

Trasparenza e privacy: l'art. 14, D.Lgs. n. 33/2013 alla luce della sentenza della Corte cost. n. 20/2019

di Luca Bisio - Partner farePA S.r.l. - Ricercatore in Economia e gestione delle imprese presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca e Norman Lubello - Consulente e formatore farePA S.r.l. - Professore a contratto di comunicazione, strategia e management consulting presso le Università degli Studi di Milano-Bicocca e di Bergamo

Gli obblighi di pubblicazione relativi all'art. 14, D.Lgs. n. 33/2013, così come modificati dal D.Lgs. n. 97/2016, concernono dati e informazioni la cui diffusione pone dubbi di legittimità relativi alla tutela della privacy per i titolari di incarichi dirigenziali e amministrativi. Tale tema è stato, negli ultimi anni, al centro del dibattito in ragione della necessità di definire un equilibrio, e soprattutto dei criteri omogenei di applicazione, tra il diritto alla trasparenza e quello alla riservatezza. Oggi, alla luce degli interventi del TAR Lazio, della Corte costituzionale e della deliberazione n. 586/2019 dell'ANAC si assiste a un cospicuo rafforzamento della disciplina: l'Autorità ha infatti definito alcuni criteri utili alle PPAA al fine di individuare per quali figure organizzative vi sia la necessità di comprimere il diritto alla riservatezza in favore di una maggiore trasparenza verso i cittadini, nello specifico caso dell'art. 14.

Premessa

Il D.Lgs. n. 33/2013 ha inteso dare un ruolo centrale agli obblighi di pubblicazione relativi ai temi dell'organizzazione e del personale. In particolare, nella sottosezione di livello 1 di Amministrazione trasparente troviamo obblighi relativi a: organizzazione, personale, bandi di concorso, *performance* e servizi erogati.

Il presente articolo intende approfondire uno degli obblighi di maggior rilievo tra quelli citati; si tratta dell'obbligo disciplinato dall'art. 14 relativamente, in particolare, alle informazioni che i dirigenti degli EELL devono far pubblicare. Più precisamente, il presente contributo si pone il fine di indagare circa

le origini, le finalità e gli elementi caratterizzanti il suddetto articolo, che prevede obblighi di pubblicazione posti in una delicata posizione intermedia tra il diritto del cittadino ad essere informato ed il diritto dell'incaricato (che sia titolare di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo oppure titolare di incarichi dirigenziali) alla riservatezza sui propri dati personali. La domanda cui si mira a rispondere è: in quali casi e secondo quali criteri la trasparenza prevale sulla riservatezza?

Al fine di dirimere tale dubbio, verranno esaminati documenti da cui emerge come la disciplina di detta materia sia tutt'ora frutto di una continua dialettica tra fonti eterogenee (tavola 1).

Tavola 1 - Fonti di riferimento

Fonti	
D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33	Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni
Atto di segnalazione ANAC 2 marzo 2016, n. 1	Decreto legislativo di cui all'art. 7, Legge n. 124/2015, approvato dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016
Parere del Garante per la protezione dei dati personali	Parere reso il 3 marzo 2016
D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97	Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della Legge n. 190/2012 e del D.Lgs. n. 33/2013, ai sensi dell'art. 7, Legge n. 124/2015, in materia di riorganizzazione delle AAPP), che modifica ed integra il D.Lgs. n. 33/2013
Determinazione ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310	Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016
Delibera ANAC 8 marzo 2017, n. 241	Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14, D.Lgs. n. 33/2013 "Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali" come modificato dall'art. 13, D.Lgs. n. 97/2016
Ricorso al TAR Lazio n. 564/17	Ricorso presentato da dirigenti del Garante per la protezione dei dati personali
Delibera ANAC 12 aprile 2017, n. 382	Sospensione dell'efficacia della delibera ANAC n. 241/2017 limitatamente alle indicazioni relative all'applicazione dell'art. 14, comma 1, lett. c) ed f), D.Lgs. n. 33/2013 per tutti i dirigenti pubblici, compresi quelli del SSN
Delibera ANAC 14 giugno 2017, n. 641	Modificazione ed integrazione della Delibera n. 241/2017 relativamente all'"Assemblea dei Sindaci" e al "Consiglio provinciale"
TAR Lazio Sez. I-quater	Ordinanza 19 settembre 2017, n. 9828
Determinazione ANAC 8 novembre 2017, n. 1134	Nuove 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 PPAA e degli enti pubblici economici
Sentenza della Corte costituzionale	Sentenza 23 gennaio 2019, n. 20
Delibera ANAC 26 giugno 2019, n. 586	Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241 per l'applicazione dell'art. 14, comma 1-bis e 1-ter, D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a seguito della sentenza della Corte cost. 23 gennaio 2019, n. 20

Gli obblighi di trasparenza in capo ad amministratori e dirigenti degli EELL

Le origini dell'art. 14, D.Lgs. n. 33/2013

Il D.Lgs. n. 33/2013, nella sua veste iniziale, distingue gli obblighi di trasparenza degli organi di indirizzo politico da quelli relativi a dirigenti, consulenti e collaboratori.

In particolare:

- l'art. 14 era denominato "Obblighi di pubblicazione concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico";

- l'art. 15 era denominato "Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza".

L'art. 14, comma 1 stabiliva che "con riferimento ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale regionale e locale, le pubbliche amministrazioni pubblicano con riferimento a tutti i propri componenti, i seguenti documenti ed informazioni:

- a) atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;
- b) curriculum;
- c) compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;
- d) dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;
- e) altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e indicazione dei compensi spettanti;
- f) dichiarazioni di cui all'art. 2, Legge n. 441/1982, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli artt. 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (tavola 2). Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso. Alle informazioni di cui alla presente lettera concernenti soggetti diversi dal titolare dell'organo di indirizzo politico non si applicano le disposizioni di cui all'art. 7".

Tavola 2 - Dichiarazioni e attestazioni di cui agli artt. 2, 3 e 4, Legge n. 441/1982

Norma	Descrizione
Art. 2, comma 1	Deposito dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri; le azioni di società; le quote di partecipazione a società; l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società
Art. 2, comma 2	Copia dell'ultima dichiarazione dei redditi
Art. 2, comma 3	Dichiarazione concernente le 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 hanno fatto parte
Art. 2, comma 3	Situazione patrimoniale e la dichiarazione dei redditi del coniuge non separato, nonché dei figli e dei parenti entro il secondo grado di parentela, se gli stessi vi consentono
Artt. 3 e 4	Attestazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute nell'anno precedente e dopo l'ultima attestazione

L'art. 15, comma 1 stabiliva invece che, fermi restando gli obblighi di comunicazione di cui all'art. 17, comma 22, Legge n. 127/1997, le PPAA pubblicano e aggiornano le seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione o consulenza:

- a) estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;
- b) *curriculum vitae*;
- c) dati relativi allo svolgimento di incarichi o alla titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o allo svolgimento di attività professionali;
- d) compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

Come si nota, venivano definiti obblighi in parte coincidenti e in parte differenti per amministratori e dirigenti/collaboratori. Ciò in ragione del loro ruolo all'interno dell'organizzazione e della connessa rilevanza delle informazioni da pubblicare.

Le novità introdotte dal D.Lgs. n. 97/2016

L'art. 13, D.Lgs. n. 97/2016 ha modificato e integrato in modo molto significativo l'art. 14, D.Lgs. n. 33/2013 andando anche a impattare sul successivo art. 15. La prima notazione da effettuare riguarda, infatti, la stessa denominazione dei due articoli citati. Come detto, nella propria versione originaria il D.Lgs. n. 33/2013 aveva distinto tra obblighi di pubblicazione concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico (art. 14) e obblighi concernenti i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza (art. 15).

Il D.Lgs. n. 97/2016 ha, invece, inteso riordinare i contenuti di detti articoli nel modo seguente:

- i titolari di incarichi dirigenziali sono stati trattati insieme a quelli politici, di amministrazione, di direzione o di governo (art. 14 novellato);
- i titolari di posizioni organizzative a cui sono conferite formalmente funzioni dirigenziali hanno trovato, per la prima volta, esplicita collocazione in detto articolo (art. 14 novellato);
- ai titolari di incarichi di consulenza o collaborazione è stato dedicato uno specifico articolo (art. 15 novellato), che trova riferimento in una separata sottosezione di Amministrazione trasparente.

Passando alla puntuale analisi dell'art. 14, comma 1 si nota, innanzitutto, come restino immutati gli obblighi in carico ai titolari di incarichi politici anche se non di carattere elettivo, di livello statale, regionale e locale già previsti del D.Lgs. n. 33/2013.

Tali obblighi però vengono estesi a titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione (art. 14, comma 1-bis) e ai titolari di posizioni organizzative apicali, cui sono attribuite funzioni dirigenziali (art. 14, comma 1-quinquies).

L'ampliamento dell'ambito di applicazione degli obblighi di pubblicazione ex art. 14 a dirigenti e posizioni organizzative apicali rappresenta un passaggio di notevole portata: il rinvio effettuato all'intero comma 1, infatti, viene a ricomprendere anche gli obblighi di pubblicazione della lett. f), inerenti alla situazione reddituale e patrimoniale (tavola 3).

Tavola 3 - Obblighi di pubblicazione a confronto

Obblighi di pubblicazione per i dirigenti <i>ex art. 15, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013, nella versione originaria</i>	Obblighi pubblicazione "per i dirigenti" <i>ex art. 14, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016</i>
Estremi dell'atto di conferimento dell'incarico (lett. a).	Atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo (lett. a)
<i>Curriculum vitae</i> (lett. b).	<i>Curriculum</i> (lett. b)
Dati relativi allo svolgimento di incarichi o alla titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o allo svolgimento di attività professionali (lett. c).	Dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti (lett. c). Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e indicazione dei compensi spettanti (lett. d).
Compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato (lett. d).	Compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici (lett. e).
	Dichiarazioni di cui all'art. 2, Legge n. 441/1982, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli artt. 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso. Alle informazioni di cui alla presente lettera concernenti soggetti diversi dal titolare dell'organo di indirizzo politico non si applicano le disposizioni di cui all'art. 7 (lett. f).

Occorre ricordare che già dirigenti e posizioni organizzative apicali erano obbligati a presentare, ai sensi dell'art. 13, comma 3, D.P.R. n. 62/2013 (codice di comportamento), le seguenti informazioni:

- comunicazione delle partecipazioni azionarie e degli altri interessi finanziari;

- deposito della situazione patrimoniale e della dichiarazione dei redditi (tavola 4).

Tuttavia, per effetto di detta norma, tali obblighi si sono estesi anche alla pubblicazione in "Amministrazione trasparente" dei dati precedentemente comunicati e depositati.

Tavola 4 - Codice di comportamento *ex* D.P.R. n. 62/2013

Norma	Descrizione
Art. 13, comma 3	Il dirigente, prima di assumere le sue funzioni, comunica all'amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio. Il dirigente fornisce le informazioni sulla propria situazione patrimoniale e le dichiarazioni annuali dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche previste dalla legge.

Coerentemente alla logica di espansione degli obblighi posti in carico alla dirigenza, il D.Lgs. n. 97/2016 ha poi introdotto il comma 1-*ter* specificando che "ciascun dirigente comunica all'amministrazione presso la quale presta servizio gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 13, comma 1, D.L. n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla Legge 89/2014. L'amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente".

Come detto, un'altra novità estremamente rappresentativa è costituita dal fatto che, come previsto al

comma 1-*quinqies*, "Gli obblighi di pubblicazione di cui al comma 1 si applicano anche ai titolari di posizioni organizzative:

- a cui sono affidate deleghe ai sensi dell'art. 17, comma 1-*bis*, del D.Lgs. n. 165/2001 (si tratta del caso in cui i dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possono delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lettere b), d) ed e) del comma 1 dell'art. 17 a dipendenti che ricoprono le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati);

- nei casi di cui all'art. 4-bis, comma 2, del D.L. n. 78/2015 (riferito a deleghe effettuabili da dirigenti delle Agenzie fiscali);

- in ogni altro caso in cui sono svolte funzioni dirigenziali.

Per gli altri titolari di posizioni organizzative è pubblicato invece il solo *curriculum vitae*".

Il D.Lgs. n. 97/2016 ha infine cercato di rafforzare ulteriormente i meccanismi di attuazione degli obblighi di pubblicazione, introducendo l'art. 14, comma 1-*quater*, D.Lgs. n. 33/2013. Questo comma ha stabilito che:

- negli atti di conferimento di incarichi dirigenziali e nei relativi contratti sono riportati gli obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico;

- il mancato raggiungimento dei suddetti obiettivi determina responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21, D.Lgs. n. 165/2001.

- del mancato raggiungimento, se ne tiene conto anche ai fini del conferimento di successivi incarichi. Non è, quindi, più sufficiente richiamare gli obiettivi in materia di trasparenza all'interno degli strumenti di programmazione (in particolare nel PEG-Piano della *performance*, per gli EELL). Il nuovo dettato normativo è andato oltre, prevedendo che tali obiettivi diventino contenuto specifico degli incarichi dirigenziali, configurandosi quale un preciso obbligo contrattuale, anche a prescindere dai possibili riflessi sulla retribuzione di risultato.

La Delibera ANAC n. 241/2017

L'ANAC ha ritenuto di evidenziare immediatamente come le disposizioni dell'art. 14 rivestano un particolare rilievo, tenuto conto dell'intento perseguito dal legislatore di rafforzare il regime di trasparenza. Risultava, infatti, ampliato in modo significativo il novero dei soggetti interessati, con l'evidente finalità di rendere conoscibili le informazioni specificate dalla norma con riferimento a tutte le figure che, a vario titolo, ricoprivano ruoli di vertice cui sono attribuite competenze di indirizzo generale, politico-amministrativo o di gestione e di amministrazione attiva (tavole 5 e 6).

Tuttavia, in merito all'estensione degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14, comma 1 ai titolari di incarichi dirigenziali, nell'atto di segnalazione 2 marzo 2016, n. 1 "D.Lgs. di cui all'art. 7 della Legge n. 124/2015, approvato dal Consiglio dei Ministri il

20 gennaio 2016" l'Autorità stessa aveva osservato che, in particolare, 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".

Tuttavia, considerato che tale estensione è stata confermata nel testo definitivo del D.Lgs. n. 97/2016, ne era conseguito che, allo stato attuale, i titolari di incarichi dirigenziali erano tenuti ad osservare tutti gli obblighi previsti dall'art. 14.

A partire da tali premesse, l'ANAC aveva comunque precisato come la pubblicazione dei dati e delle informazioni previste dall'art. 14 dovesse avvenire, per i dirigenti, anche se con opportuni adeguamenti. In particolare:

- l'atto di nomina o di proclamazione andava sostituito con il provvedimento di incarico;

- i dirigenti non erano tenuti a rendere le dichiarazioni concernenti le spese relative alla campagna elettorale;

- per quanto concerne i compensi di qualsiasi natura legati all'assunzione dell'incarico, era opportuno che ne fosse data pubblicazione con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili e di quelle legate alla valutazione di risultato.

Successivamente l'Autorità aveva analizzato alcuni casi particolari. Per quanto di interesse per il presente articolo, occorre richiamare:

- i dirigenti dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, per i quali, per ragioni di parità di trattamento all'interno dello stesso ente fra titolari di incarichi politici e titolari di incarichi dirigenziali, nonché esigenze di semplificazione ai sensi dell'art. 3, comma 1-*ter*, D.Lgs. n. 33/2013, dovevano essere pubblicati i dati di cui all'art. 14, comma 1, lett. da a) ad e), ma non quelli previsti alla lett. f) (attestazioni patrimoniali e la dichiarazione dei redditi);

- gli uffici di diretta collaborazione in cui erano presenti "incarichi dirigenziali conferiti all'interno degli uffici", per i quali si applicava il regime di trasparenza introdotta per tutti i dirigenti di cui all'art. 14, comma 1-*bis*, D.Lgs. n. 33/2013;

- gli uffici di diretta collaborazione in cui erano presenti "incarichi di capo/responsabile dell'ufficio", per i quali è necessario un approfondimento concettuale.

Tali incarichi, infatti, si distinguevano da quelli dirigenziali proprio in esito della chiara distinzione che il D.Lgs. n. 165/2001 operava tra uffici di diretta collaborazione e dirigenza amministrativa.

Mentre alla dirigenza amministrativa spettava “l’adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l’amministrazione verso l’esterno [...]” (art. 4, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001), gli uffici di diretta collaborazione avevano “esclusive competenze di supporto e di raccordo con l’amministrazione” (art. 14, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001).

Da tale distinzione derivava che:

- da un lato, gli uffici di diretta collaborazione, operando a supporto dell’organo di indirizzo dell’amministrazione, non potessero intromettersi nella gestione riservata alla dirigenza;

- dall’altro i responsabili degli uffici, nominati sulla base di un forte rapporto fiduciario, erano soggetti allo *spoils system* alla scadenza della carica dell’organo di indirizzo, mentre i dirigenti erano sottratti (anche sulla base di una consolidata giurisprudenza costituzionale) a tale sistema di decadenza automatica.

Secondo l’ANAC tale intrinseca estraneità alla dirigenza amministrativa non poteva quindi essere superata da un’interpretazione estensiva della disposizione dell’art. 14, comma 1-*bis*, allorché applicava il regime di trasparenza di cui al comma 1 agli “incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall’organo di indirizzo politico senza procedura pubbliche di selezione”.

La locuzione “a qualsiasi titolo conferiti” restava, quindi, applicabile alla dirigenza amministrativa, non a incarichi di natura non dirigenziale.

Tuttavia, sempre a parere dell’ANAC, appariva impossibile ritenere che i responsabili di tali uffici, comunque molto rilevanti nel processo decisionale delle PPAA, fossero del tutto sottratti a qualsivoglia regime di trasparenza. Si è ritenuto, pertanto, che a tali soggetti fosse applicabile il regime di trasparenza di cui alle lett. da a) ad e) del comma 1 dell’art. 14, dal momento che il più restrittivo regime che comprendeva anche la pubblicità di cui alla lett. f) risultava escluso. Da ultimo l’ANAC si era soffermata sui contenuti dell’art. 14, comma 1-*ter*, D.Lgs. n. 33/2013 con il quale era stata introdotta un’ulteriore rilevante misura di trasparenza riguardante tutti i dirigenti. Questi ultimi, come

espressamente previsto dalla norma, erano tenuti a comunicare all’amministrazione presso cui prestano servizio l’importo complessivo degli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica al fine di consentirne la pubblicazione.

La finalità di tale disposizione sembrava 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. Passate in rassegna le considerazioni relative agli obblighi di pubblicazione posti in capo ai dirigenti, l’ANAC ha spostato la propria attenzione sulle disposizioni che interessano le posizioni organizzative. L’art. 14, comma 1-*quinquies*, D.Lgs. n. 33/2013 estende l’obbligo di pubblicazione dei dati, delle informazioni e delle dichiarazioni di cui al comma 1, lett. da a) ad f) anche ai titolari di posizioni organizzative. In particolare, erano sottoposti a tale obbligo i soggetti cui sono affidate deleghe ai sensi dell’art. 17, comma 1-*bis*, D.Lgs. n. 165/2001, ovvero i dipendenti che ricoprivano le posizioni funzionali più elevate cui i dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, delegavano per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze proprie della funzione dirigenziale.

L’ANAC evidenziava che:

- i medesimi obblighi di trasparenza si applicavano in ogni altro caso in cui erano svolte funzioni dirigenziali attribuite con provvedimento formale (ad es. nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale, le funzioni dirigenziali possano essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi - art. 109, comma 2, D.Lgs. n. 267/2000;

- era prevista una differente disciplina al comma 1-*quinquies* dell’art. 14 per gli altri titolari di posizione organizzativa di livello non dirigenziale tenuti al solo obbligo di pubblicare il *curriculum vitae*.

Anche con riferimento alle posizioni organizzative, l’Autorità effettuava poi un distinguo relativo ai comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti. Infatti, in relazione a quanto già indicato per i titolari di incarichi politici e per i dirigenti, nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, per i titolari di posizioni organizzative con funzioni dirigenziali erano pubblicati i dati di cui all’art. 14, comma 1, lett. da a) ad e), ma non quelli previsti alla lett. f).

Organizzazione e gestione del personale

Tavola 5 - Obblighi di trasparenza nei Comuni superiori ai 15.000 abitanti (Delibera ANAC n. 241/2017)

Obbligo	Dirigenti apicali con dirigenti subordinati	Dirigenti apicali senza dirigenti subordinati	Dirigenti all'interno di Uffici di diretta collaborazione	Responsabile/capo di Uffici di diretta collaborazione	Dirigenti generali con funzioni ispettive, di consulenza, studio/ricerca
Atto di nomina e durata incarico (comma 1, lett. a)	Si	Si	Si	Si	Si
Curriculum (comma 1, lett. b)	Si	Si	Si	Si	Si
Compensi connessi alla carica - Importi di viaggi e missioni pagati con fondi pubblici (comma 1, lett. c)	Si	Si	Si	Si	Si
Dati relativi all'assunzione di altre cariche (comma 1, lett. d)	Si	Si	Si	Si	Si
Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica (comma 1, lett. e)	Si	Si	Si	Si	Si
Dichiarazioni e attestazioni sulla situazione reddituale e patrimoniale ex Legge n. 441/1982 (comma 1, lett. f)	Si	Si	Si	No	Si
Emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica (comma 1-ter)	Si	Si	Si	No	Si
Inserire obiettivi di trasparenza negli atti di incarico nei relativi contratti - Responsabilità dirigenziale in caso di mancato raggiungimento (comma 1-quater)	Si	Si	Si	No	Si

Tavola 6 - Obblighi di trasparenza nei Comuni inferiori ai 15.000 abitanti (Delibera ANAC n. 241/2017)

Obbligo	Dirigenti nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti	Titolari di PO apicali nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 ab.	Titolari di PO apicali nei comuni con popolazione >= 15.000 ab.
Atto di nomina e durata incarico (comma 1, lett. a)	Si	Si	Si
Curriculum (comma 1, lett. b)	Si	Si	Si
Compensi connessi alla carica - Importi di viaggi e missioni pagati con fondi pubblici (comma 1, lett. c)	Si	Si	Si
Dati relativi all'assunzione di altre cariche (comma 1, lett. d)	Si	Si	Si
Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica (comma 1, lett. e)	Si	Si	Si
Dichiarazioni e attestazioni sulla situazione reddituale e patrimoniale ex Legge n. 441/1982 (comma 1, lett. f)	No	No	Si, se coordinano strutture complesse articolate in uffici di livello dirigenziale, generali e non*
Emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica (comma 1-ter)	Si	No**	No**
Inserire obiettivi di trasparenza negli atti di incarico nei relativi contratti - Responsabilità dirigenziale in caso di mancato raggiungimento (comma 1-quater)	Si	No**	No**

*Vedi Par. 2.4. della Del. ANAC 241/17. Se si tratta di soggetti cui sono affidate deleghe ai sensi dell'art. 17, comma 1-bis, D.Lgs. 165/2001, ovvero i dipendenti che ricoprono le posizioni funzionali più elevate cui i dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, delegano per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze proprie della funzione dirigenziale nonché in ogni altro caso in cui sono svolte funzioni dirigenziali attribuite con provvedimento formale (ad es. nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale nei quali le funzioni dirigenziali possano essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del Sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi - art. 109, comma 2, D.Lgs. n. 267/2000).

**Questi due commi non sono richiamati dal comma 1-quinquies, che reca la disciplina degli obblighi di pubblicazione per le PO. Da ciò si evince come siano unicamente riferiti alla dirigenza.

Gli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 14, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013: il delicato equilibrio tra controllo diffuso e privacy

Gli studi manageriali e di organizzazione, sia relativi agli enti pubblici che per quanto concerne i soggetti privati, hanno recentemente trovato nella trasparenza un forte elemento di interesse. Infatti, una maggiore trasparenza consente un miglioramento delle molteplici relazioni con gli *stakeholder* ma, al tempo stesso, una maggiore facilità nel reperire fonti di finanziamento.

Nella PA quest'ultima affermazione è vera solo in parte, in quanto il cittadino non sceglie di conferire risorse a una certa amministrazione ma è anzi obbligato al versamento di imposte e al pagamento di tariffe per i servizi non indivisibili. Tale certezza, specialmente in un contesto di economia stagnante e con molte famiglie in difficoltà sul piano finanziario, crea un forte attrito tra le PPAA e il cittadino, che porta quest'ultimo a porsi domande sulla correttezza, competenza e liceità dell'uso del denaro pubblico. I dubbi e le incertezze dei cittadini italiani, corroborati da un certo novero di casi in cui gli interessi particolari hanno prevalso su quelli collettivi, hanno portato il legislatore a dover dare delle risposte adeguate in materia, anche su sollecitazione dell'Unione europea.

La trasparenza intesa dal D.Lgs. n. 97/2016 come "accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" sembra porsi quale collante in questa frattura di flussi di informazioni tra la PA e i suoi *stakeholder*, con particolare attenzione al ruolo del cittadino che può in tal modo esercitare un controllo diretto e diffuso. Sin dall'art. 11, D.Lgs. n. 150/2009 iniziò il percorso di apertura delle AAPP, e in seguito al D.Lgs. n. 33/2013, emanato sulla base della delega della Legge n. 190/2012, si definirono una serie di articoli e commi volti a garantire specifiche finestre di dialogo con il cittadino, in merito a un'ampia gamma di dati, documenti e informazioni tra cui quelle relative ad amministratori e dirigenti impegnati ai vari livelli dell'organizzazione. La sezione Amministrazione Trasparente ospita così documenti e dati sull'organizzazione stessa, il personale e finanche la *performance*. L'art. 14 del suddetto decreto, con particolare riferimento al comma 1, ha una valenza fondamentale perché vincola agli obblighi di pubblicazione alcune figure centrali nella gestione delle

risorse pubbliche. Una disamina sull'impatto in termini di comunicazione delle diverse "lettere" del suddetto comma è pivotale:

- in primo luogo, nella relazione tra cittadini e PA e nella conseguente costruzione di un rapporto di fiducia;

- in secondo luogo, per il controllo diffuso da parte dei cittadini in materia di trasparenza e anticorruzione. Nel dettaglio, con l'art. 14, D.Lgs. n. 33/2013 fa riferimento a titolari di incarichi politici; amministrazione; di direzione; di governo e dirigenziali.

Come visto, la struttura dell'art. 14 individua al primo comma, lettera per lettera, una serie di informazioni cui il cittadino potrebbe essere interessato in ragione di una migliore conoscenza delle persone chiamate a ricoprire un ruolo di guida tangibile nell'Ente locale. L'art. 14, comma 1, lett. a) fa riferimento all'obbligo di pubblicare "l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo" al fine di rendere accessibile il documento che attesta la legittimità dell'incarico a ricoprire un determinato ruolo e quindi l'atto che conferisce autorità a un dato soggetto. Tale documentazione varia a seconda della tipologia di ente, da cui discende la struttura e l'organigramma. In un Comune, ad esempio, si troverà l'atto di proclamazione del Sindaco, che ratifica la fiducia degli elettori in una determinata persona. In altri casi, come per aziende speciali e fondazioni la figura del Sindaco non è prevista ma vi sono cariche di tutt'altra fattispecie, come il Presidente e i componenti del Consiglio di amministrazione. In tal caso l'atto di nomina, indipendente da una volontà elettorale, dispone le informazioni su quali soggetti e con quale autorità hanno ottenuto una certa carica.

Sebbene gli atti previsti dalla lett. a) siano fondamentali al fine di determinare la legittimità dell'azione di una carica in uno stato di diritto, ben più interessanti sono stati gli sviluppi circa i contenuti della lettera successiva, ovvero il *curriculum*. I media hanno spesso portato l'attenzione dell'opinione pubblica sul tema delle esperienze professionali pregresse delle figure di vertice a livello perlopiù nazionale.

I dibattiti su amministratori senza titoli di studio avanzati o addirittura con titoli falsificati sono stati spesso al centro di aspre polemiche nel momento dell'insediamento di una nuova squadra di governo o durante una campagna elettorale. Tuttavia, anche negli enti locali, il *curriculum* è uno strumento funzionale mediante il quale si può avere conoscenza delle competenze maturate negli anni da figure quali ad esempio Segretari/Direttori generali o sindaci.

L'obbligo di pubblicazione previsto dalla lett. b) consente agli *stakeholder* di soddisfare il proprio fabbisogno informativo in merito all'esperienza dell'incaricato stesso. Il *curriculum* è infatti un documento sintetico che fotografa l'intero vissuto esperienziale di un professionista, e pertanto oltre che dare un'indicazione, comunque approssimativa, sulle competenze acquisite in carriera va ad annoverare i precedenti datori di lavoro di un soggetto e i suoi precedenti legami.

Quest'ultimo aspetto può infatti avere una valenza fondamentale per gli *stakeholder*. Il limite alla trasparenza predisposta dalla lett. b) è purtroppo connotato sia alla possibilità di effettuare dichiarazioni mendaci o all'omissione di alcuni fatti importanti che alla disomogenea declinazione della normativa in materia.

Infatti, oggi l'art. 14 parla in generale di "*curriculum vitae*" per amministratori e dirigenti, senza specificarne il formato. In passato, la Deliberazione n. 50/2013 della CIVIT (che declinava dal punto di vista operativo gli obblighi di trasparenza del D.Lgs. n. 33/2013) disponeva che, per gli amministratori andasse pubblicato il "*curriculum*" mentre, per i dirigenti, il "*curriculum* redatto in conformità al vigente modello europeo".

Da tale analisi si evince, dapprima, una maggiore libertà di rappresentazione delle proprie esperienze da parte degli amministratori rispetto ai dirigenti, e, successivamente, la mancanza di una direttiva stringente in materia.

Dalla lett. c) l'art. 14, comma 1, inizia a orientare gli obblighi di trasparenza verso la dimensione economica. Innanzitutto, si chiede la pubblicazione dei "compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici".

Il dovere di informazione in questo caso è direttamente verso il cittadino in quanto si fa riferimento a quanta parte delle risorse pubbliche viene destinata a una certa figura per un determinato incarico.

Anche in questo caso la sensibilità dell'opinione pubblica ha iniziato ad aumentare a seguito di diversi scandali associati ai costi della politica destinati a ricevimenti, *summit* di lavoro e più generici eventi di rappresentanza.

L'impatto in termini di comunicazione generato dall'adempimento degli obblighi previsti dalle lett. b) e c) dell'art. 14 è ingente e immediato in quanto qualsiasi individuo può fare un raffronto tra la propria esperienza professionale e compararla con quelle di amministratori e dirigenti e al tempo stesso verificare

il loro compenso e le spese da essi effettuate durante il loro incarico.

La possibilità di verificare gli importi spesi a fronte di viaggi di servizio e missioni consente al cittadino di comprendere se un certo amministratore o dirigente impieghi i fondi pubblici con la dovuta responsabilità o se vi sono spese eccessive se comparate con l'attività svolta.

Le lett. d) ed e) si riferiscono alla pubblicazione dell'eventuale assunzione di altre cariche o di ulteriori incarichi presso altri enti e comunque a carico della finanza pubblica. In questi casi gli *stakeholder* hanno la possibilità di individuare l'esistenza di eventuali e potenziali conflitti di interesse oppure di andare a fare alcune considerazioni sulla disponibilità di tempo a disposizione di un soggetto presso l'Ente. In merito alla lett. f) vi è la più classica delle contrapposizioni tra il diritto alla riservatezza dei dati personali dell'incaricato e il diritto alla trasparenza dei cittadini. Tale obbligo, come detto, verte sulla pubblicazione di quanto contenuto negli artt. 2, 3 e 4, Legge n. 441/1982 (ad esempio dichiarazione dei redditi, dichiarazione dei diritti reali su beni immobili e mobili iscritti in pubblici registri o variazioni della situazione patrimoniale, ecc.).

Quanto richiesto dalla lett. f) è oggetto di disamina da parte dei paragrafi successivi del presente articolo e in questa sede se ne valuteranno gli impatti solo in termini di relazione tra amministratori, dirigenti e *stakeholder*.

È opportuno quindi analizzare le motivazioni che hanno spinto il legislatore a richiedere la pubblicazione di informazioni di natura più sensibile rispetto alle altre contenute nel medesimo articolo. Infatti, le informazioni in oggetto sono particolarmente idonee a descrivere la situazione patrimoniale degli incaricati, siano essi amministratori o dirigenti, dal momento precedente all'assunzione dell'incarico fino alla sua cessazione. Si va a formare quindi uno storico riguardante il patrimonio dell'incaricato e le sue variazioni nel tempo. Lo stesso approccio vale per la pubblicazione della dichiarazione dei redditi e del modello 730.

Grazie a queste informazioni, per gli *stakeholder* è possibile rispondere a una domanda ben precisa: l'incaricato ha incrementato il proprio patrimonio e il proprio reddito durante l'espletamento della sua carica?

In caso di riscontro positivo il cittadino (e non solo), che agisce mediante la lente del controllo diffuso, può porsi delle ulteriori domande al fine di verificare che il miglioramento della situazione patrimoniale e

reddituale non siano una conseguenza di un uso inappropriato della suddetta carica.

Anche in questo caso si hanno diversi esempi di condotte illecite che hanno sollevato l'interesse degli *stakeholder* verso questo fenomeno, portando il legislatore a richiedere la pubblicazione di dati considerati comunque particolarmente sensibili e personali nel contesto italiano.

Grazie alla lett. f) si può, ad esempio, verificare se un Sindaco ha preferito investire nella riqualificazione edilizia del quartiere in cui egli stesso possiede delle proprietà, preferendolo ad una zona in cui l'intervento era preferibile per la comunità.

Alla luce di quanto detto appare evidente come l'art. 14 abbia da un lato una valenza fondamentale per il principio del controllo diffuso inteso dal legislatore nella normativa vigente in materia di trasparenza, ma dall'altro comporti una pesante intrusione nella sfera personale del soggetto incaricato.

L'equilibrio tra trasparenza e *privacy* verte quindi dapprima sul seguente dilemma: il controllo diffuso al fine di prevenire il privilegio di interessi particolari a discapito di quelli generali è una giustificazione sufficiente per una così rilevante riduzione del diritto alla riservatezza dell'incaricato? E ancora, in termini di comunicazione: pubblicare le informazioni richieste dall'art. 14 rappresenta per l'incaricato un'ingiustificata esposizione all'opinione pubblica oppure rappresenta una forma di comunicazione trasparente, in grado di migliorare la relazione con i propri *stakeholder*?

L'Ordinanza 19 settembre 2017, n. 9828 - TAR Lazio, Roma, sez. I-quater

Una prima risposta alle domande che ci siamo posti nel paragrafo precedente viene data dall'analisi di un'importante Ordinanza del TAR Lazio. Infatti, in esito al dettato normativo del D.Lgs. n. 97/2016 e alle correlate note del Garante per la protezione dei dati personali, i dirigenti di ruolo dello stesso Garante hanno presentato ricorso al TAR Lazio (n. di registro generale 564/2017).

Più precisamente hanno interposto impugnativa avverso la nota del Segretario generale del Garante n. 34260/96505 del 14 novembre 2016, che, al fine di adempiere alle prescrizioni di cui all'art. 14, comma 1-bis, D.Lgs. n. 33/2013, nella parte in cui prevede che le PPAA pubblichino nel proprio sito web i dati dei titolari di incarichi dirigenziali di cui all'art. 14, comma 1, lett. c) e f) dello stesso decreto, ha invitato i ricorrenti a inviare entro un dato termine la relativa documentazione.

A sostegno dell'impugnativa i ricorrenti lamentavano, in linea generale, che "il carattere limitativo della riservatezza individuale di un trattamento che non troverebbe rispondenza in alcun altro ordinamento nazionale" - come quello imposto dalla disciplina nazionale - si porrebbe "in contrasto con il "principio di proporzionalità di derivazione europea", essendo fondato "sull'erronea assimilazione di condizioni non equiparabili fra loro (dirigenti delle AAPP e degli altri soggetti cui il decreto si applica e titolari di incarichi politici), prescindendo dall'effettivo rischio corruttivo insito nella funzione svolta".

Il TAR Lazio, con propria Ordinanza 19 luglio 2017, n. 9828:

- ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1-bis e 1-ter, D.Lgs. n. 33/2013, nella parte in cui prevedono che le PPAA pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lett. c) ed f) dello stesso decreto anche per i titolari di incarichi dirigenziali, per contrasto con l'art. 117, comma 1, 3, 2 e 13 Cost.;

- ha sospeso il giudizio in corso;

- ha disposto che l'ordinanza in oggetto, a cura della Segreteria della Sezione, fosse notificata a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

- ha disposto la trasmissione degli atti, sempre a cura della Segreteria, alla Corte costituzionale.

Si noti, peraltro, come il TAR Lazio abbia esteso la questione di legittimità costituzionale anche al comma 1-ter dell'art. 14, D.Lgs. n. 33/2013, nonostante i ricorrenti facessero unicamente riferimento al comma 1-bis dello stesso articolo.

Infatti, nel contenuto della sentenza, il Tribunale ha specificato che dalla rilevata non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 14, comma 1-bis, D.Lgs. n. 33/2013, nella parte in cui prevede che le PPAA pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lett. c) ed f), dello stesso decreto anche per i titolari di incarichi dirigenziali, discende l'apprezzamento della non manifesta infondatezza della questione di incostituzionalità anche di parte del correlato comma 1-ter dello stesso art. 14, secondo cui: "Ciascun dirigente comunica all'amministrazione presso la quale presta servizio gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 13, comma 1 del D.L. n. 66/2014, convertito con modificazioni, dalla Legge n. 89/2014. L'amministrazione

pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente". "Invero, l'oggetto della pubblicazione prevista all'ultimo periodo dal predetto comma 1-ter costituisce un dato aggregato che contiene quello di cui al comma 1, lett. c) dello stesso articolo e può anzi corrispondere del tutto a quest'ultimo, laddove il dirigente non percepisca altro emolumento se non quello corrispondente alla retribuzione per l'incarico assegnato" (Ordinanza TAR Lazio, sez. I-*quater* 19 settembre 2017, n. 9828, par. 21).

Il Tribunale ha ritenuto, pertanto, di estendere, d'ufficio, ai sensi dell'art. 23, Legge n. 87/1953 (recante norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) la questione di legittimità costituzionale anche al comma 1-ter dell'art. 14, D.Lgs. n. 33/2013, limitatamente alla prescrizione di cui all'ultimo periodo, che dispone che "L'amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente".

La sentenza 23 gennaio 2019, n. 20 della Corte costituzionale

Quasi un anno e mezzo dopo l'Ordinanza del TAR Lazio la Corte costituzionale si è espressa in merito alla questione relativa alla costituzionalità degli articoli del D.Lgs. n. 33/2013 oggetto della nostra disamina.

In particolare, la Corte, con sentenza 23 gennaio 2019, n. 20:

- ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, D.Lgs. n. 33/2013, nella parte in cui prevede che le PPAA pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lett. f), dello stesso decreto anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, D.Lgs. n. 165/2001;

- ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-ter, D.Lgs. n. 33/2013, riferite agli artt. 2, 3, 13 e 117, comma 1, Cost., sollevate dal TAR Lazio, sezione I *quater*;

- ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, D.Lgs. n. 33/2013, nella parte in cui prevede che le PPAA pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lett. c), dello stesso decreto anche per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di

selezione, riferite agli artt. 2, 3, 13 e 117, comma 1, Cost., sollevate dal TAR Lazio, sezione I *quater*.

La Deliberazione n. 586/2019 dell'ANAC: una chiave di lettura della sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale

Per dare applicazione ad una così importante sentenza, l'ANAC ha emanato la delibera n. 586/2019 del 26 giugno 2019, che la analizza nel dettaglio fornendo altresì spunti ulteriori di riflessione.

Prima di procedere è opportuno ricordare che l'ANAC:

- con delibera n. 241/2017, aveva, come visto, dettato le "Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14, D.Lgs. n. 33/2013" con l'obiettivo di fornire alle PPAA destinatarie delle disposizioni del D.Lgs. n. 33/2013, individuate all'art. 2-bis, comma 1, ivi compresi gli ordini professionali di cui al comma 2 del medesimo decreto, indicazioni sulla nuova configurazione degli obblighi concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali a seguito delle modifiche apportate al D.Lgs. n. 33/2013 con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 97/2016;

- in attesa della definizione nel merito del giudizio innanzi al TAR Lazio o di un intervento legislativo, con la delibera n. 382/2017, aveva disposto la sospensione dell'efficacia della delibera n. 241/2017 al fine di evitare alle AAPP situazioni di incertezza sulla corretta applicazione dell'art. 14, D.Lgs. n. 33/2013 con conseguente significativo contenzioso, nonché disparità di trattamento tra dirigenti appartenenti ad amministrazioni diverse;

- con delibera n. 1134/2017 recante "Nuove 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" aveva fornito indicazioni per l'applicazione dell'art. 14, D.Lgs. n. 33/2013 agli enti pubblici economici, alle società in controllo pubblico, alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati in possesso di determinati requisiti fissati dal legislatore del D.Lgs. n. 33/2013.

Con la delibera n. 586/2019, l'ANAC ha modificato e integrato la delibera n. 241/2017 e ha fornito precisazioni sulla delibera n. 1134/2017 in merito a criteri e modalità di applicazione dell'art. 14, commi 1, 1-bis e 1-ter, D.Lgs. n. 33/2013 alle amministrazioni pubbliche e agli enti di cui all'art. 2-bis del medesimo

decreto, alla luce della sentenza della Corte cost. 23 gennaio 2019, n. 20 (tavole 7 e 8).

Come già detto, nella delibera n. 241/2017 l'ANAC aveva stabilito che:

- gli obblighi di pubblicazione, come declinati nell'art. 14, comma 1-bis per i titolari di incarichi dirigenziali, gravano su tutti i dirigenti pubblici, siano essi titolari di incarichi amministrativi di vertice o meno, dirigenti interni o esterni all'amministrazione, titolari di incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione o dirigenti che svolgono funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca;

- i dirigenti nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti limitano l'obbligo di pubblicazione ai dati di cui all'art. 14, comma 1, lett. da a) ad e), esclusi quelli della lett. f). Ciò per parità di trattamento fra titolari di incarichi politici e titolari di incarichi dirigenziali, nonché per esigenze di semplificazione;

- per gli uffici di diretta collaborazione degli amministratori occorre distinguere tra incarichi dirigenziali conferiti all'interno degli uffici, assoggettati all'art. 14, comma 1, lett. da a) a f), e incarichi di capo/responsabile dell'ufficio, per i quali non trova applicazione la lett. f).

La messa in discussione delle linee interpretative fornite dalla delibera n. 241/2017 pone le proprie basi sul ragionamento svolto dalla Corte in tema di bilanciamento tra i seguenti interessi, contrapposti, ma di analoga rilevanza costituzionale:

- da una parte, il diritto alla riservatezza dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata, contemporaneamente tutelato sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato;

- dall'altra, i principi di pubblicità e trasparenza riferiti al buon andamento della PA (art. 97 Cost.) e, per la parte che qui specificamente interessa, ai dati che essa possiede e controlla. Tali principi sono oggi declinati dal legislatore nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della PA, come del resto stabilisce l'art. 1, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013.

Sulla base dell'analisi svolta alla luce del principio di proporzionalità, la Corte - con riferimento all'art. 14, comma 1, lett. f), D.Lgs. n. 33/2013 - ha stabilito la non conformità dello stesso a tale principio.

Ciò in quanto alla compressione del diritto alla riservatezza non corrisponde un incremento né della tutela del contrapposto diritto dei cittadini alla trasparenza e alla corretta informazione, né dell'interesse pubblico alla prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi.

La Corte ha ritenuto, infatti, che la conoscenza del complesso delle informazioni e dei dati personali di natura reddituale e patrimoniale contenuti nella documentazione oggetto di pubblicazione, per come è formulata la norma rivolta in modo indiscriminato a tutti i dirigenti pubblici, non appare né necessaria né proporzionata rispetto alle finalità perseguite dalla legislazione sulla trasparenza.

Per la Corte ciò che rileva è che la norma censurata ometta di fare una graduazione degli obblighi di pubblicazione in relazione al ruolo, alle responsabilità e alla carica ricoperta dai dirigenti.

Ad avviso della Consulta, infatti, "il legislatore avrebbe [...] dovuto operare distinzioni in rapporto al grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione e all'ambito di esercizio delle relative funzioni, prevedendo coerentemente livelli differenziati di pervasività e completezza delle informazioni reddituali e patrimoniali da pubblicare."

La Corte, riconosciuto in ogni caso come sia fondamentale "assicurare, allo stato, un nucleo minimo di tutela del diritto alla trasparenza amministrativa, in relazione ai dati personali indicati dalla disposizione censurata", in attesa dell'auspicato nuovo intervento del legislatore, ha ritenuto di indicare, in via provvisoria, nell'art. 19, commi 3 e 4, D.Lgs. n. 165/2001, un parametro normativo per operare in via interpretativa quella graduazione nell'individuazione degli incarichi dirigenziali ritenuta fondamentale per bilanciare il diritto alla trasparenza amministrativa con il diritto alla riservatezza a cui si è fatto sopra riferimento.

Sulla base di tali premesse, l'ANAC - dopo aver revocato la sospensione della delibera n. 241/2017 - ha inteso identificare i dirigenti cui applicare le lett. c) ed f) del comma 1 dell'art. 14, D.Lgs. n. 33/2013 nonché del comma 1-ter del medesimo articolo.

La pubblicazione dei compensi e delle spese di viaggio e di missione (art. 14, comma 1, lett. c, D.Lgs. n. 33/2013)

Per l'ANAC, le indicazioni date dalla Corte riguardano tutti i dirigenti che prestano servizio presso le AAPP ed enti per i quali l'Autorità ha dato indicazioni nella delibera n. 241/2017 (par. 1 - "Amministrazioni ed enti destinatari delle Linee guida"). Si tratta delle AAPP di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001, ivi comprese le autorità portuali, le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione nonché gli ordini professionali, sia nazionali che territoriali.

Dunque, la lett. c) dell'articolo sopra richiamato, come già previsto dalla delibera n. 241/2017, trova

applicazione ai titolari di incarichi dirigenziali (statali e non), a qualsiasi titolo conferiti, anche senza procedure pubbliche di selezione. L'obbligo è da intendersi riferito ai dirigenti con incarichi amministrativi di vertice, ai dirigenti interni e a quelli "esterni" all'amministrazione, compresi i titolari di incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, pur non muniti della qualifica di dirigente pubblico o comunque non dipendenti di pubbliche amministrazioni. La disposizione è riferita anche ai dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali ma che svolgono funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento.

La pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali (art. 14, comma 1, lett. f, D.Lgs. n. 33/2013)

Con riferimento ai dati reddituali e patrimoniali, l'ANAC ritiene che le questioni da affrontare attengano all'ambito soggettivo di applicazione con riguardo:

- alle amministrazioni e agli enti interessati;
- all'individuazione dei titolari di incarichi dirigenziali cui riferire la disposizione suddetta.

Ciò in quanto il rinvio fatto dalla Corte costituzionale all'art. 19, commi 3 e 4, D.Lgs. n. 165/2001 va inquadrato nella motivazione complessiva della sentenza e funge come parametro di riferimento per operare successivamente, in via interpretativa, quella graduazione di incarichi dirigenziali che il legislatore non fa, ma che è ritenuta indispensabile dalla Corte. Il criterio adottato e desumibile dalla norma appena citata è quello della individuazione dei dirigenti cui spetta l'obbligo di pubblicazione dei dati di cui alla lett. f) non tanto in ragione dell'amministrazione di appartenenza, quanto in relazione:

- alle attribuzioni loro spettanti, compiti propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane, strumentali e di spesa "ritenuti di elevatissimo rilievo";
- alla posizione organizzativa rivestita, essendo rilevanti i titolari di quegli uffici che hanno al loro interno una struttura complessa articolata per uffici dirigenziali generali e non.

Il fatto che la Corte richiami una norma del D.Lgs. n. 165/2001 come parametro unico di riferimento per graduare gli incarichi dirigenziali, non permette però di escludere, ad avviso dell'ANAC, che la normativa - nei termini indicati dalla Corte - possa essere applicabile anche alle amministrazioni non statali ma anzi, proprio da una lettura complessiva della sentenza, si deve ritenere che anche queste ultime siano ricomprese nell'ambito di applicazione della disciplina.

Ciò in quanto:

- la Corte si è pronunciata sull'applicazione della disposizione di cui all'art. 14 nei confronti di tutti i dirigenti pubblici, indipendentemente dalle amministrazioni cui sono preposti;
- anche alle amministrazioni non statali, pertanto, va applicato il criterio di distinzione tra politica ed amministrazione e i principi di differenziazione tra funzioni dirigenziali apicali e non apicali, in ragione della differente articolazione organizzativa, complessa o semplice, dei relativi uffici e dei compiti attribuiti;
- un'applicazione rinviata all'intervento legislativo per dirigenti di alcune amministrazioni sarebbe contraria al principio di uguaglianza (situazioni uguali trattate temporaneamente in modo diverso) e alla stessa finalità espressa dalla Corte per giustificare il proprio intervento, vale a dire quella di assicurare "la salvaguardia - almeno provvisoria - di un nucleo minimo di tutela del diritto alla trasparenza amministrativa in relazione ai dati personali indicati dalla disposizione censurata, [...]";
- la sentenza è stata resa in relazione ad una questione originata da una causa promossa dai dirigenti di un'Autorità amministrativa indipendente a cui si debbono ritenere applicabili i principi generali del D.Lgs. n. 165/2001. Sarebbe difficilmente giustificabile che la sentenza non trovi applicazione nei confronti dell'amministrazione da cui è originato il giudizio principale. Occorre considerare, inoltre, che altro criterio utilizzato dalla Corte è stato quello dello svolgimento, da parte dei dirigenti cui applicare la lett. f), di "attività di collegamento con gli organi di decisione politica con i quali il legislatore presuppone l'esistenza di un rapporto fiduciario, tanto da disporre che gli stessi siano conferiti su proposta del ministro competente". Alla luce di quanto sopra, in disparte l'assenza di un vincolo di fiduciarità rispetto ai dirigenti generali, come la Corte ha in più occasioni affermato con riferimento allo *spoil system*, ad avviso dell'ANAC l'elemento significativo rimane quello dei compiti svolti in cui il collegamento con gli organi di indirizzo va valutato quale indice di rilevanza delle attività e delle attribuzioni assegnate in quanto a capo di strutture complesse. Il collegamento con gli organi di decisione politica appare, infatti, un criterio non univoco, non essendo da solo sempre tale da consentire una reale graduazione degli incarichi dirigenziali rispetto alle funzioni e ai compiti svolti, che, per l'applicazione della norma in questione, ad avviso della Corte, devono comunque essere di elevatissimo rilievo anche in termini di gestione di risorse umane, strumentali e di spesa.

In relazione a quanto sopra, pertanto, ad avviso dell'ANAC, i dirigenti cui si applica la trasparenza dei dati reddituali e patrimoniali di cui all'art. 14, comma 1, lett. f) sono i titolari di incarichi dirigenziali a capo di uffici che al loro interno sono articolati in uffici di livello dirigenziale, generale e non generale.

Le amministrazioni a cui si applica la disposizione sono quelle di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001, ivi comprese le autorità portuali, le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione nonché gli ordini professionali, sia nazionali che territoriali, come previsto dalla delibera ANAC n. 241/2017.

Ad avviso dell'ANAC, al fine di dare corretta attuazione alle indicazioni della Corte, è indispensabile che le amministrazioni non statali e quelle a cui non si applica direttamente l'art. 19, commi 3 e 4, D.Lgs. n. 165/2001, indichino chiaramente in un apposito atto organizzativo (si pensi ad esempio al regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi ovvero integrando, ove necessario, l'organigramma) quali siano le posizioni dirigenziali equivalenti a quelle dell'art. 19, commi 3 e 4, citato nei termini specificati sopra, ritenute dalla Corte sottoposte al regime di trasparenza rafforzata sui dati reddituali e patrimoniali. È necessario che tale atto sia pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale, sottosezione "Atti generali" e collegato con un *link* alla sottosezione di "Amministrazione trasparente" relativa ai dirigenti.

L'applicazione del comma 1-ter dell'art. 14, D.Lgs. n. 33/2013

La Corte, come anticipato sopra, ha dichiarato inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-ter. La norma, pertanto, è pienamente vigente.

Resta, quindi, fermo quanto già disposto nella delibera n. 241/2017, secondo cui i dirigenti sono tenuti a comunicare all'amministrazione presso cui prestano servizio l'importo complessivo degli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica. A tale obbligo corrisponde quello dell'amministrazione di pubblicare sul proprio sito istituzionale detto dato.

Casi specifici

Chiarito il quadro generale, l'ANAC passa poi a definire alcuni casi specifici. Per quanto di interesse per il presente articolo è utile considerare le indicazioni relative a:

- uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo;

- dirigenti generali con funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento;

- dirigenti nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti;

- titolari di posizioni organizzative.

Con riferimento ai responsabili/capi degli Uffici di diretta collaborazione, l'ANAC ritiene di dover confermare la posizione assunta nella delibera n. 241/2017 circa l'esclusione e le relative motivazioni, del regime più ampio di trasparenza che comprende anche la pubblicità di cui all'art. 14, comma 1, lett. f), D.Lgs. n. 33/2013. Si ritiene, pertanto, che a tali soggetti sia applicabile esclusivamente la disciplina di cui alle lett. da a) a e) dell'art. 14, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013.

Invece, per i dirigenti all'interno degli Uffici di diretta collaborazione potrebbe essere necessario distinguere, in base all'organigramma, tra dirigenti "apicali", cioè posti al vertice di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali (generali e non), e dirigenti di seconda fascia o equiparati. Per i primi, è da ritenersi obbligatoria la pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, comma 1, lett. da a) a f), mentre per i secondi deve applicarsi solo l'art. 14, comma 1, lett. da a) ad e), con conseguente modifica sul punto della delibera ANAC n. 241/2017 che fa un generico richiamo ai dirigenti amministrativi.

Con riferimento ai dirigenti generali con funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento, in quanto non titolari di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali, si può ritenere applicabile la sola disciplina di cui all'art. 14, comma 1, lett. da a) a e), D.Lgs. n. 33/2013 con esclusione della lett. f). D'altra parte, in questi casi non emerge neanche lo svolgimento di quei compiti di rilievo gestionale e di spesa ritenuti necessari dalla Corte per giustificare la compressione del diritto alla riservatezza.

Sul punto si deve pertanto considerare modificata la delibera n. 241/2017, che, al contrario, estendeva a tali dirigenti l'applicazione dell'art. 14, comma 1, lett. da a) a f), senza operare alcun distinguo in merito alla tipologia di dati da pubblicare.

Considerando poi i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, per i titolari di incarichi dirigenziali si conferma quanto previsto dalla delibera ANAC n. 241/2017, con conseguente applicazione dell'obbligo di pubblicazione dei dati di cui alla lett. da a) a e), ad esclusione della lett. f).

Con riguardo ai titolari di posizione organizzativa di livello dirigenziale di cui al comma 1-quinquies dell'art. 14, la sentenza della Corte impone di

Organizzazione e gestione del personale

riconsiderare, alla luce del criterio della complessità della posizione organizzativa rivestita, le indicazioni contenute nella delibera ANAC n. 241/2017.

Così, solo qualora detti soggetti svolgano compiti propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane, strumentali e di spesa “ritenuti di elevatissimo rilievo” e assumano la titolarità di uffici che hanno al loro interno una struttura complessa articolata per uffici dirigenziali, generali e non, trovano applicazione gli obblighi di trasparenza di cui all’art. 14, comma 1, lett. da a) ad f). Diversamente, qualora tali criteri di complessità non si rinvercano, resta esclusa l’applicazione della sola lett. f).

È confermata, invece, l’indicazione di pubblicare il solo *curriculum vitae* per i titolari di posizione organizzativa di livello non dirigenziale.

La pubblicazione dei dati pregressi

La delibera n. 586/2019 affronta, infine, un altro problema di notevole importanza; quello della pubblicazione dei dati pregressi, cioè di quelli che gli enti non avessero pubblicato in via cautelativa da quando la questione di costituzionalità è stata sottoposta all’attenzione della Corte.

Tenuto conto degli effetti della sentenza della Corte e del fatto che il giudizio innanzi al TAR è circoscritto alle parti, l’ANAC ha precisato che, a seguito della sentenza della Corte, le amministrazioni e gli altri enti, qualora abbiano sospeso le pubblicazioni, debbano procedere alla pubblicazione di tutti i dati, nei termini indicati nella presente delibera, anche per il periodo pregresso.

Tavola 7 - Obblighi di trasparenza nei Comuni superiori ai 15.000 abitanti (Delibera ANAC n. 586/2019)

Obbligo	Dirigenti apicali con dirigenti subordinati	Dirigenti apicali senza dirigenti subordinati	Dirigenti all’interno di Uffici di diretta collaborazione	Responsabile/capo di Uffici di diretta collaborazione	Dirigenti generali con funzioni ispettive, di consulenza, studio/ricerca
Atto di nomina e durata incarico (comma 1, lett. a)	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Curriculum (comma 1, lett. b)	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Compensi connessi alla carica - Importi di viaggi e missioni pagati con fondi pubblici (comma 1, lett. c)	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Dati relativi all’assunzione di altre cariche (comma 1, lett. d)	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica (comma 1, lett. e)	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Dichiarazioni e attestazioni sulla situazione reddituale e patrimoniale ex Legge n. 441/82 (comma 1, lett. f)	Sì	No	Sì, se sono presenti dirigenti subordinati	No	No
Emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica (comma 1-ter)	Sì	Sì	Sì	No	Sì
Inserire obiettivi di trasparenza negli atti di incarico nei relativi contratti - Responsabilità dirigenziale in caso di mancato raggiungimento (comma 1-quater)	Sì	Sì	Sì	No	Sì

NB: In neretto sottolineato le modifiche rispetto alla Deliberazione ANAC n. 241/2017.

Tavola 8 - Obblighi di trasparenza nei Comuni inferiori ai 15.000 abitanti (Delibera ANAC n. 586/2019)

Obbligo	Dirigenti nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti	Titolari di PO apicali nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 ab.	Titolari di PO apicali nei comuni con popolazione >= 15.000 ab.
Atto di nomina e durata incarico (comma 1, lett. a)	Sì	Sì	Sì
Curriculum (comma 1, lett. b)	Sì	Sì	Sì

Obbligo	Dirigenti nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti	Titolari di PO apicali nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 ab.	Titolari di PO apicali nei comuni con popolazione >= 15.000 ab.
Compensi connessi alla carica - Importi di viaggi e missioni pagati con fondi pubblici (comma 1, lett. c)	Sì	Sì	Sì
Dati relativi all'assunzione di altre cariche (comma 1, lett. d)	Sì	Sì	Sì
Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica (comma 1, lett. e)	Sì	Sì	Sì
Dichiarazioni e attestazioni sulla situazione reddituale e patrimoniale ex Legge n. 441/82 (comma 1, lett. f)	No	No	Sì, se coordinano strutture complesse articolate in uffici di livello dirigenziale, generali e non*
Emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica (comma 1-ter)	Sì	No**	No**
Inserire obiettivi di trasparenza negli atti di incarico nei relativi contratti - Responsabilità dirigenziale in caso di mancato raggiungimento (comma 1-quater)	Sì	No**	No**

*Vedi Par. 2.4.4. della Del. ANAC 586/19.
 ** Questi due commi non sono richiamati dal comma 1-*quinquies*, che reca la disciplina degli obblighi di pubblicazione per le PO. Da ciò si evince come siano unicamente riferiti alla dirigenza.

Conclusioni

Il presente contributo si pone il fine di indagare in merito all'equilibrio esistente tra il diritto alla riservatezza e quello alla trasparenza per quanto concerne gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14, D.Lgs. n. 33/2013, con particolare riferimento ai titolari di incarichi dirigenziali e di posizione organizzativa. Sulla base di tale premessa è stato ricostruito il quadro evolutivo della materia, con attenzione all'*iter* del quadro normativo e alla luce della recente deliberazione ANAC n. 586/2019.

Ad oggi si può affermare che vi è una prevalenza del diritto alla trasparenza sulla riservatezza in ogni caso in cui le informazioni di cui si richiede la pubblicazione abbiano diretta attinenza alle funzioni pubbliche svolte ed agli incarichi assunti. Si opta, invece, per favorire la riservatezza qualora una sua compressione non comporti, né un incremento della tutela del diritto dei cittadini alla trasparenza e alla corretta informazione, né l'interesse pubblico alla prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi. In particolare, per quanto concerne l'obbligo di pubblicazione dei dati di cui alla lett. f), il criterio da adottare per individuare quali soggetti siano ad esso sottoposti, non risiede tanto nella tipologia di amministrazione di appartenenza, quanto in

relazione alle attribuzioni loro spettanti - compiti propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane, strumentali e di spesa ritenuti di elevatissimo rilievo - e alla posizione organizzativa rivestita, essendo rilevanti i titolari di quegli uffici che hanno al loro interno una struttura complessa articolata per uffici dirigenziali generali e non.

Alla luce delle suddette considerazioni una soluzione utile, per le AAPP non statali e per quelle per le quali non si applica direttamente l'art. 19, commi 3 e 4, D.Lgs. n. 165/2001, può essere quella di agire *ex ante*, andando a identificare preventivamente nel regolamento per il funzionamento degli uffici e dei servizi, quali figure all'interno della propria organizzazione siano equivalenti a quelli del citato art. 19 e, pertanto, soggette al completo adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui sopra e quelle per le quali sussiste un regime di maggior tutela della *privacy*. A tal fine, la deliberazione ANAC n. 586/2019, oltre a riepilogare il corso degli eventi e la *ratio* normativa, diviene utile quale linea guida per comprendere in quali casi sussista l'effettivo obbligo di pubblicazione, dando un contributo essenziale per chiarire quanto rimasto in sospenso in seguito all'ordinanza 19 settembre 2017, n. 9828.