



**LINEE GUIDA IN MATERIA DI OBBLIGHI DI TRASPARENZA DEI
TITOLARI DI CARICHE ELETTIVE E DI GOVERNO**

Roma, gennaio 2013

*A cura dell'Area
del Vice Segretario Generale Vicario*

Premessa

Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di essere trasparenti nei confronti dei cittadini e della collettività. La trasparenza è uno strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, per favorire il controllo sociale sull'azione amministrativa e sul rispetto del principio di legalità. E' un principio di portata generale, tanto che l'adempimento agli obblighi di trasparenza da parte di tutte le pubbliche amministrazioni rientra, secondo la legge (l'articolo 11 del d.lgs. n. 150/2009), nei livelli essenziali delle prestazioni disciplinati nella Costituzione (articolo 117, comma 2, lett. m).

Il rispetto pieno e diffuso degli obblighi di trasparenza è anche un valido strumento di prevenzione e di lotta alla corruzione, rende visibili i rischi di cattivo funzionamento, facilita la diffusione delle informazioni e delle conoscenze e consente la comparazione fra le diverse esperienze amministrative¹.

E' auspicio dell'Associazione che tale obbligo attualmente previsto dalla legge solo a carico dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo locale sia esteso anche agli altri livelli di governo.

Le presenti linee guida, redatte su impulso della Conferenza dei Consigli comunali, intendono fornire alle amministrazioni locali indicazioni operative relative all'attuazione della specifica disciplina introdotta dal decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174 convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012 n. 213 in materia di pubblicità della situazione patrimoniale di coloro che ricoprono cariche pubbliche elettive e di governo.

Il recente intervento normativo in materia nasce, evidentemente, dall'esigenza di rispondere alle legittime aspettative dell'opinione pubblica in merito ad una più completa trasparenza della situazione patrimoniale e reddituale dei titolari di cariche elettive e di governo, i quali sono chiamati sempre più a esercitare il proprio mandato in un rigoroso spirito di indipendenza morale ed economica.

¹ In proposito, si rimanda alle *Linee guida agli enti locali in materia di trasparenza ed integrità* già pubblicate dall'ANCI e alle *Linee guida* già adottate dalla Commissione per la Valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle pubbliche amministrazioni con Delibere n. 105/2010 e n. 2/2012.

In particolare, finalità della norma è quella di consentire ai cittadini/elettori di verificare l'eventuale variazione, nel corso dell'esercizio del mandato, della consistenza patrimoniale e reddituale dei soggetti.

La pubblicazione sul proprio sito *web* di informazioni che contengono dati personali dei propri amministratori, richiede agli enti locali la definizione di un quadro unitario di misure e accorgimenti finalizzati ad individuare opportune cautele per le attività di comunicazione e diffusione di tali dati.

Il quadro normativo

In materia di situazione patrimoniale di titolari di cariche e incarichi pubblici, occorre ricordare che la legge 5 luglio 1982, n. 441 recante "Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti" già prevedeva l'obbligo per i Consiglieri di Comuni capoluogo di Provincia o con popolazione superiore a 50.000 abitanti, di presentare, secondo le modalità stabilite dal Consiglio, una dichiarazione concernente:

- o i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri;
- o le azioni di società;
- o le quote di partecipazione a società;
- o l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società;
- o copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetta all'imposta sui redditi delle persone fisiche;
- o dichiarazione concernente le ultime spese elettorali sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e mezzi propagandistici, messi a disposizione del partito o della formazione politica di cui fanno parte.

Tali dati dovevano essere resi pubblici attraverso la pubblicazione in un apposito bollettino.

Le nuove disposizioni normative introdotte dal d.l. n. 174, pur non discostandosi sostanzialmente da quanto disciplinato dalla legge n. 441/1982, modificano la soglia dei Comuni interessati dall'applicazione della norma, che è abbassata da 50.000 a 15.000 abitanti, impongono la pubblicazione *on line* dei dati, ampliano la platea dei soggetti i cui dati debbono essere pubblicati (non solo i Consiglieri ma tutti i titolari "*di cariche*

pubbliche elettive e di governo) ed introducono una sanzione per la mancata o imparziale applicazione della norma.

Occorre dunque che le Amministrazioni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, già tenute al rispetto della legge n. 441/1982, provvedano a rivedere la regolamentazione già adottata coordinandola con le nuove disposizioni recate dall'art. 41 bis.

Il nuovo articolo 41-bis al Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, introdotto dalla lett. a) del c. 1 dell'art. 3 del d.l. n. 174/2012, prevede infatti che gli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti disciplinino, in ambito regolamentare, le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo di loro competenza. Tale dichiarazione, da pubblicare annualmente nonché all'inizio e alla fine del mandato, sul sito internet dell'ente concerne:

- i dati di reddito e di patrimonio con particolare riferimento ai redditi annualmente dichiarati;
- i beni immobili e mobili registrati posseduti;
- le partecipazioni in società quotate e non quotate;
- la consistenza degli investimenti in titoli obbligazionari, titoli di Stato, o in altre utilità finanziarie detenute anche tramite fondi di investimento, sicav o intestazioni fiduciarie.

La norma prevede poi che ciascun ente preveda e disciplini sanzioni amministrative, da un minimo di duemila euro ad un massimo di ventimila euro, in caso di mancata o parziale ottemperanza a quanto sopra descritto. Nel Regolamento, l'Ente individua l'organo competente a irrogare la sanzione amministrativa, organo che, secondo la previsione normativa, deve essere individuato ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Gli enti dovranno porre inoltre particolare attenzione alla definizione delle modalità e dei tempi di acquisizione dei dati da parte dei soggetti interessati. Dovranno altresì regolamentare l'applicazione della sanzione amministrativa, commisurando l'ammenda all'entità della violazione commessa e prevedendo la gradualità della sua applicazione sulla base di una indicizzazione all'uso definita dagli enti stessi.

Obblighi di pubblicazione

Il nuovo articolo 41-bis del TUEL pone una serie di problematiche concernenti la tutela della riservatezza dei soggetti i cui dati debbono essere pubblicati. I Comuni quindi dovranno fare particolare attenzione alle indicazioni sulla pubblicazione *on line* dei dati personali già emanate dal Garante per la protezione dei dati personali, con Delibera del 2 marzo 2011, avente ad oggetto le *“Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web.”*

Occorre ricordare, infatti, che le amministrazioni possono pubblicare sul proprio sito *web* informazioni che contengono dati personali, eventualmente anche tratti da atti e documenti amministrativi, qualora tale divulgazione, che deve essere sempre sorretta da un'adeguata motivazione, costituisca un'operazione strettamente necessaria al perseguimento delle finalità assegnate all'amministrazione da specifiche leggi o regolamenti, e riguardi informazioni utili a far conoscere ai destinatari le sue attività e il suo funzionamento o a favorire l'accesso ai servizi prestati dall'amministrazione.

Inoltre, a fronte della messa a disposizione *on line* di dati personali, occorre individuare idonei accorgimenti volti ad assicurare forme corrette e proporzionate di conoscibilità di tali informazioni impedendo la loro indiscriminata e incondizionata reperibilità in internet, garantendo il rispetto dei principi di qualità ed esattezza dei dati e delimitando la durata della loro disponibilità *on line*. Va tenuto presente, inoltre, che la diffusione indiscriminata di dati personali basata su un malinteso e dilatato principio di trasparenza può determinare conseguenze gravi e pregiudizievoli tanto della dignità delle persone quanto della stessa convivenza sociale. Tale pericolo è particolarmente rilevante quando la diffusione dei dati e la loro messa a disposizione avviene *on line*.

Per quanto attiene alle modalità di ricerca, sarebbe opportuno che le amministrazioni privilegiassero la reperibilità dei dati attraverso funzionalità di ricerca interne al sito in modo da assicurare accessi maggiormente selettivi e coerenti con le finalità della pubblicazione assicurando, nel contempo, la conoscibilità sui siti istituzionali delle informazioni che si intende mettere a disposizione. Dovranno essere altresì utilizzati accorgimenti tecnici che impediscano la indicizzazione dei dati tramite i comuni motori di ricerca.

Allo stesso modo, dovranno essere adottate opportune cautele per ostacolare operazioni di duplicazione massiva dei *files* contenenti dati personali da parte degli utenti della rete, rinvenibili sui siti istituzionali delle amministrazioni, mediante l'utilizzo di software o programmi automatici, al fine di ridurre il rischio di riproduzione, riutilizzo e alterazione dei contenuti informativi in ambiti e contesti differenti.

Infine, per quanto riguarda i limiti temporali entro cui i dati devono rimanere consultabili, le amministrazioni, coerentemente con la *ratio* della norma, dovranno rendere disponibili i dati per tutta, e non oltre, la durata del mandato.

Modalità della pubblicazione

Al fine di rendere i dati reddituali e patrimoniali consultabili sul sito internet istituzionale del Comune, si consiglia di procedere secondo la seguente modalità:

- o nella *Home Page*, che manterrà le proprie caratteristiche di fornire le informazioni di carattere generale relative al Comune, è di solito presente una sezione dedicata agli organi istituzionali;
- o accedendo a tale sezione, si potranno consultare le informazioni relative alla composizione e alla struttura di ciascun organo di governo;
- o a ciascun nominativo del componente della Giunta o del Consiglio ed al nominativo del Sindaco, sarà associato il relativo link qualificato dati patrimoniali;
- o accedendo al link così definito potranno rinvenirsi le informazioni patrimoniali e reddituali, secondo lo schema che si riporta nell'Allegato A.

I Comuni, con il consenso dell'interessato, potranno valutare l'opportunità di pubblicare dati ulteriori rispetto a quelli delineati dall'art. 41 bis.

Relativamente al livello di dettaglio delle informazioni riportate, ferma restando l'autonoma valutazione dell'Ente, si ritiene opportuno che la pubblicazione del dato avvenga in maniera tale da rendere evidente la concreta ed effettiva posizione patrimoniale e reddituale dell'interessato, fornendo una indicazione dettagliata, ma non eccedente rispetto alle finalità della norma, che è appunto quella di verificare eventuali variazioni della consistenza patrimoniale del soggetto.

Pertanto, nella disciplina regolamentare delle modalità va garantita la possibilità per chi accede all'informazione di verificare il cronologico inizio, fine mandato e anno per anno.

Allegato A

SCHEMA TRASPARENZA DEI TITOLARI DI CARICHE ELETTIVE E DI GOVERNO	
Data	
	<i>Esempio</i>
Incarico di governo ricoperto	
Reddito annualmente dichiarato	
Beni immobili	- n. terreni, natura del diritto, Comune di ubicazione, mq - n. fabbricati, natura del diritto, Comune di ubicazione, mq
Beni mobili registrati	- n. autoveicoli, marca, modello e cilindrata; - n. motoveicoli, marca e modello, cilindrata; - n. imbarcazioni da diporto, marca e modello; ecc.
Partecipazioni societarie	Denominazione della partecipazione, società, valore assoluto e quota
Titoli di Stato italiani	BOT, CCT, ecc.
Fondi comuni di investimento	Denominazione Fondo, valore nominale e monetario della partecipazione
Gestioni di portafogli di investimento	Denominazione della gestione e valore economico