



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

ATTO DI SEGNALAZIONE N. 1

del 14 gennaio 2025

concernente la proposta di modifica normativa dell'art. 47 del decreto legislativo n. 33 del 2013
con attribuzione all'Autorità del potere sanzionatorio di cui agli artt. 15, co. 3 e art. 15-bis co. 2.

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 16 del 14 gennaio 2025

ATTO DI SEGNALAZIONE N. 1 DEL 14 gennaio 2025

concernente la proposta di modifica normativa dell'art. 47 del decreto legislativo n. 33 del 2013 con attribuzione all'Autorità del potere sanzionatorio di cui agli artt. 15, comma 3 e art. 15-bis comma 2 del medesimo decreto.

Approvato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 14 gennaio 2025

Premessa

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) - nell'ambito del potere di riferire al Parlamento sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia di trasparenza riconosciute dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, all'art. 1, co. 2, lett. f) - con il presente atto vuole segnalare al Governo e al Parlamento una serie di criticità applicative riferite ad alcune disposizioni del d.lgs. 33/2013 (decreto trasparenza), anche al fine di adottare dei correttivi che rendano più efficaci ed effettive le disposizioni normative vigenti.

Ci si riferisce in particolar modo all'art. 47 *Sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici* e alla possibilità di applicarlo alle ipotesi di violazioni degli artt. 15 *Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza* e 15-bis *Obblighi di pubblicazione concernenti incarichi conferiti nelle società controllate*, fattispecie queste finora escluse dal potere sanzionatorio di ANAC e sostanzialmente connesse a profili di responsabilità disciplinare interni all'amministrazione/ente.

Il quadro normativo: le sanzioni di cui agli artt. 15, co. 3 e 15-bis, co. 2 del d.lgs. 33/2013 e l'omessa indicazione del soggetto tenuto ad irrogarla

L'art. 15-bis "*Obblighi di pubblicazione concernenti incarichi conferiti nelle società controllate*" del d.lgs. 33/2013 impone alle società a controllo pubblico, nonché alle società in regime di amministrazione straordinaria, con esclusione delle società quotate e delle loro controllate, la pubblicazione degli incarichi di collaborazione, di consulenza o di natura professionale, ivi inclusi quelli arbitrali. Tali incarichi devono essere pubblicati entro trenta giorni dal conferimento e per i due anni successivi alla loro cessazione.

Per ciascun titolare di incarico la norma dispone la pubblicazione di diversi dati¹ e, nei casi di mancata pubblicazione di detti dati relativamente ad incarichi per i quali è previsto un compenso, esclude l'efficacia del pagamento stesso (la pubblicazione è quindi una condizione di efficacia).

¹ Si tratta di: a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, l'oggetto della prestazione, la ragione dell'incarico e la durata; b) il curriculum vitae; c) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, nonché agli incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali; d) il tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e il numero di partecipanti alla procedura.

Inoltre, la norma prevede che “In caso di omessa o parziale pubblicazione, il soggetto responsabile della pubblicazione ed il soggetto che ha effettuato il pagamento sono soggetti ad una sanzione pari alla somma corrisposta” (art. 15-bis, comma 2).

Analoga sanzione è prevista all’art. 15, co. 3 del d.lgs. 33/2013 che reca gli obblighi di pubblicazione posti in capo alle pubbliche amministrazioni con riguardo agli incarichi di collaborazione e consulenza conferiti². Anche in questo caso, sebbene con una formulazione non identica a quella dell’art. 15-bis, co. 2, si disciplina una sanzione nei confronti del dirigente che ha disposto il pagamento in assenza della necessaria pubblicazione dei dati previsti per i consulenti e collaboratori - irrogabile all’esito del procedimento disciplinare - la cui entità è commisurata all’importo del compenso percepito dal soggetto che ha ricevuto l’incarico di collaborazione o consulenza.

Dispone, infatti, il comma 3 che “in caso di omessa pubblicazione di quanto previsto al comma 2, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l’ha disposto, accertata all’esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrano le condizioni di cui all’articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.”

Posti i relativi distinguo tra le disposizioni degli artt. 15, co. 3 e 15-bis, co. 2, presumibilmente riconducibili alla differente disciplina del conferimento degli incarichi di consulenza nella pubblica amministrazione e nella società partecipate, con regole e limiti più stringenti nel primo caso che nel secondo, elemento comune ad entrambe è la previsione della stessa sanzione pecuniaria vale a dire il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta.

Nonostante tale previsione sanzionatoria, le norme non stabiliscono il soggetto deputato ad irrogarla.

L’art. 47 e le sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici

Come è noto, l’art. 47 del d.lgs. n. 33/2013 disciplina una serie di sanzioni amministrative per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici³. Il comma 3 del medesimo art. 47 attribuisce all’Autorità Nazionale Anticorruzione il potere di irrogazione di tali sanzioni.

² Si tratta di: a) gli estremi dell’atto di conferimento dell’incarico; b) il curriculum vitae; c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

³ Ad oggi le sanzioni riguardano sia ipotesi di mancata comunicazione che pubblicazione e si riferiscono alle seguenti 4 fattispecie: -la mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all’articolo 14 (situazione patrimoniale complessiva, titolarità di imprese, partecipazioni azionarie, compensi), punita con una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della mancata comunicazione e con la pubblicazione del relativo provvedimento sul sito internet dell’amministrazione/ente; -la mancata comunicazione ai sensi dell’articolo 14, comma 1-ter (emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica), punita - nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione - con una sanzione amministrativa consistente nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell’indennità di risultato, ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell’indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza e con la pubblicazione del provvedimento nel sito internet dell’amministrazione o dell’organismo interessati; -la mancata pubblicazione dei dati di cui all’articolo 4-bis (risorse pubbliche), comma 2, punita - nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione - con una sanzione amministrativa uguale a quella prevista per l’art. 14, co. 1-ter; -la mancata pubblicazione di cui all’articolo 22 (enti pubblici vigilati, controllati, partecipati), comma 2, punita, nei confronti del responsabile della pubblicazione, con la decurtazione dal 30 al 60 per cento dell’indennità di risultato ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell’indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza

Giova rammentare che tale disposizione, nella sua originaria formulazione, non indicava il soggetto che doveva irrogarle. Il comma 3 del cit. art. 47 stabiliva, infatti, che le sanzioni «sono irrogate dall'autorità amministrativa competente in base a quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689». ANAC aveva ritenuto che il mero e generico rinvio alla l. 689/1981 risultasse carente, considerata l'esigenza di individuare correttamente l'autorità competente all'adozione delle misure afflittive, tenendo conto anche del principio di stretta legalità che informa il sistema sanzionatorio e dell'impossibilità di seguire un'applicazione "analogico-estensiva" dell'art. 47 d.lgs. 33/2013 alle fattispecie di cui agli artt. 15 e 15-bis.

Solo a seguito dell'atto di segnalazione al Governo e al Parlamento n. 2 del 11/02/2015 *"Individuazione dell'autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni per la violazione di specifici obblighi di trasparenza di cui all'art. 47 del d.lgs. 33/2013"*, il legislatore - colmando così la lacuna normativa - aveva modificato la formulazione del comma 3 che oggi individua chiaramente ANAC come il soggetto competente ad irrogare le sanzioni.

Tuttavia, tra le fattispecie indicate dall'art. 47 non sono menzionate quelle di cui agli artt. 15, comma 3 e 15-bis comma 2 e, pertanto, persiste anche con riferimento a dette disposizioni la lacuna normativa relativa all'individuazione del soggetto deputato all'irrogazione delle sanzioni connesse alla pubblicazione dei dati dei titolari di incarichi di consulenza e collaborazione.

Osservazioni

ANAC - anche in considerazione del fatto che in generale ai sensi dell'art. 45, co 4 d.lgs. 33/2013 il mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione costituisce illecito disciplinare - ha finora ritenuto che la sanzione di cui all'art. 15, in quanto irrogata all'esito di un procedimento disciplinare, (e così pure quella dell'art. 15-bis) sia una sanzione disciplinare (cfr. delibera ANAC 670 del 17 luglio 2019) che fa capo alla singola amministrazione/ente.

Il fatto che le amministrazioni/enti difficilmente avviano procedimenti disciplinari al proprio interno nei confronti dei responsabili della mancata pubblicazione e/o dei responsabili della liquidazione dei compensi ha di fatto reso mai o poco attuate queste previsioni normative.

Allo stato, pertanto, le disposizioni di cui all'art. 15, comma 3 e art. 15-bis, comma 2 risultano - nei fatti - poco efficaci, nonostante le ulteriori gravi conseguenze connesse alla omessa pubblicazione dei dati relativi ai consulenti e collaboratori e alla omessa comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica, che rappresentano condizioni di efficacia dell'atto e della liquidazione dei relativi compensi.

Tutto ciò premesso, stante l'attuale formulazione dell'art. 47, non sussistono poteri di natura sanzionatoria di ANAC in materia, potendo l'Autorità solo limitarsi ad esercitare poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di obblighi di pubblicazione, secondo quanto disposto dall'art. 45 del d.lgs. 33. Non è mai stata, inoltre, ipotizzata un'applicazione "analogico-estensiva" dell'art. 47 d.lgs. 33/2013 alle sanzioni in esame, stante il principio di stretta legalità delle sanzioni amministrative.

Del resto, al fine di dare attuazione alle sopra menzionate disposizioni, una interpretazione sistematica degli artt. 15, 15-bis e 47 farebbe propendere per l'attribuzione del potere sanzionatorio di cui trattasi in capo ad ANAC.

Da un lato, infatti, il legislatore è già intervenuto a modificare l'art. 47, comma 3 individuando nella scrivente Autorità il soggetto istituzionale deputato ad irrogare sanzioni per violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici, tenuto conto dei poteri di accertamento e di vigilanza che l'Autorità stessa esercita in materia di trasparenza. Dall'altro lato, già allo stato ANAC - nello svolgimento della propria attività di controllo in ordine alla violazione degli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 15 e 15-bis - non si limita all'accertamento delle responsabilità connesse a tali inadempienze, ma provvede a darne notizia alla Corte dei conti e all'Ufficio dell'ente vigilato per i procedimenti disciplinari e per la verifica di ulteriori responsabilità nonché per l'adozione dei provvedimenti conseguenti.

In conclusione, la modifica normativa dell'art. 47 consentirebbe di attribuire tale competenza sanzionatoria ad ANAC, al pari delle altre fattispecie per le quali ANAC gode di un potere sanzionatorio espressamente riconosciuto dal legislatore. ANAC potrebbe così avviare un proprio procedimento autonomo e distinto rispetto a quello disciplinare interno all'amministrazione/ente rispetto alle fattispecie in esame.

L'Autorità segnala

quindi l'opportunità di una modifica normativa che, con intervento sull'art. 47 d.lgs. n. 33/2013, operi nella disposizione un rinvio alle sanzioni indicate dagli artt. 15 e 15-bis del medesimo decreto, riconducendole in tal modo alla competenza dell'Autorità, nel testo che di seguito si propone:

“Art. 47. Sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici

1. 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 dà 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.

1-bis. La sanzione di cui al comma 1 si applica anche nei confronti del dirigente che non effettua la comunicazione ai sensi dell'articolo 14, comma 1-ter, relativa agli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica. Nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui al medesimo articolo si applica una sanzione amministrativa consistente nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato, ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza, ed il relativo provvedimento è pubblicato nel sito internet dell'amministrazione o dell'organismo interessati. La stessa sanzione si applica nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui all'articolo 4-bis, comma 2.

2. La violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 22, comma 2, dà luogo ad una sanzione amministrativa in carico al responsabile della pubblicazione consistente nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza. 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.

2-bis. La violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 15, co. 3, dà luogo ad una sanzione amministrativa in capo al dirigente che ha disposto il pagamento, pari alla somma corrisposta.

2-ter. La violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 15-bis co. 2, dà luogo ad una sanzione amministrativa in capo al soggetto responsabile della pubblicazione ed al soggetto che ha effettuato il pagamento, pari alla somma corrisposta.

3. Le sanzioni di cui al presente articolo sono irrogate dall'Autorità nazionale anticorruzione. L'Autorità nazionale anticorruzione disciplina con proprio regolamento, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni”.

Approvato dal Consiglio nella seduta del 14 gennaio 2025

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 28 gennaio 2025
Il Segretario Laura Mascali

Atto firmato digitalmente