



Delibera numero 1202 del 18.12.2019

Oggetto: applicabilità dell'art. 14, co. 1 lett. f), d.lgs. 33/2013 al Segretario e al Direttore generale negli enti locali.

Massima

Le funzioni del Direttore e del Segretario comunale o provinciale implicano l'esercizio di compiti propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane e strumentali, "ritenuti di elevatissimo rilievo", tipici delle figure dirigenziali di livello apicale, analogamente a quelle di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001, che, nell'ottica della sentenza della Corte Costituzionale n. 20/2019, sono presupposto per l'applicazione dell'art. 14, co. 1, lett. f). La recente sentenza della Corte Costituzionale n. 23/2019 ha confermato che il Segretario comunale è figura apicale che ha un delicato ruolo istituzionale. Al Segretario comunale o provinciale sono, infatti, attribuiti importanti compiti a garanzia dell'imparzialità dell'attività amministrativa.

Lo stretto coordinamento tra le figure di Segretario comunale o provinciale e di Direttore generale e l'organo di indirizzo politico costituisce ulteriore criterio da considerare per l'applicazione della norma in questione alle figure considerate.

Secondo le previsioni generali della legislazione nazionale o delle leggi regionali e dei regolamenti dei singoli enti locali, il Direttore e il Segretario comunale o provinciale sono posti, teoricamente, a capo di strutture complesse, quindi, di uffici di livello dirigenziale, generale o non generale e svolgono compiti di coordinamento e sovrintendenza delle attività relative alla gestione dell'ente, con riguardo a tutte le articolazioni interne.

Laddove in alcune realtà locali, il Segretario comunale o provinciale e, ove presente, il Direttore generale non risultino in concreto a capo di strutture con ulteriori articolazioni di uffici cui fanno capo figure dirigenziali, tale circostanza non può considerarsi una ragione valida per escludere l'applicazione degli obblighi in materia di trasparenza di cui all'art. 14, co. 1, lett. f) cit. In tale ultima ipotesi, potrebbe essere opportuno, semmai, riflettere sulla congruenza della struttura organizzativa degli enti locali rispetto alle previsioni normative.

Pertanto, al Segretario comunale o provinciale e, negli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti, al Direttore generale, ove nominato, sono applicabili le disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali di cui all'art. 14, co. 1, lett. da a) a f) e co. 1-bis del d.lgs. 33/2013.

Art. 14, co. 1, 1-bis, d.lgs. 33/2013

Parole chiave



Autorità Nazionale Anticorruzione

“art. 14, co. 1, lett. f)” “sentenza della Corte Costituzionale n. 20/2019” “obblighi di pubblicazione” “dichiarazioni reddituali e patrimoniali” “Direttore generale” “Segretario comunale o provinciale” “dirigenti apicali” “articolarioni” “uffici di livello generale e non”

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

Visto il decreto legislativo 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”*;

Vista la determinazione n. 241 dell’8 marzo 2017 *“Linee guida recanti indicazioni sull’attuazione dell’art. 14 del decreto legislativo n. 33/2013, recante: «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 del decreto legislativo 97/2016”*;

Viste le sentenze della Corte costituzionale n.ri 20 del 23 gennaio 2019 e 23 del 22 febbraio 2019;

Vista la delibera n. 586 del 26 giugno 2019 *“Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241 per l’applicazione dell’art. 14, co. 1-bis e 1-ter del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019”*;

Visto il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il *“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”*;

Visto il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante *“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”* e, in particolare, gli artt. 19, co. 3 e 4 e 27.

Considerato in fatto

Con la nota prot. n. 70303 del 9/09/2019 i RPCT dei Comuni di Trento, Rovereto, Pergine Valsugana, Arco e Riva del Garda hanno chiesto all’Autorità di fornire alcuni chiarimenti sulle corrette modalità di applicazione dell’art. 14, co. 1, lett. f) d.lgs. 33/2013 alla luce della sentenza della Corte Cost. 20/2019 e della delibera ANAC n. 586/2019, intervenuta per fornire indicazioni sul punto.

In particolare, è stato chiesto se gli obblighi di comunicazione e pubblicazione di cui alla lett. f) si applichino anche in quegli enti locali in cui il Direttore generale e il Segretario comunale o provinciale, considerati figure dirigenziali apicali, non risultano effettivamente a capo di articolazioni e strutture organizzative di secondo livello.

L’Autorità ritiene che per il quesito posto sia opportuno intervenire con la presente delibera di portata generale.

Ritenuto in diritto



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il quesito alla base della presente delibera attiene all'ambito di applicazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 rubricato "*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali*" e, in particolare, degli obblighi di pubblicazione aventi ad oggetto le dichiarazioni reddituali e patrimoniali (art. 14, co. 1, lett. f)) alla figura del Segretario comunale e provinciale e al Direttore generale negli enti locali.

Il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) indica all'art. 97 il ruolo e le funzioni del Segretario comunale e provinciale. A tale figura sono attribuiti compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti.

Si tratta di una figura dirigenziale cui sono attribuiti importanti compiti a garanzia dell'imparzialità dell'attività amministrativa.

Con specifico riferimento al Segretario, questi, tra l'altro:

a) sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando ai sensi dell'art. 108, co. 1, il Sindaco e il Presidente della provincia abbiano nominato il Direttore generale; partecipa con funzioni consultive e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione;

b) nel caso in cui l'ente non preveda responsabili dei servizi, esprime i pareri in ordine alla regolarità tecnica e contabile su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio che non sia mero atto di indirizzo;

c) roga, su richiesta dell'ente, i contratti nei quali l'ente è parte, autentica scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente; esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal Sindaco o dal Presidente della provincia; esercita le funzioni di Direttore generale laddove conferitegli.

Il successivo art. 108 detta la disciplina della figura del Direttore generale prevedendo che esso possa essere nominato dal Sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e dal Presidente della provincia. Il Direttore generale può essere nominato al di fuori della dotazione organica, con contratto a tempo determinato, e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi.

Sono attribuiti al Direttore generale sia l'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal Sindaco o dal Presidente della provincia, sia il compito di sovrintendere alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza.

Compete, tra l'altro, al Direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dall'art. 197, co. 2, lett. a) del TUEL, nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'art. 169. A tali fini, al Direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del Segretario del comune e della provincia.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il dettato normativo evidenzia che sia il Segretario comunale o provinciale che il Direttore generale rivestono una posizione apicale nell'ente locale e svolgono attività che implicano l'esercizio di rilevanti compiti propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane e strumentali. Viene, inoltre, in rilievo per ambedue le figure il rapporto fiduciario che li collega all'organo politico che conferisce la nomina.

Orientamenti dell'Autorità sull'applicazione dell'art. 14, co. 1, lett. f) del d.lgs. 33/2013

L'Autorità ha fornito indicazioni sull'attuazione dell'art. 14, co. 1, lett. f) del d.lgs. 33/2013, con riguardo ai dirigenti, con la determinazione n. 241¹ dell'8 marzo 2017 e, più recentemente, con la delibera n. 586 del 26 giugno 2019², adottata a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019³.

Nella delibera 586/2019 l'Autorità ha premesso l'iter argomentativo della pronuncia della Corte Costituzionale, la quale ha ravvisato nell'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. 165/2001, il parametro normativo di riferimento per l'individuazione degli incarichi di funzioni dirigenziali ai quali si applica il regime di trasparenza rafforzato di cui alla lett. f) dell'art. 14.

L'art. 19, infatti, individua due categorie di incarichi dirigenziali, quelli di Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente (comma 3) e quelli di funzione dirigenziale di livello generale (comma 4) *“la cui posizione e i cui compiti - propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane, strumentali e di spesa - di elevatissimo rilievo, rendono “non irragionevole” il mantenimento in capo agli stessi della trasparenza dei dati reddituali e patrimoniali di cui all'art. 14, co. 1, lett. f)”*.

Nella delibera è stato, però, osservato che una lettura attenta della pronuncia permette di comprendere che i dirigenti cui applicare l'art. 14, co. 1, lett. f) non siano solo e soltanto quelli che appartengono alle amministrazioni statali, cui rinviano i citati commi 3 e 4 dell'art. 19, ma sono individuabili anche nelle amministrazioni non statali, e, di conseguenza, anche nelle Regioni e negli enti locali.

Del resto, l'art. 27 del d.lgs. 165/2001 prevede per le pubbliche amministrazioni non statali, le Regioni e gli enti pubblici non economici, l'adeguamento ai principi dell'art. 4 e del capo II sulla dirigenza. L'art. 4 riguarda il principio di distinzione fra politica e amministrazione; il capo II, invece, è quello sulla dirigenza al cui interno vi è proprio l'art. 19 *“Incarichi di funzioni*

¹ *“Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 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 del d.lgs. 97/2016”*.

² Delibera recante *“Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241 per l'applicazione dell'art. 14, co. 1-bis e 1-ter del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019”*.

³ Sentenza con cui la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità, per violazione del principio di ragionevolezza e di eguaglianza, dell'art. 14, co. 1, sopra richiamato *“nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui alla [...] lettera f), [...] 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, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”* (§ 6).



Autorità Nazionale Anticorruzione

dirigenziali". Anche alle amministrazioni non statali, Regioni incluse, 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.

Il fatto che la Corte richiami una norma del d.lgs. 165/2001 come parametro unico di riferimento per graduare gli incarichi dirigenziali, quindi, *“non permette di escludere che la normativa, nei termini indicati dalla Corte, possa essere applicabile anche alle amministrazioni non statali”* (§ 2.2. delibera 586/2019).

Pertanto, il criterio adottato e desumibile dalla norma 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” - 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”* (§ 2.2. delibera 586/2019).

Applicabilità dell'art. 14, co. 1, lett. f), d.lgs. 33/2013, al Segretario e al Direttore generale negli enti locali

Ad avviso dell'Autorità il Segretario comunale o provinciale e il Direttore generale sono riconducibili alle figure di dirigenti di livello apicale, analogamente a quelle di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001.

Essi rivestono proprio quei compiti propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane, strumentali e di spesa *“ritenuti di elevatissimo rilievo”* che, nell'ottica della Corte Costituzionale, sono presupposto per l'applicazione dell'art. 14, co. 1, lett. f). Lo stretto coordinamento tra queste figure e l'organo di indirizzo politico costituisce ulteriore criterio da considerare per l'applicazione della norma in questione alle figure considerate.

Essi sono posti, inoltre, a capo, teoricamente, di strutture complesse, quindi, di uffici articolati al loro interno in uffici di livello dirigenziale, generale o non generale e svolgono specifici compiti di attuazione di indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa.

In particolare, il Segretario comunale o provinciale è figura che ricopre un importante ruolo a garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa. Tale dirigente, come già detto, svolge una serie di compiti, i principali dei quali sono di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi elettivi dell'ente, in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti. Questi sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando il sindaco abbia nominato il direttore generale.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Tali compiti e poteri consentono di ritenere il Segretario comunale o provinciale un dirigente apicale che ha un delicato ruolo istituzionale. Dal punto di vista dell'applicazione della disciplina della trasparenza dei dati reddituali e patrimoniali, ad avviso dell'Autorità, esso può essere ricondotto al parametro normativo di cui all'art. 19, co. 3, del d.lgs. 165/2001.

A conferma di tale assunto, si veda la recente sentenza della Corte costituzionale n. 23/2019, in merito all'applicabilità del meccanismo dello *spoil system* ai Segretari comunali, che, in più passaggi, ha affermato che il Segretario comunale *“è certamente figura apicale e altrettanto certamente intrattiene con il sindaco rapporti diretti, senza intermediazione di altri dirigenti o strutture amministrative”* (§ 5.2. della sentenza).

Il Direttore generale, invece, assolve ad una funzione di raccordo tra gli organi di governo dell'ente locale e la dirigenza, spettandogli il compito di dare attuazione agli indirizzi impartiti (e di perseguire gli obiettivi stabiliti) dagli organi politici di governo dell'ente sulla base delle direttive generali fissate dal sindaco o dal presidente della Provincia. Come già illustrato, compete al Direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi e la proposta del piano esecutivo di gestione. A tali fini, al Direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del Segretario del comune e della provincia.

Per quanto sopra, il Direttore generale appare essere titolare di funzione dirigenziale di livello generale al pari delle figure dirigenziali apicali di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001.

Pertanto, al Segretario comunale o provinciale e al Direttore generale, poichè rivestono una posizione apicale nell'ente locale e svolgono attività che implicano l'esercizio di rilevanti compiti propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane e strumentali, è applicabile, nell'ottica della Corte Costituzionale, l'art. 14, co. 1, lett. f).

Laddove in alcune realtà locali, il Segretario comunale o provinciale e, ove presente, il Direttore generale, non risultino in concreto, a capo di strutture con ulteriori articolazioni di uffici cui fanno capo figure dirigenziali, tale circostanza non può considerarsi una ragione valida per escludere l'applicazione agli stessi degli obblighi in materia di trasparenza di cui all'art. 14, co. 1, lett. f) cit.

Ai fini dell'individuazione dei dirigenti apicali, ciò che rileva è, infatti, quanto sopra indicato con riferimento ai poteri esercitati, ai rapporti con l'organo di indirizzo e, per ciò che concerne il criterio organizzativo, alla configurazione normativamente prevista.

A rilevare, cioè, sono le previsioni generali della legislazione nazionale o delle leggi regionali, nel caso delle regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, e i regolamenti dei singoli enti locali, ove prevedono espressamente l'esistenza di strutture organizzative interne che il Direttore generale e il Segretario comunale o provinciale, figure dirigenziali di livello apicale, debbono coordinare e dirigere.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Qualora nella concreta organizzazione ciò non si verifichi, il problema non può incidere sull'applicazione dell'art. 14 quanto, semmai, dar luogo a riflessioni ulteriori che riguardano la congruenza della struttura organizzativa rispetto alle previsioni normative.

Occorre, infine, ricordare quanto già chiarito dall'Autorità nelle delibere 241/2017 e 586/2019, ovvero che la dirigenza apicale nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti resta esclusa dall'applicazione degli obblighi di cui all'art. 14, co. 1, lett. f) del d.lgs. 33/2013, dovendo la stessa dare attuazione ai soli obblighi di pubblicazione indicati alle lett. da a) a e), del medesimo articolo.

Tutto ciò premesso e considerato

Delibera

- le funzioni del Direttore e del Segretario comunale o provinciale implicano l'esercizio di compiti propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane e strumentali, "ritenuti di elevatissimo rilievo", tipici delle figure dirigenziali di livello apicale, analogamente a quelle di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001, che, nell'ottica della sentenza della Corte Costituzionale n. 20/2019, sono presupposto per l'applicazione dell'art. 14, co. 1, lett. f). La recente sentenza della Corte Costituzionale n. 23/2019 ha confermato che il Segretario comunale è figura apicale che ha un delicato ruolo istituzionale. Al Segretario comunale o provinciale sono, infatti, attribuiti importanti compiti a garanzia dell'imparzialità dell'attività amministrativa.
- lo stretto coordinamento tra le figure di Segretario sopra citate e di Direttore generale e l'organo di indirizzo politico costituisce ulteriore criterio da considerare per l'applicazione della norma in questione alle figure considerate;
- secondo le previsioni generali della legislazione nazionale o delle leggi regionali e dei regolamenti dei singoli enti locali, il Direttore e il Segretario comunale o provinciale sono posti, teoricamente, a capo di strutture complesse, quindi, di uffici di livello dirigenziale, generale o non generale e svolgono compiti di coordinamento e sovrintendenza delle attività relative alla gestione dell'ente, con riguardo a tutte le articolazioni interne. Laddove in alcune realtà locali il Segretario comunale o provinciale e, ove presente, il Direttore generale non risultino in concreto a capo di strutture con ulteriori articolazioni di uffici cui fanno capo figure dirigenziali, tale circostanza non può considerarsi una ragione valida per escludere l'applicazione degli obblighi in materia di trasparenza di cui all'art. 14, co. 1, lett. f) cit. In tale ultima ipotesi, potrebbe essere opportuno, semmai, riflettere sulla congruenza della struttura organizzativa degli enti locali rispetto alle previsioni normative;
- pertanto, al Segretario comunale o provinciale e, negli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti, al Direttore generale, ove nominato, sono applicabili le disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di



Autorità Nazionale Anticorruzione

amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali di cui all'art. 14, co. 1, lett. da a) a f) e co. 1-bis del d.lgs. 33/2013.

Il presente provvedimento è trasmesso ai RPCT dei Comuni di Trento, Rovereto, Pergine Valsugana, Arco e Riva del Garda e pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositato presso la segreteria del Consiglio il 10 gennaio 2020

Il Segretario Maria Esposito