

LINEE-GUIDA IN MATERIA DI APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 14 DEL D. LGS. N° 33/2013, RECANTE NORME DI RIORDINO DELLA DISCIPLINA RIGUARDANTE GLI OBBLIGHI DI PUBBLICITA', TRASPARENZA E DIFFUSIONE DI INFORMAZIONI DA PARTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

PREMESSA

Con il presente documento si intendono fornire specifici indirizzi in tema di corretto adempimento – all'interno delle Camere di commercio - degli obblighi introdotti dal d.lgs. n° 33/2013, in materia di pubblicità trasparenza e diffusione di dati ed informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche, con particolare riguardo a quelli riguardanti i titolari di organi di indirizzo politico e contenuti nell'art. 14 del decreto.

Questo per assicurare l'individuazione di percorsi e soluzioni applicative che favoriscano una lettura della norma che non si limiti al suo contenuto letterale, ma venga – doverosamente - compiuta collocando la stessa all'interno di un più ampio panorama normativo che possa consentire di apprezzarne la portata effettiva e dare modo così:

- a) ai soggetti tenuti a fornire i dati e le informazioni, di definire l'estensione dei propri obblighi di messa a disposizione dei dati e delle informazioni medesime in coerenza con le finalità conoscitive volute dalla legge;
- b) ai responsabili della trasparenza, di esercitare il controllo sul corretto adempimento degli obblighi in questa specifica fattispecie, al fine di verificare la rispondenza di quanto pubblicato alle richieste della norma.

Le valutazioni e le conclusioni contenute nel presente documento sono da considerare strettamente pertinenti al caso esaminato e non possono, pertanto, considerarsi estese ad altre situazioni nelle quali pure è richiesta dal decreto la medesima tipologia di pubblicazione (ad es., copertura di cariche in società controllate da pubbliche amministrazioni diverse da Unioncamere e Camere di commercio).

SULLA NOZIONE DI "ORGANI DI INDIRIZZO POLITICO" E SULLA INDIVIDUAZIONE DEI MEDESIMI NELLE CAMERE DI COMMERCIO

Com'è noto, l'art. 14 del citato decreto, al primo comma, prevede che - con riguardo 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) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;
- b) il curriculum; c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici; d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti; e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti; f) le dichiarazioni di cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 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".

In primo luogo, se è pur vero che per pubbliche amministrazioni soggette agli obblighi di pubblicazione, con esso stabiliti, il decreto intende quelle indicate dall'art. 1 comma 2 del d. lgs. n° 165/2001 (tra le quali rientrano

sicuramente le camere di commercio), si ritiene che una lettura corretta della norma sia quella che porti a ritenere che le pubbliche amministrazioni indicate nella norma generale richiamata sono soggette agli obblighi posti dal d. lgs. n° 33 se e in quanto abbiano al loro interno gli organi riconducibili ad una delle tre tipologie di cui al comma 1 dell'art. 14.

Sul presupposto che vada obiettivamente escluso che i componenti o titolari degli organi amministrativi delle Camere di commercio siano organi politici e/o di carattere elettivo (prime due tipologie dell'articolo), va dunque approfondito se essi possano rientrare nella previsione residuale (garantita dalla presenza, nel testo della norma della locuzione "o comunque") di "organi di esercizio di poteri di indirizzo politico".

In altri termini, si pone la questione se tale disciplina possa trovare applicazione nei confronti dei soggetti che siano titolari o componenti di organi amministrativi delle Camere di commercio sulla scorta della pertinente considerazione che gli stessi, almeno per quanto concerne i componenti del Consiglio camerale, sono soggetti di provenienza determinata (imprenditori) e non "eletti", ma nominati sulla base di designazioni delle rispettive associazioni di categoria. Si tratta, quindi, di imprenditori chiamati – nell'ambito della camera di commercio - ad un autogoverno della comunità imprenditoriale di riferimento, secondo il regime dell'autonomia funzionale che caratterizza l'ordinamento giuridico delle Camere di commercio.

La rilevanza dell'interrogativo appare evidente ove si consideri che la norma utilizza la locuzione "organi di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale", locuzione che lascia pensare ad una selettività di individuazione delle amministrazioni e degli enti ricompresi nell'ampio genere di pubbliche amministrazioni ex art. 1, co. 2, d. lgs. n° 165 e soggette anche all'art. 14 del d. lgs. n° 33, vale a dire quelle nelle quali – ai diversi livelli territoriali di competenza – sia presente il modulo giuridico della direzione politica, intesa come luogo di maturazione di un motivato orientamento di interessi che, scaturente dalla sintesi politica, mira al conseguimento di una determinata finalità.

Non va dimenticato, ad esempio, che – per rendere operante la ben nota distinzione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa di cui agli artt. 3 ss del d. lgs. n° 29/93, a tutte le amministrazioni incluse nell'art. 1, comma 2 di esso, poi divenuto d. lgs. n° 165 – il legislatore delegato dovette a suo tempo correggere l'originaria formulazione utilizzata nel testo della norma ("organi di direzione politica", art. 3 cit.) in altra ("organi di indirizzo politico-amministrativo") in grado di abbracciare, senza distinzioni, il complesso delle amministrazioni suddette. Ragion per cui non si ritiene inconfutabile che l'espressione "indirizzo politico" sia stata dal legislatore utilizzata per individuare tutti gli organi amministrativi presenti nelle realtà pubbliche del comma 2 (comprendendo anche quelle – come le camere di commercio - nelle quali tali organi sono definiti come di "indirizzo politico-amministrativo"). Questo anche sul presupposto che la distinzione tra le due tipologie di organi non è, evidentemente, solo terminologica, ma anche sostanziale.

In ogni caso, tenuto conto delle motivazioni e degli obiettivi che con la legislazione sulla trasparenza si è inteso perseguire in tema di conoscibilità dell'azione amministrativa, dell'organizzazione e delle persone che in essa operano, anche a fini di prevenzione e contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione (motivazione ed obiettivi che non possono non considerarsi condivisibili anche per il sistema delle Camere di commercio, che persegue finalità di interesse pubblico attraverso risorse delle imprese, ma determinate dalla normativa nazionale), si è dell'opinione che possa senz'altro privilegiarsi un approccio non in chiave di interpretazione

sistematica del complesso normativo in esame, quanto di condivisione delle rilevanti finalità che, mediante esso, si son volute perseguire.

In tale prospettiva, sia il decreto che la delibera n° 65/2013 adottata dalla Civit, quale Autorità nazionale anticorruzione, impongono di individuare – all'interno degli enti – gli organi di indirizzo interessati dall'applicazione dell'art. 14 cit.

Sul piano normativo, la corrispondente latitudine – rispetto alla definizione dell'art. 14 sopra riportata -della nozione di 'organo di indirizzo politico' si rinviene facendo riferimento all'art. 4, primo comma, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 e s.m.i., a norma del quale "Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare:

a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;

b) la definizione di obiettivi, prioritari, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;

.....".

Nell'ordinamento camerale, com'è noto, gli organi sono individuati dall'art. 9 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 nel Consiglio, nella Giunta, nel Presidente, nel Collegio dei revisori dei conti. Escludendo, naturalmente, quest'ultimo dal novero degli "organi di indirizzo politico" di cui all'art. 14, occorre concentrarsi sui primi tre per rilevare se tale ultima disciplina sia ad essi applicabile.

L'art. 11, primo comma, dell'ordinamento camerale (come modificato dall'art. 1, co. 12, del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23) sancisce che "il Consiglio, nell'ambito delle materie di competenza previste dalla legge e dallo statuto, svolge in particolare le seguenti funzioni:

a) predisporre e delibera lo statuto e le relative modifiche;

b) elegge tra i suoi componenti, con distinte votazioni, il presidente e la giunta e nomina i membri del collegio dei revisori dei conti;

c) determina gli indirizzi generali e approva il programma pluriennale di attività della camera di commercio;

d) approva la relazione previsionale e programmatica, il preventivo economico e il suo aggiornamento, il bilancio di esercizio;

.....".

Il successivo art. 14 del citato ordinamento (come modificato dall'art. 1, co. 15, del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23) prevede, al primo comma, che "la Giunta è l'organo esecutivo della camera di commercio", mentre al

quarto comma stabilisce puntualmente che "oltre a predisporre per l'approvazione del consiglio la relazione previsionale e programmatica, il preventivo economico, il suo aggiornamento e il bilancio d'esercizio:

- a) adotta i provvedimenti necessari per la realizzazione del programma di attività in base a quanto previsto dalla presente legge, dalle relative norme di attuazione, dallo statuto e dai regolamenti;
- b) delibera sulla partecipazione della camera di commercio a consorzi, società, associazioni, gestioni di aziende e servizi speciali e sulla costituzione di gestioni e di aziende speciali e sulle dismissioni societarie;
- c) delibera l'istituzione di uffici distaccati in altri comuni della circoscrizione territoriale di competenza;

....."

Infine, l'art.16 della normativa in esame (come modificato dall'art. 1, co. 17, del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23), al secondo comma dispone che "il Presidente rappresenta la camera di commercio, convoca e presiede il consiglio e la giunta, ne determina l'ordine del giorno e, in caso di urgenza, provvede agli atti di competenza della giunta. In tal caso gli atti sono sottoposti alla giunta per la ratifica nella prima riunione successiva".

L'analisi comparata delle disposizioni richiamate – con riguardo al ruolo istituzionale ed alle conseguenti competenze assegnate dalla legge ai diversi organi camerali – rende obiettivamente identificabile nel consiglio camerale l'organo di indirizzo di cui all'art. 14, i cui componenti sono, pertanto, da considerare soggetti agli obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni in esso previsti.

SULLA PORTATA APPLICATIVA DELL'ARTICOLO 14 D. LGS. N° 33/2013 NELLE CAMERE DI COMMERCIO

Se, dunque, la peculiarità della genesi formativa dell'organo camerale denominato Consiglio può – per le ragioni sopra esposte – essere posta in secondo piano (rispetto alle considerazioni in merito all'esclusione dal campo di applicazione della norma in esame), tutt'altro ambito di riflessione tale peculiarità genera con riguardo all'individuazione della corretta applicazione degli obblighi posti dalla norma stessa.

Non vi è dubbio, infatti, che obiettivo delle innovazioni volute dalla legge delega n° 190/2012, prima, e dal decreto delegato n° 33/2013, poi, è stato principalmente quello di assicurare la più ampia conoscibilità delle aree di interesse afferenti i singoli soggetti chiamati a ricoprire cariche istituzionali (e precisamente quella di organo di indirizzo politico) all'interno delle pubbliche amministrazioni, in modo da consentire una sorta di "controllo sociale" sulla sussistenza – ed il mantenimento in costanza d'incarico – della necessaria imparzialità ed indipendenza nel perseguimento e nella cura dell'interesse pubblico che fa capo alla *mission* istituzionale dell'amministrazione o dell'ente nel quale si è inseriti.

Se questo è vero, sussiste una diversità ontologica degli organi di indirizzo camerale, come sopra individuati, rispetto agli omologhi organi delle altre entità pubbliche destinatarie della norma; diversità dovuta alla circostanza che i rispettivi componenti di detti organi sono diretta espressione dell'associazione imprenditoriale di appartenenza, designati da quest'ultima per far parte di un organismo che cura e rappresenta gli interessi delle imprese, dando vita – si ripete – ad un autogoverno della comunità imprenditoriale di riferimento secondo il regime dell'autonomia funzionale che caratterizza l'ordinamento giuridico delle Camere di commercio.

Gli stessi arrivano, quindi, a far parte dei consigli camerali con un processo genetico che ha già in sé esplicitata l'area di interesse servita, per così dire, dal designato, area che, invece, è tutta da conoscere – nelle intenzioni del legislatore, attraverso la pubblicazione di un insieme di dati riferiti alla persona ex art. 14 – nei riguardi di chi si sottopone ad un voto popolare per servire una comunità composta ed articolata di interessi o è nominato da organi politici all'interno di enti pubblici non economici.

Tale indubbia situazione fattuale richiede, si ritiene, un'attenta valutazione in ordine a quella che deve essere considerata l'adeguata applicazione degli obblighi insiti nella norma.

Non vi è dubbio, infatti, che – venendo in considerazione anche dati personali nell'ambito degli obblighi in questione – occorre considerare tutti i profili giuridici coinvolti, che non si esauriscono – come detto in apertura – in quelli testualmente desumibili dalle disposizioni in esame.

Va, peraltro, sottolineato che lo stesso decreto n° 33 impone che l'attuazione delle misure di trasparenza deve in ogni caso essere temperata con l'interesse costituzionalmente protetto alla tutela della riservatezza.

Giova, al riguardo, sottolineare che – stando agli insegnamenti della Corte di giustizia europea – non può riconoscersi alcuna automatica prevalenza dell'obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali (v., in tal senso, sentenza Commissione/Bavarian Lager, 29 giugno 2010, causa C-28/08 P, punti 75-79), anche qualora siano coinvolti, ad es., rilevanti interessi economici.

Di conseguenza, anche norme in materia di pubblicità e diffusione di dati personali, ancorché positivamente poste nell'ordinamento di uno dei Paesi facenti parte dell'Unione europea, devono essere vagliate alla luce dei principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza delle informazioni medesime rispetto ai fini che ne determinano l'acquisizione, in modo da accertare la compatibilità del precetto posto dalla norma nazionale con le norme dell'ordinamento comunitario, rispetto alle quali la prima, com'è noto, può considerarsi recessiva in caso di conflitto.

La delicatezza dell'individuazione dell'esatto temperamento degli interessi pubblici sottesi agli obblighi di trasparenza con quelli afferenti alla tutela della riservatezza risiede nel fatto che, laddove fosse riconosciuta l'illiceità del trattamento di tali dati alla luce della normativa sopra richiamata, i diversi soggetti che hanno determinato tale situazione (non escluso, si ritiene, il responsabile della trasparenza che avesse provveduto a segnalare ai soggetti competenti la mancanza dei dati stessi tra quelli da pubblicare) si troverebbero esposti al rischio concreto di dover risarcire il danno, anche non patrimoniale, subito dall'interessato.

Applicando tale griglia di osservazione alle informazioni elencate nel comma 1 dell'art. 14 più volte richiamato e riferite ai componenti dell'organo di indirizzo politico delle Camere di commercio, si ritiene che non sussistano particolari problemi con riguardo a quelle contenute nelle lettere ricomprese tra a) ed e) del comma medesimo; si tratta, infatti, di dati ed informazioni che riguardano direttamente l'incarico ricoperto (componente del consiglio camerale), ovvero altri incarichi in enti pubblici o privati o, comunque, con oneri a carico della finanza pubblica, la conoscenza dei quali è indispensabile per favorire il controllo sulla sussistenza di possibili conflitti di interesse, ovvero di agevolazioni conseguenti all'assunzione dell'incarico nella P.A., che possono incidere – potenzialmente – sull'imparzialità dell'esercizio della funzione presso quest'ultima o costituire un sintomo di *mala gestio* dell'incarico ricoperto.

Quanto, invece, alle informazioni richieste nella lett. f) del comma (dichiarazione concernente diritti reali su beni immobili o mobili registrati, le azioni di società e/o le quote di partecipazione in società, l'esercizio delle funzioni di amministratore o sindaco di società, copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti ad Irpef), si è dell'opinione che le stesse vadano oltre quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo di conoscibilità riferito alla particolare categoria degli amministratori camerali – delle cui caratteristiche, per così dire, "genetiche" si è detto - e non rispondano, pertanto, al principio di proporzionalità e non eccedenza sopra ricordato.

Esulano anche, si ritiene, dalle stesse gli elementi di pertinenza di cui si è detto, in quanto estendere l'area della conoscibilità alle vicende imprenditoriali di chi "non può che essere" imprenditore per entrare a far parte del consesso consiliare della Camera di commercio significa introdurre un obbligo in capo ad una persona fisica che attiene ad ambiti già assorbiti, per così dire, dal requisito di "candidabilità" alla copertura di uno dei posti nel Consiglio della stessa e, come tale, ultroneo e non giustificato. Questo a maggior ragione per le ulteriori informazioni riferite ad altre partecipazioni e cariche societarie, che allontanano ancor di più il dato richiesto dal fine della norma e, peraltro, finiscono per comportare conseguenze pregiudizievoli, potenziali ma alquanto significative.

Non va dimenticato, infatti, che il legislatore si limita a richiamare la legge del 1982 quanto alle informazioni richieste e da pubblicare, ma muta radicalmente – in linea con l'evoluzione tecnologica – la modalità attraverso la quale tale pubblicazione deve essere assicurata (sito web dell'amministrazione, in luogo del bollettino cartaceo della Presidenza del Consiglio, per quel che qui interessa).

Le informazioni in questione toccano – come detto - aspetti della posizione economico-patrimoniale individuale, la cui pubblicazione, mediante diffusione sul web, risulta essere di una tale invasività da creare non poche difficoltà, com'è intuibile, ad un imprenditore. Si tratta, infatti, di informazioni che – poste in modo indiscriminato nella disponibilità di chiunque, attraverso la rete – presentano il possibile rischio di un utilizzo distorto a danno degli interessati.

Tali aspetti non possono essere trascurati in sede di valutazione sulla compatibilità degli obblighi di pubblicazione afferenti i dati e le informazioni di cui alla lett. f) con i principi dell'ordinamento comunitario di cui si è detto.

In conclusione, con riguardo ai componenti i consigli camerali – quali organi di indirizzo politico, ai sensi della normativa generale fatta propria dal d. lgs. n° 33/2013 – i dati e le informazioni individuali da fornire alle Camere di commercio per la pubblicazione sul sito istituzionale delle medesime, ai sensi dell'art. 14 d. lgs. n° 33/2012, riguardano le fattispecie di cui alle lettere ricomprese da a) ad e) del primo comma dello stesso articolo, esulando – per quelli richiesti dalla lett. f) di quest'ultimo, vale a dire quelli afferenti la situazione patrimoniale – i requisiti di proporzionalità, pertinenza ed adeguatezza richiesti dalla normativa comunitaria e nazionale in materia di trattamento dei dati personali.

Roma, 2 ottobre 2013