Anac

Delibera numero 174 del 21 febbraio 2018

Assemblea Regionale Siciliana – Obblighi di trasparenza - Applicabilità del d.lgs. n. 33/2013 agli organi consiliari delle Regioni a statuto speciale

Visto il d.lgs. 33/2013;
Visto l'appunto dell'Ufficio PNA e regolazione anticorruzione e trasparenza;

Il Consiglio dell'Autorità

Considerato in fatto
Nell'ambito dell'esercizio dell'attività di vigilanza dell'Autorità, è emersa l'esigenza di approfondire la questione concernente l'applicabilità della normativa in materia di trasparenza di cui al d.lgs. n.33/2013 all'Assemblea Regionale Siciliana (ARS), in quanto organo legislativo disciplinato dallo statuto speciale della Regione e dotato di propria autonomia normativa e organizzativa rispetto al Governo della Regione Siciliana. In particolare, in virtù dell'art. 4 dello statuto, all'Assemblea è riconosciuta una riserva di regolamento per la materia dell'auto-organizzazione e dell'amministrazione in senso stretto (cfr. Cass. SS.UU. ord. 3 marzo 2016, n. 4190). Le incertezze interpretative sono sorte anche alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (cfr. sentenze n. 85 e n. 86 del 2011), che ha affermato la non diretta applicabilità all'ARS del d.lgs. n. 165/2001 (Testo unico del pubblico impiego).

Ritenuto in diritto
Nell'affrontare la questione dell'applicabilità della normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza all'ARS, occorre innanzitutto tener presente che, ai sensi dell'art. 4 dello statuto, come sopra accennato, la stessa gode di una riserva di regolamento per la materia dell'auto-organizzazione e dell'amministrazione in senso stretto[1].
E' necessario osservare, tuttavia, che la medesima autonomia organizzativa connota anche gli organi consiliari delle altre Regioni, sia a statuto speciale che ordinario.[2] Il diritto di adottare propri regolamenti interni è, infatti, riconosciuto anche agli altri Consigli Regionali, sia delle Regioni a statuto speciale sia delle Regioni a statuto ordinario (cfr. art. 26, co. 2, statuto Regione Campania: "Il Consiglio regionale ha autonomia organizzativa e, nell'ambito dello stanziamento assegnatogli dal bilancio, autonomia amministrativa e contabile. Dispone di propri uffici dei quali si avvalgono l'Ufficio di presidenza, le commissioni, i gruppi consiliari ed i singoli consiglieri"; art. 22 statuto Regione Toscana: "Il Consiglio approva un regolamento interno di disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle attività consiliari"; art. 20, co. 2, statuto Regione Abruzzo: "Il Consiglio ha autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale, che esercita a norma dello Statuto, delle leggi e dei regolamenti adottati sulla base dei principi fissati dalla legge."; art. 19 statuto Regione Sardegna: "Il Consiglio regionale elegge, fra i suoi componenti, il Presidente, l'Ufficio di presidenza e Commissioni, in conformità al regolamento interno, che esso adotta a maggioranza assoluta dei suoi componenti.";art. 19 statuto speciale Regione Valle d'Aosta: "Il Consiglio regionale elegge, fra i suoi componenti, il Presidente, l'Ufficio di presidenza e le Commissioni, in conformità al regolamento interno, che esso adotta a maggioranza assoluta dei suoi componenti"; art. 18, co. 1, statuto Regione Friuli Venezia Giulia: "Il Consiglio regionale procede, come primo suo atto, alla costituzione dell'Ufficio di presidenza, con la elezione del Presidente, di due vicepresidenti e di segretari, secondo le norme che saranno stabilite nel regolamento interno del

Consiglio.”).
Tale profilo non appare pertanto idoneo a escludere l’ARS dall’applicazione della normativa nazionale in materia di trasparenza.
Al riguardo, si fa presente che il principale riferimento normativo per stabilire se gli organi regionali, sia delle Regioni a statuto speciale, sia delle Regioni a statuto ordinario, siano tenuti agli obblighi di trasparenza ai sensi del d.lgs. 33/2013, è innanzitutto l’art. 2-bis che definisce l’ambito soggettivo di applicazione del decreto. Il co. 1 dell’art. 2-bis specifica che per “*pubbliche amministrazioni*” si intendono quelle di cui all’art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001 tra cui sono espressamente ricomprese le Regioni. Nel d.lgs. 33/2013, il rinvio al d.lgs. 165/2001 è, dunque, operato dal legislatore esclusivamente per la identificazione dei soggetti tenuti al rispetto della disciplina sulla trasparenza.
Di conseguenza, non rileva l’argomento offerto dal Responsabile per la trasparenza dell’ARS all’ANAC sulla base delle considerazioni svolte nelle pronunce nn. 85 e 86 del 2011 dal Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana, secondo il quale le disposizioni del d.lgs. 165/2001 non sono direttamente applicabili alle procedure concorsuali dell’ARS, tenuto conto del fatto che l’assunzione del personale dell’Assemblea è regolata da regolamenti speciali, ai sensi dell’art. 166 del regolamento interno dell’Assemblea.
Inoltre, giova rammentare che, ai sensi dell’art. 1, co. 15, della l. 190/2012 e dell’art. 1, co. 3, del d.lgs 33/2013, la trasparenza è intesa quale livello essenziale delle prestazioni erogate dalle pubbliche amministrazioni a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell’art. 117, secondo comma lett. m) della Costituzione. Dunque essa deve essere garantita su tutto il territorio nazionale e non residuano margini per disciplinare la materia in modo difforme a livello regionale, al di sotto dei livelli minimi fissati nella normativa statale.
Per le Regioni a statuto speciale, il legislatore ha poi effettuato una valutazione alla luce della particolare autonomia che le connota laddove ha disposto, all’art. 49, co. 4, del d.lgs. 33/2013, non modificato dal d.lgs. 97/2016, che *“*Le Regioni a Statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano possono individuare forme e modalità di applicazione del presente decreto in ragione della peculiarità dei propri ordinamenti”.
Tale previsione è da intendersi riferita esclusivamente alle “forme e modalità” attuative delle disposizioni in materia di trasparenza contenute nel suddetto decreto. Di tanto l’Anac ha dato conto anche nella determinazione n. 1310 del 28 dicembre 2016 «Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016». Nella determinazione si è precisato che “Resta fermo quindi che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano possono individuare forme e modalità di applicazione del decreto in ragione della peculiarità dei propri ordinamenti. Si evidenzia al riguardo che, anche alla luce dell’esperienza maturata dall’Autorità nell’esercizio della attività di vigilanza e controllo sul rispetto degli obblighi di trasparenza, tale previsione è da intendersi riferita esclusivamente alle «forme e modalità» attuative delle disposizioni in materia di trasparenza contenute nel d.lgs. 33/2013.” (§1.4).
Ciò comporta che non possono essere ammesse, comunque, deroghe alle disposizioni del d.lgs. 33/2013 che abbiano l’effetto di limitare o condizionare i contenuti degli obblighi di trasparenza. Né, tanto meno, appare legittima l’esclusione dall’applicazione del d.lgs. 33/2013 dell’organo consiliare, seppure dotato di autonomia organizzativa e amministrativa disciplinata dallo statuto speciale.
Si fa presente, altresì, che nella determinazione n. 241 dell’8 marzo 2017, «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», l’Autorità haespressamente indicato, tra i titolari di incarichi politici nelle regioni, oltre al presidente e ai componenti della giunta, anche i componenti del consiglio.

Pertanto, in base a quanto sopra esposto

Delibera

considerato che, ai sensi dell'art.1, co. 15, della l. 190/2012 e dell'art. 1, co. 3, del d.lgs. 33/2013, la trasparenza dell'attività amministrativa integra l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle pubbliche amministrazioni, a norma dell'art. 117, secondo comma lett. m) della Costituzione, ritiene che sia le Regioni a statuto ordinario sia le Regioni a statuto speciale e i rispettivi organi legislativi ed esecutivi debbano rispettare le disposizioni del d.lgs. 33/2013.
In conformità a quanto previsto all'art. 49, co. 4, le Regioni a statuto speciale possono individuare "*forme e modalità"* attuative delle disposizioni del d.lgs. 33/2013, ma non derogare ai contenuti degli obblighi previsti dal medesimo decreto, non residuando margini per disciplinare la materia a livello regionale al di sotto dei livelli minimi fissati dalla normativa statale.
L'Assemblea Regionale Siciliana è pertanto tenuta al rispetto degli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013 ed è sottoposta alla vigilanza di ANAC ai sensi, in particolare, dell'art. 45 del d.lgs. 33/2013.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 8 marzo 2018
Il Segretario Maria Esposito

Formato pdf 141 kb

[1]"L'Assemblea regionale elegge nel suo seno il Presidente, due Vice Presidenti, i Segretari dell'Assemblea e le Commissioni permanenti, secondo le norme del suo regolamento interno, che contiene altresì le disposizioni circa l'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea regionale"

[2] Analogamente, la tutela privilegiata apprestata dall'art. 122 Cost., co. 4, richiamata nell'ordinanza della Cassazione civile, Sezioni Unite, n. 4190/2016, è a favore dei consiglieri regionali con riferimento sia alle Regioni a statuto ordinario sia alle Regioni con statuto speciale (I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni), a tutela dell'esercizio delle primarie funzioni (legislativa, di indirizzo politico e di controllo) delle quali l'organo regionale di rappresentanza politica è investito.