



Autorità Nazionale Anticorruzione

Atto di segnalazione n. 1 del 22 gennaio 2020

recante proposta di modifiche al decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162

Approvato dal Consiglio con delibera n. 24 nell'adunanza del 22 gennaio 2020



Autorità Nazionale Anticorruzione

Premessa

Nel decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162, cd. “mille proroghe 2020”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 31 dicembre 2019 ed entrato in vigore il giorno stesso della pubblicazione, all’art. 1, co. 7, sono inserite alcune disposizioni rilevanti in materia di obblighi di trasparenza di cui all’art. 14, co. 1-bis, del d.lgs. 33/2013.

Si osserva al riguardo che dalla lettura della norma emergono alcune imprecisioni e incoerenze che, ove la formulazione venisse confermata in sede di conversione, potrebbero dar luogo a notevoli criticità e dubbi interpretativi in merito sia all’ambito dei destinatari degli obblighi di pubblicazione sia all’individuazione dei dati oggetto di pubblicazione.

Occorre evidenziare che la *ratio* dell’intervento del legislatore, enunciata nel primo periodo dell’art.1, co. 7, del decreto legge, si rinviene nell’esigenza di adeguare l’assetto normativo sulla trasparenza alla pronuncia della Corte costituzionale n. 20 del 2019. La questione esaminata dalla Corte atteneva agli obblighi di pubblicazione applicabili ai titolari di incarichi dirigenziali, con esclusivo riferimento ai dati patrimoniali e reddituali, di cui all’art. 14, co. 1, lett. f), del d.lgs. 33/2013, confermando la permanenza degli obblighi relativi a tutti gli altri dati di cui all’art. 14, co. 1, ivi compresi i dati di cui alla lett. c), per i quali la Corte ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, e i dati di cui all’art. 14, co. 1-ter, per i quali la questione di legittimità costituzionale è stata invece dichiarata inammissibile.

Il collegamento – che si legge nel citato co. 7 - tra il primo e secondo periodo mediante l’avverbio “*conseguentemente*” consente di sostenere che l’emanazione, entro il 31 dicembre 2020, di un regolamento interministeriale, ai sensi dell’art. 17, co. 1, della l. n. 400/1988, non possa che interessare i medesimi titolari di incarichi dirigenziale presi in esame dalla Consulta.

In applicazione di tali presupposti, si rende necessario circoscrivere chiaramente l’ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni del decreto legge ai soli titolari di incarichi dirigenziali. D’altra parte, il dossier Dipartimento Istituzioni D19162 (13 gennaio 2020), relativo all’A.C. 2325, recante la conversione in legge del decreto mille proroghe, conferma la fondatezza di tale interpretazione.

Sotto il profilo dell’ambito oggettivo, l’emanando regolamento dovrebbe riguardare unicamente l’obbligo di pubblicazione dei dati patrimoniali e reddituali. Si rammenta che la Corte ha operato una graduazione dell’obbligo di cui alla lett. f), ritenendo “*non irragionevole*” il mantenimento in capo ai dirigenti dell’obbligo di pubblicazione dei dati patrimoniali e reddituali, ove connotati da compiti propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane, strumentali e di spesa di elevatissimo rilievo (cfr. sentenza n. 20 del 23 gennaio 2019, § 6; delibera ANAC n. 586/2019).

Alla luce di quanto sopra, tenuto conto del dibattito parlamentare in corso per la conversione del decreto legge, si segnala l’esigenza di apportare modifiche all’art. 1, co. 7, come di seguito specificato.



Autorità Nazionale Anticorruzione

1. Le proposte di modifica dell'art. 1, co. 7, del decreto legge n. 162 del 2019: relazione illustrativa

Le proposte di emendamento attengono sostanzialmente all'opportunità di meglio chiarire i seguenti aspetti:

- ambito di applicazione soggettivo della sospensione delle sanzioni;
- amministrazioni da coinvolgere nell'emanando regolamento interministeriale;
- ambito di applicazione oggettivo dell'emanando regolamento interministeriale ed esclusione della indicizzazione dei dati;
- fattispecie sanzionabile prevista dall'articolo 47, c. 1 del d.lgs. 33/2013, per i dirigenti.

Sull'ambito di applicazione soggettivo della sospensione, allo scopo di addivenire ad una maggiore chiarezza circa la platea dei soggetti cui si applica la sospensione, si propone di:

- *sostituire l'attuale rinvio formale ai soggetti di cui all'articolo 14, comma 1-bis, d.lgs. n. 33/2013 con la locuzione "ai titolari di incarichi dirigenziali"*.

In questo modo l'ambito soggettivo risulterebbe maggiormente in linea con la presumibile *ratio* della sospensione, che, come si evince dalla seconda parte della disposizione, risiederebbe nell'esigenza di dare attuazione ai principi contenuti nella sentenza della Corte costituzionale 23 gennaio 2019, n. 20. Infatti tale sentenza riguarda la pubblicazione di alcuni dati con specifico ed esclusivo riferimento ai dirigenti, non coinvolgendo né i titolari di incarichi politici (citati al comma 1 dell'art. 14) né i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo (citati al comma 1-bis dell'art. 14). Dunque, se venisse accolta la proposta di revisione, vi sarebbe maggiore coerenza, anche da un punto di vista letterale, tra la prima parte della disposizione del decreto, che menziona appunto "*soggetti di cui all'articolo 14, comma 1-bis*" del d.lgs. n. 33/2013, e la seconda parte che fa espresso ed esclusivo rinvio ai "*titolari amministrativi di vertici e di incarichi dirigenziali*" e dunque, di fatto, come la sentenza della Consulta, alla sola categoria dirigenziale.

La norma è stata integrata anche con il riferimento ai titolari degli incarichi dirigenziali in sanità al fine di superare il refuso che è contenuto nell'art. 41 del d.lgs. 33/2013, secondo cui a tali dirigenti si applicherebbe l'art. 15 del d.lgs 33/2013 e non l'art. 14.

Sulle amministrazioni da coinvolgere nell'emanando regolamento interministeriale si propone di

- *aggiungere, tra i soggetti da sentire, oltre al Garante per la protezione dei dati personali, anche l'Autorità nazionale anticorruzione (Anac)*

A tale riguardo, non può sottacersi la criticità connessa al mancato coinvolgimento di ANAC, cui la legge n. 190/2012 e il d.lgs. 33/2013 attribuiscono rilevanti poteri di regolazione e di vigilanza nella materia della trasparenza.



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'esclusione dalla elaborazione del testo interministeriale, tra l'altro, rischia di vedere compromessa l'efficacia della stessa attività posta in capo all'ANAC, in quanto eventuali atti di *soft law* volti a illustrare la portata applicativa delle nuove disposizioni risulterebbero non adeguatamente supportati dalla chiara legittimazione ad esprimere la propria posizione in merito agli obblighi di pubblicazione oggetto del regolamento.

Quanto all'ambito di applicazione oggettivo dell'emanando regolamento interministeriale, si propone di prevedere la graduazione esclusivamente con riferimento ai dati della lettera f) tenendo conto delle indicazioni in tal senso della Corte costituzionale - mantenendo inalterata la restante parte della disposizione - e distinguendo poi quali obblighi di pubblicazione permangono, rispetto, invece, a obblighi di comunicazione alle amministrazioni di appartenenza.

Si ricorda, infatti che la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 14, comma 1-bis, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino tali dati per tutti i dirigenti, senza distinzioni, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. 165/2001; la Corte, peraltro, ha espressamente ritenuto tale indicazione provvisoria, nelle more di una urgente revisione complessiva della materia, ritenendo "*allo stato*" non irragionevole il mantenimento in capo ai dirigenti apicali degli obblighi di trasparenza in questione, ma suggerendo, nel contempo, anche ipotesi alternative, tra cui appunto l'obbligo di fornire le dichiarazioni *de quibus* all'amministrazione di appartenenza (obbligo già previsto dal d.P.R. 62/2013) e rimettendo la scelta dello strumento più idoneo a bilanciare gli interessi antagonisti (trasparenza e riservatezza) alla discrezionalità del legislatore. La Corte, in proposito, aveva anche fatto riferimento alle indicazioni della segnalazione dell'ANAC n. 6/2017.

Come già previsto anche nella citata segnalazione, a maggior tutela dei dati personali si propone inoltre di non ritenere applicabile la indicizzazione e la rintracciabilità sui siti *web* dei dati di cui all'art. 14 per i dirigenti, al fine di garantire una migliore contestualizzazione degli stessi.

Sulla fattispecie sanzionabile di cui all'art. 47 c. 1, in relazione alla proposta di modifica recante la seguente integrazione

"Precisazione, con riferimento ai dirigenti, della fattispecie sanzionabile di cui all'art. 47, co. 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33"

si rappresenta che la stessa muove da un'esigenza di coordinamento tra l'art. 47, c. 1, e l'art. 14, c.1. Attualmente, infatti, l'art. 47, co. 1, prevede una sanzione pecuniaria a carico del responsabile della mancata comunicazione:

1. della situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado;
2. dei compensi cui dà diritto l'assunzione della carica.

Il contenuto della norma è privo di un chiaro riferimento ai dati dell'art. 14, c.1, in assenza dei quali si applica la misura sanzionatoria. L'assenza di un coordinamento fra disposizioni dello stesso decreto ha



Autorità Nazionale Anticorruzione

comportato un'interpretazione da parte dell'Autorità nella delibera 241/2017¹ che, tuttavia, andrebbe meglio precisata da una norma di legge trattandosi di disposizione sanzionatoria. La fattispecie sanzionabile, qui riferita ai soli dirigenti, andrebbe chiarita sia con riferimento ai dati che con riferimento all'annualità a cui riferire l'omessa comunicazione. Attualmente, infatti, l'art. 47 prevede la sanzione per l'omessa comunicazione dei dati sulla situazione patrimoniale complessiva, sembrerebbe, solo "*al momento dell'assunzione*" dell'incarico. Non è chiaro se le omissioni relative alle annualità successive siano ugualmente sanzionabili.

Si ritiene, inoltre, che il dato sub 2) sui compensi, essendo già in possesso dell'Amministrazione, non possa essere oggetto di comunicazione e, quindi, di sanzione.

2. Proposta di riformulazione dell'articolo 1, comma 7, del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162

Articolo 1

7. Fino al 31 dicembre 2020, nelle more dell'adozione dei provvedimenti di adeguamento alla sentenza della Corte costituzionale 23 gennaio 2019, n. 20, ~~ai soggetti di cui all'articolo 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 ai titolari di incarichi dirigenziali~~ non si applicano le misure di cui agli articoli 46 e 47 ~~del medesimo decreto~~ **del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, limitatamente agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14, co. 1, del medesimo decreto.** Conseguentemente, con regolamento da adottarsi entro il 31 dicembre 2020, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro della giustizia, il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministro della difesa, ~~sentite~~ **sentiti l'Autorità nazionale anticorruzione e il Garante per la protezione dei dati personali,** sono individuati i dati di cui all'art. 14, co. 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del medesimo decreto legislativo devono pubblicare con riferimento ai titolari ~~amministrativi di vertice~~ e di incarichi dirigenziali, comunque denominati, ivi compresi **i dirigenti sanitari come indicati dall'art. 41, co. 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33** e le posizioni organizzative ad essi equiparate, nel rispetto dei seguenti criteri:

a) graduazione degli obblighi di pubblicazione dei dati di cui al comma 1, **lettera f)** ~~a), b), c), ed e)~~, dell'articolo 14 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in relazione al rilievo esterno dell'incarico svolto, al livello di potere gestionale e decisionale esercitato correlato all'esercizio della funzione dirigenziale, **alla complessità organizzativa della struttura cui è preposto il titolare dell'incarico, fermo restando, per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, l'obbligo di comunicazione dei dati**

¹ L'Autorità, nella determina n. 241/2017, ha chiarito che: "*Per informazioni concernenti la "situazione patrimoniale complessiva" si intendono, oltre alla dichiarazione dei redditi, le dichiarazioni concernenti i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, la titolarità di imprese, azioni di società, quote di partecipazione a società. La titolarità di imprese, ancorché non indicata nell'art. 2, n. 1) della l. 441/1982, deve ritenersi ricompresa nella dichiarazione da rendere in virtù di quanto previsto all'art. 47, co. 1 del d.lgs. 33/2013 che ne sanziona la mancata o incompleta comunicazione*".



Autorità Nazionale Anticorruzione

patrimoniali e reddituali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, art. 13, co. 3;

b) esclusione della indicizzazione e della rintracciabilità tramite motori di ricerca web, di cui all'art. 7 bis, c. 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, per i dati di cui alla lett. f) dell'art. 14, co. 1, del medesimo decreto oggetto di pubblicazione;

c) individuazione dei dirigenti dell'amministrazione dell'interno, degli affari esteri e della cooperazione internazionale, delle forze di polizia, delle forze armate e dell'amministrazione penitenziaria per i quali non sono pubblicati i dati di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in ragione del pregiudizio alla sicurezza nazionale interna ed esterna e all'ordine e sicurezza pubblica, nonché in rapporto ai compiti svolti per la tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna.

d) **precisazione, con riferimento ai dirigenti, della fattispecie sanzionabile di cui all'art. 47, co. 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.**

Il Presidente f.f.

Francesco Merloni

Approvato nell'adunanza del Consiglio del 22 gennaio 2020

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 28 gennaio 2020

Il Segretario,

Valentina Angelucci