

Delibera n. 747 del 10 novembre 2021

Oggetto: Indicazioni di carattere generale sulla pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 dei dati relativi alle autovetture di servizio delle pubbliche amministrazioni e sull'introduzione di misure specifiche di prevenzione della corruzione

Riferimenti normativi

Legge 6 novembre 2012, n. 190

Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, artt. 5, co. 2, 5-bis e 7-bis, co. 3

DPCM 25 settembre 2014

Massima

Il d.lgs. 33/2013 non prevede una specifica disposizione sulla pubblicazione dei dati delle auto di servizio in possesso delle amministrazioni.

Tali dati possono essere comunque pubblicati come *"dati ulteriori"* nella sezione *"Amministrazione Trasparente"* alla sotto sezione *"Altri contenuti"*, ai sensi dell'art. 7-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013.

I dati oggetto di pubblicazione possono essere quelli previsti dall'art. 4 dPCM 25 settembre 2014, ossia il numero, l'elenco e le specifiche delle autovetture di servizio a qualunque titolo utilizzate.

Si raccomanda inoltre alle amministrazioni di valutare, in sede di predisposizione dei propri PTPCT, di programmare nell'ambito dell'area di rischio attinente alla *"Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio"* misure specifiche per presidiare eventuali usi impropri delle auto di servizio e di svolgere un attento monitoraggio sull'attuazione delle misure introdotte.

Parole chiave

"auto di servizio", *"uso esclusivo"*, *"uso non esclusivo"*, *"razionalizzazione della spesa pubblica"*, *"trasparenza"*, *"pubblicazione"*, *"dati ulteriori"*, *"prevenzione della corruzione"*, *"uso improprio"*, *"area di rischio corruttivo"*, *"misure specifiche"*

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Vista

la legge 6 novembre 2012, n. 190 *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*;

Visto

il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*, e, in particolare, l'art. 7-bis *"Riutilizzo dei dati pubblicati"*, co. 3, sulla pubblicazione di dati, informazioni e documenti ulteriori a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, da attuarsi nel rispetto dei limiti indicati dall'art. 5-bis e previa anonimizzazione dei dati personali ivi presenti;

Viste

le leggi 28 dicembre 1991, n. 421 "Rifinanziamento di interventi in campo economico" e 23 dicembre 1996, n. 662 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" sul censimento richiesto alle amministrazioni relativo alle autovetture in dotazione e alle modalità di utilizzo e gestione adottate;

Visti

il DPCM 11 aprile 1997, rubricato "Utilizzo delle autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche" e la successiva Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 1998 sulle "Autovetture di servizio in dotazione alle amministrazioni civili dello Stato ed agli enti pubblici non economici" recanti criteri di razionalizzazione dell'uso delle autovetture per l'individuazione di un sistema alternativo rispetto a quello della gestione diretta degli autoveicoli;

Vista

la legge 4 maggio 1998, n. 133 "Incentivi ai magistrati trasferiti (l. . .) d'ufficio a sedi disagiate e introduzione delle tabelle infradistrettuali" e, in particolare, l'art. 7, co. 3 che esclude dalla disciplina di cui all'art. 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, le autovetture conferite al personale di magistratura ai fini della tutela e della sicurezza, o ad altri soggetti, incaricati di funzioni giudiziarie, esposti a pericolo;

Visto

Il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività", convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e, in particolare l'art. 6, co. 14, che fissa, a decorrere dal 2011, un limite di spesa pari all'80% di quella sostenuta nell'anno 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi da parte delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, di cui all'elenco ISTAT, incluse le autorità indipendenti;

Viste

le indicazioni circa la gestione e il corretto utilizzo delle autovetture di servizio fornite dal Dipartimento della funzione pubblica nelle direttive 11 maggio 2010 n. 6 avente ad oggetto "Utilizzo delle autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche" e 28 marzo 2011 n. 6 "Misure di contenimento e razionalizzazione della spesa delle pubbliche amministrazioni - Utilizzo delle autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche";

Visto

il d.l. 24 aprile 2014, n. 66, "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale", convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89, e l'obbligo previsto all'art. 15, a decorrere dal 1° maggio 2014, di contenere le spese per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture nonché per l'acquisto di buoni taxi, entro il limite del 30% della spesa sostenuta nell'anno 2011;

Visto

Il DPCM il 25 settembre 2014, "Determinazione del numero massimo e delle modalità di utilizzo delle autovetture di servizio con autista adibite al trasporto di persone", emanato in attuazione dell'art. 15, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, con cui all'art. 4 "Censimento delle autovetture di servizio" viene previsto un obbligo di comunicazione entro il 31 dicembre di ogni anno, in via telematica al DFP, sulla base dell'apposito questionario, e di pubblicazione sui propri siti istituzionali, ai sensi del d.lgs. 33/2013, del numero e delle specifiche delle autovetture di servizio a qualunque titolo utilizzate;

Considerata

la segnalazione trasmessa ad ANAC in data 13 settembre 2021 relativa a presunte condotte illecite poste in essere in materia di utilizzo improprio dell'autovettura di servizio;

Vista

l'istruttoria congiunta svolta dall'Ufficio PNA e regolazione anticorruzione e trasparenza (URAC) e dall'Ufficio Vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza (UVMACT) sulla disciplina applicabile in merito al corretto utilizzo delle auto di servizio;

Vista

la conseguente decisione del Consiglio nell'adunanza del 10 novembre 2021, con cui è stata disposta la predisposizione di una delibera di carattere generale per fornire indicazioni circa la pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei dati relativi alle autovetture di servizio delle pubbliche amministrazioni ai sensi del d.lgs. n. 33/2013;

Considerato in fatto

L'Autorità nella propria attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza ha dovuto affrontare questioni relative agli utilizzi impropri di auto di servizio.

Ciò premesso, l'Autorità ha ritenuto opportuno svolgere un approfondimento al fine di fornire sul tema alcune indicazioni di carattere generale in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione.

Considerato in diritto

La disciplina relativa alle auto di servizio in dotazione alle pubbliche amministrazioni è prevista in numerose disposizioni di legge e in atti di indirizzo a carattere generale adottati in via principale dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Complessivamente, essa è volta a razionalizzare e ridurre i costi sostenuti per l'utilizzo di suddette autovetture.

Di seguito si illustrano i principali riferimenti normativi sulla disciplina delle autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche.

La legge 28 dicembre 1991, n. 421 "Rifinanziamento di interventi in campo economico" e 23 dicembre 1996, n. 662 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" avevano previsto che le pubbliche amministrazioni effettuassero un censimento delle autovetture in dotazione e sulle modalità di utilizzo e gestione adottate, con il fine di ridurre inizialmente il numero complessivo di autovetture, per poi, successivamente, dismettere la gestione diretta dei veicoli ed eventualmente affidarla, previa analisi tecnico-economica, a società private.

Con il DPCM 11 aprile 1997, rubricato "Utilizzo delle autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche" e con la successiva Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 1998 sulle "Autovetture di servizio in dotazione alle amministrazioni civili dello Stato ed agli enti pubblici non economici" erano stati previsti criteri di razionalizzazione dell'uso delle autovetture, cui le amministrazioni dovevano attenersi per individuare un sistema alternativo rispetto a quello della gestione diretta degli autoveicoli.

La normativa vigente in materia di autovetture in uso alle amministrazioni – da individuarsi principalmente nell'art. 2 della legge 662/1996 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" commi da 118 a 124 – prevede due diversi tipi di attribuzioni delle citate auto: ad uso esclusivo e ad uso non esclusivo.

L'uso esclusivo è concesso alle sole autorità politiche e ad alcuni categorie di funzionari pubblici individuati con riferimento alla salvaguardia delle esigenze funzionali di servizio e di sicurezza personale.

L'uso in via non esclusiva, invece, può essere previsto da ciascuna amministrazione tramite l'adozione di un apposito provvedimento in favore dei soggetti preposti a specifici uffici.

L'uso delle autovetture di servizio è concesso per le sole esigenze di servizio del titolare, ivi compresi gli spostamenti verso e dal luogo di lavoro.

Sono escluse dall'applicazione del regime citato le autovetture protette assegnate al personale di magistratura ai fini della tutela e della sicurezza, o ad altri soggetti, incaricati di funzioni giudiziarie, esposti a pericolo (cfr. art. 7, co. 3 della legge n. 133/1998).

Al fine di rendere maggiormente effettive le disposizioni citate, il Dipartimento della funzione pubblica (DFP) ha fornito indicazioni e chiarimenti circa la gestione e il corretto utilizzo delle autovetture di servizio in due direttive: quella dell'11 maggio 2010 n. 6 avente ad oggetto "Utilizzo delle autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche" e quella del 28 marzo 2011 n. 6 "Misure di contenimento e razionalizzazione della spesa delle pubbliche amministrazioni - Utilizzo delle autovetture in dotazione alle amministrazioni pubbliche".

L'obiettivo di entrambe le direttive era quello di avviare un processo di dismissione del parco autovetture in una logica di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica.

Le direttive invitavano le amministrazioni ricomprese nell'elenco annuale pubblicato dall'ISTAT a compilare un questionario – allegato ad esse – al fine di procedere ad un censimento delle autovetture in dotazione delle pubbliche amministrazioni (prendendo rispettivamente in considerazione il periodo 2008-2009 (direttiva 6/2010) e quello 2009-2010 (direttiva 6/2011).

Gli ultimi interventi normativi in materia sono stati volti a razionalizzare le modalità di utilizzazione dei veicoli, al fine di ridurre significativamente i costi sostenuti per il relativo servizio.

Ci si riferisce in particolare all'art. 6, co. 14 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, recante *"Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività"*, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e all'art. 15 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, *"Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale"*, convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89.

Le due discipline hanno fissato precisi limiti di spesa, con decorrenze diverse, per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi da parte delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, di cui all'elenco ISTAT, incluse le autorità indipendenti.

In attuazione del secondo dei citati interventi normativi, è stato adottato il DPCM 25 settembre 2014, *"Determinazione del numero massimo e delle modalità di utilizzo delle autovetture di servizio con autista adibite al trasporto di persone"*, che impone alle pubbliche amministrazioni, nonché alle regioni e agli enti locali, di comunicare entro il 31 dicembre di ogni anno, in via telematica al DFP, sulla base di un apposito questionario, il numero, l'elenco e le specifiche delle autovetture di servizio a qualunque titolo utilizzate. La norma prevede altresì un obbligo di pubblicazione dei medesimi dati sui siti istituzionali degli enti suddetti, ai sensi del d.lgs. 33/2013 (cfr. art. 4 del DPCM 2014 citato).

Alla luce della ricostruzione normativa svolta, risulta che sia il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri a svolgere un ruolo primario in materia di regolamentazione sul corretto utilizzo delle autovetture in dotazione delle pubbliche amministrazioni cui si aggiunge il diverso compito di verifica sul rispetto della normativa di contenimento della spesa pubblica che compete invece alla Corte dei Conti. Il DFP, in particolare, oltre ad adottare specifiche direttive, cura e gestisce la compilazione dei questionari annuali poi somministrati alle amministrazioni per il censimento delle auto di servizio e pubblica nel proprio sito istituzionale, nella sezione *"Articoli"* gli esiti del censimento permanente delle auto della PA e del relativo monitoraggio attraverso rapporti annuali e tabelle sintetiche. La compilazione dei questionari utili ai fini di suddetto censimento annuale avviene da parte delle PA – previa registrazione – mediante l'accesso all'area riservata del portale disponibile sul sito www.censimentoautopa.gov.it. Alla luce dello stato di emergenza da COVID19, il DFP e FormezPA hanno prorogato dal 30 giugno al 20 luglio 2021 il termine entro il quale le PA devono comunicare loro i dati delle autovetture di servizio a qualunque titolo utilizzate, utili per aggiornare il censimento e il relativo monitoraggio.

Non spettano invece ad ANAC poteri di regolazione e di vigilanza sul corretto utilizzo delle autovetture di servizio delle pubbliche amministrazioni.

Giova considerare peraltro che nessuna norma del d.lgs. 33/2013 prevede la pubblicazione dei dati sulle auto di servizio. Rimane fermo, però, quanto previsto dal DPCM 25 settembre 2014 che, come già visto, dispone all'art. 4 citato, la pubblicazione sui siti istituzionali, ai sensi del d.lgs. 33/2013, del numero, dell'elenco e delle specifiche delle autovetture di servizio a qualunque titolo utilizzate.

Le disposizioni del DPCM 25 settembre 2014, sopra citato, si configurano quali norme di rango secondario per le quali non è prevista una diretta vigilanza dell'ANAC.

In assenza tuttora di una disposizione di legge, i contenuti del DPCM possono comunque orientare l'interprete al fine di ridurre ipotesi di cattiva amministrazione.

Ad avviso dell'Autorità, pertanto, i dati concernenti il numero e le specifiche delle autovetture di servizio a qualunque titolo utilizzate dalle amministrazioni è opportuno siano pubblicati come *"dati ulteriori"* nella sezione *"Amministrazione Trasparente"* alla sotto sezione *"Altri contenuti"*, ai sensi dell'art. 7-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013.

La pubblicazione di tali dati contribuisce ad assicurare la conoscenza del modo in cui le risorse pubbliche vengono utilizzate, in linea con il concetto di trasparenza intesa 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 perseguitamento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche (cfr. art. 1 d.lgs. 33/2013).

Va ricordato che la pubblicazione dei "dati ulteriori" deve essere attuata nei limiti degli interessi pubblici e privati di cui all'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013 e previa anonimizzazione dei dati personali ivi presenti. Ciò nell'ottica di tutelare il diritto alla riservatezza di coloro che possono fruire delle auto di servizio.

Fermo quanto sopra, è opportuno rammentare che, in ogni caso, con riferimento a tali dati è possibile l'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato di cui agli artt. 5, co. 2, e 5-bis del d.lgs. 33/2013.

Da ultimo, in un'ottica di completezza, si forniscono alcune precisazioni sulle possibili misure per la prevenzione della corruzione relative all'utilizzo delle autovetture di servizio.

Come già ricordato nella parte in fatto, la segnalazione ricevuta da ANAC si riferisce all'uso improprio dell'auto di servizio. Siffatta condotta, oltre ad essere presidiata da norme penali (ad esempio quelle sul peculato d'uso, ai sensi dell'art. 314, co. 2 c.p), è anche manifestazione di cattiva gestione e di uso inappropriato di risorse pubbliche.

Si raccomanda, pertanto, alle amministrazioni di valutare, in sede di predisposizione dei propri PTPCT, di programmare nell'ambito dell'area di rischio attinente alla "Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio" misure specifiche per presidiare eventuali usi impropri e di svolgere un attento monitoraggio sull'attuazione delle misure introdotte.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA

- il DPCM il 25 settembre 2014, "Determinazione del numero massimo e delle modalità di utilizzo delle autovetture di servizio con autista adibite al trasporto di persone", prevede per le pubbliche amministrazioni, nonché per le regioni e gli enti locali, la pubblicazione sui propri siti istituzionali, ai sensi del d.lgs. 33/2013, e la comunicazione in via telematica al DFP, del numero, dell'elenco e delle specifiche delle autovetture di servizio a qualunque titolo utilizzate dalle amministrazioni (cfr. art. 4 del DPCM 2014 citato);
- tale DPCM è fonte di rango secondario e in quanto tale non rientra direttamente sotto la vigilanza dell'ANAC. In assenza di una specifica disposizione di legge nel d.lgs. 33/2013 circa la pubblicazione dei dati sulle auto di servizio, i contenuti del DPCM possono comunque orientare l'interprete;
- i dati sulle autovetture di servizio e relativo utilizzo da parte dei soggetti legittimati (numero, elenco e specifiche) è opportuno siano pubblicati come "dati ulteriori" ai sensi dell'art. 7-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013 nella sotto-sezione di "Amministrazione Trasparente" "Altri contenuti". Tale pubblicazione va fatta nel rispetto dei limiti di cui all'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013 previa anonimizzazione dei dati personali ivi presenti;
- tenuto conto che i possibili usi impropri delle auto di servizio possono configurare anche condotte assistite da norme penali (ad esempio art. 314, co. 2 c.p, sul peculato d'uso), e che, in ogni caso, essi costituiscono manifestazione di cattiva gestione e di uso improprio di risorse pubbliche, si raccomanda alle amministrazioni di valutare, in sede di predisposizione dei propri PTPCT, di programmare nell'ambito dell'area di rischio attinente alla "Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio" misure specifiche per presidiare eventuali usi impropri e di svolgere un attento monitoraggio sull'attuazione delle misure introdotte.

Il presente provvedimento è pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio il 22 novembre 2021

Per Il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente