amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Obblighi di pubblicazione e sanzioni: il caso dei consulenti e dei collaboratori.

di Federica Lombardi

(Ricercatrice presso l'Università degli Studi della Campania *Luigi Vanvitelli*)

Sommario

1. Premessa. 2. La pubblicazione obbligatoria. 3. Gli obblighi di pubblicazione delle informazioni relative a consulenti e collaboratori. 4. La vigilanza sull'attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza. 5. Le sanzioni per la violazione degli obblighi di pubblicazione e, in particolare, per la violazione dell'art. 15, d.lgs. 33/2013. 6. Osservazioni conclusive.

Abstract

In the italian legal system Public administrations must publish documents, policies and informations to allow citizens to control the administration. Italian legislation regulates also the specific sanctionig and supervisory activity for failure to comply. In particoular, the article 15 of d.lgs. 33/2013 regulates the publication obligations of consultants and collaborators and provides for significant penalties in the event of non-compliance. This disposition is not clear and has generated several perplexities

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

1. *Premessa.*

Il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, adottato su delega della l. 6 novembre 2012, n. 190[1] disciplina gli obblighi di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni (d'ora in poi pp.aa.) e di tutti i soggetti indicati nell'art. 2 *bis*.

Tale decreto ha introdotto diversi strumenti funzionali alla piena realizzazione della trasparenza, in particolare imponendo ai suoi destinatari una serie di onerosi obblighi di pubblicazione, ai quali corrispondono alcuni diritti riconosciuti ai cittadini, che hanno la possibilità di far valere le proprie pretese conoscitive, in caso di omessa pubblicazione, attraverso il diritto di accesso civico semplice[2].

La trasparenza[3], intesa come «accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalla pubblica amministrazione» (art. 1, co. 1, d.lgs. 33/2013), è rivolta a realizzare molteplici fini: anzitutto, la tutela dei diritti dei cittadini[4] e la promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa[5]; ma soprattutto il controllo diffuso da parte della generalità dei consociati sull'operato della p.a.[6], in ossequio al quale, mediante «i dati disponibili nel sito istituzionale, in sostanza, i cittadini dovrebbero essere messi nella condizione di controllare il funzionamento e l'utilizzo delle risorse», in tal modo esercitandosi «un controllo da far valere nelle diverse sedi, legali e democratiche, in primo luogo in termini di *accountability*»[7].

Proprio per consentire ai cittadini di esercitare il controllo in parola, il legislatore ha selezionato le informazioni, i dati e i documenti che devono essere obbligatoriamente pubblicati nella sezione «Amministrazione trasparente» dei siti dei vari soggetti obbligati[8].

---

[1] Si v. art. 1, co. 35 e 36, l. 190/2012.

[2] Così E. CARLONI, *L'amministrazione aperta: regole strumenti limiti dell'*open government, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, p. 242.

[3] Come messo in rilievo da F. MERLONI, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione*, in B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 17 ss., p. 18, la trasparenza è vocata a prevenire la eventuale *maladministration*, costituendo «un fondamentale mezzo per consentire l'emersione dei fenomeni corruttivi e per mantenere la giusta "pressione" dei cittadini sul corretto e imparziale svolgimento dell'azione amministrativa (e sui comportamenti imparziali dei funzionari)».

[4] Sul punto si v. B. PONTI, *La trasparenza ed i suoi strumenti: dalla pubblicità all'accesso generalizzato*, in ID. (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 25 ss., 32.

[5] L'art. 1, co. 1, d.lgs. 33/2013, prima della modifica subìta con l'entrata in vigore del d.lgs. 97/2016, ometteva il riferimento, quale scopo della stessa, alla tutela dei cittadini e alla promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa. In proposito, si v. quanto osservato da A. CORRADO, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, ESI, Napoli, 2018, p. 11.

[6] Finalità che invece l'art. 24, co. 3, l. 7 agosto 1990, n. 241 espressamente preclude all'accesso.

[7] Così E. CARLONI, *I principi del codice della trasparenza* in B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa* cit., pp. 29 ss., 37.

[8] In merito alla definizione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza sia consentito rinviare a F. LOMBARDI, *La problematica definizione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di dati, informazioni e documenti previsti dal d.lgs. 33/2013*, in *www.federalismi.it*, n. 15, 2019.

ISSN 2036-7821

Particolare interesse destano gli obblighi relativi ai dati e alle informazioni dei «Consulenti e collaboratori», disciplinati, per le pp.aa., dall'art. 15, d.lgs. 33/2013[9], anzitutto per l'incertezza applicativa della disposizione; ma pure per l'ulteriore adempimento che 'accompagna' l'obbligo in parola (ossia la comunicazione delle informazioni e dei dati raccolti al Dipartimento della Funzione pubblica)[10]; nonché per le rilevanti sanzioni (di competenza dell'ANAC) previste in caso di inadempimento.

Nel presente lavoro, dopo aver illustrato sinteticamente la disciplina degli obblighi di pubblicazione e dell'attività di vigilanza e sanzionatoria ad essi connessa, lo studio si concentrerà sull'analisi dell'art. 15, d.lgs. 33/2013, al fine di far emergere le difficoltà relative all'applicazione di tale disposizione e, in un'ottica *de iure condendo*, di proporre una possibile modifica legislativa per rendere l'adempimento più agevole nella 'comprensione' e nella concretizzazione così da garantire una maggiore effettività.

2. La pubblicazione obbligatoria

Con l'evolversi del pacchetto normativo cd. anticorruzione la trasparenza viene a realizzarsi principalmente attraverso lo strumento della pubblicità[11]. Il d.lgs. 33, così modificato dal d.lgs. 97, impone – come accennato – la pubblicazione nei siti istituzionali di alcuni significativi «documenti, informazioni o dati» concernenti l'organizzazione e l'attività amministrativa[12].

---

[9] L'art. 15 *bis* individua invece gli obblighi di pubblicazione relativamente al conferimento deli incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, relativamente alle società controllate.

[10] Si v. art. 15, co. 2, d.lgs. 33/2013 e art. 53, co. 14, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

[11] Ciò a differenza del passato, in quanto nella l. 241/1990 la trasparenza si risolve principalmente, benché non completamente, nel diritto di accesso. Con la l. 190 la trasparenza è destinata a realizzarsi per lo più attraverso «la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali» (art. 1, co. 15). In merito al rapporto tra pubblicazione e prevenzione della corruzione amministrativa si v. S. VILLAMENA, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) e il suo coordinamento con istituti consimili*, *www.federalismi.it*, n. 23, 2016.

[12] Come osserva A. BONOMO, *La pubblicità sostitutiva mediante banche dati centralizzate*, in B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa* cit., pp. 239 ss., 243, il sistema di pubblicità «si colloca tra i meccanismi della trasparenza cd. attiva, intesa come attività di diffusione posta a carico delle singole amministrazioni in attuazione di un "dovere informativo" attivo, in cui i poteri pubblici non si limitano a rendere accessibili le informazioni in loro possesso, ma promuovono di loro iniziativa la conoscenza di sé e dei propri atti presso la comunità, in ottemperanza ad un dovere pubblico di diffusione dei dati da essi detenuti». Il d.lgs. 33/2013, così come modificato dal d.lgs. 97/2016, elenca una serie di obblighi di pubblicazione. Esso dedica: l'art. 12 agli «*obblighi di pubblicazione concernenti atti di carattere normativo e amministrativo generale*»; il Capo II (artt.13-28) agli «*obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni*»; il Capo III (artt. 29-31) agli «*obblighi di pubblicazione concernenti l'uso delle risorse pubbliche*»; il Capo IV (artt. 32-36) agli «*obblighi di pubblicazione concernenti le prestazioni offerte e i servizi erogati*»; e, infine, il Capo V (artt. 37-42) agli «*obblighi di pubblicazione in settori speciali*». Per un commento alle disposizioni in parola si v. A. CORRADO, *Regime di pubblicità e obblighi di*

ISSN 2036-7821

Affinché la pubblicazione sia effettivamente in grado di perseguire obiettivi di trasparenza, è tuttavia indispensabile il rispetto di accorgimenti idonei a garantire la corretta lettura delle informazioni[13]. Ecco perchè il legislatore prescrive una serie di caratteri che queste ultime «devono possedere per corrispondere alle aspettative dell'utenza [...] e alle finalità per le quali l'informazione è divulgata, ovvero "tutelare i diritti fondamentali e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"»[14].

Dunque, i documenti, le informazioni e i dati devono essere resi disponibili in modo tale da consentirne l'agevole e comprensibile fruizione da parte degli utenti. La loro pubblicazione, pertanto, deve avvenire secondo gli *standard* di qualità previsti dall'art. 6, il quale impone alle pp.aa. di assicurare – senza che ciò possa costituire valido motivo per omettere o ritardare la «pubblicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti» (co. 2) – «l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità secondo quanto previsto dall'articolo 7»[15].

Giusta l'art. 7, i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria debbono essere diffusi «in formato di tipo aperto» e «sono riutilizzabili». A questo proposito occorre precisare che il concetto di 'riutilizzabilità', non diversamente da quello di *open data*, è emerso soprattutto grazie alla individuazione della «funzione informativa e conoscitiva delle amministrazioni pubbliche diffusa

---

pubblicazione, in ID., *Conoscere per partecipare* cit., pp. 45 ss., 55 ss.; B. PONTI a cura di, *Nuova trasparenza amministrativa* cit.

[13] L.A. COLARUSSO, *La riforma degli obblighi di pubblicazione è vera semplificazione*, in P. CANAPARO (a cura di), *La trasparenza della pubblica amministrazione dopo la Riforma Madia*, a cura di, Dike giuridica editrice, Roma, 2016, 135 ss., 154-155.

[14] Così D. MARONGIU, *Qualità, durata e modalità di erogazione della pubblicazione*, in B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa* cit., pp. 215 ss., 217. Su questi aspetti si v. anche E. CARLONI, *I principi del codice della trasparenza* cit., pp. 49 ss.; E. MENICHETTI, *Tutela e valorizzazione del patrimonio informativo pubblico*, in F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'e-government*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 153 ss. Sul ruolo della *data quality* si v., in particolare, R.Y. WANG, D.M. STRONG, *Beyond Accuracy: What Data Quality Means to Data Consumers*, *Journal of Management Information Systems*, 1996, pp. 5 ss.

[15] La previsione relativa alla conformità all'originale dei documenti riproduce quanto già disposto dall'art. 54, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, il quale stabilisce che «le pubbliche amministrazioni garantiscono che le informazioni contenute sui siti siano conformi e corrispondenti alle informazioni contenute nei provvedimenti amministrativi originali dei quali si fornisce comunicazione tramite il sito». Per quel che concerne la qualità dei dati da pubblicare, sono state fornite indicazioni in merito dall'ANAC nella delibera 28 dicembre 2016, n. 1310, pp. 9 ss., che richiama a propria volta anche l'allegato 2 alla delibera ANAC 4 luglio 2013, n. 50 (avente ad oggetto «*Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016*»). La pubblicazione delle informazioni in maniera difforme rispetto agli *standard* qualitativi indicati comporta la conseguente responsabilità delle pp.aa. inadempienti sulla quale si v. D. MARONGIU, *Qualità, durata e modalità di erogazione della pubblicazione* cit., p. 219. Sul tema si v. anche D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, www.federalismi.it, n. 5, 2016.

ISSN 2036-7821

[…] e autonoma rispetto alle altre funzioni amministrative». Detta funzione – è stato sottolineato dalla dottrina – «ha evidenziato il crescente valore economico e sociale dei dati e delle informazioni» e la conseguente strumentalità della trasparenza, oltre che alla prevenzione della corruzione, anche «alla circolazione e alla diffusione dei dati e delle informazioni pubbliche ai fini di liberare nuova conoscenza collettiva, attraverso il lavoro di elaborazione e rielaborazione che i cittadini, generalmente intesi, possono svolgere»[16].

Il 'riutilizzo', quindi, integra un vero e proprio diritto connesso alla conoscibilità. Esso può riguardare, per un verso, i documenti, i dati e le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria[17], e, per altro verso, i documenti e i dati conoscibili attraverso l'accesso civico *generalizzato* (art. 7 *bis*, co. 1)[18].

Per quanto concerne invece il regime temporale della pubblicazione, l'art. 8, d.lgs. 33[19], prescrive che i dati, i documenti e le informazioni sono pubblicati per cinque anni, decorsi i quali non v'è l'obbligo, come precedentemente previsto, di trasferirli in distinte sezioni del sito di archivio[20]; detti dati, documenti e informazioni sono comunque conoscibili attraverso lo strumento dell'accesso civico (co. 3)[21].

La disposizione concernente l'obbligo di pubblicazione quinquennale è stata oggetto di diversi rilievi da parte, sia del Garante della *privacy*, sia del Consiglio di Stato. In particolare, secondo il primo la previsione di un obbligo di pubblicazione che si protrae per cinque anni «contrasta con il principio di proporzionalità di matrice comunitaria, che impone la commisurazione dei termini alla luce della finalità del singolo trattamento»[22].

---

[16] M. FALCONE, *Dati aperti e diritto al riutilizzo delle informazioni*, in B. PONTI, (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa* cit., pp. 171 ss., 173 e 178.

[17] Ivi compresi quelli contenenti dati personali (diversi da quelli sensibili e giudiziari) il cui trattamento (secondo modalità che ne consentono l'indicizzazione, la rintracciabilità e – appunto – il riutilizzo) deve comunque avvenire nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali.

[18] In questo senso si v. M. FALCONE, *Dati aperti e diritto al riutilizzo* cit., pp. 182-183.

[19] Il quale, nei suoi primi due commi, prevede che i documenti che contengono atti oggetto di pubblicazione obbligatoria debbano essere pubblicati tempestivamente (co. 1), mentre quelli relativi a informazioni e dati vadano anch'essi pubblicati, ma senza che la norma preveda alcun riferimento temporale specifico (co. 2). Sul punto si v. D. MARONGIU, *Qualità, durata e modalità di erogazione della pubblicazione* cit., pp. 223-224.

[20] L'art. 9, co. 2, d.lgs. 33/2013, abrogato dall'art. 9, co. 1, lett. *b*), d.lgs. 97/2016, disponeva che «alla scadenza del termine di durata dell'obbligo di pubblicazione di cui all'articolo 8, comma 3, i documenti, le informazioni e i dati sono comunque conservati e resi disponibili, con le modalità di cui all'articolo 6, all'interno di distinte sezioni del sito di archivio, collocate e debitamente segnalate nell'ambito della sezione "Amministrazione trasparente". I documenti possono essere trasferiti all'interno delle sezioni di archivio anche prima della scadenza del termine di cui all'articolo 8, comma 3».

[21] Questa scelta del legislatore è stata criticata dal Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema del d.lgs. 97/16 (C. di Stato, 24 febbraio 2016, n. 515).

[22] Così si è espresso il Garante della *privacy* nel parere 3 marzo 2016, n. 92 (reso sullo «*Schema di decreto legislativo concernente la revisione e semplificazione delle disposizioni di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*»). Nello stesso senso si è espresso C. di Stato n. 515/2016 cit.

ISSN 2036-7821

Delle critiche avanzate ha fatto tesoro il legislatore del 2016, che ha inserito all'art. 8 il co. 3 *bis*, con cui viene attribuito all'ANAC il potere di rimodulare la durata di pubblicazione di dati, informazioni e documenti, determinando (anche su proposta del Garante della *privacy*) i casi in cui essa può essere inferiore a 5 anni «sulla base di una valutazione del rischio corruttivo, delle esigenze di semplificazione e delle richieste di accesso».

L'effettivo adempimento degli obblighi di pubblicazione era fino al 2016 assicurato anche dal Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI), disciplinato dall'art. 10, d.lgs. 33, nel quale «dovevano essere definiti le misure, i modi e le iniziative volti all'adempimento dell'obbligo di pubblicazione»[23].

Con il d.lgs. 97 è stato eliminato l'obbligo per le pp.aa. di adozione di un PTTI distinto dal PTPC[24]. In particolare, l'art. 10, co. 1, nell'attuale versione, impone alle pp.aa., al fine di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni (art. 43, co. 3), l'adozione di un unico documento integrato – il PTPCT[25] –, nel quale devono essere indicati, in una specifica sezione, i nominativi dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati[26].

Gli obblighi di pubblicazione e le modalità di adempimento degli stessi sono stati ulteriormente precisati nella delibera ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310 (con cui sono state approvate le «*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*») e nei relativi allegati[27].

---

[23] Così A. FARÌ, *Il coordinamento con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione. Il coordinamento con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione (abrogazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità)*, in B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza* cit., pp. 257 ss., 258.

[24] Il d.lgs. 97/2016 ha eliminato l'obbligo per le PPAA di adozione del Programma triennale di trasparenza ed integrità (PTTI) modificando le disposizioni del d.lgs. 33/2013 (artt. 10, 24 e 43) che facevano riferimento a tale strumento. L'art. 52, co. 5, d.lgs. 33/2013 dispone infatti che «dalla data di entrata in vigore del presente decreto, qualsiasi rinvio al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, si intende riferito all'articolo 10».

[25] Tale piano rappresenta oggi, per la gran parte dei soggetti obbligati ad adottarlo, una sottosezione del Piano integrato di attività e organizzazione previsto dall'art. 6, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv., con modificazioni, in l. 6 agosto 2021, n. 113 (si v. d.m. 24 giugno 202; d.p.r. 24 giugno 2022, n. 81; d.m. 30 giugno 2022, n. 132; PNA 2022).

[26] Oltre a quelle espressamente indicate nell'art. 10, in questa sezione del PTPCT potranno essere pubblicate anche altre informazioni relative alla trasparenza, tra cui: le eventuali pubblicazioni di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, previsti dall'art. 7 *bis*, co. 3 (si v. delibera ANAC 1310/2016 cit.); «i termini entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun dato, nonché le modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi»; «i casi in cui non è possibile pubblicare i dati previsti dalla normativa in quanto non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative o funzionali dell'Amministrazione» (PNA 2019, p. 82).

[27] Successivamente, con delibera 8 novembre 2017, n. 1134 sono state approvate le «*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*», nella quale sono stati ulteriormente specificati gli obblighi di pubblicazione cui sono tenuti i soggetti destinatari delle Linee giuda in parola. Nel PNA 2019 (p. 78) si osserva che con tali atti – così come con la determinazione 8 marzo 2017, n. 241 (che ha approvato le «*Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 "Obblighi di*

ISSN 2036-7821

3. Gli obblighi di pubblicazione delle informazioni relative a consulenti e collaboratori

L'art. 15, d.lgs. 33/2013, prevede che le pp.aa. sono tenute a pubblicare, continuamente aggiornandole, una serie di informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione e consulenza. La disciplina di tali incarichi e, conseguentemente, le condizioni ed i limiti entro cui è possibile il conferimento degli stessi, si rinviene principalmente nel d.lgs. d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (art. 7, co. 5 *bis* e ss.), per quanto riguarda le pp.aa., e nell'art. 110, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (co. 6), per ciò che concerne in particolare gli enti locali[28].

Come accennato in sede introduttiva, l'art. 15, d.lgs. 33/2013, che si riferisce agli obblighi di pubblicazione degli incarichi in parola, alimenta varie incertezze: non a caso esso è stato oggetto di diversa applicazione da parte dei suoi destinatari.

La prima incertezza attiene alla difficoltà di capire, in alcune circostanze, in quale sezione debbano essere pubblicati gli incarichi di collaborazione e di consulenza conferiti. A tal proposito, basti pensare che gli incarichi di consulenza di regola vanno affidati attraverso procedure selettive, per cui le relative informazioni dovrebbero essere pubblicate in altra sotto-sezione di «Amministrazione trasparente»[29]. Non si comprende, dunque, se per le informazioni relative ai soggetti aggiudicatari di appalti di servizi di consulenza debba prevalere, ai fini della pubblicazione, lo *status* di consulente o quello di aggiudicatario o se si debba provvedere a pubblicare sia le informazioni obbligatorie per le procedure selettive, che quelle di cui all'art. 15.

A ciò si aggiungono altre incertezze. Si pensi, tra l'altro, agli incarichi per la difesa in giudizio[30] che, sebbene *stricto sensu*, non dovrebbero essere annoverati fra quelli consulenziali, secondo l'ANAC rientrerebbero tra quelli da pubblicare ai sensi dell'art. 15, d.lgs. 33/2013[31].

---

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») e, per quanto riguarda i dirigenti, con la delibera 26 giugno 2019, n. 586 (rubricata «*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*») – l'ANAC ha operato una ricognizione dei dati, delle informazioni e dei documenti da pubblicare nella sezione «Amministrazione trasparente».

[28] Sul tema si v., fra i vari, F. MATALUNI, *L'affidamento degli incarichi di consulenza nelle pubbliche amministrazioni*, in *Foro amm.*, 1, 2015, pp. 245 ss.

[29] Ossia in quella relativa a «Bandi di gara e contratti», ove devono essere pubblicate le informazioni di cui all'art. 29, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e 37, d.lgs. 33/2013.

[30] Sul punto si v. la Delibera ANAC 1 aprile 2020, nella quale si legge che secondo quanto «previsto dall'art. 17, comma 1, lettera d), punto n. 1), d.lgs. 50/2016, la rappresentanza legale di un cliente da parte di un avvocato ex art. 1, legge 9.2.1982, n. 31, rientra nell'ambito dei contratti esclusi dall'integrale applicazione del d.lgs. 50/2016, rimanendo soggetta, però, al rispetto dei principi di cui all'art. 4 d.lgs. 50/2016».

[31] Nelle «FAQ in materia di trasparenza (sull'applicazione del d.lgs. n. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016)», pubblicate nel sito di ANAC, l'Autorità precisa che «Nel caso in cui siano attribuiti ad un professionista uno o più incarichi per la difesa e la rappresentanza dell'ente in relazione a singole controversie, l'amministrazione affida incarichi di patrocinio legale che possono essere inquadrati come incarichi di consulenza

ISSN 2036-7821

Per quanto riguarda la tipologia di informazioni da pubblicare, per ciascun consulente o collaboratore devono essere pubblicati: gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, con indicazione dell'oggetto, del compenso e della durata dello stesso[32]; «il curriculum vitae; […] 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; […] 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»[33]; «l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi»[34].

Anche queste informazioni danno luogo, per il vero, a più di una perplessità. Innanzitutto, non si comprende per quale ragione i soggetti obbligati dovrebbero limitarsi a pubblicare i dati solo relativamente a cariche e incarichi presso enti regolati o finanziati dalla p.a. e non, ad esempio, a quelli assunti presso altra p.a. È altresì difficile intendere se i dati relativi all'attività professionale riguardino l'intera attività professionale, svolta in favore di soggetti pubblici o privati – nel qual caso si tratterebbe di un obbligo eccessivamente oneroso – o se ci si riferisce solo all'attività professionale svolta in favore di enti privati regolati o finanziati dalla p.a. – in questa ipotesi sarebbe difficile capire il motivo di una tale limitazione. Infine, parimenti non chiaro pare il riferimento ai «dati», in quanto, attesa la genericità dell'indicazione, non è certo se con essa si intendano, ad esempio, anche i compensi percepiti in relazione a tali attività.

Analoghe perplessità si rinvengono nell'obbligo di pubblicare l'attestazione relativa alla verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Anzitutto non è specificato il soggetto cui competerebbe tale verifica e, in secondo luogo, si tratterebbe di una verifica piuttosto complessa e difficilmente 'attestabile', se non limitatamente a quanto dichiarato dai singoli consulenti e collaboratori. Proprio per questa ragione le pp.aa. in regola con questo adempimento, per un verso, collegano tale compito e la connessa responsabilità ai soggetti più disparati – talvolta a figure dirigenziali, altre volte a organi politici, altre ancora al RPCT – e, per altro verso, circoscrivono l'attestazione alle sole informazioni dichiarate dai soggetti obbligati o si limitano ad una mera presa d'atto delle autodichiarazioni.

---

e, pertanto, è tenuta, ai sensi dell'art. 15, co. 1 e 2, del d.lgs. n. 33/2013, a pubblicare i relativi dati sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione di primo livello "Consulenti e collaboratori". Tali incarichi costituiscono, infatti, contratti d'opera professionale, consistendo nella trattazione della singola controversia o questione, e sono qualificati, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, come "contratti esclusi" ».

[32] Art. 15, co. 2, d.lgs. 33/2013; art. 53, co. 14, d.lgs. 165/2001; Allegato 1, delibera ANAC n. 1310/2016.

[33] Art. 15, co. 2, d.lgs. 33/2013; Allegato 1, delibera ANAC n. 1310/2016.

[34] Art. 53, co. 14, d.lgs. 165/2001; Allegato 1, delibera ANAC n. 1310/2016.

ISSN 2036-7821

Infine, fra gli adempimenti richiesti vi è, come visto, la comunicazione delle informazioni e dei dati raccolti anche alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione pubblica, che, insieme alla loro pubblicazione, costituiscono «condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi»[35]. La giurisprudenza ha peraltro chiarito che le pp.aa. hanno l'obbligo di consentire l'estrazione di copia delle comunicazioni inviate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 15, comma 2, d.lgs. 33/13, e dell'art. 53, comma 14, d.lgs.165/2001, qualora le stesse siano oggetto di istanza di accesso civico generalizzato[36].

4. La vigilanza sull'attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza

Il d.lgs. 33/2013, al fine di garantire l'effettività della sua attuazione, prevede un articolato appartato di vigilanza composto da diverse figure organizzatorie – ciascuna dotata di specifici compiti –, accompagnato da un ben definito sistema sanzionatorio connesso alla violazione degli obblighi di trasparenza.

Il Capo VI del d.lgs. 33/2013 – rubricato appunto «*vigilanza sull'attuazione delle disposizioni e sanzioni*» – si 'apre' con l'art. 43, il quale disciplina le funzioni del RPCT, che, unitamente ai dirigenti responsabili propri di ciascuna p.a.[37], deve assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dal codice della trasparenza e la regolare attuazione dell'accesso civico[38] (art. 43, co. 3 e 4).

Il RPCT – che rappresenta «il fulcro delle attività poste a garanzia della trasparenza»[39] – svolge importanti funzioni di vigilanza. Questi è infatti tenuto ad assicurare «la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate» e a segnalare «all'organo di indirizzo politico, all'Organismo

[35] Sul punto si v., da ultimo, Tar Campania, Napoli, sez. VI, 8 luglio 2022, n. 4588, che mette in rilievo che «Gli atti per il tramite dei quali l'Amministrazione "conferente" partecipa delle proprie decisioni e dei dati ai sensi dell'art. 53, comma 14, secondo periodo, d.lgs. n. 165/2001 (in tema di rilascio da parte delle Amministrazioni dell'autorizzazione allo svolgimento di incarichi retribuiti ai propri dipendenti) la Presidenza del Consiglio dei Ministri, costituiscono irremissibile adempimento di un cogente obbligo, gravante in capo alle stesse Amministrazioni, anche in funzione di trasparenza e al fine di consentire un costante controllo in subiecta materia; condizionante l'efficacia stessa dell'atto di conferimento dell'incarico». Il Collegio osserva altresì che «se è pacifica la sussistenza della pretesa ostensiva in relazione agli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, al curriculum vitae dell'incaricato, alla durata e ai compensi attribuiti; allora, indubbia è l'esistenza del medesimo interesse conoscitivo in relazione agli adempimenti (comunicazioni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri) che di quegli atti di conferimento sono indefettibili condiciones di efficacia, oltre che integranti adempimento di irremissibili obblighi gravanti in capo alle Amministrazioni».

[36] Così Tar Campania, Napoli, n. 4588/2022.

[37] L'art. 10, d.lgs. 33/2013 prevede che il PTPCT debba indicare il nominativo dei «responsabili della trasmissione e della pubblicazione delle informazioni e dei dati».

[38] Per questo motivo l'art. 5, co. 7, d.lgs. 33/2013 prevede che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza «può chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze».

[39] Così L. BERIONNI, *Organizzazione ed attuazione della trasparenza: il responsabile per la trasparenza, gli Oiv e l'invarianza finanziaria*, in B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa*, pp. 465 ss., 476.

ISSN 2036-7821

indipendente di valutazione (OIV)[40], all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplina, il mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione» anche ai fini dell'attivazione delle relative responsabilità (art. 43, co. 1 e 5).
L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione da parte delle pp.aa. costituisce «elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione»; esso è altresì valutato ai fini della «corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili» (art. 46, co. 1)[41]. Tuttavia il RPCT non risponde dell'inadempimento qualora questo «sia dipeso da causa a lui non imputabile» (co. 2)[42].
Importanti funzioni di controllo sono poi attribuite anche agli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), i quali sono tenuti a verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della *performance* (art. 44).
Tra i soggetti che esercitano poteri di vigilanza un ruolo di particolare rilevanza è sicuramente quello che la l. 190/2012 prima e il d.lgs. 33/2013 poi – segnatamente a seguito della modifica ad opera del d.lgs. 97/2016 – hanno attribuito all'ANAC[43], autorità amministrativa indipendente – sebbene sulla sua qualificazione come tale sussista più di una perplessità[44] – dotata di poteri di regolazione[45] su tutte le materie rientranti nella sua competenza e, nei medesimi ambiti, di un potere di vigilanza e sanzionatorio.
Per quanto riguarda in particolare la funzione di vigilanza, l'Autorità in parola deve controllare «l'effettiva applicazione e […] l'efficacia delle misure adottate dalle

[40] In merito agli OIV si v. L. BERIONNI, *op. ult. cit.*, pp. 481 ss.; A. BIANCONI, *Gli OIV e la vigilanza della CIVIT sugli obblighi di trasparenza (artt. 44, 45)*, in B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa* cit., pp. 377 ss. G. CERRONE, *Gli obblighi organizzativi e le responsabilità*, in P. CANAPARO (a cura di), *La trasparenza della pubblica amministrazione* cit., pp. 189 ss., 221 ss.

[41] In merito alla responsabilità dei dirigenti delle pp.aa. per inadempimento degli obblighi di pubblicazione si v. Corte conti, sez. giur. Lazio, 2 febbraio 2015, n. 81, la quale ha condannato alcuni dirigenti di un Ente locale al pagamento di una somma a titolo di risarcimento del danno erariale conseguente all'indebita percezione della retribuzione di risultato in modo integrale. Tale retribuzione, in effetti, era stata loro riconosciuta per il raggiungimento degli obiettivi – inerenti alle funzioni dirigenziali – relativi agli obblighi di pubblicazione e di incremento del livello di trasparenza: questi obiettivi, tuttavia, erano risultati in realtà palesemente disattesi dai dirigenti del Comune. Sulla responsabilità dirigenziale si v. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Cedam, Padova, 2000. Sulla responsabilità amministrativa per danno all'immagine cfr. S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 58 ss.; N. DI MODUGNO, *Il c.d. risarcimento per danno all'immagine della p.a. come sanzione «nascosta»*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, pp. 567 ss.; A. LUPI, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione. La novella dell'art. 1, 62º comma, l. 6 novembre 2012 n. 190*, in *Finanza loc.*, pp. 67 ss.

[42] In merito alla responsabilità del RPCT si v. PNA 2019, pp. 105 ss.

[43] Su questa Autorità si rinvia a quanto a R. CANTONE, F. MERLONI (a cura di), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2015.

[44] Sul punto si v. F. DI LASCIO, *I compiti dell'Autorità nazionale anticorruzione*, in B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa* cit., pp. 487 ss., 489.

[45] In relazione ad essi si pensi ai poteri attribuiti all'ANAC dagli artt. 3, co. 1 *bis* e 1 *ter* o all'art. 8, co. 3 *bis*.

ISSN 2036-7821

pubbliche amministrazioni», oltre che il «rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa» (l. 190/2012, art. 1, co. 2, lett. *f*).

Tale funzione «presenta un carattere collaborativo oltre che preventivo»[46] e viene esercitata mediante diversi strumenti che presuppongono l'attiva collaborazione dei soggetti vigilati. Tra questi rientrano, in particolare, il potere ispettivo, il quale si sostanzia nella richiesta di informazioni, notizie e documenti alle pp.aa. interessate, nonché il potere, da un lato, di ordinare l'adozione di atti e provvedimenti previsti dai PTPCT o dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa e, dall'altro, di richiedere la rimozione di comportamenti o atti che siano in contrasto con i suddetti piani e regole (art. 1, co. 3, L. 190/2012).

All'interno della cornice dei poteri di vigilanza si colloca il novellato art. 45, d.lgs. 33/2013, secondo il quale l'ANAC è tenuta a verificare l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Tale controllo è svolto attraverso una serie di strumenti che – in continuità con quanto disposto dalla l. 190/2012 – si sostanziano nell'esercizio dei poteri ispettivi, di ordine, di segnalazione, di richiesta e di diffusione delle informazioni. Ed invero, al fine dello svolgimento delle funzioni a questa riconosciute, l'ANAC può richiedere notizie e informazioni alle pp.aa. ed eventualmente ordinare a queste ultime «di procedere alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni […], all'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente ovvero alla rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza» (co. 1).

L'Autorità – costituendo il mancato adempimento degli obblighi di pubblicazione illecito disciplinare – è tenuta peraltro a segnalare l'inadempimento all'ufficio disciplina competente ai fini dell'attivazione dei procedimenti disciplinari a carico del dirigente tenuto alla trasmissione delle informazioni o del responsabile della pubblicazione, oltre che «ai vertici politici delle amministrazioni, agli OIV e, se del caso, alla Corte dei conti, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità» (co. 4).

I relativi provvedimenti sono inoltre pubblicati dall'Autorità, alla quale è riconosciuto anche un «potere di diffusione delle informazioni che mira a perseguire un effetto reputazionale nei confronti dei titolari di incarichi politici, di amministrazione di direzione o di governo nonché dei titolari di incarichi dirigenziali»[47]. Si tratta del compito che l'art. 45, co. 4, d.lgs. 33/2013, riconosce all'ANAC, che rende noti i nominativi dei soggetti per i quali non siano stati pubblicati i dati e le informazioni obbligatori previsti dall'art. 14, d.lgs. 33/2013[48].

---

[46] Così F. DI LASCIO, *op. ult. cit.*, p. 501.

[47] Così ancora F. DI LASCIO, *op. ult. cit.*, p. 499.

[48] In merito all'art. 14, si v. Corte costituzionale 21 febbraio 2019, n. 20, la quale ha ritenuto l'art. 14, co. 1 bis, d.lgs. 33/2013 «costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo,

ISSN 2036-7821

L'Autorità svolge la funzione di vigilanza non solo nei termini fino ad ora descritti, ma anche attraverso, da un lato, la supervisione sull'operato dei RPCT – ai quali la stessa può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all'interno delle pp.aa. –, e, dall'altro, il coinvolgimento degli OIV, cui la suddetta Autorità potrà rivolgersi al fine di acquisire informazioni in merito all'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione (co. 3).

5. Le sanzioni per la violazione degli obblighi di pubblicazione e, in particolare, per la violazione dell'art. 15, d.lgs. 33/2013

Come anticipato, all'ANAC non è riconosciuto solo un potere di vigilanza, ma anche quello di regolazione e quello sanzionatorio[49].

Per quanto riguarda quest'ultimo, il d.lgs. 33/2013, come novellato nel 2016, identifica la suddetta Autorità come quella competente ad irrogare sanzioni. Essa è tenuta altresì a disciplinarle con proprio regolamento[50] (art. 47, co. 3).

A tal fine l'ANAC ha provveduto a emanare *ex* artt. 45-47, d.lgs. 33/2013, con provvedimento del 12 maggio 2021, il nuovo «*Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'articolo 47 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*»[51].

L'apparato sanzionatorio – il cui scopo è quello di assicurare effettività al complesso degli obblighi di trasparenza gravanti sui soggetti di cui all'art 2 *bis*, d.lgs. 33/2013 – rinviene la propria disciplina legislativa negli artt. 15, 22 e 28, nonché negli artt. 46 e 47 del d.lgs. 33/2013.

E così, l'art. 46 collega in via generale all'inadempimento degli obblighi di trasparenza diverse forme di responsabilità, le quali, come si è avuto modo di constatare in precedenza, gravano anche sul RPCT, a meno che lo stesso non riesca a dimostrare che l'inadempimento è dovuto a causa a lui non imputabile (co. 2). Gli inadempimenti degli obblighi di trasparenza costituiscono «elemento di valutazione negativa della responsabilità dirigenziale a cui applicare la sanzione di cui all'articolo

---

anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti». Sul tema sia consentito rinviare a F. LOMBARDI, *La trasparenza tradita*, ESI, Napoli, 2021, pp. 173 ss.

[49] Sul concetto di sanzione si v. in particolare C.E. PALIERO, A. TRAVI, (voce) *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir., vol. XLI*, Milano, 1989, pp. 345 ss.; per un confronto con il concetto di sanzione alla luce della giurisprudenza CEDU si v. F. GOISIS, *Verso una nuova nozione di sanzione amministrativa in senso stretto: il contributo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, pp. 337 ss.

[50] Il d.lgs. 97/2016 ha notevolmente ampliato il potere sanzionatorio spettante all'Autorità, che potrà ora non solo avviare il procedimento sanzionatorio, ma anche irrogare le sanzioni in misura definitiva. In questo modo il decreto in parola ha consentito di superare le difficoltà interpretative connesse all'individuazione del soggetto tenuto ad irrogare le sanzioni che l'art. 47 nella sua formulazione originaria identificava con «l'autorità amministrativa competente in base a quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689».

[51] L'ANAC, potendo irrogare sanzioni anche *ex* art. 19, co. 5, d.l. 90/2014, conv. in l. 114/2014, in caso di mancata adozione dei PTPCT o dei Codici di comportamento ha altresì di recente adottato un apposito provvedimento del 12 maggio 2021, recante il «*Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità nazionale anticorruzione per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento*».

ISSN 2036-7821

47, comma 1-bis, ed eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili» (co. 1).

L'art. 47[52], invece, così come gli artt. 15, 22[53] e 28[54], prevedono diverse sanzioni – per lo più pecuniarie – relative a casi specifici[55].

Per quanto riguarda, in particolare, l'inottemperanza degli obblighi di cui all'art. 15, il pagamento del corrispettivo in favore di consulenti e collaboratori, nonostante la mancata pubblicazione delle informazioni previste dalla legge nella sezione «Amministrazione trasparente», determina, oltre alla responsabilità disciplinare del dirigente che l'ha disposto e, fatto salvo l'eventuale risarcimento del danno (qualora sussistano i presupposti di cui all'art. 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), anche «il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta»[56].

A tal proposito la giurisprudenza ha osservato che il mancato adempimento degli obblighi di cui all'art. 15, d.lgs. 33/2013 comporta «pregiudizievoli conseguenze per l'Amministrazione, tra l'altro, inibendo ad essa il conferimento di ulteriori incarichi, e per gli stessi consulenti e/o collaboratori che, all'uopo, non possono ottenere la corresponsione del compenso loro spettante»[57].

In conclusione, può ben dirsi che l'apparato sanzionatorio predisposto dal legislatore delegato sia tanto articolato quanto adeguatamente ponderato. Esso mira – unitamente al sistema di tutela e alle funzioni di vigilanza riconosciute alle diverse figure organizzatorie che costellano l'universo della trasparenza – a garantire

---

[52] Tale norma disciplina le sanzioni connesse alla mancata comunicazione delle informazioni di cui all'art. 14, d.lgs. 33/2013, da parte di organi politici e dirigenti (co. 1 e 2), le sanzioni previste per il responsabile della pubblicazione in caso di inadempimento degli obblighi previsti dall'art. 22, co. 2 (co. 3) e individuano l'ANAC quale autorità competente a comminare le sanzioni previste dall'art. 47 (co. 4).

[53] L'art. 22, co. 4, d.lgs. 33/2013 prevede che qualora gli enti pubblici vigilati, gli enti di diritto privato in controllo pubblico e le società partecipate non ottemperino agli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 22, co. 1, la sanzione per questo inadempimento consiste nel divieto di erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte delle pp.aa. interessate.

[54] L'art. 28 prevede invece l'obbligo di pubblicazione dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali, con evidenza delle risorse trasferite o assegnate a ciascun gruppo. Il mancato adempimento comportala riduzione del 50 per cento delle risorse da trasferire o da assegnare nel corso dell'anno.

[55] Per quanto riguarda l'analisi delle singole sanzioni si rinvia a F. DINELLI, *Le sanzioni per le violazioni degli obblighi di pubblicazione e la tutela giurisdizionale dell'accesso civico*, in B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa* cit., pp. 505 ss., 521 ss.; A. NATALI, *La responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni in tema di trasparenza*, in P. CANAPARO (a cura di), *La trasparenza della pubblica amministrazione* cit., pp. 227 ss., 228 ss.

[56] In molti casi l'inottemperanza di tali obblighi ha condotto l'ANAC ad adottare un provvedimento d'ordine, imponendo alla p.a. la pubblicazione delle informazioni di cui all'art. 15 (si v. delibera ANAC 13 aprile 2021, n. 291).

[57] Tar Campania, Napoli, sez. VI, n. 4588/2022. Sul tema si v. anche Tar Lazio, Roma, 17 ottobre 2022, n. 13231, che ha messo in evidenza che «il mero ritardo nella pubblicazione di tale documentazione […] non è di per sé idonea ad inficiare la legittimità dell'operato della Commissione, quanto piuttosto l'efficacia dell'eventuale provvedimento di liquidazione del compenso».

ISSN 2036-7821

l'effettività degli strumenti predisposti al fine di realizzare quel modello di p.a. realmente aperta e trasparente cui il legislatore anela e conseguentemente a contribuire realmente a prevenire la corruzione amministrativa.

4. Osservazioni conclusive

Alla luce della sintetica esposizione svolta è emerso che le pp.aa. sono attualmente destinatarie di numerosi e piuttosto laboriosi obblighi, disciplinati in disposizioni non sempre particolarmente chiare, come nel caso dell'art. 15, d.lgs. 33/2013. Ciò è tanto più 'grave' se ad adempimenti impegnativi, anche perchè talvolta difficilmente intellegibili, sono collegate responsabilità e sanzioni di una certa qual consistenza.

Risulta dunque indispensabile un (riflettuto e organizzato) percorso di rinnovamento legislativo, caratterizzato soprattutto dal proposito di semplificare.

L'esigenza di semplificazione – è noto – viene da tempo avvertita nell'ordinamento italiano. Ne è prova, di recente, il PNRR, nel quale è scritto a chiare lettere che «l'eccesso di leggi e la loro scarsa chiarezza ostacolano la vita dei cittadini e frenano le iniziative economiche»: per ciò «la semplificazione della legislazione è intervento riformatore essenziale per favorire la crescita del Paese»[58]. Nel Piano, quale specifico oggetto di semplificazione, figura anche la trasparenza: in particolare, per quel che attiene agli «obblighi di pubblicazione di numerosi atti, obblighi non sempre giustificati da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori»[59].

E però, l'esigenza di semplificazione non pare dover consistere nella riduzione degli obblighi di pubblicazione che, invero, sembrano presentarsi come il mezzo più efficace e sicuro per conseguire la trasparenza, la quale – è bene ricordarlo – costituisce livello essenziale delle prestazioni della p.a. È stato infatti autorevolmente osservato che «La definizione integralmente normativa dell'obbligo assicura l'unica certezza che la dimensione giuridica può assicurare: il riconoscimento (in via d'autorità, quella del giudice) della fondatezza della pretesa alla sola condizione che essa risulti conforme a un parametro (di diritto) precostituito»[60].

---

[58] E – prosegue il testo – «supporta trasversalmente tutte e sei le missioni del PNRR». Così PNRR, p. 64.

[59] Tutte le parole tra virgolette sono tratte dal PNRR, p. 69. Su questa misura la dottrina si è espressa negativamente: per E. CARLONI, *Passi indietro su anticorruzione e trasparenza? Considerazioni a margine del PNRR e del decreto PA*, www.orizzontididirittopubblico.com, 11 giugno 2021, «se l'idea è semplificare la vita delle amministrazioni, non convince molto la sostituzione di un meccanismo ormai rodato (la pubblicazione nel proprio sito istituzionale) con uno tutto da costruire; e, mentre convince ancora meno l'idea di assicurare più trasparenza con meno trasparenza, pare contraddittorio concentrare in un'unica sede le informazioni di circa dodicimila soggetti tenuti agli obblighi di pubblicazione e così voler proteggere il cittadino dall'opacità per confusione di cui soffrirebbe nell'accedere al sito della sua amministrazione».

[60] Così C. MARZUOLI, *Trasparenza e chiunque (brevi note)*, in *Lo sguardo del giurista all'amministrazione in trasformazione*, in E. CARLONI, A. PIOGGIA, B. PONTI (a cura di), Giappichelli, Torino, 2021, pp. 247 ss.

ISSN 2036-7821

In una prospettiva *de iure condendo*, potrebbe essere opportuno finanche ampliare gli obblighi di pubblicazione. Nondimeno, ai fini dell'effettività di questo strumento giuridico è fondamentale che le disposizioni che li disciplinano siano, sotto il profilo formale, chiare, ben coordinate, facilmente intellegibili; sotto il profilo sostanziale, adeguatamente costruite, principiando dalla indispensabile previa definizione di quali siano le informazioni che i cittadini hanno il diritto di conoscere.

ISSN 2036-7821