

---

# Regime sanzionatorio per gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni

---

di [Vincenzo Mirra](#)

Publicato il 22 Aprile 2015

la trasparenza, da un punto di vista giuridico, costituisce uno strumento volto ad assicurare l'attuazione dei principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni da un punto di vista economico, rappresenta un quantum concorrenziale a garanzia del libero mercato

## 1. Premessa.

Lo spunto per la trattazione dell'argomento in questione ci viene dalla delibera ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) n. 10 del 21 gennaio 2015<sup>1</sup> concernente la *“Individuazione dell'autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni relative alla violazione di specifici obblighi di trasparenza (art. 47 del decreto legislativo 33/2013)”* che argomenta:

- sugli obblighi di pubblicazione per i quali è previsto uno specifico regime sanzionatorio, di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*<sup>2</sup>;
- sulla delibera n.144/2014<sup>3</sup> della stessa ANAC, recante *“Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni”*.

Relativamente al menzionato decreto legislativo, l'articolo 14, *“Obblighi di pubblicazione concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico”*, **al comma 1**, dispone:

*«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) 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. 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'articolo 7».

Al **comma 2** si prevede poi che:

*“Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati cui al comma 1 entro tre mesi dalla elezione o dalla nomina e per i tre anni successivi dalla cessazione del mandato o dell'incarico dei soggetti, salve le informazioni concernenti la situazione patrimoniale e, ove consentita, la dichiarazione del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, che vengono pubblicate fino alla cessazione dell'incarico o del mandato. Decorso il termine di pubblicazione ai sensi del presente comma le informazioni e i dati concernenti la situazione patrimoniale non vengono trasferiti nelle sezioni di archivio”.*

Mentre l'articolo 47 del medesimo decreto “Sanzioni per casi specifici”, prevede:

- **al comma 1** che: *“La mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all'articolo 14, concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, nonché tutti i compensi cui da diritto l'assunzione della carica, dà luogo a una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della mancata comunicazione e il relativo provvedimento è pubblicato sul sito internet dell'amministrazione o organismo interessato”;*
- **al comma 2** che: *“La violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 22, comma 2, dà luogo ad una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della violazione. La stessa sanzione si applica agli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il proprio incarico ed il relativo compenso entro trenta giorni dal conferimento ovvero, per le indennità di risultato, entro trenta giorni dal percepimento”.*
- **al comma 3**, infine, stabilisce che: *“Le sanzioni di cui ai commi 1 e 2 sono irrogate dall'autorità amministrativa competente in base a quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689”.*

## 2. Il regime sanzionatorio.

I titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di poteri di indirizzo politico, come individuati ai sensi della delibera ANAC n. 144/2014, sono tenuti a comunicare, al momento dell'assunzione in carica, ai fini della pubblicazione, al Responsabile della trasparenza, o ad altro soggetto individuato nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità o in altra disposizione interna a ciascuna amministrazione, i seguenti dati:

- la situazione patrimoniale complessiva;
- la titolarità di imprese;
- le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado;
- tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica.

La mancata o incompleta comunicazione dei suddetti dati comporta, a carico del responsabile della mancata comunicazione, l'applicazione della sanzione pecuniaria da 500 a 10.000 euro e la pubblicazione del provvedimento sanzionatorio sul sito internet dell'amministrazione o dell'organismo interessato, così come al descritto articolo 47, comma 1.

Nessuna sanzione è, invece, applicabile:

- nei confronti del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, in quanto il legislatore ha subordinato la diffusione dei relativi dati a un espresso consenso da parte dei medesimi;
- per il soggetto tenuto alla pubblicazione di tali dati che, pur avendoli ricevuti, non abbia provveduto a pubblicarli. In tale ipotesi, il soggetto inadempiente potrà essere sanzionato per violazione degli obblighi di trasparenza, di cui all'art. 46 del citato decreto legislativo.

Anche le amministrazioni hanno obblighi specifici: sono tenute a pubblicare ed aggiornare annualmente, relativamente agli enti pubblici vigilati, enti di diritto privato in controllo pubblico e società partecipate<sup>4</sup> (di cui all'articolo 22, comma 1, lettere da a) a c), menzionato decreto legislativo), i seguenti dati: ragione sociale, misura della eventuale partecipazione dell'amministrazione, durata dell'impegno, onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari, incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo.

In mancanza, come prevede il menzionato articolo 47, comma 2, prima parte, si applica la sanzione pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile.

Lo stesso dicasi per gli amministratori societari che omettono di comunicare ai soci pubblici, ai fini della pubblicazione sul sito istituzionale di ciascun socio pubblico e con le stesse modalità di cui al primo cpv del presente paragrafo, il proprio incarico ed il relativo compenso entro trenta giorni dal conferimento

ovvero, per le indennità di risultato, entro trenta giorni dal percepimento (articolo 47, comma 2, seconda parte).

### **3. L'autorità competente all'irrogazione della sanzione secondo la delibera ANAC 66/2013.**

Nell'articolo 47, comma 3, del decreto legislativo in argomento si legge: *“Le sanzioni di cui ai commi 1 e 2 sono irrogate dall'autorità amministrativa competente in base a quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689”*.

In sostanza la norma opera un generico rinvio alla legge 689/1981, dimostrandosi carente sotto il profilo della corretta formulazione ed in palese contrasto con il principio di stretta legalità che permea il sistema sanzionatorio.

L'ANAC, nelle more di un intervento legislativo chiarificatore, con la delibera n. 66/2013, ha fornito una propria chiave di lettura della normativa, puntando l'accento sulla necessità, da parte di ciascuna amministrazione di adottare un regolamento in cui individuare, sulla base dei principi di cui agli articoli 17 e 18 della legge n. 689/1981, i soggetti competenti all'istruttoria dei procedimenti sanzionatori e quelli competenti all'irrogazione delle sanzioni.

In sostanza ogni amministrazione dovrebbe emanare un proprio regolamento per disciplinare il procedimento sanzionatorio, ripartendo le competenze, in conformità con i principi base di cui alla citata legge 689/1981, tra i quali quello:

- sui criteri di applicazione delle sanzioni;
- del contraddittorio con l'interessato;
- della separazione funzionale tra l'ufficio che compie l'istruttoria e quello competente all'irrogazione della sanzione.

In ogni regolamento deve essere indicato il soggetto deputato ad istaurare il procedimento sanzionatorio e quello che poi, di fatto, emanerà la sanzione, individuati tra i dirigenti o i funzionari dell'ufficio di disciplina.

Nelle more dell'adozione del regolamento, gli enti sono comunque tenuti ad indicare il responsabile dell'una e dell'altra fase del procedimento sanzionatorio.

In mancanza, le due competenze saranno devolute, rispettivamente, al Responsabile della prevenzione della corruzione e al Responsabile dell'ufficio disciplina che opereranno secondo i criteri indicati al precedente cpv.

L'articolo 49, secondo comma, del più volte citato decreto legislativo, demanda al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disciplinare, con propri decreti, le modalità di applicazione delle disposizioni del decreto in questione gli organi di indirizzo politico dei Ministeri e della Presidenza del

Consiglio dei Ministri.

Tale soluzione, come sottolineato dalla delibera n. 66/2013, da un lato può favorire l'uniformità della disciplina nei confronti dei componenti del governo nazionale e la semplicità del relativo processo decisionale; dall'altro lato, trova un suo fondamento normativo nello stesso articolo 95 della Costituzione e nella attribuzione che esso fa al Presidente del Consiglio del potere di mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo.

Nelle more dell'adozione dei citati decreti, i Responsabili della trasparenza vigileranno sull'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, segnalando all'ANAC i casi di mancato o ritardato inadempimento.

#### **4. L'autorità competente all'irrogazione della sanzione a seguito della a recente evoluzione normativa.**

Il decreto-legge n. 90/2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha introdotto una serie di significative modifiche in materia di anticorruzione e trasparenza, intesa come accessibilità totale delle informazioni.

Tra le più significative, vale la pena evidenziare:

- il ruolo ed i poteri dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, alla quale sono state attribuite competenze, sia di vigilanza che di regolazione, in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, prima attribuite al Dipartimento della Funzione Pubblica.

L'autorità, a titolo esemplificativo, può irrogare direttamente sanzioni pecuniarie in caso di mancata adozione dei programmi triennali per la trasparenza e l'integrità, oltre che dei piani triennali di prevenzione della corruzione e dei codici di comportamento<sup>5</sup>;

- i compiti, affidati al Presidente dell'ANAC,
- con riferimento specifico alle sanzioni (di cui all'articolo 47 del decreto legislativo n. 33/2013), il potere di segnalare all'autorità amministrativa competente le violazioni in materia di comunicazione delle informazioni e dei dati e di obblighi di pubblicazione, ai fini dell'esercizio del potere sanzionatorio;
- di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza dei lavori relativi alla Grande Opera Milano EXPO 2015 nonché il potere di proposta ai prefetti di adozione di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione, di cui agli articoli 30 e 32<sup>6</sup>, decreto-legge n. 90/2014.

Di fatti il legislatore, con la normativa in discussione, ovvero la legge n. 190/2012, il decreto legislativo n. 33/2013 e il decreto-legge n. 90/2014, ha ottenuto importanti obiettivi:

- individuare, con la creazione dell'ANAC, un forte presidio a livello centrale per la prevenzione della corruzione, come anche sottolineato nell'atto di organizzazione del 29 ottobre 2014 della stessa Autorità;
- ottimizzare la trasparenza quale strumento per la prevenzione della corruzione in linea con gli altri paesi europei. Infatti, l'articolo 24-bis del decreto-legge n. 90/2014 ha ampliato notevolmente la platea dei soggetti tenuti all'osservanza delle regole sulla trasparenza inserendo le autorità amministrative indipendenti, gli enti pubblici anche economici nonché le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico;
- considerare la trasparenza, intesa quale accessibilità totale delle informazioni da pubblicare sui siti web, strettamente collegata alla prevenzione della corruzione e materia di competenza statale, sulla cui attuazione vigila la più volte citata Autorità.

Il Legislatore ha in più di un'occasione ribadito la qualificazione della trasparenza come livello essenziale delle prestazioni, come si evidenzia dalla seguente normativa:

- articolo 1, comma 15, legge n. 190/2012, dal quale si desume anche la competenza statale, secondo cui ai *“fini della presente legge la trasparenza dell'attività amministrativa costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione”*;
- articolo 1, comma 36, stessa legge, ove è scritto che *“le disposizioni di cui al decreto legislativo adottato ai sensi del comma 35 integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione”*;
- articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 33/2013, nel quale si specifica che i contenuti del decreto delegato integrano l'individuazione del *“livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai fini di trasparenza, prevenzione, contrasto alla corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione”*.

Detto ciò, appare chiaro che, per un'uniforme applicazione sul territorio nazionale della trasparenza e di ciò che consegue, essa non debba subire limitazioni o condizionamenti da parte della normativa territoriale.

Conseguentemente, secondo la delibera n.144/2014, il decreto-legge n. 90/2014 ha rafforzato sia il sistema di vigilanza sulla trasparenza proprio dell'ANAC, alla quale sono stati conferiti i relativi poteri senza operare distinzioni con riguardo ai destinatari del controllo: amministrazioni centrali, di livello territoriale ovvero enti di diritto privato; sia, la disciplina della trasparenza come livello essenziale di prestazione, sottraendola all'autonoma iniziativa regionale e locale.

Non dimenticando però che regioni ed enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, possono legiferare per garantire livelli ulteriori e più elevati di tutela, come specificatamente previsto dall'articolo

1, comma 9, lett. f) della legge n. 190/2012, secondo cui le amministrazioni, tra i contenuti dei piani triennali di prevenzione della corruzione, indicano “*specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge*”.

La citata delibera chiarisce che anche per l'interpretazione della disciplina sanzionatoria prevista dall'articolo 47, comma 3, del decreto legislativo n. 33/2013, è necessario muovere dal riconoscimento della competenza statale in materia di trasparenza, con ciò fornendo un orientamento diverso rispetto a quello fornito con la delibera n. 66/2013, secondo la quale ciascuna amministrazione era obbligata ad adottare un proprio regolamento al fine di disciplinare il procedimento sanzionatorio.

*“Detta delibera comporta un'attuazione eterogenea del regime sanzionatorio sul territorio in ragione di scelte effettuate autonomamente da ogni singolo ente o amministrazione, con possibili conseguenze sia di non effettività dell'applicazione delle sanzioni, che di violazione del principio di uguaglianza rispetto alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni”*.

La conclusione indica che spetta ancora all'ANAC, nell'esercizio delle funzioni di controllo e vigilanza in materia di trasparenza ad essa attribuite, il potere di avviare il procedimento sanzionatorio ai sensi della legge 689/1981.

Nell'ambito di tale procedimento, l'articolo 19, comma 7, del decreto-legge n. 90/2014 consente al Presidente dell'Autorità di segnalare le violazioni di cui all'articolo 47, comma 1 e 2 del decreto legislativo n. 33/2013, “*all'autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni ai sensi dalla legge n. 689/1981*”.

Detta autorità non direttamente identificata, può essere individuata, in base a quanto detto sulla normativa relativa alla trasparenza e della legge 689/1981, nel prefetto del luogo in cui si verificano le violazioni.

L'articolo 17 dell'appena menzionata legge chiarisce che spetta al Prefetto, in assenza di altri uffici sul territorio e qualora non sia stata esercitata la facoltà del pagamento in misura ridotta, l'irrogazione della sanzione definitiva.

La norma crea un collegamento tra Presidente dell'ANAC ed i Prefetti, ma non può dirsi un caso isolato infatti anche il citato articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 opera in maniera analoga, per l'adozione di misure sanzionatorie *latu sensu* per la straordinaria gestione, per il sostegno e il monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione.

Per suffragare la tesi fino ad ora esposta viene citato anche l'articolo 1, comma 735, della legge 27 dicembre 2006, n. 296:

*“Gli incarichi di amministratore delle soci età di cui ai commi da 725 a 734 conferiti da soci pubblici e i relativi compensi sono pubblicati nell'albo e nel sito informatico dei soci pubblici a cura del responsabile individuato da ciascun ente. La pubblicità è soggetta ad aggiornamento semestrale. La violazione dell'obbligo di pubblicazione è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria fino a 10.000 euro, irrogata dal Prefetto nella cui circoscrizione ha sede la società. La stessa sanzione si applica agli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il proprio incarico ed il relativo compenso entro trenta giorni dal conferimento ovvero, per le indennità di risultato di cui al comma 725, entro*

*trenta giorni dal percepimento”.*

Una fattispecie sanzionatoria analoga a quella descritta dall'articolo 47, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013.

## **5. Il procedimento sanzionatorio**

Sulla base di quanto appena detto e da quanto emerge dalla delibera n. 10 del 21 gennaio 2015, spetta all'ANAC avviare il procedimento sanzionatorio per le violazioni di cui all'articolo 47, comma 1 e 2, del decreto legislativo n. 33/2013, con l'accertamento, le contestazioni e le notificazioni di cui agli articoli 13 e 14 della legge n. 689/1981 ai fini del pagamento in misura ridotta (articolo 16, della medesima legge).

Qualora non venga esercitata la facoltà del pagamento in misura ridotta, il compito del Presidente dell'Autorità, come precedentemente detto (articolo 19, comma 7, del decreto-legge n. 90/2014), è quello di darne comunicazione al Prefetto del luogo ove sono state accertate le violazioni per l'irrogazione della sanzione definitiva (articolo 18, legge n. 689/1981).

Il Prefetto, successivamente alla chiusura del procedimento sanzionatorio, ne comunica l'esito al Presidente dell'ANAC ed all'amministrazione, all'ente o all'organismo interessato anche ai fini della pubblicazione sul sito istituzionale, come previsto dall'articolo 47, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013.

L'articolo 49 del decreto appena citato dispone che le sanzioni in argomento si applicano *“a partire dalla data di adozione del primo aggiornamento del Programma triennale della trasparenza e, comunque, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore”* del decreto legislativo n. 33/2013.

Di conseguenza, a decorrere da tali date, la mancata pubblicazione e/o comunicazione che configurano l'inadempimento sono da considerarsi presupposto per l'avvio del procedimento sanzionatorio.

Per ciò che concerne l'irrogazione delle sanzioni agli organi governativi, in ragione della speciale posizione costituzionale del Governo, si ribadisce quanto già detto delibera n. 66/2013 ovvero un rinvio a quanto previsto dall'articolo 49, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013:

*“con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sono determinate le modalità di applicazione delle disposizioni del presente decreto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in considerazione delle peculiarità del relativo ordinamento ai sensi degli articoli 92 e 95 della Costituzione”.*

Si prende spunto per evidenziare che la delibera n. 10 del 21 gennaio 2015 regola il procedimento sanzionatorio in maniera diversa rispetto a quanto già previsto dalla delibera n. 66/2013, conseguentemente la stessa ANAC ha proposto una disciplina transitoria che tenga conto del principio generale del *tempus regit actum*.

Quindi, per i procedimenti:

- conclusi, intendendosi quelli in cui è stata chiusa l'istruttoria e gli atti siano già stati trasmessi all'ufficio competente ad irrogare la sanzione, si applicano le disposizioni previste dai regolamenti

di ogni amministrazione o ente adottati ai sensi della delibera n. 66/2013;

- che, alla data di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della delibera n. 10 del 21 gennaio 2015, sono stati avviati ma con la fase istruttoria non ancora conclusa, i relativi atti dovranno essere trasferiti dal Responsabile della trasparenza dell'amministrazione o dell'ente all'ANAC che provvederà agli accertamenti e alle contestazioni secondo quanto detto nel presente paragrafo.

22 aprile 2015

Fabrizio Stella e Vincenzo Mirra

1 Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – Serie Generale del 5 febbraio 2015.

2 Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – Serie Generale del 5 aprile 2013.

3Per un approfondimento, ci sia consentito il rinvio, degli stessi Autori, ad *“Anticorruzione e PA: gli obblighi di pubblicazione e trasparenza”*, in questa rivista, il 31 marzo 2015

4 Con l'esclusione delle società partecipate da amministrazioni pubbliche, quotate in mercati regolamentati e loro controllate (art. 22 comma 6 Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33)

5 Per un approfondimento, ci sia consentito il rinvio, degli stessi Autori, ad *“Il potere sanzionatorio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione”*, in questa rivista il 12 febbraio 2015.

6 Per un approfondimento, ci sia consentito il rinvio, degli stessi Autori, ad *“Lotta alla corruzione: tutte le novità”*, in questa rivista l’1 settembre 2014.