



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### **Atto di segnalazione n. 1 del 2 marzo 2016**

#### **Decreto legislativo di cui all'art.7 della legge n.124 del 2015, approvato dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016.**

Il decreto di riordino della disciplina di accesso ai dati della PA, meglio noto come Decreto "Madaia", costituisce attuazione dell'art. 7 della legge delega n. 124 del 2015 contenente principi e criteri direttivi di primaria importanza in tema di *"revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza"*. Fra le novità previste da siffatto decreto, approvato di recente dal Consiglio dei Ministri, la più significativa è costituita dal *Freedom of Information Act*. In tal modo, si riconosce *"la libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni"*. Si tratta di uno strumento profondamente innovativo che garantisce a ogni persona il diritto di accesso *"universale"* a tutti gli atti, i documenti e le attività delle pubbliche amministrazioni, senza che occorra la dimostrazione di un interesse attuale e concreto per richiedere la conoscibilità della notizia.

La promozione di maggiori livelli di trasparenza diviene – in linea con il novellato art 97 della Costituzione del progetto di revisione costituzionale - un obiettivo strategico di ogni amministrazione che deve tradursi nel diritto di informare quale canone fondamentale dell'azione dei pubblici poteri. Chiarezza, comprensibilità e qualità dell'attività amministrativa divengono un significativo mezzo di contrasto al perseguimento di interessi personali e di gruppo.

Così, il nuovo decreto delinea un sistema *"a doppio binario"*: infatti, il modello Foia, in virtù di quanto previsto dal decreto di riordino dell'accesso ai dati della PA, costituisce un accesso generalizzato e complementare alla normativa contenuta nell'attuale decreto n.33 del 2013, sulla cui base continuerà ad essere individuato un elenco di informazioni e di atti che le amministrazioni saranno tenute a pubblicare sui propri siti istituzionali. La trasparenza assume i contorni di un nuovo diritto di cittadinanza: l'accessibilità totale e gli *open data* costituiscono la moderna frontiera della democrazia partecipativa in cui i cittadini sono chiamati ad interagire con le istituzioni in maniera consapevole e responsabile.

Nel nuovo modello *Freedom of information act* il diritto alla conoscibilità generalizzata diviene la regola, mentre le ipotesi derogatorie hanno portata limitata e - secondo quanto dispone la legge n. 124 e dall'odierno decreto - vengono delineate a presidio di *"casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti"*



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

*dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati". Il legislatore è chiamato a delineare "ex ante" e in via astratta la demarcazione tra ciò che è conoscibile e ciò che non lo è, spetterà poi all'amministrazione, dinanzi ad una concreta richiesta di accesso, stabilire se quanto richiesto rientra nelle fattispecie derogatorie definite con legge. Ciò in quanto i limiti "applicativi – di cui al nuovo art. 5 bis del decreto legislativo n. 33 del 2013 – sono più ampi e dettagliati rispetto a quelli indicati dall'art. 24 della l. n. 241 del 1990" per consentire opportunamente ai pubblici uffici di impedire l'accesso "nei casi in cui questo possa compromettere alcuni rilevanti interessi pubblici generali".*

In particolare, l'art. 6 del nuovo decreto disciplina l'accesso di chiunque ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, non sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente; la richiesta dei dati è gratuita e non necessita di alcuna motivazione. Ogni persona ha diritto di accedere ai dati nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti. Lo scopo della previsione è chiaro e rinvenibile nell'esigenza di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali, sull'utilizzo delle risorse pubbliche e ulteriormente di promuovere la partecipazione consapevole al dibattito pubblico. Se l'amministrazione entro trenta giorni non provvede è previsto il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale.

Va accolta positivamente la norma contenuta nell'art. 3, 2° comma, nella parte in cui chiarisce l'ambito soggettivo di applicazione del decreto, ampliando in maniera assai significativa il novero di soggetto tenuti ai doveri di trasparenza: si fanno ricomprendere le autorità amministrative indipendenti, di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché tutte le pubbliche amministrazioni di cui al decreto legislativo n.165 del 2001. Inoltre viene espressamente previsto che la medesima disciplina è applicabile agli enti pubblici economici, alle autorità portuali, agli ordini professionali e alle società in controllo pubblico. Le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato la cui attività sia finanziata da pubbliche amministrazioni o in cui la totalità o la maggioranza dei titolari dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni sono, anch'esse, tenute al rispetto delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione pubblicità e trasparenza contenuti nel decreto correttivo del decreto legislativo n. 33 del 2013. Con riferimento alle società in partecipazione pubblica, alle associazioni, alle fondazione e agli enti di diritto privato "che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici o nei quali sono riconosciuti alle pubbliche amministrazioni poteri di nomina di componenti degli organi di governo", il 3° comma dell'art. 2 bis (recato proprio dal richiamato articolo 3 del decreto) prevede l'applicazione delle norme sulla trasparenza "limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse". Risulta evidente dalla lettura di tale disposizione che la trasparenza diviene un obbligo generalizzato che coinvolge qualsiasi ente e/o attività di rilievo pubblicistico. Altra positiva innovazione riguarda la riscrittura dell'originaria dizione dell'art. 14 del decreto 33 che chiarisce l'ambito di applicazione della norma



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

concernente *gli obblighi di pubblicazione dei titolari di incarichi politici e di incarichi dirigenziali* riferibile a “tutti i componenti di Stato, regioni ed enti locali anche se non di carattere elettivo”.

In una assai condivisibile visione di ragionevole contemperamento di tutti i beni costituzionalmente meritevoli di protezione interessati, le nuove disposizioni attribuiscono all’Autorità Nazionale Anticorruzione il potere di identificare i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria per i quali la pubblicazione in forma integrale può essere sostituita con quella di informazioni riassuntiva, elaborate per aggregazione. Nel caso siano coinvolti dati personali, l’Autorità Nazionale Anticorruzione dovrà procedere, nel rispetto dei principi di proporzionalità e semplificazione, con propria delibera, da sottoporre a consultazione pubblica, solo dopo aver sentito il Garante per la protezione dei dati personali.

Anche in questo caso resta impregiudicato il diritto di chiunque di accedere ai dati nella loro integrità attraverso il meccanismo del Freedom of information Act. Sicché, l’accesso “*universale*” risulta strumentale ad un controllo diffuso sul perseguimento dell’interesse pubblico e sull’uso delle risorse della collettività. Da questa angolazione il nesso tra il Freedom of Information Act e le strategie di contrasto alla corruzione è molto intenso, esso si pone come strumento privilegiato per scongiurare la violazione delle regole di concorrenza ed evitare che si verifichino accordi illeciti o corruttivi.

Nella medesima direzione va letta la disposizione contenuta nell’art. 8 che stabilisce il diritto di accedere di chiunque, mediante l’istituto dell’accesso civico a dati e documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, affidando all’Autorità Nazionale Anticorruzione il potere di abbassare il termine di cinque anni di durata di pubblicazione di dati e documenti. A tal fine, Anac dovrà basare la propria valutazione ponderando l’entità del rischio corruttivo e le esigenze di semplificazione.

Ancora, in una logica di semplificazione delle procedure e tenendo conto della natura dei soggetti interessati, della loro dimensione organizzativa e alle attività svolte all’Autorità Nazionale Anticorruzione viene conferita la competenza di precisare con il Piano nazionale anticorruzione gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione. Più nel dettaglio, le modalità di razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione devono essere previste per gli organi e i collegi professionali e per i comuni con popolazione fino ai 15.000 abitanti.

Inoltre, il principio di trasparenza trova ulteriore svolgimento nell’art. 5 del decreto laddove prevede che l’Agenzia Italia Digitale gestisca un sito “*soldi pubblici*” per consentire l’accesso ai dati dei pagamenti delle p.a. e la consultazione in relazione alla tipologia della spesa sostenuta, corredata dall’ambito temporale di riferimento.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Anche le stazioni appaltanti saranno tenute a pubblicare tempestivamente tutti gli atti di programmazione delle opere pubbliche e i dati concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nonché le informazioni relative ai tempi, ai costi unitari e agli indicatori di realizzazione delle opere pubbliche già completate o in via di completamento. Il Ministero dell'economia e delle finanze d'intesa con Autorità Nazionale Anticorruzione è chiamato a redigere uno schema tipo per la pubblicazione delle informazioni sui costi per consentire una agevole comparazione tramite raccolta e pubblicazione sui propri siti istituzionali.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione è altresì chiamata a svolgere un ruolo fondamentale di vigilanza sul comportamento delle pubbliche amministrazioni, con poteri ispettivi, di richiesta di notizie informazioni e documenti e con l'ausilio di strumenti che consentano la rimozione di comportamenti contrastanti con le regole della trasparenza. L'adozione di provvedimenti di ordine è strumentale ad ottenere l'adeguamento delle p.a., in caso di mancata pubblicazione delle informazioni per cui vige l'obbligo di legge, come i compensi di politici e dirigenti, e di eventuali sanzioni pecuniarie e reputazionali alle amministrazioni che persistano nell'inadempimento.

Il decreto "Madia" estende il potere sanzionatorio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, prevedendolo non soltanto nei casi di mancata e incompleta comunicazione dei dati patrimoniali del titolare dell'incarico politico, ma anche nei confronti del dirigente che non effettua la comunicazione, relativa agli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, nonché nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui all'articolo 14, commi 1 bis e 1 ter con riguardo agli incarichi dirigenziali (sanzione che per mero errore di coordinamento testuale è attualmente riportata nell'articolo 47 con il riferimento al precedente art.15, comma 2 bis e non all'art. 14 commi 1 bis e 1 ter del decreto).

E ulteriormente, medesima sanzione è stabilita nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati relativi ai pagamenti delle p.a. nella sezione "amministrazione trasparenza" di cui art. 4 bis, comma 2°.

Va segnalata, in ultimo, anche la novità importante di aver stabilito la pubblicazione obbligatoria di tutti gli incarichi conferiti e dei compensi spettanti ai tecnici e agli altri organismi qualificati dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Analogamente, le Prefetture hanno l'obbligo di pubblicare i provvedimenti di nomina e di quantificazione dei compensi degli amministratori e degli esperti nominati ai sensi dell'art. 32 del d. l. 24 giugno 2014, n.90 (art. 15 ter, commi 2 e 4).



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### Proposte di modifica

1 - Al fine di migliorare le “*performance*” delle pubbliche amministrazioni sull’adempimento alle richieste di Foia sarebbe auspicabile attribuire all’Autorità Nazionale Anticorruzione, d’intesa con il Garante dei dati personali, un potere di “*moral suasion*”, da rendere effettivo con la formulazione di apposite linee guida predisposte allo scopo di fornire alle amministrazioni orientamenti per l’adozione di criteri omogenei che possano fungere da parametro per la trattazione dell’accesso “universale”.

2 – Relativamente all’individuazione degli interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti che limitano l’accesso ai dati e ai documenti delle PA, l’Autorità Nazionale Anticorruzione ritiene di dover evidenziare la circostanza che essi potrebbero essere espressi, in sede di decreto legislativo, in termini meno generici in modo da facilitare l’amministrazione detentrici dei dati nel compiere il bilanciamento tra diritto di accesso ai dati pubblici e la tutela della riservatezza, pubblica e privata. Si consideri, ad esempio, quanto alla riservatezza pubblica, la dizione “*la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato*”, ovvero, quanto alla riservatezza privata, la dizione “*la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia*” (le dizioni sono contenute nell’art. 5-bis del testo). In entrambi i casi, in realtà, siffatto decreto non sembra delimitare adeguatamente il campo delle esenzioni dall’accesso. Analoghe considerazioni valgono per il limite legato a “*interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica*”, che prefigura la non operatività del nuovo diritto a conoscere a fronte di questioni di rilevante interesse economico. Del resto, già la legge delega n. 124/2015 pone in primo piano il “*fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche*”; e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. Dunque, se appare coerente consentire all’amministrazione di verificare, di volta in volta, l’eventuale prevalenza degli interessi (pubblici) alla *disclosure*, rispetto a quelli (pubblici e privati) che ne giustificherebbero l’esclusione (c.d. *overriding public interest test*), l’onere in tal modo imposto a tutte le pubbliche amministrazioni (e agli altri enti di diritto privato controllati o partecipati dalle pubbliche amministrazioni) potrebbe, probabilmente, rivelarsi nel breve periodo, non poco gravoso.

3 - Sulla falsariga delle esperienze straniere, sembra, altresì, necessario prevedere un periodo di adeguamento, per consentire una adeguata formazione del personale preposto alle richieste di accesso generalizzato, prima che il meccanismo del Freedom entri a pieno regime in tutti i pubblici uffici. In altre parole, l’Autorità Nazionale Anticorruzione ritiene di dover proporre l’introduzione di un periodo di moratoria, almeno di un anno, per l’entrata in vigore del diritto di accesso generalizzato. Questa soluzione, lungi da apparire come dilatoria, dimostrerebbe la volontà del legislatore di garantire l’effettiva attuazione di tale diritto. Occorre, infatti, dare un tempo minimo sufficiente alle amministrazioni per adeguare la propria organizzazione ai nuovi compiti (in connessione con le



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

modifiche introdotte in materia di obblighi) e alle autorità coinvolte (ANAC e Garante privacy), per adottare la disciplina regolatoria necessaria. Si tratta di una soluzione di buon senso adottata anche in altri ordinamenti. A mero titolo di esempio, si deve ricordare che nell'esperienza britannica il FOIA, approvato nel 2000, è entrato in vigore, quanto al diritto di accesso, il primo gennaio del 2005.

4 - Il criterio del rimborso dei costi sostenuti dall'amministrazione potrebbe rivelarsi un serio ostacolo all'accesso. In altri ordinamenti (vedi, ad esempio, il FOIA britannico) si è adottato un limite di costo che può essere posto a carico dell'amministrazione, al di sopra del quale l'accesso può essere negato o in parte posto a carico del richiedente. Mancano, poi, criteri per evitare richieste vessatorie e ripetitive (di analoghe richieste dello stesso cittadino o di altri per i medesimi dati e documenti), anch'essi previsti nella disciplina del FOIA britannico. In un sistema pienamente digitalizzato, quale si avvia ad essere il sistema italiano, si potrebbero adottare i medesimi "correttivi" contenuti nel *Freedom* britannico.

5 - Quanto al cittadino, poi, si segnala che il ricorso giurisdizionale come unico strumento di tutela presenta qualche aspetto problematico: un costo, non irrilevante, che potrebbe entrare in conflitto con la gratuità che anche in altri ordinamenti si accompagna alla tutela dei diritti di trasparenza; il possibile protrarsi dell'incertezza interpretativa, in attesa del consolidarsi di una giurisprudenza che, anch'essa, in virtù dei limiti segnalati nel bilanciamento della legge, rischia di frammentarsi tra decisioni di Tar diversi.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione si limita qui a prospettare alcune soluzioni che potrebbero costituire una possibile alternativa. In particolare si potrebbe attribuire ad ANAC un ruolo di regolazione della materia, che deve essere disciplinata, a valle della legge, con norme di rango secondario, al fine di: a) dare orientamenti alle amministrazioni sui criteri da adottare per l'opera di bilanciamento tra diritto alla conoscenza dei dati e dei documenti dell'amministrazione e esigenze di riservatezza (pubblica e privata): a tal fine sarebbe necessario prevedere, in particolare, apposite Linee guida da adottarsi di intesa tra l'Autorità e il Garante per la protezione dei dati personali, ad orientare il comportamento delle amministrazioni quando la richiesta di accesso riguardi dati personali; b) dare, con proprie Linee guida, orientamenti alle amministrazioni sugli strumenti, regolamentari o amministrativi generali, necessari ad organizzare adeguatamente al proprio interno la trattazione delle richieste di accesso generalizzato; c) vigilare che le amministrazioni si adeguino.

Questa prima soluzione è quella più coerente con la delega dell'art. 7, della legge n. 124 del 2015 e con le funzioni fin qui attribuite all'Autorità, divenuta, con il dl. n. 90 del 2014 (in particolare l'art. 19, comma 15), l'unica Autorità nazionale competente in materia di trasparenza. Sul piano sostanziale, poi, vi sono le strette correlazioni tra la regolazione e la vigilanza già riconosciuta in materia di obblighi di pubblicità e quella necessaria in materia di accesso generalizzato FOIA, a partire dalla unificazione delle due fattispecie di accesso nell'accesso civico e dal Programma triennale della trasparenza (oggi, con le



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

modifiche del testo alla legge n. 190, sezione del Piano triennale della prevenzione della corruzione), con il quale le amministrazioni dovranno adottare tutte le misure organizzative necessarie ad attuare la trasparenza (obblighi di pubblicazione e FOIA insieme). Siffatta scelta sarebbe, poi, in linea con le esperienze straniere che hanno introdotto il FOIA, istituendo (nel nostro caso valorizzando) a tal fine Autorità indipendenti (come la *CADA* francese o l'*Information Commissioner* britannico), proprio per ridurre progressivamente gli spazi di incertezza aperti dalla nuova disciplina.

Una diversa opzione, egualmente valida, potrebbe consistere nell'individuazione di una rete di soggetti amministrativi, distribuiti sull'intero territorio nazionale e dotati di un certo grado di indipendenza rispetto alle amministrazioni, che provvedano all'esame e alla decisione dei ricorsi amministrativi, sempre salvo il potere di regolazione e vigilanza dell'ANAC, anche sul funzionamento e l'operato di tali soggetti. A tale proposito sono state avanzate proposte diverse: la valorizzazione dei difensori civici ovvero degli OIV. Non spetta all'Autorità pronunciarsi nel merito di queste proposte. Ci si può limitare ad auspicare che si valorizzino soggetti operanti per ambiti territoriali significativi (di area vasta/provinciali o regionali), così da garantire una buona qualità degli uffici destinati a valutare i ricorsi dei cittadini.

Al fine di rendere più chiaro il quadro delle competenze in materia di accesso civico va segnalato che andrebbe modificato l'articolo 7 dello schema di decreto nella parte in cui prevede, al comma 7 dell'art. 7 bis da inserire nel corpo del d. lgs. 33/2013 (disposizione attualmente prevista all'articolo 4, comma del d. lgs 33/2013) :*"7. Al fine di assicurare la trasparenza degli atti amministrativi non soggetti agli obblighi di pubblicità previsti dal presente decreto, la Commissione di cui all'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241, continua ad operare anche oltre la scadenza del mandato prevista dalla disciplina vigente, senza oneri a carico del bilancio dello Stato"*. Alla luce dell'introduzione dell'accesso FOIA, infatti, poiché la trasparenza degli atti amministrativi potrà essere garantita oltre che con gli obblighi di pubblicazione anche con l'accesso generalizzato, la disposizione sembra fondare una competenza della Commissione a decidere dei ricorsi proposti, oltre che in caso di diniego dell'istanza di accesso a documenti amministrativi ex legge 241/1990, anche in materia di diniego di accesso FOIA in quanto la sua attività potrà riguardare tutta "la trasparenza degli atti amministrativi non soggetti agli obblighi di pubblicità", tenendo così fuori dall'ambito di competenza della Commissione, secondo una lettura piana della norma, solo le eventuali istanze in materia di obblighi di pubblicazione. Sarebbe preferibile riprodurre il comma 7 citato senza il primo periodo.

6 - Anche l'impianto sanzionatorio relativo alle sole violazioni degli obblighi di pubblicazione potrebbe essere ripensato. Ed invero, sul piano generale la violazione degli obblighi di pubblicità, da parte dei dirigenti che non comunicano i dati ai fini della loro pubblicazione e da parte del Responsabile della trasparenza tenuto a vigilare sull'effettiva pubblicazione dei dati e dei documenti, resta affidato alla



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

responsabilità disciplinare (nuovo art. 45, comma 4, del testo del decreto) e alla responsabilità dirigenziale (art. 46) come le uniche vere sanzioni per la violazione; questa soluzione appare in contrasto con il riconoscimento in capo all'Autorità di un potere di ordine generale. L'ANAC, infatti, secondo la nuova versione della norma, che si condivide, può ordinare *“di procedere, entro un termine non superiore a trenta giorni, alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni ai sensi del presente decreto, all'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente ovvero alla rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza”*. Tale potere di ordine, resta, però, non assistito da un potere sanzionatorio in caso di mancata ottemperanza: se l'ordine non viene rispettato, all'Autorità non resta che segnalare la violazione all'amministrazione (al suo ufficio di disciplina), perché attivi la responsabilità disciplinare.

Tali criticità si rilevano anche ai fini dell'applicazione della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 15, comma 3 (per gli obblighi di pubblicazione riferiti ai titolari di cariche di governo e di incarichi di collaborazione e consulenza nelle pubbliche amministrazioni) e dall'art. 15 bis comma 2 (con riguardo agli obblighi di pubblicazione concernenti gli incarichi conferiti nelle società controllate).

Ulteriormente vengono previste sanzioni pecuniarie, la cui irrogazione spetterebbe all'Autorità Anticorruzione, ma solo per specifiche violazioni degli obblighi di pubblicazione:

- la violazione dell'art. 14 (mancata comunicazione da parte degli interessati o mancata pubblicazione da parte dell'organo interno competente)
- la violazione del nuovo articolo 4-bis, comma 2 (sulla pubblicazione delle spese effettuate);
- la violazione dell'art.22, comma 2.
- la violazione dell'art. 15, comma 2 bis (violazione che ora va riferita all'articolo 14, commi 1bis e 1 ter.

Va, infatti, preliminarmente evidenziato, che solo per questioni di coordinamento testale, all'articolo 47, la sanzione prevista a carico del dirigente che non effettua la comunicazione relativa agli emolumenti posti a carico della finanza pubblica e quella nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati richiesti per gli incarichi dirigenziali va riferita agli adempimenti di cui all'art. 14, commi 1 bis e 1 ter e non più all'articolo 15, comma 2 bis.

L' Anac ritiene di chiarire, anche, che sarebbe auspicabile estendere la sanzione di cui all'articolo 47 prevista per la mancata pubblicazione dei dati riguardanti i titolari di incarichi politici e per gli incarichi dirigenziali anche alle ipotesi di mancata pubblicazione dei dati riferiti agli incarichi di cui agli articoli 15 ( cariche di governo e incarichi di collaborazione o consulenza) e 15 bis (incarichi conferiti nelle società controllate).

Relativamente a tutti gli altri obblighi di pubblicazione di cui al decreto n. 33/2013, per i quali è prevista la sola responsabilità disciplinare e dirigenziale, l'Autorità ritiene necessario riproporre una





## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

soluzione dotata di maggiore organicità, già avanzata in precedenti segnalazioni al Parlamento e al Governo, fondata sul potere di ordine generale (già riconosciuto nel testo), ma assistito, sempre in via generale, da una sanzione pecuniaria per la mancata ottemperanza all'ordine. Infatti, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ritiene che attraverso siffatto apparato di regolazione e vigilanza, la sanzione resterebbe come una misura di *extrema ratio*, destinata a intervenire solo nei rarissimi casi in cui le amministrazioni non si dovessero adeguare al provvedimento di ordine.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione ritiene di dover segnalare, altresì, ulteriori modifiche ai fini del miglioramento di *drafting* di alcune disposizioni contenute nel Decreto.

In primo luogo si fa riferimento alla formulazione dell'art. 15, comma 1 di “cariche di governo”, destinata ad applicarsi ad una vasta platea di enti pubblici. Per coerenza con le espressioni utilizzate in altre parti del decreto (in particolare l'art. 22) si propone di utilizzare la dizione “componenti di organi di governo o di indirizzo”.

Con riguardo agli incarichi dirigenziali (disciplinati dall'articolo 14 del decreto) l'Anac ritiene di evidenziare che l'aver previsto per i titolari di detti incarichi gli stessi obblighi di pubblicazione stabiliti dall'articolo 14, comma 1 per i titolari di incarichi politici (e tra questi in particolare l'obbligo di rendere le dichiarazioni sulla situazione patrimoniale da parte del dirigente, del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado) rischia di rendere 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.

In secondo luogo si ritiene preferibile introdurre un nuovo articolo dopo il 15-bis per disciplinare gli obblighi di pubblicità relativi ai componenti degli organi di indirizzo delle società e degli altri enti di diritto privato in controllo pubblico. Tali obblighi sono attualmente allineati con quelli relativi agli organi di indirizzo degli enti pubblici che non abbiano organi di indirizzo di natura politica, cioè consistono nell'obbligo di pubblicare i compensi percepiti da tali organi, in virtù della carica o di ogni altro incarico in altro ente, connesso alla carica, ma la loro disciplina è solo indiretta ed è lacunosa, perché essa si ricava dall'art. 22, comma 2, mentre sarebbe molto più chiaro se essa fosse contenuta nella parte del decreto che direttamente individua gli obblighi di pubblicità relativi ai componenti degli organi di indirizzo.

In terzo luogo, nello spirito di una rivisitazione organica degli obblighi di pubblicità sull'organizzazione, resta da valutare la posizione, all'interno delle società e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, dei dirigenti, con particolare riguardo alle figure apicali, non coincidenti con gli



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

organi di governo o di indirizzo, quali il direttore generale. La scelta operata dal decreto, che si condivide, di semplificare gli obblighi di pubblicazione per gli organi di governo di carattere non politico limitandoli ai soli compensi legati agli incarichi affidati sembrerebbe consigliare l'estensione di tali obblighi anche ai dirigenti apicali di tali società e enti, ritenendosi opportuno, quindi, inserire un esplicito riferimento anche agli incarichi dirigenziali nell'ambito dell'articolo 15 bis del decreto riferito agli incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali inclusi quelli arbitrali nelle società controllate.

Infine, andrebbe chiarito che le amministrazioni titolari di banche dati che dovranno provvedere a norma dell'articolo 9 del decreto ( che introduce l'art. 9 bis al d. lgs. 33/2013) agli obblighi di pubblicazione, potranno essere destinatarie di istanze di accesso civico solo dopo 1 anno dall'entrata in vigore del decreto, in linea con la norma transitoria recata dall'articolo 42 del decreto.

Approvato nella seduta del Consiglio del 2 marzo 2016

Il Presidente

*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 3 marzo 2016

Il Segretario: Rosetta Greco