*, del d. lgs. 33 del 2013 ha introdotto l'obbligo per tutti i dirigenti di comunicare all'amministrazione presso cui prestano servizio l'importo complessivo degli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica⁴⁸. A tale obbligo corrisponde quello dell'amministrazione di pubblicare sul proprio sito istituzionale detto dato. La ratio della disposizione, è quella di consentire e agevolare il controllo del rispetto della normativa vigente concernente il limite massimo delle retribuzioni fissato per i dipendenti pubblici, mediante la tempestiva disponibilità e conoscibilità del dato aggregato, a differenza degli elementi informativi elencati al comma 1, lett. *c*), *d*) ed *e*), che richiedono ciascuno una specifica evidenza.

Inoltre, i soggetti cessati dall'incarico a mente dell'art. 4 della l. n. 441 del 1982, espressamente richiamato dall'art. 14, comma 1, lett. *f*), entro i tre mesi successivi dalla cessazione, sono tenuti a depositare una dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute dopo l'ultima attestazione. Mentre è compito dell'Amministrazione rimuovere dal sito, ai sensi dell'art. 14, comma 2, d.lgs. 33 del 2013, la prima dichiarazione patrimoniale e le successive variazioni rese da parte dell'interessato nel corso dell'incarico. Inoltre i predetti cessati, ai fini della pubblicazione, devono fornire copia della dichiarazio-

⁴⁷ Atto di segnalazione ANAC, 2 marzo 2016, n. 1, p. 9.

⁴⁸ Cosa debba intendersi per “emolumenti complessivi”, lo ha esplicitato il d.P.C.M. 23 marzo 2012 e le circolari applicative del Dipartimento della funzione pubblica, n. 8/2012 e n. 3/2014, che hanno chiarito che «sono rilevanti gli emolumenti percepiti nell'ambito di rapporti di lavoro subordinato o autonomo e, quindi, gli stipendi e le altre voci di trattamento fondamentale, le indennità e le voci accessorie, nonché le eventuali remunerazioni per consulenze, incarichi aggiuntivi conferiti dalle amministrazioni pubbliche, anche diverse da quelle di appartenenza», nella sezione “Amministrazione trasparente”.

ne annuale relativa ai redditi delle persone fisiche entro un mese successivo alla scadenza del relativo termine.

Senza considerare poi che i dirigenti pubblici, almeno dal 1997, per effetto della legge Bassanini, sono tenuti a “compilare” la documentazione relativa ai loro patrimoni e a consegnarla agli enti presso i quali lavorano, e dal 2013, tali obblighi sono estesi anche alla dichiarazione dei redditi. La novità del d.lgs. 97 del 2016, quindi, non consiste affatto nell’aver introdotto un obbligo di compilazione dei dati reddituali e patrimoniali, ma nella pubblicazione *on line*, tendente ad assimilare la posizione dei dirigenti pubblici a quella dei politici. Ed è proprio su tale profilo che si sono concentrate alcune contestazioni sollevate in sede giurisdizionale

7. L’intervento del TAR Lazio e la sospensione della delibera da parte dell’Anac.

Se era apparsa subito problematica l’applicazione dell’art. 14 comma 1 lett. f) in materia di obblighi di pubblicazione della situazione reddituale e patrimoniale ai dirigenti pubblici, la Delibera dell’ANAC ha confermato tale obbligo, inasprendo, di fatto il conflitto con la dirigenza amministrativa. Infatti, con una recentissima ordinanza cautelare⁴⁹ il Tribunale Amministrativo laziale ha sospeso, in accoglimento del ricorso di alcuni dirigenti del Garante della Privacy, l’efficacia del provvedimento col quale il Segretario Generale dell’Autorità garante per la protezione dei dati personali aveva richiesto loro la comunicazione dei dati di cui all’art. 14, c. 1 lett. f). Aderendo alle doglianze dei ricorrenti, in particolare, il TAR ha ritenuto, da un lato, fondate le questioni di costituzionalità e compatibilità con le norme di diritto europeo sollevate con riferimento, rispettivamente, agli artt. 2 e 3 della Cost. ed agli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE; e, dall’altro, lato, irreparabile il danno paventato, discendente dalla pubblicazione e diffusione online, anche temporanea, dei dati.

Peraltro, già in sede di consultazione⁵⁰ sulla prima bozza del d.lgs. 97 del 2016, il Garante della privacy si era espresso in senso negativo su tale obbligo di pubblicazione con il parere 3 marzo 2016, rilevando come fosse necessario un approccio più rispettoso del princi-

⁴⁹ TAR Lazio - Roma, ord. 3 marzo 2017, n. 1030, con nota di T. TESSARO, M. BERTIN, *Pubblicazione di dati ai sensi dell’art. 14 del d.lgs. n. 33/2013, tra questioni di giurisdizione, di costituzionalità e compatibilità comunitaria: profili di danno da diffusione anche per i Comuni?*, su www.lexitalia.it, 23 Marzo 2017.

⁵⁰ Si fa riferimento al Parere del Garante della Privacy sullo schema di decreto legislativo concernente la revisione e semplificazione delle disposizioni di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza il 3 marzo 2016.

pio di proporzionalità e di ragionevolezza, così come elaborati dalla giurisprudenza europea⁵¹.

In questo contesto, proprio per evitare situazioni di incertezza sulla corretta applicazione dell'art. 14 comma 1 lett. f) ai dirigenti pubblici, l'ANAC ha ritenuto, lo scorso 12 aprile 2017, di sospendere l'efficacia della delibera n. 241 del 2017, che fissava le linee guida sull'applicazione dell'art. 14, limitatamente alle indicazioni relative all'applicazione del comma 1 lett. c) e f), per tutti i dirigenti pubblici, compresi quelli del SSN. In altre parole, svolgendo il suo ruolo di autorità di vigilanza, l'ANAC ha preso atto dell'esistenza di obblighi di pubblicazione irragionevoli rispetto alla posizione dei dirigenti, già incardinati nell'amministrazione, rimettendo la decisione su tale questione all'organo giurisdizionale competente e sarà necessario aspettare la decisione definitiva dei giudici per capire se sui dirigenti pubblici pende l'obbligo di pubblicazione della loro situazione patrimoniale e reddituale.

Concludendo, al di là di ogni altra valutazione giuridica opportunamente rimessa dal TAR alle giurisdizioni della Consulta e della Corte Europea di Giustizia, non appare del tutto coerente la completa omogeneizzazione degli obblighi di pubblicazione tra organi politici e organi dirigenziali, in quanto non sembra del tutto coerente con la distinzione che deve essere perseguita e soprattutto evidenziata tra la funzione politica e quella gestionale-amministrativa. Di fatto, pubblicare i redditi, anche familiari, dei dirigenti pubblici già incardinati nelle amministrazioni pubbliche appare, come abbiamo cercato di argomentare, non del tutto ragionevole rispetto agli scopi di *accountability* e controllo diffuso che il d.lgs. n. 33 del 2013 tenta di perseguire, tanto più che sui dirigenti amministrativi pendono già obblighi di comunicazione di informazioni di natura economica e reddituale in favore delle amministrazioni. Ma la pubblicazione di tutte le informazioni reddituali e patrimoniali ri-

⁵¹ Per il Garante della Privacy, 3 marzo 2016, si deve perseguire il rispetto «del principio di proporzionalità di derivazione europea (art. 6, par. 1, lett. c, dir. 95/46/CE), che tenga in considerazione l'orientamento espresso dalla Corte di giustizia nelle sentenze del 20 maggio 2003 (Cause riunite C-465/00, C-138/01 E C-139/01, Rechnungshof e al.), del 9 novembre 2010 (Cause riunite C-92/09 e C-93/09, Volker und Markus Schecke GbR e al.) e del 29 giugno 2010 (Causa C-28/08P, Commissione/Bavarian Lager). Secondo tale orientamento, le istituzioni pubbliche, prima di divulgare informazioni riguardanti una persona fisica, devono soppesare l'interesse dell'Unione a garantire la trasparenza delle proprie azioni con la lesione dei diritti riconosciuti dagli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, senza che possa riconoscersi alcuna automatica prevalenza dell'obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali, anche qualora siano coinvolti rilevanti interessi economici (par. 85, sentenza Volker und Markus Schecke GbR e al.)

schia di alimentare un indebito peso, se non una vera e propria cultura del sospetto⁵². La pubblicazione appare infatti eccessiva, come fuori mira l'assimilazione tra politici e dirigenti, espressamente non voluta dall'ordinamento del lavoro pubblico, che pone in maniera esplicita il principio di distinzione, anche funzionale, tra politica e dirigenza.

Infine, sicuramente un supplemento di riflessione merita il diverso trattamento tra dirigenti di staff e dirigenti di linea, per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione dell'art. 14 comma 1 lett. f); infatti da un certo punto di vista si potrebbe opinare che la necessità di controllo diffuso in materia di dichiarazione dei redditi e patrimoniali appaia più rilevante proprio per gli incarichi fiduciari piuttosto che per quelli dell'amministrazione attiva. Pertanto, delle due, l'una: o su tale materia, gli obblighi di pubblicazione vengono omogeneizzati per entrambe le categorie, oppure potrebbe essere necessario ritornare sui profili distintivi che corrono tra dirigenza fiduciaria e dirigenza amministrativa.

È probabile che l'ordinanza del TAR potrà essere l'occasione per rivedere profondamente la scelta, probabilmente eccessiva, di imporre la pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti amministrativi, riconoscendo l'idea che tra politica e gestione non vi possa essere una totale identità.

⁵² Ancora, M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, cit.