Bollettino
di Legislazione Tecnica
ON LINE

NORMATIVA
TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE

Bollettino di Legislazione Tecnica ON LINE

FAST FIND : NN10651

L. 06/11/2012, N. 190

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

G.U. 13/11/2012, n. 265

Art. 1. - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

ModificantiAttuazione e prassiGiurisprudenza

1. In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110, la presente legge individua, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

2. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, di seguito denominata «Commissione», opera quale Autorità nazionale anticorruzione, ai sensi del comma 1 del presente articolo. In particolare, la Commissione:

a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;

b) adotta il Piano nazionale anticorruzione ai sensi del comma 2-bis; N22

c) analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;

d) esprime parere obbligatorio sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico; N3

e) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dal comma 42, lettera l), del presente articolo;

f) esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 del presente articolo e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti;

f-bis) N10

g) riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

2-bis. Il Piano nazionale anticorruzione è adottato sentiti il Comitato interministeriale di cui al comma 4 e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il Piano ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. Esso costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l'attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a). Esso, inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione. N23

3. Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 2, lettera f), l'Autorità nazionale anticorruzione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani di cui ai commi 4 e 5 e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalle disposizioni vigenti, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati. N24

4. Il Dipartimento della funzione pubblica, anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri:

a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;

b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;

c) N25

d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;

e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

5. Le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica:

a) un piano di prevenzione della corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;

b) procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari.

6. I comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione di cui al comma 2-bis. Ai fini della predisposizione del piano triennale per la prevenzione della corruzione, il prefetto, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale approvato dalla Commissione. N24

7. L'organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione. Nelle unioni di comuni, può essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza segnala all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, nei

confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni devono essere segnalate all'Autorità nazionale anticorruzione, che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire nelle forme di cui al comma 3, articolo 15, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. N24

8. L'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione. L'organo di indirizzo adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza entro il 31 gennaio di ogni anno e ne cura la trasmissione all'Autorità nazionale anticorruzione. Negli enti locali il piano è approvato dalla giunta. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Le attività a rischio di corruzione devono essere svolte, ove possibile, dal personale di cui al comma 11. N24

8-bis. L'Organismo indipendente di valutazione verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Esso verifica i contenuti della Relazione di cui al comma 14 in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. A tal fine, l'Organismo medesimo può chiedere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti. L'Organismo medesimo riferisce all'Autorità nazionale anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza. N23

9. Il piano di cui al comma 5 risponde alle seguenti esigenze:

a) individuare le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, “anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione,” N26 nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, “e le relative misure di contrasto,” N26 anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;

c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile, individuato ai sensi del comma 7, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;

d) “definire le modalità di monitoraggio del” N27 rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;

e) “definire le modalità di monitoraggio dei” N27 rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;

f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

10. Il responsabile individuato ai sensi del comma 7 provvede anche:

a) alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

b) alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;

c) ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11.

11. La Scuola superiore della pubblica amministrazione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della

legalità. Con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni, provvede alla formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione.

12. In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:

a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo;

b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

13. La sanzione disciplinare a carico del responsabile individuato ai sensi del comma 7 non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi.

14. In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare. Entro il 15 dicembre di ogni anno, il dirigente individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo trasmette all'organismo indipendente di valutazione e all'organo di indirizzo dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la pubblica nel sito web dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno, quest'ultimo riferisce sull'attività. N24

15. Ai fini della presente legge, la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, è assicurata mediante 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. Nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini. Le informazioni sui costi sono pubblicate sulla base di uno schema tipo redatto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che ne cura altresì la raccolta e la pubblicazione nel proprio sito web istituzionale al fine di consentirne una agevole comparazione.

16. Fermo restando quanto stabilito nell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come da ultimo modificato dal comma 42 del presente articolo, nell'articolo 54 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, nell'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e successive modificazioni, e nell'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, le pubbliche amministrazioni assicurano i livelli essenziali di cui al comma 15 del presente articolo con particolare riferimento ai procedimenti di:

a) autorizzazione o concessione;

b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;

d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009.

17. Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.

18. Ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, agli avvocati e procuratori dello Stato e ai componenti delle commissioni tributarie è vietata, pena la decadenza dagli incarichi e la nullità degli atti compiuti, la partecipazione a collegi arbitrali o l'assunzione di incarico di arbitro unico.

19. N14

20. N15

21. N16

22. N17

23. N18

24. N19

25. N20

26. Le disposizioni di cui ai commi 15 e 16 si applicano anche ai procedimenti posti in essere in deroga alle procedure ordinarie. I soggetti che operano in deroga e che non dispongono di propri siti web istituzionali pubblicano le informazioni di cui ai citati commi 15 e 16 nei siti web istituzionali delle amministrazioni dalle quali sono nominati.

27. Le informazioni pubblicate ai sensi dei commi 15 e 16 sono trasmesse in via telematica alla Commissione.

28. Le amministrazioni provvedono altresì al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedimentali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio sono consultabili nel sito web istituzionale di ciascuna amministrazione.

29. Ogni amministrazione pubblica rende noto, tramite il proprio sito web istituzionale, almeno un indirizzo di posta elettronica certificata cui il cittadino possa rivolgersi per trasmettere istanze ai sensi dell'articolo 38 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni, e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano.

30. Le amministrazioni, nel rispetto della disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, in materia di procedimento amministrativo, hanno l'obbligo di rendere accessibili in ogni momento agli interessati, tramite strumenti di identificazione informatica di cui all'articolo 65, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi che li riguardano, ivi comprese quelle relative allo stato della procedura, ai relativi tempi e allo specifico ufficio competente in ogni singola fase.

31. N13

32. Con riferimento ai procedimenti di cui al comma 16, lettera b), del presente articolo, le stazioni appaltanti sono in ogni caso tenute a pubblicare nei propri siti web istituzionali: la struttura proponente; l'oggetto del bando; l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l'aggiudicatario; l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate. “Le stazioni appaltanti sono tenute altresì a trasmettere le predette informazioni ogni semestre alla commissione di cui al comma 2.” N11 Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che le pubblica nel proprio sito web in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, catalogate in base alla tipologia di stazione appaltante e per regione. L'Autorità individua con propria deliberazione le informazioni rilevanti e le relative modalità di trasmissione. Entro il 30 aprile di ciascun anno, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, le informazioni di cui al presente comma in formato digitale standard aperto. Si applica l'articolo 6, comma 11, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. N2

32-bis. Nelle controversie concernenti le materie di cui al comma 1, lettera e), dell'articolo 133 del codice di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, il giudice amministrativo trasmette alla commissione ogni informazione o notizia rilevante emersa nel corso del giudizio che, anche in esito a una sommaria valutazione, ponga in evidenza condotte o atti contrastanti con le regole della trasparenza. N12

33. La mancata o incompleta pubblicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni di cui al comma 31 costituisce violazione degli standard qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, ed è comunque valutata ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. Eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio.

34. Le disposizioni dei commi da 15 a 33 si applicano alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, agli enti pubblici nazionali, nonché alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile,

limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea.

35. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) ricognizione e coordinamento delle disposizioni che prevedono obblighi di pubblicità a carico delle amministrazioni pubbliche;

b) previsione di forme di pubblicità sia in ordine all'uso delle risorse pubbliche sia in ordine allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative;

c) precisazione degli obblighi di pubblicità di dati relativi ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale. Le dichiarazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria di cui alla lettera a) devono concernere almeno la situazione patrimoniale complessiva del titolare al momento dell'assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado di parentela, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica;

d) ampliamento delle ipotesi di pubblicità, mediante pubblicazione nei siti web istituzionali, di informazioni relative ai titolari degli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sia con riferimento a quelli che comportano funzioni di amministrazione e gestione, sia con riferimento agli incarichi di responsabilità degli uffici di diretta collaborazione;

e) definizione di categorie di informazioni che le amministrazioni devono pubblicare e delle modalità di elaborazione dei relativi formati;

f) obbligo di pubblicare tutti gli atti, i documenti e le informazioni di cui al presente comma anche in formato elettronico elaborabile e in formati di dati aperti. Per formati di dati aperti si devono intendere almeno i dati resi disponibili e fruibili on line in formati non proprietari, a condizioni tali da permetterne il più ampio riutilizzo anche a fini statistici e la ridistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuso o di diffusione diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità;

g) individuazione, anche mediante integrazione e coordinamento della disciplina vigente, della durata e dei termini di aggiornamento per ciascuna pubblicazione obbligatoria;

h) individuazione, anche mediante revisione e integrazione della disciplina vigente, delle responsabilità e delle sanzioni per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

36. 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'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

37. All'articolo 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, al comma 1-ter sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge».

38. All'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, al comma 1 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo».

39. Al fine di garantire l'esercizio imparziale delle funzioni amministrative e di rafforzare la separazione e la reciproca autonomia tra organi di indirizzo politico e organi amministrativi, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché le aziende e le società partecipate dallo Stato e dagli altri enti pubblici, in occasione del monitoraggio posto in essere ai fini dell'articolo 36, comma 3, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, comunicano al Dipartimento della funzione pubblica, per il tramite degli organismi indipendenti di valutazione, tutti i dati utili a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone, anche esterne alle pubbliche amministrazioni, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico

senza procedure pubbliche di selezione. I dati forniti confluiscono nella relazione annuale al Parlamento di cui al citato articolo 36, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e vengono trasmessi alla Commissione per le finalità di cui ai commi da 1 a 14 del presente articolo.

40. I titoli e i curricula riferiti ai soggetti di cui al comma 39 si intendono parte integrante dei dati comunicati al Dipartimento della funzione pubblica.

41. Nel capo II della legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo l'articolo 6 è aggiunto il seguente:

«Art. 6-bis. (Conflitto di interessi) — 1. Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale».

42. All'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. Ai fini previsti dal comma 2, con appositi regolamenti emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono individuati, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2»;

b) al comma 5 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente»;

c) al comma 7 e al comma 9, dopo il primo periodo è inserito il seguente:

«Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi»;

d) dopo il comma 7 è inserito il seguente:

«7-bis. L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti»;

e) il comma 11 è sostituito dal seguente:

«11. Entro quindici giorni dall'erogazione del compenso per gli incarichi di cui al comma 6, i soggetti pubblici o privati comunicano all'amministrazione di appartenenza l'ammontare dei compensi erogati ai dipendenti pubblici»;

f) al comma 12, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi, anche a titolo gratuito, ai propri dipendenti comunicano in via telematica, nel termine di quindici giorni, al Dipartimento della funzione pubblica gli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo, ove previsto»; al medesimo comma 12, al secondo periodo, le parole: «L'elenco è accompagnato» sono sostituite dalle seguenti: «La comunicazione è accompagnata» e, al terzo periodo, le parole: «Nello stesso termine» sono sostituite dalle seguenti: «Entro il 30 giugno di ciascun anno»;

g) al comma 13, le parole: «Entro lo stesso termine di cui al comma 12» sono sostituite dalle seguenti: «Entro il 30 giugno di ciascun anno»;

h) al comma 14, secondo periodo, dopo le parole: «l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico» sono aggiunte le seguenti: «nonché l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi»;

i) al comma 14, dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: «Le informazioni relative a consulenze e incarichi comunicate dalle amministrazioni al Dipartimento della funzione pubblica, nonché le informazioni pubblicate dalle stesse nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica ai sensi del presente articolo, sono trasmesse e pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, le informazioni di cui al terzo periodo del presente comma in formato digitale standard aperto»;

l) dopo il comma 16-bis è aggiunto il seguente:

«16-ter. I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti».

43. Le disposizioni di cui all'articolo 53, comma 16-ter, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dal comma 42, lettera l), non si applicano ai contratti già sottoscritti alla data di entrata in vigore della presente legge.

44. L'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente:

«Art. 54. (Codice di comportamento). — 1. Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia.

2. Il codice, approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata, è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e consegnato al dipendente, che lo sottoscrive all'atto dell'assunzione.

3. La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1.

4. Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico a cui devono aderire gli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia, il codice è adottato dall'organo di autogoverno.

5. Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1. Al codice di comportamento di cui al presente comma si applicano le disposizioni del comma 3. A tali fini, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione.

6. Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina.

7. Le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi».

45. I codici di cui all'articolo 54, commi 1 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dal comma 44, sono approvati entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

46. Dopo l'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente:

«Art. 35-bis. (Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici) — 1. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;

b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e

privati;

c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

2. La disposizione prevista al comma l integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari».

47. All'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, al comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Gli accordi di cui al presente articolo devono essere motivati ai sensi dell'articolo 3».

48. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la disciplina organica degli illeciti, e relative sanzioni disciplinari, correlati al superamento dei termini di definizione dei procedimenti amministrativi, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) omogeneità degli illeciti connessi al ritardo, superando le logiche specifiche dei differenti settori delle pubbliche amministrazioni;

b) omogeneità dei controlli da parte dei dirigenti, volti a evitare ritardi;

c) omogeneità, certezza e cogenza nel sistema delle sanzioni, sempre in relazione al mancato rispetto dei termini.

49. Ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, nonché della prevenzione dei conflitti di interessi, il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, da conferire a soggetti interni o esterni alle pubbliche amministrazioni, che comportano funzioni di amministrazione e gestione, nonché a modificare la disciplina vigente in materia di incompatibilità tra i detti incarichi e lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi o la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate.

50. I decreti legislativi di cui al comma 49 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere in modo esplicito, ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali, adottando in via generale il criterio della non conferibilità per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale;

b) prevedere in modo esplicito, ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione, i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali, adottando in via generale il criterio della non conferibilità per coloro che per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato sottoposti a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che conferisce l'incarico;

c) disciplinare i criteri di conferimento nonché i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali ai soggetti estranei alle amministrazioni che, per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive. I casi di non conferibilità devono essere graduati e regolati in rapporto alla rilevanza delle cariche di carattere politico ricoperte, all'ente di riferimento e al collegamento, anche territoriale, con l'amministrazione che conferisce l'incarico. È escluso in ogni caso, fatta eccezione per gli incarichi di responsabile degli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico, il conferimento di incarichi dirigenziali a coloro che presso le medesime amministrazioni abbiano svolto incarichi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive nel periodo, comunque non inferiore ad un anno, immediatamente precedente al conferimento dell'incarico;

d) comprendere tra gli incarichi oggetto della disciplina:

1) gli incarichi amministrativi di vertice nonché gli incarichi dirigenziali, anche conferiti a soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione;

2) gli incarichi di direttore generale, sanitario e amministrativo delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere;

3) gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico;

e) disciplinare i casi di incompatibilità tra gli incarichi di cui alla lettera d) già conferiti e lo svolgimento di attività, retribuite o no, presso enti di diritto privato sottoposti a regolazione, a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che ha conferito l'incarico o lo svolgimento in proprio di attività professionali, se l'ente o l'attività professionale sono soggetti a regolazione o finanziati da parte dell'amministrazione;

f) disciplinare i casi di incompatibilità tra gli incarichi di cui alla lettera d) già conferiti e l'esercizio di cariche negli organi di indirizzo politico.

51. Dopo l'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente:

«Art. 54-bis. (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti). — 1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

2. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

3. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

4. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

52. Per le attività imprenditoriali di cui al comma 53 la comunicazione e l'informazione antimafia liberatoria da acquisire indipendentemente dalle soglie stabilite dal codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è obbligatoriamente acquisita dai soggetti di cui all'art. 83, commi 1 e 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, attraverso la consultazione, anche in via telematica, di apposito elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. Il suddetto elenco è istituito presso ogni prefettura. L'iscrizione nell'elenco è disposta dalla prefettura della provincia in cui il soggetto richiedente ha la propria sede. Si applica l'art. 92, commi 2 e 3, del citato decreto legislativo n. 159 del 2011. La prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco. N9

52-bis. L'iscrizione nell'elenco di cui al comma 52 tiene luogo della comunicazione e dell'informazione antimafia liberatoria anche ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali essa è stata disposta. N8

53. Sono definite come maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa le seguenti attività:

a)-b) N28

c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti;

d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume;

e) noli a freddo di macchinari;

f) fornitura di ferro lavorato;

g) noli a caldo;

h) autotrasporti per conto di terzi;

i) guardiania dei cantieri;

i-bis) servizi funerari e cimiteriali; N29

i-ter) ristorazione, gestione delle mense e catering; N29

i-quater) servizi ambientali, comprese le attività di raccolta, di trasporto nazionale e transfrontaliero, anche per conto di terzi, di trattamento e di smaltimento dei rifiuti, nonché le attività di risanamento e di bonifica e gli altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti. N29

54. L'indicazione delle attività di cui al comma 53 può essere aggiornata, entro il 31 dicembre di ogni anno, con apposito decreto del Ministro dell'interno, adottato di concerto con i Ministri della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, da rendere entro trenta giorni dalla data di trasmissione del relativo schema alle Camere. Qualora le Commissioni non si pronuncino entro il termine, il decreto può essere comunque adottato.

55. L'impresa iscritta nell'elenco di cui al comma 52 comunica alla prefettura competente qualsiasi modifica dell'assetto proprietario e dei propri organi sociali, entro trenta giorni dalla data della modifica. Le società di capitali quotate in mercati regolamentati comunicano le variazioni rilevanti secondo quanto previsto dal testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. La mancata comunicazione comporta la cancellazione dell'iscrizione.

56. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dell'interno, della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità per l'istituzione e l'aggiornamento, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dell'elenco di cui al comma 52, nonché per l'attività di verifica.

57. Fino al sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 56 continua ad applicarsi la normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge.

58. N21

59. Le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del presente articolo, di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

60. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, attraverso intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma l, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si definiscono gli adempimenti, con l'indicazione dei relativi termini, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni della presente legge, con particolare riguardo:

a) alla definizione, da parte di ciascuna amministrazione, del piano triennale di prevenzione della corruzione, a partire da quello relativo agli anni 2013-2015, e alla sua trasmissione alla regione interessata e al Dipartimento della funzione pubblica;

b) all'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici di cui all'articolo 53, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dal comma 42, lettera a), del presente articolo, ferma restando la disposizione del comma 4 dello stesso articolo 53;

c) all'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, del codice di comportamento di cui all'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dal comma 44 del presente articolo.

61. Attraverso intese in sede di Conferenza unificata sono altresì definiti gli adempimenti attuativi delle disposizioni dei decreti legislativi previsti dalla presente legge da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo.

Omissis

63. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante un testo unico della normativa in materia di incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica, di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e di componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, di presidente e di componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, di presidente e di componente degli organi esecutivi delle comunità montane.

64. Il decreto legislativo di cui al comma 63 provvede al riordino e all'armonizzazione della vigente normativa ed è adottato secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) ferme restando le disposizioni del codice penale in materia di interdizione perpetua dai pubblici uffici, prevedere che non siano temporaneamente candidabili a deputati o a senatori coloro che abbiano riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale;

b) in aggiunta a quanto previsto nella lettera a), prevedere che non siano temporaneamente candidabili a deputati o a senatori coloro che abbiano riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti previsti nel libro secondo, titolo II, capo I, del codice penale ovvero per altri delitti per i quali la legge preveda una pena detentiva superiore nel massimo a tre anni;

c) prevedere la durata dell'incandidabilità di cui alle lettere a) e b);

d) prevedere che l'incandidabilità operi anche in caso di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale;

e) coordinare le disposizioni relative all'incandidabilità con le vigenti norme in materia di interdizione dai pubblici uffici e di riabilitazione, nonché con le restrizioni all'esercizio del diritto di elettorato attivo;

f) prevedere che le condizioni di incandidabilità alla carica di deputato e di senatore siano applicate altresì all'assunzione delle cariche di governo;

g) operare una completa ricognizione della normativa vigente in materia di incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, presidente e componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000, presidente e componente degli organi delle comunità montane, determinata da sentenze definitive di condanna;

h) valutare per le cariche di cui alla lettera g), in coerenza con le scelte operate in attuazione delle lettere a) e i), l'introduzione di ulteriori ipotesi di incandidabilità determinate da sentenze definitive di condanna per delitti di grave allarme sociale;

i) individuare, fatta salva la competenza legislativa regionale sul sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali, le ipotesi di incandidabilità alle elezioni regionali e di divieto di ricoprire cariche negli organi politici di vertice delle regioni, conseguenti a sentenze definitive di condanna;

l) prevedere l'abrogazione espressa della normativa incompatibile con le disposizioni del decreto legislativo di cui al comma 63;

m) disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica.

65. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 63, corredato di relazione tecnica, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro sessanta giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto. Decorso il termine di cui al periodo precedente senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, il decreto legislativo può essere comunque adottato.

66. Tutti gli incarichi presso istituzioni, organi ed enti pubblici, nazionali ed internazionali attribuiti in posizioni apicali o semiapicali, "compresi quelli, comunque denominati, negli uffici di diretta collaborazione, ivi inclusi quelli di consulente giuridico, nonché quelli di componente degli organismi indipendenti di valutazione," N5 a magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, avvocati e procuratori dello Stato, devono essere svolti con contestuale collocamento in posizione di fuori ruolo, che deve permanere per tutta la durata dell'incarico. "È escluso il ricorso all'istituto dell'aspettativa." N6 Gli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di diritto se nei centottanta giorni successivi non viene adottato il provvedimento di collocamento in posizione di fuori ruolo. N7

67. Il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per l'individuazione di ulteriori incarichi, anche negli uffici di diretta collaborazione, che, in aggiunta a quelli di cui al comma 66, comportano l'obbligatorio collocamento in posizione di fuori ruolo, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) tener conto delle differenze e specificità dei regimi e delle funzioni connessi alla giurisdizione ordinaria, amministrativa, contabile e militare, nonché all'Avvocatura dello Stato;

b) durata dell'incarico;

c) continuatività e onerosità dell'impegno lavorativo connesso allo svolgimento dell'incarico;

d) possibili situazioni di conflitto di interesse tra le funzioni esercitate presso l'amministrazione di appartenenza e quelle esercitate in ragione dell'incarico ricoperto fuori ruolo.

68. Salvo quanto previsto dal comma 69, i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, gli avvocati e procuratori dello Stato non possono essere collocati in posizione di fuori ruolo per un tempo che, nell'arco del loro servizio, superi complessivamente dieci anni, anche continuativi. Il predetto collocamento non può comunque determinare alcun pregiudizio con riferimento alla posizione rivestita nei ruoli di appartenenza.

69. Salvo quanto previsto nei commi 70, 71 e 72 le disposizioni di cui al comma 68 si applicano anche agli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.

70. Le disposizioni di cui ai commi da 66 a 72 non si applicano ai membri di Governo, alle cariche elettive, anche presso gli organi di autogoverno, e ai componenti delle Corti internazionali comunque denominate.

71. Per gli incarichi previsti dal comma 4 dell'articolo 1-bis del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, anche se conferiti successivamente all'entrata in vigore della presente legge, il termine di cui al comma 68 decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge.

72. I magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché gli avvocati e procuratori dello Stato che, alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno già maturato o che, successivamente a tale data, maturino il periodo massimo di collocamento in posizione di fuori ruolo, di cui al comma 68, si intendono confermati nella posizione di fuori ruolo sino al termine dell'incarico, della legislatura, della consiliatura o del mandato relativo all'ente o soggetto presso cui è svolto l'incarico. Qualora l'incarico non preveda un termine, il collocamento in posizione di fuori ruolo si intende confermato per i dodici mesi successivi all'entrata in vigore della presente legge.

73. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 67 è trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione del medesimo schema di decreto. Decorso il termine senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza il decreto legislativo può essere comunque adottato.

74. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 67, nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi stabiliti, il Governo è autorizzato ad adottare disposizioni integrative o correttive del decreto legislativo stesso.

75. - 76. Omissis

77. Al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 25:

1) nella rubrica, dopo la parola: «Concussione» sono inserite le seguenti: «, induzione indebita a dare o promettere utilità»;

2) al comma 3, dopo le parole: «319-ter, comma 2,» sono inserite le seguenti: «319-quater»;

b) all'articolo 25-ter, comma 1, dopo la lettera s) è aggiunta la seguente:

«s-bis) per il delitto di corruzione tra privati, nei casi previsti dal terzo comma dell'articolo 2635 del codice civile, la sanzione pecuniaria da duecento a quattrocento quote».

78. - 80. Omissis

81. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 58, comma 1, lettera b), le parole: «(corruzione per un atto d'ufficio)» sono sostituite dalle seguenti: «(corruzione per l'esercizio della funzione)» e dopo le parole: «319-ter (corruzione in atti giudiziari),» sono inserite le seguenti: «319-quater, primo comma (induzione indebita a dare o promettere utilità),»;

b) all'articolo 59, comma 1, lettera a), dopo le parole: «319-ter» sono inserite le seguenti: «, 319-quater»;

c) all'articolo 59, comma 1, lettera c), dopo le parole: «misure coercitive di cui agli articoli 284, 285 e 286 del codice di procedura penale» sono aggiunte le seguenti: «nonché di cui all'articolo 283, comma 1, del codice di procedura penale, quando il divieto di dimora riguarda la sede dove si svolge il mandato elettorale».

82. Il provvedimento di revoca di cui all'articolo 100, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui al comma 1 del presente articolo, che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la

stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione.

83. Omissis

Art. 2. - Clausola di invarianza

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Le amministrazioni competenti provvedono allo svolgimento delle attività previste dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Note

N2: La L. del 24/12/2012 n. 228, ha disposto che: "In sede di prima applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 32, della presente legge, i dati ivi previsti relativi all'anno 2012 sono pubblicati unitamente ai dati relativi all'anno 2013."
N3: Lettera sostituita dal D.L. del 21/06/2013 n. 69 (L. del 07/08/2013 n. 98).
N5: Parole sostituite dal D.L. 24/06/2014, n. 90 (L. 11/08/2014, n. 114).
N6: Periodo inserito dal D.L. 24/06/2014, n. 90 (L. 11/08/2014, n. 114).
N7: Il comma 2 dell'art. 8 del D.L. 24/06/2014, n. 90 dispone:

"Gli incarichi di cui all'art. 1, comma 66, della legge n. 190 del 2012, come modificato dal comma 1, in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, cessano di diritto se nei trenta giorni successivi non è adottato il provvedimento di collocamento in posizione di fuori ruolo."
N8: Comma inserito dal D.L. 24/06/2014, n. 90 (L. 11/08/2014, n. 114).
N9: Comma sostituito dal D.L. 24/06/2014, n. 90 (L. 11/08/2014, n. 114).
N10: Lettera prima inserita dalla L. 27/05/2015, n. 69 e poi abrogata dal D. Leg.vo 18/04/2016, n. 50, come modificato dal D. Leg.vo 19/04/2017, n. 56, così recitava:

> "f-bis) esercita la vigilanza e il controllo sui contratti di cui agli articoli 17 e seguenti del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;"

N11: Periodo inserito dalla L. 27/05/2015, n. 69.
N12: Comma inserito dalla L. 27/05/2015, n. 69.
N13: Comma abrogato dal D. Leg.vo 22/01/2016, n. 10, così recitava:

"31. Con uno o più decreti del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per le materie di competenza, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le informazioni rilevanti ai fini dell'applicazione dei commi 15 e 16 del presente articolo e le relative modalità di pubblicazione, nonché le indicazioni generali per l'applicazione dei commi 29 e 30. Restano ferme le disposizioni in materia di pubblicità previste dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163."
N14: Comma abrogato dal D. Leg.vo 18/04/2016, n. 50, a decorrere dal 19/04/2016.

Il comma 19 dell'articolo 1 così recitava:

"19. Il comma 1 dell'articolo 241 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

> «1. Le controversie su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, comprese quelle conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario previsto dall'articolo 240, possono essere deferite ad arbitri, previa autorizzazione motivata da parte dell'organo di governo dell'amministrazione. L'inclusione della clausola compromissoria, senza preventiva autorizzazione, nel bando o nell'avviso con cui è indetta la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito, o il ricorso all'arbitrato, senza preventiva autorizzazione, sono nulli»."

N15: Comma abrogato dal D. Leg.vo 18/04/2016, n. 50, a decorrere dal 19/04/2016.

Il comma 20 dell'articolo 1 così recitava:

"20. Le disposizioni relative al ricorso ad arbitri, di cui all'articolo 241, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, come sostituito dal comma 19 del presente articolo, si applicano anche alle controversie relative a concessioni e appalti pubblici di opere, servizi e forniture in cui sia parte una società a partecipazione pubblica ovvero una società controllata o collegata a una società a partecipazione pubblica, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, o che comunque abbiano ad oggetto opere o forniture finanziate con risorse a carico dei bilanci pubblici. A tal fine, l'organo amministrativo rilascia l'autorizzazione di cui al citato comma 1 dell'articolo 241 del codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, come sostituito dal comma 19 del presente articolo."
N16: Comma abrogato dal D. Leg.vo 18/04/2016, n. 50, a decorrere dal 19/04/2016.

Il comma 21 dell'articolo 1 così recitava:

"21. La nomina degli arbitri per la risoluzione delle controversie nelle quali è parte una pubblica amministrazione avviene nel rispetto dei principi di pubblicità e di rotazione e secondo le modalità previste dai commi 22, 23 e 24 del presente articolo, oltre che nel rispetto delle disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in quanto applicabili."
N17: Comma abrogato dal D. Leg.vo 18/04/2016, n. 50, a decorrere dal 19/04/2016.

Il comma 22 dell'articolo 1 così recitava:

"22. Qualora la controversia si svolga tra due pubbliche amministrazioni, gli arbitri di parte sono individuati esclusivamente tra dirigenti pubblici."
N18: Comma abrogato dal D. Leg.vo 18/04/2016, n. 50, a decorrere dal 19/04/2016.

Il comma 23 dell'articolo 1 così recitava:

"23. Qualora la controversia abbia luogo tra una pubblica amministrazione e un privato, l'arbitro individuato dalla pubblica amministrazione è scelto preferibilmente tra i dirigenti pubblici. Qualora non risulti possibile alla pubblica amministrazione nominare un arbitro scelto tra i dirigenti pubblici, la nomina è disposta, con provvedimento motivato, nel rispetto delle disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163."
N19: Comma abrogato dal D. Leg.vo 18/04/2016, n. 50, a decorrere dal 19/04/2016.

Il comma 24 dell'articolo 1 così recitava:

"24. La pubblica amministrazione stabilisce, a pena di nullità della nomina, l'importo massimo spettante al dirigente pubblico per l'attività arbitrale. L'eventuale differenza tra l'importo spettante agli arbitri nominati e l'importo massimo stabilito per il dirigente è acquisita al bilancio della pubblica amministrazione che ha indetto la gara."
N20: Comma abrogato dal D. Leg.vo 18/04/2016, n. 50, a decorrere dal 19/04/2016.

Il comma 25 dell'articolo 1 così recitava:

"25. Le disposizioni di cui ai commi da 19 a 24 non si applicano agli arbitrati conferiti o autorizzati prima della data di entrata in vigore della presente legge."
N21: Comma abrogato dal D. Leg.vo 18/04/2016, n. 50, a decorrere dal 19/04/2016.

Il comma 58 dell'articolo 1 così recitava:

"58. All'articolo 135, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, dopo le parole: «passata in giudicato» sono inserite le seguenti: «per i delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, dagli articoli 314, primo comma, 316, 316-bis, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 320 del codice penale, nonché»."
N22: Lettera sostituita dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N23: Comma aggiunto dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N24: Comma sostituito dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N25: Lettera soppressa dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

La lettera c) del comma 4 dell'articolo 1 così recitava:

"c) predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);".
N26: Parole aggiunte dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N27: Parole sostituite dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N28: Lettere abrogate dal D.L. 08/04/2020, n. 23 (L. 05/06/2020, n. 40), così recitavano:

"a) trasporto di materiali a discarica per conto di terzi;

b) trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi;".
N29: Lettera aggiunta dal D.L. 08/04/2020, n. 23 (L. 05/06/2020, n. 40).

Copyright - Diritti d'autore

Bollettino di Legislazione Tecnica è un marchio registrato di Legislazione Tecnica S.r.L. Non è in nessun caso consentito copiare, modificare, riprodurre, pubblicare o comunque distribuire o utilizzare in qualsiasi modo e con qualsiasi mezzo i contenuti, in assenza di autorizzazione scritta da parte dell'Editore.

Bollettino di Legislazione Tecnica ON LINE

FAST FIND : NN12300

D. P.R. 16/04/2013, N. 62

Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

G.U. 04/06/2013, n. 129

[Premessa]

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;

Visto l'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 ;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 , recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

Visto, in particolare, l'articolo 54 del decreto legislativo n. 165 del 2001, come sostituito dall'articolo 1, comma 44, della legge 6 novembre 2012, n. 190 , che prevede l'emanazione di un Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico;

Visto il decreto del Ministro per la funzione pubblica 28 novembre 2000, recante "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 84 del 10 aprile 2001;

Vista l'intesa intervenuta in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 , nella seduta del 7 febbraio 2013;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'Adunanza del 21 febbraio 2013;

Ritenuto di non poter accogliere le seguenti osservazioni contenute nel citato parere del Consiglio di Stato con le quali si chiede: di estendere, all'articolo 2, l'ambito soggettivo di applicazione del presente Codice a tutti i pubblici dipendenti, in considerazione del fatto che l'articolo 54 del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 1, comma 44, della legge n. 190 del 2012, trova applicazione soltanto ai pubblici dipendenti il cui rapporto di lavoro è regolato contrattualmente; di prevedere, all'articolo 5, la valutazione, da parte dell'amministrazione, della compatibilità dell'adesione o dell'appartenenza del dipendente ad associazioni o ad organizzazioni, in quanto, assolto l'obbligo di comunicazione da parte del dipendente, l'amministrazione non appare legittimata, in via preventiva e generale, a sindacare la scelta associativa; di estendere l'obbligo di informazione di cui all'articolo 6, comma 1, ai rapporti di collaborazione non retribuiti, in considerazione del fatto che la finalità della norma è quella di far emergere solo i rapporti intrattenuti dal dipendente con soggetti esterni che abbiano risvolti di carattere economico; di eliminare, all'articolo 15, comma 2, il passaggio, agli uffici di disciplina, anche delle funzioni dei comitati o uffici etici, in quanto uffici non più previsti dalla vigente normativa;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione dell'8 marzo 2013;

Sulla proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione;

emana il seguente regolamento:

Art. 1. - Disposizioni di carattere generale

1. Il presente codice di comportamento, di seguito denominato "Codice", definisce, ai fini dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 , i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare.

2. Le previsioni del presente Codice sono integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001.

Art. 2. - Ambito di applicazione

1. Il presente codice si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il cui rapporto di lavoro è disciplinato in base all'articolo 2, commi 2 e 3, del medesimo decreto.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 54, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le norme contenute nel presente codice costituiscono principi di comportamento per le restanti categorie di personale di cui all'articolo 3 del citato decreto n. 165 del 2001, in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti.

3. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. A tale fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice.

4. Le disposizioni del presente codice si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto delle attribuzioni derivanti dagli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, in materia di organizzazione e contrattazione collettiva del proprio personale, di quello dei loro enti funzionali e di quello degli enti locali del rispettivo territorio.

Art. 3. - Principi generali

1. Il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Il dipendente svolge i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare.

2. Il dipendente rispetta altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi.

3. Il dipendente non usa a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione. Prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti.

4. Il dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia. La gestione di risorse pubbliche ai fini dello svolgimento delle attività amministrative deve seguire una logica di contenimento dei costi, che non pregiudichi la qualità dei risultati.

5. Nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, il dipendente assicura la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori.

6. Il dipendente dimostra la massima disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni, assicurando lo scambio e la trasmissione delle informazioni e dei dati in qualsiasi forma anche telematica, nel rispetto della normativa vigente.

Art. 4. - Regali, compensi e altre utilità

1. Il dipendente non chiede, né sollecita, per sé o per altri, regali o altre utilità.

2. Il dipendente non accetta, per sé o per altri, regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia e nell'ambito delle consuetudini internazionali. In ogni caso, indipendentemente dalla circostanza che il fatto costituisca reato, il dipendente non chiede, per sé o per altri, regali o altre utilità, neanche di modico valore a titolo di corrispettivo per compiere o per aver compiuto un atto del proprio ufficio da soggetti che possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio, né da soggetti nei cui confronti è o sta per essere chiamato a svolgere o a esercitare attività o potestà proprie dell'ufficio ricoperto.

3. Il dipendente non accetta, per sé o per altri, da un proprio subordinato, direttamente o indirettamente, regali o altre utilità, salvo quelli d'uso di modico valore. Il dipendente non offre, direttamente o indirettamente, regali o altre utilità a un proprio sovraordinato, salvo quelli d'uso di modico valore.

4. I regali e le altre utilità comunque ricevuti fuori dai casi consentiti dal presente articolo, a cura dello stesso dipendente cui siano pervenuti, sono immediatamente messi a disposizione dell'Amministrazione per la restituzione o per essere devoluti a fini istituzionali.

5. Ai fini del presente articolo, per regali o altre utilità di modico valore si intendono quelle di valore non superiore, in via orientativa, a 150 euro, anche sotto forma di sconto. I codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni possono prevedere limiti inferiori, anche fino all'esclusione della possibilità di riceverli, in relazione alle caratteristiche dell'ente e alla tipologia delle mansioni.

6. Il dipendente non accetta incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza.

7. Al fine di preservare il prestigio e l'imparzialità dell'amministrazione, il responsabile dell'ufficio vigila sulla corretta applicazione del presente articolo.

Art. 5. - Partecipazione ad associazioni e organizzazioni

1. Nel rispetto della disciplina vigente del diritto di associazione, il dipendente comunica tempestivamente al responsabile dell'ufficio di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio. Il presente comma non si applica all'adesione a partiti politici o a sindacati.

2. Il pubblico dipendente non costringe altri dipendenti ad aderire ad associazioni od organizzazioni, né esercita pressioni a tale fine, promettendo vantaggi o prospettando svantaggi di carriera.

Art. 6. - Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse

1. Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando:

a) se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;

b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.

2. Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.

Art. 7. - Obbligo di astensione

1. Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

Art. 8. - Prevenzione della corruzione

Attuazione e prassi

1. Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.

Art. 9. - Trasparenza e tracciabilità

1. Il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni normative vigenti, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale.

2. La tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere, in tutti i casi, garantita attraverso un adeguato supporto documentale, che consenta in ogni momento la replicabilità.

Art. 10. - Comportamento nei rapporti privati

1. Nei rapporti privati, comprese le relazioni extralavorative con pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, il dipendente non sfrutta, né menziona la posizione che ricopre nell'amministrazione per ottenere utilità che non gli spettino e non assume nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione.

Art. 11. - Comportamento in servizio

1. Fermo restando il rispetto dei termini del procedimento amministrativo, il dipendente, salvo giustificato motivo, non ritarda né adotta comportamenti tali da far ricadere su altri dipendenti il compimento di attività o l'adozione di decisioni di propria spettanza.

2. Il dipendente utilizza i permessi di astensione dal lavoro, comunque denominati, nel rispetto delle condizioni previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi.

3. Il dipendente utilizza il materiale o le attrezzature di cui dispone per ragioni di ufficio e i servizi telematici e telefonici dell'ufficio nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione. Il dipendente utilizza i mezzi di trasporto dell'amministrazione a sua disposizione soltanto per lo svolgimento dei compiti d'ufficio, astenendosi dal trasportare terzi, se non per motivi d'ufficio.

Art. 12. - Rapporti con il pubblico

1. Il dipendente in rapporto con il pubblico si fa riconoscere attraverso l'esposizione in modo visibile del badge od altro supporto identificativo messo a disposizione dall'amministrazione, salvo diverse disposizioni di servizio, anche in considerazione della sicurezza dei dipendenti, opera con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità e, nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e ai messaggi di posta elettronica, opera nella maniera più completa e accurata possibile. Qualora non sia competente per posizione rivestita o per materia, indirizza l'interessato al funzionario o ufficio competente della medesima amministrazione. Il dipendente, fatte salve le norme sul segreto d'ufficio, fornisce le spiegazioni che gli siano richieste in ordine al comportamento proprio e di altri dipendenti dell'ufficio dei quali ha la responsabilità od il coordinamento. Nelle operazioni da svolgersi e nella trattazione delle pratiche il dipendente rispetta, salvo diverse esigenze di servizio o diverso ordine di priorità stabilito dall'amministrazione, l'ordine cronologico e non rifiuta prestazioni a cui sia tenuto con motivazioni generiche. Il dipendente rispetta gli appuntamenti con i cittadini e risponde senza ritardo ai loro reclami.

2. Salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione.

3. Il dipendente che svolge la sua attività lavorativa in un'amministrazione che fornisce servizi al pubblico cura il rispetto degli standard di qualità e di quantità fissati dall'amministrazione anche nelle apposite carte dei servizi. Il dipendente opera al fine di assicurare la continuità del servizio, di consentire agli utenti la scelta tra i diversi erogatori e di fornire loro informazioni sulle modalità di prestazione del servizio e sui livelli di qualità.

4. Il dipendente non assume impegni né anticipa l'esito di decisioni o azioni proprie o altrui inerenti all'ufficio, al di fuori dei casi consentiti. Fornisce informazioni e notizie relative ad atti od operazioni amministrative, in corso o conclusi, nelle ipotesi previste dalle disposizioni di legge e regolamentari in materia di accesso, informando sempre gli interessati della possibilità di avvalersi anche dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico. Rilascia copie ed estratti di atti o documenti secondo la sua competenza, con le modalità stabilite dalle norme in materia di accesso e dai regolamenti della propria amministrazione.

5. Il dipendente osserva il segreto d'ufficio e la normativa in materia di tutela e trattamento dei dati personali e, qualora sia richiesto oralmente di fornire informazioni, atti, documenti non accessibili tutelati dal segreto d'ufficio o dalle disposizioni in materia di dati personali, informa il richiedente dei motivi che ostano all'accoglimento della richiesta. Qualora non sia competente a provvedere in merito alla richiesta cura, sulla base delle disposizioni interne, che la stessa venga inoltrata all'ufficio competente della medesima amministrazione.

Art. 13. - Disposizioni particolari per i dirigenti

1. Ferma restando l'applicazione delle altre disposizioni del Codice, le norme del presente articolo si applicano ai dirigenti, ivi compresi i titolari di incarico ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e dell'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 , ai soggetti che svolgono funzioni equiparate ai dirigenti operanti negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai funzionari responsabili di posizione organizzativa negli enti privi di dirigenza.

2. Il dirigente svolge con diligenza le funzioni ad esso spettanti in base all'atto di conferimento dell'incarico, persegue gli obiettivi assegnati e adotta un comportamento organizzativo adeguato per l'assolvimento dell'incarico.

3. Il dirigente, prima di assumere le sue funzioni, comunica all'amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio. Il dirigente fornisce le informazioni sulla propria situazione patrimoniale e le dichiarazioni annuali dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche previste dalla legge.

4. Il dirigente assume atteggiamenti leali e trasparenti e adotta un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti con i colleghi, i collaboratori e i destinatari dell'azione amministrativa. Il dirigente cura, altresì, che le risorse assegnate al suo ufficio siano utilizzate per finalità esclusivamente istituzionali e, in nessun caso, per esigenze personali.

5. Il dirigente cura, compatibilmente con le risorse disponibili, il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto, favorendo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori, assume iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, alla formazione e all'aggiornamento del personale, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali.

6. Il dirigente assegna l'istruttoria delle pratiche sulla base di un'equa ripartizione del carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale a sua disposizione. Il dirigente affida gli incarichi aggiuntivi in base alla professionalità e, per quanto possibile, secondo criteri di rotazione.

7. Il dirigente svolge la valutazione del personale assegnato alla struttura cui è preposto con imparzialità e rispettando le indicazioni ed i tempi prescritti.

8. Il dirigente intraprende con tempestività le iniziative necessarie ove venga a conoscenza di un illecito, attiva e conclude, se competente, il procedimento disciplinare, ovvero segnala tempestivamente l'illecito all'autorità disciplinare, prestando ove richiesta la propria collaborazione e provvede ad inoltrare tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria penale o segnalazione alla corte dei conti per le rispettive competenze. Nel caso in cui riceva segnalazione di un illecito da parte di un dipendente, adotta ogni cautela di legge affinché sia tutelato il segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità nel procedimento disciplinare, ai sensi dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001.

9. Il dirigente, nei limiti delle sue possibilità, evita che notizie non rispondenti al vero quanto all'organizzazione, all'attività e ai dipendenti pubblici possano diffondersi. Favorisce la diffusione della conoscenza di buone prassi e buoni esempi al fine di rafforzare il senso di fiducia nei confronti dell'amministrazione.

Art. 14. - Contratti ed altri atti negoziali

1. Nella conclusione di accordi e negozi e nella stipulazione di contratti per conto dell'amministrazione, nonché nella fase di esecuzione degli stessi, il dipendente non ricorre a mediazione di terzi, né corrisponde o promette ad alcuno utilità a titolo di intermediazione, né per facilitare o aver facilitato la conclusione o l'esecuzione del contratto. Il presente comma non si applica ai casi in cui l'amministrazione abbia deciso di ricorrere all'attività di intermediazione professionale.

2. Il dipendente non conclude, per conto dell'amministrazione, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile. Nel caso in cui l'amministrazione concluda contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione, con imprese con le quali il dipendente abbia concluso contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, questi si astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo verbale scritto di tale astensione da conservare agli atti dell'ufficio.

3. Il dipendente che conclude accordi o negozi ovvero stipula contratti a titolo privato, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile, con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento ed assicurazione, per conto dell'amministrazione, ne informa per iscritto il dirigente dell'ufficio.

4. Se nelle situazioni di cui ai commi 2 e 3 si trova il dirigente, questi informa per iscritto il dirigente apicale responsabile della gestione del personale.

5. Il dipendente che riceva, da persone fisiche o giuridiche partecipanti a procedure negoziali nelle quali sia parte l'amministrazione, rimostranze orali o scritte sull'operato dell'ufficio o su quello dei propri collaboratori, ne informa immediatamente, di regola per iscritto, il proprio superiore gerarchico o funzionale.

Art. 15. - Vigilanza, monitoraggio e attività formative

Attuazione e prassi

1. Ai sensi dell'articolo 54, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, vigilano sull'applicazione del presente Codice e dei codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni, i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici etici e di disciplina.

2. Ai fini dell'attività di vigilanza e monitoraggio prevista dal presente articolo, le amministrazioni si avvalgono dell'ufficio procedimenti disciplinari istituito ai sensi dell'articolo 55 -bis , comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001 che svolge, altresì, le funzioni dei comitati o uffici etici eventualmente già istituiti.

3. Le attività svolte ai sensi del presente articolo dall'ufficio procedimenti disciplinari si conformano alle eventuali previsioni contenute nei piani di prevenzione della corruzione adottati dalle amministrazioni ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 6 novembre 2012, n. 190. L'ufficio procedimenti disciplinari, oltre alle funzioni disciplinari di cui all'articolo 55 -bis e seguenti del decreto legislativo n. 165 del 2001, cura l'aggiornamento del codice di comportamento dell'amministrazione, l'esame delle segnalazioni di violazione dei codici di comportamento, la raccolta delle condotte illecite accertate e sanzionate, assicurando le garanzie di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001. Il responsabile della prevenzione della corruzione cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la pubblicazione sul sito istituzionale e della comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 6 novembre 2012, n. 190, dei risultati del monitoraggio. Ai fini dello svolgimento delle attività previste dal presente articolo, l'ufficio procedimenti disciplinari opera in raccordo con il responsabile della prevenzione di cui all'articolo 1, comma 7, della legge n. 190 del 2012.

4. Ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare per violazione dei codici di comportamento, l'ufficio procedimenti disciplinari può chiedere all'Autorità nazionale anticorruzione parere facoltativo secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 2, lettera d) , della legge n. 190 del 2012.

5. Al personale delle pubbliche amministrazioni sono rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti.

6. Le Regioni e gli enti locali, definiscono, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, le linee guida necessarie per l'attuazione dei principi di cui al presente articolo.

7. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni provvedono agli adempimenti previsti nell'ambito delle risorse umane, finanziarie, e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Art. 16. - Responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del codice

1. La violazione degli obblighi previsti dal presente Codice integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio. Ferme restando le ipotesi in cui la violazione delle disposizioni contenute nel presente Codice, nonché dei doveri e degli obblighi previsti dal piano di prevenzione della corruzione, dà luogo anche a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del pubblico dipendente, essa è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni.

2. Ai fini della determinazione del tipo e dell'entità della sanzione disciplinare concretamente applicabile, la violazione è valutata in ogni singolo caso con riguardo alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio, anche morale, derivatone al decoro o al prestigio dell'amministrazione di appartenenza. Le sanzioni applicabili sono quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi, incluse quelle espulsive che possono essere applicate esclusivamente nei casi, da valutare in relazione alla gravità, di violazione delle disposizioni di cui agli articoli 4, qualora concorrano la non modicità del valore del regalo o delle altre utilità e l'immediata correlazione di questi ultimi con il compimento di un atto o di un'attività tipici dell'ufficio, 5, comma 2, 14, comma 2, primo periodo, valutata ai sensi del primo periodo. La disposizione di cui al secondo periodo si applica altresì nei casi di recidiva negli illeciti di cui agli articoli 4, comma 6, 6, comma 2, esclusi i conflitti meramente potenziali, e 13, comma 9, primo periodo. I contratti collettivi possono prevedere ulteriori criteri di individuazione delle sanzioni applicabili in relazione alle tipologie di violazione del presente codice.

3. Resta ferma la comminazione del licenziamento senza preavviso per i casi già previsti dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi.

4. Restano fermi gli ulteriori obblighi e le conseguenti ipotesi di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti previsti da norme di legge, di regolamento o dai contratti collettivi.

Art. 17. - Disposizioni finali e abrogazioni

1. Le amministrazioni danno la più ampia diffusione al presente decreto, pubblicandolo sul proprio sito internet istituzionale e nella rete intranet, nonché trasmettendolo tramite e-mail a tutti i propri dipendenti e ai titolari di contratti di consulenza o collaborazione a qualsiasi titolo, anche professionale, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione dei vertici politici dell'amministrazione, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo, anche professionale, di imprese fornitrici di servizi in favore dell'amministrazione. L'amministrazione, contestualmente alla sottoscrizione del contratto di lavoro o, in mancanza, all'atto di conferimento dell'incarico, consegna e fa sottoscrivere ai nuovi assunti, con rapporti comunque denominati, copia del codice di comportamento.

2. Le amministrazioni danno la più ampia diffusione ai codici di comportamento da ciascuna definiti ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001 secondo le medesime modalità previste dal comma 1 del presente articolo.

3. Il decreto del Ministro per la funzione pubblica in data 28 novembre 2000 recante "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 84 del 10 aprile 2001, è abrogato.

Copyright - Diritti d'autore

Bollettino di Legislazione Tecnica è un marchio registrato di Legislazione Tecnica S.r.L. Non è in nessun caso consentito copiare, modificare, riprodurre, pubblicare o comunque distribuire o utilizzare in qualsiasi modo e con qualsiasi mezzo i contenuti, in assenza di autorizzazione scritta da parte dell'Editore.

Bollettino di Legislazione Tecnica ON LINE

FAST FIND : NN12148

D. LEG.VO 14/03/2013, N. 33

Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

G.U. 05/04/2013, n. 80

Premessa

N6

Il Presidente della Repubblica

Visti gli articoli 2, 3, comma secondo, 76, 87, 97, 113 e 117 della Costituzione;

Vista la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante: «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», ed in particolare i commi 35 e 36 dell'articolo 1;

Vista la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante: «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»;

Vista la legge 18 giugno 2009, n. 69, recante: «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile»;

Visto il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante: «Codice dell'amministrazione digitale»;

Visto il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante: «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni», ed in particolare il comma 8 dell'articolo 11;

Visto il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 ;

Considerato che le disposizioni già contenute nell'articolo 18 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, costituiscono principio fondamentale della normativa in materia di trasparenza dell'azione amministrativa che appare opportuno estendere, in via generale, anche agli altri obblighi di pubblicazione previsti nel presente decreto;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 22 gennaio 2013;

Sentito il Garante per la protezione dei dati personali;

Acquisito il parere in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 281 del 1997;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 15 febbraio 2013;

Sulla proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione;

emana il seguente decreto legislativo

Capo I - **Principi generali**

Art. 1. Principio generale di trasparenza

Modificanti

1. La trasparenza è intesa come accessibilità totale “dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e” N7 favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

2. La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

3. Le disposizioni del presente decreto, nonché le norme di attuazione adottate ai sensi dell'articolo 48, 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'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

Art. 2. Oggetto

Modificanti

1. Le disposizioni del presente decreto disciplinano la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione. N8

2. Ai fini del presente decreto, per pubblicazione si intende la pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'allegato A, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

Art. 2-bis. Ambito soggettivo di applicazione

ModificantiAttuazione e prassi

N9 N45

1. Ai fini del presente decreto, per “pubbliche amministrazioni” si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile:

a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;

b) alle società in controllo pubblico come definite dall’articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Sono escluse le società quotate come definite dall’articolo 2, comma 1, lettera p), dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche; N56

c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

3. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in

attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Art. 3. Pubblicità e diritto alla conoscibilità

ModificantiAttuazione e prassi

1. Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto "di accesso civico, ivi compresi quelli oggetto" N10 di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7.

1-bis. L'Autorità nazionale anticorruzione, sentito il Garante per la protezione dei dati personali nel caso in cui siano coinvolti dati personali, con propria delibera adottata, previa consultazione pubblica, in conformità con i principi di proporzionalità e di semplificazione, e all'esclusivo fine di ridurre gli oneri gravanti sui soggetti di cui all'articolo 2-bis, può identificare i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della disciplina vigente per i quali la pubblicazione in forma integrale è sostituita con quella di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione. In questi casi, l'accesso ai dati e ai documenti nella loro integrità è disciplinato dall'articolo 5. N11

1-ter. L'Autorità nazionale anticorruzione può, con il Piano nazionale anticorruzione, nel rispetto delle disposizioni del presente decreto, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali. N11

Art. 4. Limiti alla trasparenza

Modificanti

N48

Art. 4-bis. Trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche

Modificanti

N9

1. L'Agenzia per l'Italia digitale, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di promuovere l'accesso e migliorare la comprensione dei dati relativi all'utilizzo delle risorse pubbliche, gestisce il sito internet denominato "Soldi pubblici" che consente l'accesso ai dati dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e ne permette la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta e alle amministrazioni che l'hanno effettuata, nonché all'ambito temporale di riferimento.

2. Ciascuna amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale, in una parte chiaramente identificabile della sezione "Amministrazione trasparente", i dati sui propri pagamenti e ne permette la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari.

3. Per le spese in materia di personale si applica quanto previsto dagli articoli da 15 a 20.

4. Dalle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Capo I-bis - Diritto di accesso a dati e documenti

N12

Art. 5. Accesso civico a dati e documenti

ModificantiAttuazione e prassiGiurisprudenza

N13

1. L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

2. Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.

3. L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione. L'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

a) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;

b) all'Ufficio relazioni con il pubblico;

c) ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;

d) al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto.

4. Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

5. Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di cui al comma 6 è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

6. Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati. In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale. In caso di accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'amministrazione ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-bis. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze.

7. Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 43, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il suddetto responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni. Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

8. Qualora si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può altresì presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il ricorso va altresì notificato all'amministrazione interessata. Il difensore civico si pronuncia entro trenta

giorni dalla presentazione del ricorso. Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico, il termine di cui all'articolo 116, comma 1, del Codice del processo amministrativo decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il difensore civico provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per la pronuncia del difensore è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni.

9. Nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato può presentare richiesta di riesame ai sensi del comma 7 e presentare ricorso al difensore civico ai sensi del comma 8.

10. Nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ha l'obbligo di effettuare la segnalazione di cui all'articolo 43, comma 5.

11. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Art. 5-bis. Esclusioni e limiti all'accesso civico

ModificantiAttuazione e prassiGiurisprudenza

N9

1. L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;

b) la sicurezza nazionale;

c) la difesa e le questioni militari;

d) le relazioni internazionali;

e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;

f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;

g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

2. L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;

b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;

c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

2-bis. Al fine di semplificare le procedure in materia di accesso alle informazioni sugli alimenti, il Ministero della salute rende disponibili, ogni sei mesi, tramite pubblicazione nel proprio sito internet, in una distinta partizione della sezione 'Amministrazione trasparente', tutti i dati aggiornati raccolti e comunque detenuti relativi ad alimenti, mangimi e animali vivi destinati al consumo umano provenienti dai Paesi dell'Unione europea nonché da Paesi terzi, anche con riguardo ai dati identificativi degli operatori economici che abbiano effettuato le operazioni di entrata, uscita, transito e deposito dei suddetti prodotti. All'attuazione del presente articolo il Ministero della salute provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. N68

3. Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

4. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. Se i limiti di cui ai commi 1 e 2 riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti.

5. I limiti di cui ai commi 1 e 2 si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

6. Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo, l'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta linee guida recanti indicazioni operative.

Art. 5-ter. Accesso per fini scientifici ai dati elementari raccolti per finalità statistiche

Modificanti

N9

1. Gli enti e uffici del Sistema statistico nazionale ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, di seguito Sistan, possono consentire l'accesso per fini scientifici ai dati elementari, privi di ogni riferimento che permetta l'identificazione diretta delle unità statistiche, raccolti nell'ambito di trattamenti statistici di cui i medesimi soggetti siano titolari, a condizione che:

a) l'accesso sia richiesto da ricercatori appartenenti a università, enti di ricerca e istituzioni pubbliche o private o loro strutture di ricerca, inseriti nell'elenco redatto dall'autorità statistica dell'Unione europea (Eurostat) o che risultino in possesso dei requisiti stabiliti ai sensi del comma 3, lettera a), a seguito di valutazione effettuata dal medesimo soggetto del Sistan che concede l'accesso e approvata dal Comitato di cui al medesimo comma 3;

b) sia sottoscritto, da parte di un soggetto abilitato a rappresentare l'ente richiedente, un impegno di riservatezza specificante le condizioni di utilizzo dei dati, gli obblighi dei ricercatori, i provvedimenti previsti in caso di violazione degli impegni assunti, nonché le misure adottate per tutelare la riservatezza dei dati;

c) sia presentata una proposta di ricerca e la stessa sia ritenuta adeguata, sulla base dei criteri di cui al comma 3, lettera b), dal medesimo soggetto del Sistan che concede l'accesso. Il progetto deve specificare lo scopo della ricerca, il motivo per il quale tale scopo non può essere conseguito senza l'utilizzo di dati elementari, i ricercatori che hanno accesso ai dati, i dati richiesti, i metodi di ricerca e i risultati che si intendono diffondere. Alla proposta di ricerca sono allegate dichiarazioni di riservatezza sottoscritte singolarmente dai ricercatori che avranno accesso ai dati. È fatto divieto di effettuare trattamenti diversi da quelli previsti nel progetto di ricerca, conservare i dati elementari oltre i termini di durata del progetto, comunicare i dati a terzi e diffonderli, pena l'applicazione della sanzione “di cui all'articolo 166, comma 2” N59 , del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

2. I dati elementari di cui al comma 1, tenuto conto dei tipi di dati nonché dei rischi e delle conseguenze di una loro illecita divulgazione, sono messi a disposizione dei ricercatori sotto forma di file a cui sono stati applicati metodi di controllo al fine di non permettere l'identificazione dell'unità statistica. In caso di motivata richiesta, da cui emerga la necessità ai fini della ricerca e l'impossibilità di soluzioni alternative, sono messi a disposizione file a cui non sono stati applicati tali metodi, purché l'utilizzo di questi ultimi avvenga all'interno di laboratori costituiti dal titolare dei trattamenti statistici cui afferiscono i dati, accessibili anche da remoto tramite laboratori organizzati e gestiti da soggetto ritenuto idoneo e a condizione che il rilascio dei risultati delle elaborazioni sia autorizzato dal responsabile del laboratorio stesso, che i risultati della ricerca non permettano il collegamento con le unità statistiche, nel rispetto delle norme in materia di segreto statistico e di protezione dei dati personali, o nell'ambito di progetti congiunti finalizzati anche al perseguimento di compiti istituzionali del titolare del trattamento statistico cui afferiscono i dati, sulla base di appositi protocolli di ricerca sottoscritti dai ricercatori che partecipano al progetto, nei quali siano richiamate le norme in materia di segreto statistico e di protezione dei dati personali.

3. Sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat), con atto da emanarsi ai sensi dell'articolo 3, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 166, avvalendosi del supporto dell'Istat, adotta le linee guida per l'attuazione della disciplina di cui al presente articolo. In particolare, il Comstat stabilisce:

a) i criteri per il riconoscimento degli enti di cui al comma 1, lettera a), avuto riguardo agli scopi istituzionali perseguiti, all'attività svolta e all'organizzazione interna in relazione all'attività di ricerca, nonché alle misure adottate per garantire la sicurezza dei dati;

b) i criteri di ammissibilità dei progetti di ricerca avuto riguardo allo scopo della ricerca, alla necessità di disporre dei dati richiesti, ai risultati e benefici attesi e ai metodi impiegati per la loro analisi e diffusione;

c) le modalità di organizzazione e funzionamento dei laboratori fisici e virtuali di cui al comma 2;

d) i criteri per l'accreditamento dei gestori dei laboratori virtuali, avuto riguardo agli scopi istituzionali, all'adeguatezza della struttura organizzativa e alle misure adottate per la gestione e la sicurezza dei dati;

e) le conseguenze di eventuali violazioni degli impegni assunti dall'ente di ricerca e dai singoli ricercatori.

4. Nei siti istituzionali del Sistan e di ciascun soggetto del Sistan sono pubblicati gli elenchi degli enti di ricerca riconosciuti e dei file di dati elementari resi disponibili.

5. Il presente articolo si applica anche ai dati relativi a persone giuridiche, enti od associazioni.

Capo I-ter- Pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti

N12

Art. 6. Qualità delle informazioni

1. Le pubbliche amministrazioni garantiscono la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone 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.

2. L'esigenza di assicurare adeguata qualità delle informazioni diffuse non può, in ogni caso, costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti.

Art. 7. Dati aperti e riutilizzo

Attuazione e prassi

1. I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e sono riutilizzabili ai sensi del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità.

Art. 7-bis. Riutilizzo dei dati pubblicati

Modificanti

N9

1. Gli obblighi di pubblicazione dei dati personali diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari, di cui all'articolo 4, comma 1, lettere d) ed e), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, comportano la possibilità di una diffusione dei dati medesimi attraverso siti istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo ai sensi dell'articolo 7 nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali.

2. La pubblicazione nei siti istituzionali, in attuazione del presente decreto, di dati relativi a titolari di organi di indirizzo politico e di uffici o incarichi di diretta collaborazione, nonché a dirigenti titolari degli organi amministrativi è finalizzata alla realizzazione della trasparenza pubblica, che integra una finalità di rilevante interesse pubblico nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali.

3. Le pubbliche amministrazioni possono disporre la pubblicazione nel proprio sito istituzionale di dati, informazioni e documenti che non hanno l'obbligo di pubblicare ai sensi del presente decreto o sulla base di specifica previsione di legge o regolamento, nel rispetto dei limiti indicati dall'articolo 5-bis, procedendo alla indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti.

4. Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione.

5. Le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la relativa valutazione sono rese accessibili dall'amministrazione di appartenenza. Non sono invece ostensibili, se non nei casi previsti dalla legge, le notizie concernenti la natura delle infermità e degli impedimenti personali o familiari che

causino l'astensione dal lavoro, nonché le componenti della valutazione o le notizie concernenti il rapporto di lavoro tra il predetto dipendente e l'amministrazione, idonee a rivelare taluna delle informazioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d), del decreto legislativo n. 196 del 2003.

6. Restano fermi i limiti all'accesso e alla diffusione delle informazioni di cui all'articolo 24, commi 1 e 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche, di tutti i dati di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, di quelli previsti dalla normativa europea in materia di tutela del segreto statistico e di quelli che siano espressamente qualificati come riservati dalla normativa nazionale ed europea in materia statistica, nonché quelli relativi alla diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

7. La Commissione di cui all'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241, continua ad operare anche oltre la scadenza del mandato prevista dalla disciplina vigente, senza oneri a carico del bilancio dello Stato.

8. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente decreto i servizi di aggregazione, estrazione e trasmissione massiva degli atti memorizzati in banche dati rese disponibili sul web.

Art. 8. Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione

ModificantiAttuazione e prassi

1. I documenti contenenti atti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'amministrazione.

2. I documenti contenenti altre informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati e mantenuti aggiornati ai sensi delle disposizioni del presente decreto.

3. I dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto dagli articoli 14, comma 2, e 15, comma 4. “Decorsi detti termini, i relativi dati e documenti sono accessibili ai sensi dell'articolo 5.” N14

3-bis. L'Autorità nazionale anticorruzione, sulla base di una valutazione del rischio corruttivo, delle esigenze di semplificazione e delle richieste di accesso, determina, anche su proposta del Garante per la protezione dei dati personali, i casi in cui la durata della pubblicazione del dato e del documento può essere inferiore a 5 anni. N11

Art. 9. Accesso alle informazioni pubblicate nei siti

Modificanti

1. Ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, nella home page dei siti istituzionali è collocata un'apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente», al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente. “Al fine di evitare eventuali duplicazioni, la suddetta pubblicazione può essere sostituita da un collegamento ipertestuale alla sezione del sito in cui sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti, assicurando la qualità delle informazioni di cui all'articolo 6.” N14 Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione «Amministrazione trasparente».

2. N15

Art. 9-bis. Pubblicazione delle banche dati

Modificanti

N9 N46

1. Le pubbliche amministrazioni titolari delle banche dati di cui all'Allegato B pubblicano i dati, contenuti nelle medesime banche dati, corrispondenti agli obblighi di pubblicazione di cui al presente decreto, indicati nel medesimo, con i requisiti di cui all'articolo 6, ove compatibili con le modalità di raccolta ed elaborazione dei dati.

2. Nei casi di cui al comma 1, nei limiti dei dati effettivamente contenuti nelle banche dati di cui al medesimo comma, i soggetti di cui all'articolo 2-bis adempiono agli obblighi di pubblicazione previsti dal presente decreto, indicati nell'Allegato B, mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e con la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella

sezione “Amministrazione trasparente”, del collegamento ipertestuale, rispettivamente, alla banca dati contenente i relativi dati, informazioni o documenti, ferma restando la possibilità per le amministrazioni di continuare a pubblicare sul proprio sito i predetti dati purché identici a quelli comunicati alla banca dati.

3. Nel caso in cui sia stata omessa la pubblicazione, nelle banche dati, dei dati oggetto di comunicazione ai sensi del comma 2 ed effettivamente comunicati, la richiesta di accesso civico di cui all'articolo 5 è presentata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'amministrazione titolare della banca dati.

4. Qualora l'omessa pubblicazione dei dati da parte delle pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 sia imputabile ai soggetti di cui al comma 2, la richiesta di accesso civico di cui all'articolo 5 è presentata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'amministrazione tenuta alla comunicazione.

Art. 10. Coordinamento con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione

ModificantiAttuazione e prassi

N16

1. Ogni amministrazione indica, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, comma 5, della legge n. 190 del 2012, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del presente decreto. N8

2. N17

3. La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali. N8

4. Le amministrazioni pubbliche garantiscono la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance.

5. Ai fini della riduzione del costo dei servizi, dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché del conseguente risparmio sul costo del lavoro, le pubbliche amministrazioni provvedono annualmente ad individuare i servizi erogati, agli utenti sia finali che intermedi, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279. Le amministrazioni provvedono altresì alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati ai sensi dell'articolo 32.

6. Ogni amministrazione presenta il Piano e la Relazione sulla performance di cui all'articolo 10, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 150 del 2009 alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

7. N18

8. Ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale nella sezione: «Amministrazione trasparente» di cui all'articolo 9:

a) il Piano triennale per la prevenzione della corruzione; N19

b) il Piano e la Relazione di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;

c) i nominativi ed i curricula dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009;

d) N20

9. La trasparenza rileva, altresì, come dimensione principale ai fini della determinazione degli standard di qualità dei servizi pubblici da adottare con le carte dei servizi ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, così come modificato dall'articolo 28 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Art. 11. Ambito soggettivo di applicazione

ModificantiAttuazione e prassi

N49

Art. 12. Obblighi di pubblicazione concernenti gli atti di carattere normativo e amministrativo generale

Modificanti

1. Fermo restando quanto previsto per le pubblicazioni nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dalla legge 11 dicembre 1984, n. 839, e dalle relative norme di attuazione, le pubbliche amministrazioni pubblicano sui propri siti istituzionali i riferimenti normativi con i relativi link alle norme di legge statale pubblicate nella banca dati «Normattiva» che ne regolano l'istituzione, l'organizzazione e l'attività. Sono altresì pubblicati le direttive, le circolari, i programmi e le istruzioni emanati dall'amministrazione e ogni atto ", previsto dalla legge o comunque adottato," N10 che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti ovvero nei quali si determina l'interpretazione di norme giuridiche che le riguardano o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse, ivi compresi i codici di condotta ", le misure integrative di prevenzione della corruzione individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2-bis, della legge n. 190 del 2012, i documenti di programmazione strategico-gestionale e gli atti degli organismi indipendenti di valutazione" N10 .

1-bis. Il responsabile della trasparenza delle amministrazioni competenti pubblica sul sito istituzionale uno scadenzario con l'indicazione delle date di efficacia dei nuovi obblighi amministrativi introdotti e lo comunica tempestivamente al Dipartimento della funzione pubblica per la pubblicazione riepilogativa su base temporale in un'apposita sezione del sito istituzionale. L'inosservanza del presente comma comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 46. N1

2. Con riferimento agli statuti e alle norme di legge regionali, che regolano le funzioni, l'organizzazione e lo svolgimento delle attività di competenza dell'amministrazione, sono pubblicati gli estremi degli atti e dei testi ufficiali aggiornati.

Capo II - Obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni

Art. 13. Obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni

Modificanti

1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le informazioni e i dati concernenti la propria organizzazione, corredati dai documenti anche normativi di riferimento. Sono pubblicati, tra gli altri, i dati relativi:

a) agli organi di indirizzo politico e di amministrazione e gestione, con l'indicazione delle rispettive competenze;

b) all'articolazione degli uffici, le competenze N21 di ciascun ufficio, anche di livello dirigenziale non generale, i nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici;

c) all'illustrazione in forma semplificata, ai fini della piena accessibilità e comprensibilità dei dati, dell'organizzazione dell'amministrazione, mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche;

d) all'elenco dei numeri di telefono nonché delle caselle di posta elettronica istituzionali e delle caselle di posta elettronica certificata dedicate, cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali.

Art. 14. Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali

ModificantiAttuazione e prassiGiurisprudenza

N16 N66

1. Con riferimento ai titolari di incarichi politici, "anche se non di carattere elettivo" N7 , di livello statale regionale e locale, "lo Stato, le regioni e gli enti locali pubblicano" N7 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. N61

1-bis. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui al comma 1 per i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. N11 N60

1-ter. Ciascun dirigente comunica all'amministrazione presso la quale presta servizio gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. L'amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente. N11

1-quater. Negli atti di conferimento di incarichi dirigenziali e nei relativi contratti sono riportati gli obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico. Il mancato raggiungimento dei suddetti obiettivi determina responsabilità dirigenziale ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Del mancato raggiungimento dei suddetti obiettivi si tiene conto ai fini del conferimento di successivi incarichi. N11

1-quinquies. Gli obblighi di pubblicazione di cui al comma 1 si applicano anche ai titolari di posizioni organizzative a cui sono affidate deleghe ai sensi dell'articolo 17, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché nei casi di cui all'articolo 4-bis, comma 2, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 e in ogni altro caso in cui sono svolte funzioni dirigenziali. Per gli altri titolari di posizioni organizzative è pubblicato il solo curriculum vitae. N11

2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati cui ai commi 1 e 1-bis entro tre mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento dell'incarico 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. Decorsi detti termini, i relativi dati e documenti sono accessibili ai sensi dell'articolo 5. N8

Art. 15. Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza

Modificanti

N16

1. “Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi” N7 di comunicazione di cui all'articolo 17, comma 22, della legge 15 maggio 1997, n. 127, le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi N22 di collaborazione o consulenza:

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 N23 , di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

2. La pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi N24 , di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi. Le amministrazioni pubblicano e mantengono aggiornati sui rispettivi siti istituzionali gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Il Dipartimento della funzione pubblica consente la consultazione, anche per nominativo, dei dati di cui al presente comma.

3. 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.

4. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati cui ai commi 1 e 2 entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico.

5. N25

Art. 15-bis. Obblighi di pubblicazione concernenti incarichi conferiti nelle società controllate

Modificanti

N9

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le società a controllo pubblico, nonché le società in regime di amministrazione straordinaria, ad esclusione delle società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e loro controllate, pubblicano, entro trenta giorni dal conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali, e per i due anni successivi alla loro cessazione, le seguenti informazioni:

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.

2. La pubblicazione delle informazioni di cui al comma 1, relativamente ad incarichi per i quali è previsto un compenso, è condizione di efficacia per il pagamento stesso. 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-ter. Obblighi di pubblicazione concernenti gli amministratori e gli esperti nominati da organi giurisdizionali o amministrativi

Modificanti

N9

1. L'albo di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, è tenuto con modalità informatiche ed è inserito in un'area pubblica dedicata del sito istituzionale del Ministero della giustizia. Nell'albo sono indicati, per ciascun iscritto, gli incarichi ricevuti, con precisazione dell'autorità che lo ha conferito e della relativa data di attribuzione e di cessazione, nonché gli acconti e il compenso finale liquidati. I dati di cui al periodo precedente sono inseriti nell'albo, a cura della cancelleria, entro quindici giorni dalla pronuncia del provvedimento. Il regolamento di cui all'articolo 10 del suddetto decreto legislativo n. 14 del 2010 stabilisce gli ulteriori dati che devono essere contenuti nell'albo.

2. L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, pubblica sul proprio sito istituzionale gli incarichi conferiti ai tecnici e agli altri soggetti qualificati di cui all'articolo 38, comma 3, dello stesso decreto legislativo n. 159 del 2011, nonché i compensi a ciascuno di essi liquidati.

3. Nel registro di cui all'articolo 28, quarto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, vengono altresì annotati i provvedimenti di liquidazione degli acconti e del compenso finale in favore di ciascuno dei soggetti di cui al medesimo articolo 28, quelli di chiusura del fallimento e di omologazione del concordato e quelli che attestano l'esecuzione del concordato, nonché l'ammontare dell'attivo e del passivo delle procedure chiuse.

4. Le prefetture pubblicano i provvedimenti di nomina e di quantificazione dei compensi degli amministratori e degli esperti nominati ai sensi dell'articolo 32 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90.

Art. 16. Obblighi di pubblicazione concernenti la dotazione organica e il costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato

Modificanti

1. “Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni” N7 pubblicano il conto annuale del personale e delle relative spese sostenute, di cui all'articolo 60, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito del quale sono rappresentati i dati relativi alla dotazione organica e al personale effettivamente in servizio e al relativo costo, con l'indicazione della sua distribuzione tra le diverse qualifiche e aree professionali, con particolare riguardo al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico.

2. “Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni” N7, nell'ambito delle pubblicazioni di cui al comma 1, evidenziano separatamente, i dati relativi al costo complessivo del personale a tempo indeterminato in servizio, articolato per aree professionali, con particolare riguardo al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico.

3. Le pubbliche amministrazioni pubblicano trimestralmente i dati relativi ai tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale.

3-bis. Il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri assicura adeguate forme di pubblicità dei processi di mobilità dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso la pubblicazione di dati identificativi dei soggetti interessati. N11

Art. 17. Obblighi di pubblicazione dei dati relativi al personale non a tempo indeterminato

Modificanti

1. “Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni” N7 pubblicano annualmente, nell'ambito di quanto previsto dall'articolo 16, comma 1, i dati relativi al personale con rapporto di lavoro non a tempo indeterminato, N26 ivi compreso il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico. N27

2. “Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni” N7 pubblicano trimestralmente i dati relativi al costo complessivo del personale di cui al comma 1, N28 con particolare riguardo al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico.

Art. 18. Obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici

Modificanti

1. “Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni” N7 pubblicano l'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati a ciascuno dei propri dipendenti, con l'indicazione della durata e del compenso spettante per ogni incarico.

Art. 19. Bandi di concorso

Modificanti

1. Fermi restando gli altri obblighi di pubblicità legale, le pubbliche amministrazioni pubblicano i bandi di concorso per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione “, nonché i criteri di valutazione della Commissione “, le tracce delle prove e le graduatorie finali, aggiornate con l'eventuale scorrimento degli idonei non vincitori” N62 ” N10 .

2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano e tengono costantemente “aggiornati i dati di cui al comma 1” N62 N29 .

2-bis. I soggetti di cui all'articolo 2-bis assicurano, tramite il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, la pubblicazione del collegamento ipertestuale dei dati di cui al presente articolo, ai fini dell'accessibilità ai sensi dell'articolo 4, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. N63

Art. 20. Obblighi di pubblicazione dei dati relativi alla valutazione della performance e alla distribuzione dei premi al personale

Modificanti

1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati relativi all'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti.

2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i criteri definiti nei sistemi di misurazione e valutazione della performance per l'assegnazione del trattamento accessorio e i dati relativi alla sua distribuzione, in forma aggregata, al fine di dare conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi, nonché i dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti. N8

3. N30

Art. 21. Obblighi di pubblicazione concernenti i dati sulla contrattazione collettiva

Modificanti

1. "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni" N7 pubblicano i riferimenti necessari per la consultazione dei contratti e accordi collettivi nazionali, che si applicano loro, nonché le eventuali interpretazioni autentiche.

2. Fermo restando quanto previsto "dall'articolo 9-bis e" N10 dall'articolo 47, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le pubbliche amministrazioni pubblicano i contratti integrativi stipulati, con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa certificate dagli organi di controllo di cui all'articolo 40bis, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché le informazioni trasmesse annualmente ai sensi del comma 3 dello stesso articolo. La relazione illustrativa, fra l'altro, evidenzia gli effetti attesi in esito alla sottoscrizione del contratto integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini.

Art. 22. Obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato

ModificantiAttuazione e prassi

1. "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, ciascuna amministrazione" N7 pubblica e aggiorna annualmente:

a) l'elenco degli enti pubblici, comunque denominati, istituiti, vigilati "o finanziati dall'amministrazione medesima nonché di quelli" N7 per i quali l'amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente, con l'elencazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate;

b) l'elenco delle società di cui detiene direttamente quote di partecipazione anche minoritaria indicandone l'entità, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate;

c) l'elenco degli enti di diritto privato, comunque denominati, in controllo dell'amministrazione, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate. Ai fini delle presenti disposizioni sono enti di diritto privato in controllo pubblico gli enti di diritto privato sottoposti a controllo da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti costituiti o vigilati da pubbliche amministrazioni nei quali siano a queste riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi;

d) una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l'amministrazione e gli enti di cui al precedente comma.

d-bis) i provvedimenti in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica, acquisto di partecipazioni in società già costituite, gestione delle partecipazioni pubbliche, alienazione di partecipazioni sociali, quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati e razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, previsti dal decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. N11

2. "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, per ciascuno degli enti" N7 di cui alle lettere da a) a c) del comma 1 sono pubblicati i dati relativi alla ragione sociale, alla misura della eventuale partecipazione dell'amministrazione, alla durata dell'impegno, all'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, al numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, al trattamento

economico complessivo a ciascuno di essi spettante, ai risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari. Sono altresì pubblicati i dati relativi agli incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo.

3. Nel sito dell'amministrazione è inserito il collegamento con i siti istituzionali "dei soggetti" N7 di cui al comma 1 N31 .

4. Nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli enti di cui al comma 1, è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata "ad esclusione dei pagamenti che le amministrazioni sono tenute ad erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore da parte di uno degli enti e società indicati nelle categorie di cui al comma 1, lettere da a) a c)" N10 .

5. Le amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo promuovono l'applicazione dei principi di trasparenza di cui ai commi 1, lettera b), e 2, da parte delle società direttamente controllate nei confronti delle società indirettamente controllate dalle medesime amministrazioni.

6. Le disposizioni di cui al presente articolo non trovano applicazione nei confronti delle società, partecipate da amministrazioni pubbliche, con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'Unione europea, e loro controllate. N8

Art. 23. Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi

Modificanti

1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano ogni sei mesi, in distinte partizioni della sezione «Amministrazione trasparente», gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di:

a) N32

b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici, relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo "18 aprile 2016, n. 50, fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis" N7 ;

c) N33

d) accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche ", ai sensi degli articoli 11 e 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241" N10 .

2. N34

Art. 24. Obblighi di pubblicazione dei dati aggregati relativi all'attività amministrativa

Modificanti

N50

Art. 25. Obblighi di pubblicazione concernenti i controlli sulle imprese

Modificanti

N51

Art. 26. Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati

Modificanti

N57

1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti con i quali sono determinati, ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i criteri e le modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro. "Ove i soggetti beneficiari

siano controllati di diritto o di fatto dalla stessa persona fisica o giuridica ovvero dagli stessi gruppi di persone fisiche o giuridiche, vengono altresì pubblicati i dati consolidati di gruppo." N58

3. La pubblicazione ai sensi del presente articolo costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario N35. La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione rilevata d'ufficio dagli organi di controllo è altresì rilevabile dal destinatario della prevista concessione o attribuzione e da chiunque altro abbia interesse, anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

4. È esclusa la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di cui al presente articolo, qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati.

Art. 27. Obblighi di pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari

1. La pubblicazione di cui all'articolo 26, comma 2, comprende necessariamente, ai fini del comma 3 del medesimo articolo:

a) il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario;

b) l'importo del vantaggio economico corrisposto;

c) la norma o il titolo a base dell'attribuzione;

d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo;

e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario;

f) il link al progetto selezionato e al curriculum del soggetto incaricato.

2. Le informazioni di cui al comma 1 sono riportate, nell'ambito della sezione «Amministrazione trasparente» e secondo modalità di facile consultazione, in formato tabellare aperto che ne consente l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo ai sensi dell'articolo 7 e devono essere organizzate annualmente in unico elenco per singola amministrazione.

Art. 28. Pubblicità dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali

Modificanti

1. "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le regioni, le province" N7 autonome di Trento e Bolzano e le province pubblicano i rendiconti di cui all'articolo 1, comma 10, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, dei gruppi consiliari regionali e provinciali, con evidenza delle risorse trasferite o assegnate a ciascun gruppo, con indicazione del titolo di trasferimento e dell'impiego delle risorse utilizzate. Sono altresì pubblicati gli atti e le relazioni degli organi di controllo.

2. La mancata pubblicazione dei rendiconti comporta la riduzione del 50 per cento delle risorse da trasferire o da assegnare nel corso dell'anno.

Capo III - Obblighi di pubblicazione concernenti l'uso delle risorse pubbliche

Art. 29. Obblighi di pubblicazione del bilancio, preventivo e consuntivo, e del Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, nonché dei dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi

Modificanti

1. "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni" N7 pubblicano i documenti e gli allegati del bilancio preventivo e del conto consuntivo entro trenta giorni dalla loro adozione, nonché i dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche, al fine di assicurare la piena accessibilità e comprensibilità. N3

1-bis. Le pubbliche amministrazioni pubblicano e rendono accessibili, anche attraverso il ricorso ad un portale unico, i dati relativi alle entrate e alla spesa di cui ai propri bilanci preventivi e consuntivi in formato tabellare aperto che ne consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo, ai sensi dell'articolo 7, secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare sentita la Conferenza unificata. N4

2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano il Piano di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, con le integrazioni e gli aggiornamenti di cui all'articolo 22 del medesimo decreto legislativo n. 91 del 2011.

Art. 30. Obblighi di pubblicazione concernenti i beni immobili e la gestione del patrimonio

Modificanti

1. “Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni” N7 pubblicano le informazioni identificative degli immobili posseduti “e di quelli detenuti” N10 , nonché i canoni di locazione o di affitto versati o percepiti.

Art. 31. Obblighi di pubblicazione concernenti i dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione

Modificanti

1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti degli organismi indipendenti di valutazione o nuclei di valutazione, procedendo all'indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti. Pubblicano, inoltre, la relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione o budget, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio nonché tutti i rilievi ancorché non recepiti della Corte dei conti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni stesse e dei loro uffici. N8

Capo IV - Obblighi di pubblicazione concernenti le prestazioni offerte e i servizi erogati

Art. 32. Obblighi di pubblicazione concernenti i servizi erogati

Modificanti

1. Le pubbliche amministrazioni “e i gestori di pubblici servizi” N10 pubblicano la carta dei servizi o il documento contenente gli standard di qualità dei servizi pubblici.

2. Le pubbliche amministrazioni “e i gestori di pubblici servizi,” N10 , individuati i servizi erogati agli utenti, sia finali che intermedi, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, pubblicano:

a) i costi contabilizzati N36 e il relativo andamento nel tempo;

b) N37

Art. 33. Obblighi di pubblicazione concernenti i tempi di pagamento dell'amministrazione

Modificanti

1. “Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni” N7 pubblicano, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi “prestazioni professionali” N10 e forniture, denominato "indicatore annuale di tempestività dei pagamenti" “, nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici” N10 . A decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le pubbliche amministrazioni pubblicano un indicatore, avente il medesimo oggetto, denominato "indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti". Gli indicatori di cui al presente comma sono elaborati e pubblicati, anche attraverso il ricorso a un portale unico, secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare sentita la Conferenza unificata. N3

Art. 34. Trasparenza degli oneri informativi

Modificanti

N52

Art. 35. Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati

Modificanti

1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati relativi alle tipologie di procedimento di propria competenza.

Per ciascuna tipologia di procedimento sono pubblicate le seguenti informazioni:

a) una breve descrizione del procedimento con indicazione di tutti i riferimenti normativi utili;

b) l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria;

c) “l'ufficio” N7 del procedimento, unitamente ai recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale, nonché, ove diverso, l'ufficio competente all'adozione del provvedimento finale, con l'indicazione del nome del responsabile dell'ufficio, unitamente ai rispettivi recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale;

d) per i procedimenti ad istanza di parte, gli atti e i documenti da allegare all'istanza e la modulistica necessaria, compresi i fac-simile per le autocertificazioni, anche se la produzione a corredo dell'istanza è prevista da norme di legge, regolamenti o atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, nonché gli uffici ai quali rivolgersi per informazioni, gli orari e le modalità di accesso con indicazione degli indirizzi, dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale, a cui presentare le istanze;

e) le modalità con le quali gli interessati possono ottenere le informazioni relative ai procedimenti in corso che li riguardino;

f) il termine fissato in sede di disciplina normativa del procedimento per la conclusione con l'adozione di un provvedimento espresso e ogni altro termine procedimentale rilevante;

g) i procedimenti per i quali il provvedimento dell'amministrazione può essere sostituito da una dichiarazione dell'interessato, ovvero il procedimento può concludersi con il silenzio assenso dell'amministrazione;

h) gli strumenti di tutela, amministrativa e giurisdizionale, riconosciuti dalla legge in favore dell'interessato, nel corso del procedimento e nei confronti del provvedimento finale ovvero nei casi di adozione del provvedimento oltre il termine predeterminato per la sua conclusione e i modi per attivarli;

i) il link di accesso al servizio on line, ove sia già disponibile in rete, o i tempi previsti per la sua attivazione;

l) le modalità per l'effettuazione dei pagamenti eventualmente necessari, con le informazioni di cui all'articolo 36;

m) il nome del soggetto a cui è attribuito, in caso di inerzia, il potere sostitutivo, nonché le modalità per attivare tale potere, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;

n) N38

2. Le pubbliche amministrazioni non possono richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati; in caso di omessa pubblicazione, i relativi procedimenti possono essere avviati anche in assenza dei suddetti moduli o formulari. L'amministrazione non può respingere l'istanza adducendo il mancato utilizzo dei moduli o formulari o la mancata produzione di tali atti o documenti, e deve invitare l'istante a integrare la documentazione in un termine congruo.

3. Le pubbliche amministrazioni pubblicano nel sito istituzionale:

a) i recapiti telefonici e la casella di posta elettronica istituzionale dell'ufficio responsabile per le attività volte a gestire, garantire e verificare la trasmissione dei dati o l'accesso diretto agli stessi da parte delle amministrazioni procedenti ai sensi degli articoli 43, 71 e 72 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 ;

b) N39

c) N40

Art. 36. Pubblicazione delle informazioni necessarie per l'effettuazione di pagamenti informatici

1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano e specificano nelle richieste di pagamento i dati e le informazioni di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

Capo V - Obblighi di pubblicazione in settori speciali

Art. 37. Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Modificanti

N13

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di pubblicità legale, le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti pubblicano:

a) i dati previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190;

b) gli atti e le informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

2. Ai sensi dell'articolo 9-bis, gli obblighi di pubblicazione di cui alla lettera a) si intendono assolti, attraverso l'invio dei medesimi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, limitatamente alla parte lavori.

Art. 38. Pubblicità dei processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche

Modificanti

1. "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni" N7 pubblicano N41 le informazioni elative ai Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici di cui all'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144, incluse le funzioni e i compiti specifici ad essi attribuiti, le procedure e i criteri di individuazione dei componenti e i loro nominativi.

2. Fermi restando gli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, le pubbliche amministrazioni pubblicano tempestivamente gli atti di programmazione delle opere pubbliche, nonché le informazioni relative ai tempi, ai costi unitari e agli indicatori di realizzazione delle opere pubbliche in corso o completate. Le informazioni sono pubblicate sulla base di uno schema tipo redatto dal Ministero dell'economia e delle finanze d'intesa con l'Autorità nazionale anticorruzione, che ne curano altresì la raccolta e la pubblicazione nei propri siti web istituzionali al fine di consentirne una agevole comparazione. N8

2-bis. Per i Ministeri, gli atti di programmazione di cui al comma 2 sono quelli indicati dall'articolo 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228. N11

Art. 39. Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio

Modificanti

1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano:

a) gli atti di governo del territorio, quali, tra gli altri, piani territoriali, piani di coordinamento, piani paesistici, strumenti urbanistici, generali e di attuazione, nonché le loro varianti;

b) N53

2. La documentazione relativa a ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale comunque denominato vigente nonché delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in attuazione dello strumento urbanistico generale vigente che comportino premialità edificatorie a fronte dell'impegno dei privati alla realizzazione di opere di urbanizzazione extra oneri o della cessione di aree o volumetrie per finalità di pubblico interesse è pubblicata in una sezione apposita nel sito del comune interessato, continuamente aggiornata.

3. La pubblicità degli atti di cui al comma 1, lettera a), è condizione per l'acquisizione dell'efficacia degli atti stessi.

4. Restano ferme le discipline di dettaglio previste dalla vigente legislazione statale e regionale.

Art. 40. Pubblicazione e accesso alle informazioni ambientali

1. In materia di informazioni ambientali restano ferme le disposizioni di maggior tutela già previste dall'articolo 3sexies del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, dalla legge 16 marzo 2001, n. 108, nonché dal decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195.

2. Le amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 195 del 2005, pubblicano, sui propri siti istituzionali e in conformità a quanto previsto dal presente decreto, le informazioni ambientali di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, che detengono ai fini delle proprie attività istituzionali, nonché le relazioni di cui all'articolo 10 del medesimo decreto legislativo. Di tali informazioni deve essere dato specifico rilievo all'interno di un'apposita sezione detta «Informazioni ambientali».

3. Sono fatti salvi i casi di esclusione del diritto di accesso alle informazioni ambientali di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195.

4. L'attuazione degli obblighi di cui al presente articolo non è in alcun caso subordinata alla stipulazione degli accordi di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195. Sono fatti salvi gli effetti degli accordi eventualmente già stipulati, qualora assicurino livelli di informazione ambientale superiori a quelli garantiti dalle disposizioni del presente decreto. Resta fermo il potere di stipulare ulteriori accordi ai sensi del medesimo articolo 11, nel rispetto dei livelli di informazione ambientale garantiti dalle disposizioni del presente decreto.

Art. 41. Trasparenza del servizio sanitario nazionale

ModificantiAttuazione e prassi

1. Le amministrazioni e gli enti del servizio sanitario nazionale, dei servizi sanitari regionali, ivi comprese le aziende sanitarie territoriali ed ospedaliere, le agenzie e gli altri enti ed organismi pubblici che svolgono attività di programmazione e fornitura dei servizi sanitari, sono tenute all'adempimento di tutti gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente.

1-bis. Le amministrazioni di cui al comma 1 pubblicano altresì, nei loro siti istituzionali, i dati relativi a tutte le spese e a tutti i pagamenti effettuati, distinti per tipologia di lavoro, bene o servizio, e ne permettono la consultazione, in forma sintetica e aggregata, in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari. N11

2. Le aziende sanitarie ed ospedaliere pubblicano tutte le informazioni e i dati concernenti le procedure di conferimento degli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo, nonché degli incarichi di responsabile di dipartimento e di strutture semplici e complesse, ivi compresi i bandi e gli avvisi di selezione, lo svolgimento delle relative procedure, gli atti di conferimento.

3. Alla dirigenza sanitaria di cui al comma 2 N42 si applicano gli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 15. Per attività professionali, ai sensi del comma 1, lettera c) dell'articolo 15, si intendono anche le prestazioni professionali svolte in regime intramurario.

4. È pubblicato e annualmente aggiornato l'elenco delle strutture sanitarie private accreditate. Sono altresì pubblicati gli accordi con esse intercorsi.

5. Le regioni includono il rispetto di obblighi di pubblicità previsti dalla normativa vigente fra i requisiti necessari all'accreditamento delle strutture sanitarie.

6. Gli enti, le aziende e le strutture pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario sono tenuti ad indicare nel proprio sito, in una apposita sezione denominata «Liste di attesa», "i criteri di formazione delle liste di attesa," N10 il tempi di attesa previsti e i tempi medi effettivi di attesa per ciascuna tipologia di prestazione erogata.

Art. 42. Obblighi di pubblicazione concernenti gli interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente

Modificanti

1. Le pubbliche amministrazioni che adottano provvedimenti contingibili e urgenti e in generale provvedimenti di carattere straordinario in caso di calamità naturali o di altre emergenze, ivi comprese le amministrazioni commissariali e straordinarie costituite in base alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, o a provvedimenti legislativi di urgenza, pubblicano:

a) i provvedimenti adottati, con la indicazione espressa delle norme di legge eventualmente derogate e dei motivi della deroga, nonché l'indicazione di eventuali atti amministrativi o giurisdizionali intervenuti;

b) i termini temporali eventualmente fissati per l'esercizio dei poteri di adozione dei provvedimenti straordinari;

c) il costo previsto degli interventi e il costo effettivo sostenuto dall'amministrazione;

d) N54

1-bis. I Commissari delegati di cui all'articolo 5, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, svolgono direttamente le funzioni di responsabili per la prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e di responsabili per la trasparenza di cui all'articolo 43 del presente decreto. N2

Capo VI - Vigilanza sull'attuazione delle disposizioni e sanzioni

Art. 43. Responsabile per la trasparenza

ModificantiAttuazione e prassi

1. All'interno di ogni amministrazione il responsabile per la prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, svolge, di norma, le funzioni di Responsabile per la trasparenza, di seguito «Responsabile», e il suo nominativo è indicato nel "Piano triennale per la prevenzione della corruzione" N7. Il responsabile svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

2. N43

3. I dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge.

4. I dirigenti responsabili dell'amministrazione e il responsabile per la trasparenza controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal presente decreto. N8

5. In relazione alla loro gravità, il responsabile segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Il responsabile segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

Art. 44. Compiti degli organismi indipendenti di valutazione

Modificanti

1. L'organismo indipendente di valutazione verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel "Piano triennale per la prevenzione della corruzione" N7 e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. I soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, nonché l'OIV, utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.

Art. 45. Compiti della Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni (CIVIT)

Modificanti

N47

1. "L'autorità nazionale anticorruzione" N7, controlla l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e ordinando "di procedere, entro un termine non superiore a trenta giorni, alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni ai sensi del presente decreto, 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." N7

2. "L'autorità nazionale anticorruzione" N7, controlla l'operato dei responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all'interno delle amministrazioni. "L'autorità nazionale anticorruzione" N7 può inoltre chiedere all'organismo indipendente di valutazione (OIV) ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente.

3. "L'autorità nazionale anticorruzione" N7 può inoltre avvalersi delle banche dati istituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica per il monitoraggio degli adempimenti degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente.

4. "Il mancato rispetto dell'obbligo di pubblicazione di cui al comma 1 costituisce illecito disciplinare." N44 "L'Autorità nazionale anticorruzione segnala l'illecito all'ufficio di cui all'articolo 55-bis, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dell'amministrazione interessata ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile della pubblicazione o del dirigente tenuto alla trasmissione delle informazioni." N14 "L'autorità nazionale anticorruzione" N7 segnala altresì gli inadempimenti ai vertici politici delle amministrazioni, agli OIV e, se del caso, alla Corte dei conti, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità. "L'autorità nazionale anticorruzione" N7

rende pubblici i relativi provvedimenti. “L'autorità nazionale anticorruzione” N7 , inoltre, controlla e rende noti i casi di mancata attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 14 del presente decreto, pubblicando i nominativi dei soggetti interessati per i quali non si è proceduto alla pubblicazione.

Art. 46. Responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico

ModificantiAttuazione e prassi

N16

1. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione negativa della responsabilità dirigenziale a cui applicare la sanzione di cui all'articolo 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. N64

2. Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui al comma 1 se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.

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

ModificantiAttuazione e prassi

N16

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 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.

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. N65

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. N64

3. Le sanzioni “di cui al presente articolo” N62 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. N8

Capo VII - Disposizioni finali e transitorie

Art. 48. Norme sull'attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza

Modificanti

1. “L'Autorità nazionale anticorruzione” N7 definisce criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, nonché relativamente all'organizzazione della sezione «Amministrazione trasparente».

2. L'allegato A, che costituisce parte integrante del presente decreto, individua modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente. Alla eventuale modifica dell'allegato A si provvede con i decreti di cui al comma 3.

3. Gli standard, i modelli e gli schemi di cui al comma 1 sono adottati "dall'Autorità nazionale anticorruzione" N7, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia Italia Digitale, la CIVIT e l'ISTAT.

4. "Gli standard, i modelli e gli schemi" N7 di cui al comma 3 recano disposizioni finalizzate:

a) ad assicurare il coordinamento informativo e informatico dei dati, per la soddisfazione delle esigenze di uniformità delle modalità di codifica e di rappresentazione delle informazioni e dei dati pubblici, della loro confrontabilità e della loro successiva rielaborazione;

b) a definire, anche per specifici settori e tipologie di dati, i requisiti di qualità delle informazioni diffuse, individuando, in particolare, i necessari adeguamenti da parte di singole amministrazioni con propri regolamenti, le procedure di validazione, i controlli anche sostitutivi, le competenze professionali richieste per la gestione delle informazioni diffuse attraverso i siti istituzionali, nonché i meccanismi di garanzia e correzione attivabili su richiesta di chiunque vi abbia interesse.

5. "I soggetti di cui all'articolo 2-bis," N7 nell'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, sono tenute a conformarsi agli standard, ai modelli ed agli schemi di cui al comma 1.

Art. 49. Norme transitorie e finali

1. L'obbligo di pubblicazione dei dati di cui all'articolo 24 decorre dal termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

2. 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.

3. Le sanzioni di cui all'articolo 47 si applicano, per ciascuna amministrazione, a partire dalla data di adozione del primo aggiornamento annuale del Piano triennale della trasparenza e comunque a partire dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto.

4. Le regioni a Statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano possono individuare forme e modalità di applicazione del presente decreto in ragione della peculiarità dei propri ordinamenti.

Art. 50. Tutela giurisdizionale

1. Le controversie relative agli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente sono disciplinate dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Art. 51. Invarianza finanziaria

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Art. 52. Modifiche alla legislazione vigente

Modificanti

1. Alla legge 5 luglio 1982, n. 441, sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'articolo 1, primo comma:

1) al numero 2), dopo le parole: «ai Ministri,» sono inserite le seguenti: «ai Vice Ministri,»;

2) al numero 3), dopo le parole: «ai consiglieri regionali» sono inserite le seguenti: «e ai componenti della giunta regionale»;

3) al numero 4), dopo le parole: «ai consiglieri provinciali» sono inserite le seguenti: «e ai componenti della giunta provinciale»;

4) al numero 5), le parole: «ai consiglieri di comuni capoluogo di provincia ovvero con popolazione superiore ai 50.000 abitanti» sono sostituite dalle seguenti: «ai consiglieri di comuni capoluogo di provincia ovvero con popolazione superiore ai 15.000 abitanti;»;

b) all'articolo 2, secondo comma, le parole: «del coniuge non separato e dei figli conviventi, se gli stessi vi consentono» sono sostituite dalle seguenti: «del coniuge non separato, nonché dei figli e dei parenti entro il secondo grado di parentela, se gli stessi vi consentono».

2. All'articolo 12, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, le parole: «ed alla pubblicazione» sono soppresse.

3. L'articolo 54 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, è sostituito dal seguente:

«Art. 54. (Contenuto dei siti delle pubbliche amministrazioni). - 1. I siti delle pubbliche amministrazioni contengono i dati di cui al decreto legislativo recante il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190».

4. Al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 23, comma 1, dopo la parola: «accesso» sono inserite le seguenti: «e trasparenza amministrativa»;

b) all'articolo 87, comma 2, lettera c), dopo la parola: «amministrativi» sono inserite le seguenti: «e di violazione degli obblighi di trasparenza amministrativa»;

c) all'articolo 116, comma 1, dopo le parole: «documenti amministrativi» sono inserite le seguenti: «, nonché per la tutela del diritto di accesso civico connessa all'inadempimento degli obblighi di trasparenza»;

d) all'articolo 116, comma 4, dopo le parole: «l'esibizione» sono inserite le seguenti: «e, ove previsto, la pubblicazione»;

e) all'articolo 133, comma 1, lettera a), n. 6), dopo la parola: «amministrativi» sono inserite le seguenti: «e violazione degli obblighi di trasparenza amministrativa».

4-bis. All'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, le parole da "e i soggetti" fino a "attività istituzionale" sono sostituite dalle seguenti: "nonché gli ulteriori soggetti di cui all'articolo 2-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che realizzano opere pubbliche." N11

5. 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.

Art. 53. Abrogazione espressa di norme primarie

1. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le seguenti disposizioni:

a) articolo 26, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 ;

b) articolo 1, comma 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni;

c) articolo 41-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ;

d) articoli 40bis, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni;

e) articolo 19, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 ;

f) articolo 57 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni;

g) articolo 3, comma 18, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ;

h) articolo 21, comma 1, art. 23, commi 1, 2 e 5, della legge 18 giugno 2009, n. 69 ;

i) articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 ;

l) articolo 6, comma 1, lettera b), e comma 2, lettera b), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 ;

o) articolo 20, comma 1, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 ;

p) articolo 8 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 11 ;

q) articolo 6, comma 6, della legge 11 novembre 2011, n. 180 ;

r) articolo 9 del decreto legislativo 29 novembre 2011, n. 228 ;

s) articolo 14, comma 2, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 ;

t) articolo 18 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 ;

u) articolo 5, comma 11-sexies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Allegato

N67

1. Struttura delle informazioni sui siti istituzionali

La sezione dei siti istituzionali denominata «Amministrazione trasparente» deve essere organizzata in sotto-sezioni all'interno delle quali devono essere inseriti i documenti, le informazioni e i dati previsti dal presente decreto. Le sotto-sezioni di primo e secondo livello e i relativi contenuti sono indicati nella Tabella 1. Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato in Tabella 1.

TABELLA 1 - Sotto-sezioni della sezione «Amministrazione trasparente» e relativi contenuti

Denominazione sotto-sezione 1 livello	Denominazione sotto-sezione 2 livello	Contenuti (riferimenti al decreto)
Disposizioni generali	Programma per la Trasparenza e l'Integrità	Art. 10, c. 8, lett. a)
	Atti generali	Art. 12, c. 1, 2
	Oneri informativi per cittadini e imprese	Art. 34, c. 1, 2
Organizzazione	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Art. 13, c. 1, lett. a) Art. 14
	Sanzioni per mancata comunicazione dei dati	Art. 47
	Rendiconti gruppi consiliari regionali/provinciali	Art. 28, c. 1
	Articolazione degli uffici	Art. 13, c. 1, lett. b), c)
	Telefono e posta elettronica	Art. 13, c. 1, lett. d)
	Consulenti e collaboratori	Art. 15, c. 1, 2
Personale	Incarichi amministrativi di vertice	Art. 15, c. 1, 2 Art. 41, c. 2, 3
	Dirigenti	Art. 10, c. 8, lett. d) Art. 15, c. 1, 2, 5 Art. 41, c. 2, 3
	Posizioni organizzative	Art. 10, c. 8, lett. d)
	Dotazione organica	Art. 16, c. 1, 2
	Personale non a tempo indeterminato	Art. 17, c. 1, 2
	Tassi di assenza	Art. 16, c. 3
	Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti	Art. 18, c. 1
	Contrattazione collettiva	Art. 21, c. 1
	Contrattazione integrativa	Art. 21, c. 2
	OIV	Art. 10, c. 8, lett. c)
	Bandi di concorso	Art. 19

Performance	Piano della Performance	Art. 10, c. 8, lett. b)
	Relazione sulla Performance	Art. 10, c. 8, lett. b)
	Ammontare complessivo dei premi	Art. 20, c. 1
	Dati relativi ai premi	Art. 20, c. 2
	Benessere organizzativo	Art. 20, c. 3
Enti controllati	Enti pubblici vigilati	Art. 22, c. 1, lett. a) Art. 22, c. 2, 3
	Società partecipate	Art. 22, c. 1, lett. b) Art. 22, c. 2, 3
	Enti di diritto privato controllati	Art. 22, c. 1, lett. c) Art. 22, c. 2, 3
	Rappresentazione grafica Art. 22, c. 1, lett. d)	
Attività e procedimenti	Dati aggregati attività amministrativa	Art. 24, c. 1
	Tipologie di procedimento	Art. 35, c. 1, 2
	Monitoraggio tempi procedimentali	Art. 24, c. 2
	Dichiarazioni sostitutive e acquisizione d'ufficio dei dati	Art. 35, c. 3
Provvedimenti	Provvedimenti organi indirizzo-politico	Art. 23
	Provvedimenti dirigenti	Art. 23
	Controlli sulle imprese	Art. 25
	Bandi di gara e contratti	Art. 37, c. 1, 2
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	Criteri e modalità	Art. 26, c. 1
	Atti di concessione	Art. 26, c. 2 Art. 27
Bilanci	Bilancio preventivo e consuntivo	Art. 29, c. 1
	Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio	Art. 29, c. 2
Beni immobili e gestione patrimonio	Patrimonio immobiliare	Art. 30
	Canoni di locazione o affitto	Art. 30
	Controlli e rilievi sull'amministrazione	Art. 31, c. 1
Servizi erogati	Carta dei servizi e standard di qualità	Art. 32, c. 1
	Costi contabilizzati	Art. 32, c. 2, lett. a) Art. 10, c. 5
	Tempi medi di erogazione dei servizi	Art. 32, c. 2, lett. b)
	Liste di attesa	Art. 41, c. 6
Pagamenti dell'amministrazione	Indicatore di tempestività dei pagamenti	Art. 33
	IBAN e pagamenti informatici	Art. 36
Opere pubbliche		Art. 38

Pianificazione e governo del territorio		Art. 39
Informazioni ambientali		Art. 40
Strutture sanitarie private accreditate		Art. 41, c. 4
Interventi straordinari e di emergenza		Art. 42
Altri contenuti		

La sezione «Amministrazione trasparente» deve essere organizzata in modo che cliccando sull'identificativo di una sotto-sezione sia possibile accedere ai contenuti della sotto-sezione stessa, o all'interno della stessa pagina «Amministrazione trasparente» o in una pagina specifica relativa alla sotto-sezione.

L'obiettivo di questa organizzazione è l'associazione univoca tra una sotto-sezione e uno specifico in modo che sia possibile raggiungere direttamente dall'esterno la sotto-sezione di interesse. A tal fine è necessario che i collegamenti ipertestuali associati alle singole sotto-sezioni siano mantenute invariate nel tempo, per evitare situazioni di «collegamento non raggiungibile» da parte di accessi esterni.

L'elenco dei contenuti indicati per ogni sotto-sezione sono da considerarsi i contenuti minimi che devono essere presenti nella sotto-sezione stessa, ai sensi del presente decreto. In ogni sotto-sezione possono essere comunque inseriti altri contenuti, riconducibili all'argomento a cui si riferisce la sotto-sezione stessa, ritenuti utili per garantire un maggior livello di trasparenza. Eventuali ulteriori contenuti da pubblicare ai fini di trasparenza e non riconducibili a nessuna delle sotto-sezioni indicate devono essere pubblicati nella sotto-sezione «Altri contenuti».

Nel caso in cui sia necessario pubblicare nella sezione «Amministrazione trasparente» informazioni, documenti o dati che sono già pubblicati in altre parti del sito, è possibile inserire, all'interno della sezione «Amministrazione trasparente», un collegamento ipertestuale ai contenuti stessi, in modo da evitare duplicazione di informazioni all'interno del sito dell'amministrazione. L'utente deve comunque poter accedere ai contenuti di interesse dalla sezione «Amministrazione trasparente» senza dover effettuare operazioni aggiuntive.

Allegato B (articolo 9-bis)

N55

	Nome della banca dati	Amm. che detiene la banca dati	Norma/e istitutiva/e della banca dati	Obblighi previsti dal d.lgs. n. 33 del 2013
1.	Per la PA	PCM-DFP	- artt. 36, co. 3, e 53 del d.lgs. n. 165 del 2001; - art. 1, co. 39-40, della legge n. 190 del 2012	art. 15 (titolari di incarichi di collaborazione o consulenza); art. 17 (dati relativi al personale non a tempo indeterminato); art. 18 (dati relativi agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici)
2.	SICO - Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche	MEF-RGS (IGOP)	artt. 40-bis, co. 3, e 58-62 del d.lgs. n. 165 del 2001	art. 16, co. 1-2 (dotazione organica e costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato); art. 17 (dati relativi al personale non a tempo indeterminato); art. 21, co. 1 (dati sulla contrattazione collettiva nazionale); art. 21, co. 2 (dati sulla contrattazione integrativa)

3.	Archivio contratti del settore pubblico	ARAN CNEL	artt. 40-bis, co. 5, e 47, co. 8, del d.lgs. n. 165 del 2001	art. 21, co. 1 (dati sulla contrattazione collettiva nazionale); art. 21, co. 2 (dati sulla contrattazione integrativa)
4.	SIQuEL - Sistema Informativo Questionari Enti Locali	Corte dei conti	art. 1, co. 166-167, della legge n. 266 del 2005	art. 22 (dati relativi ai soli Enti locali riguardanti enti pubblici vigilati, enti di diritto privato in controllo pubblico, partecipazioni in società di diritto privato)
5.	Patrimonio della PA	MEF-DT	- art. 2, co. 222, della legge n. 191 del 2009; - art. 17, co. 3-4, del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014	art. 22, commi 1 e 2 (dati relativi a società, enti pubblici e enti di diritto privato partecipati dalle amministrazioni pubbliche o in cui le Amministrazioni nominano propri rappresentanti negli organi di governo); art. 30 (dati relativi a beni immobili posseduti o detenuti delle amministrazioni pubbliche)
6.	Rendiconti dei gruppi consiliari regionali	Corte dei conti	- art. 1, co. 10, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012; - D.P.C.M. 21 dicembre 2012	art. 28, co. 1 (pubblicità dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali)
7.	BDAP - Banca Dati Amministrazioni Pubbliche	MEF-RGS	- art. 13 della legge n. 196 del 2009; - decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 23411 del 2010; - d.lgs. n. 229 del 2011; - d.lgs. n. 228 del 2011;	art. 29, co. 1 (bilanci preventivi e consuntivi delle amministrazioni pubbliche) art. 37, comma 1, lett. a), b), c) (informazioni relative alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori) art. 38, Pubblicità dei processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche
8.	REMS (Real Estate Management System) - Sistema di Gestione degli Immobili di Proprietà Statale	Demanio		art. 30 (beni immobili e gestione del patrimonio)
9.	BDNCP - Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici	ANAC	- art. 62-bis del d.lgs. n. 82 del 2005; - art. 6-bis del d.lgs. n. 163 del 2006	art. 37, co. 1 (informazioni relative alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture)
10.	Servizio Contratti Pubblici	MIT	artt. 66, co. 7, 122, co. 5 e 128, co. 11, del d.lgs. n. 163 del 2006	art. 37, co. 1 (informazioni relative alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture)

Note

N1: Comma aggiunto dal D.L. 21/06/2013, n. 69 (L. 09/08/2013 n. 98).
N2: Comma aggiunto dal D.L. 14/08/2013, n. 93 (L. 15/10/2013 n. 119).
N3: Comma sostituito dal D.L. 24/04/2014, n. 66 (L. 23/06/2014, n. 89).
N4: Comma inserito dal D.L. 24/04/2014, n. 66 (L. 23/06/2014, n. 89).

N6: Titolo del decreto sostituito dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N7: Parole sostituite dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N8: Comma sostituito dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N9: Articolo aggiunto dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N10: Parole aggiunte dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N11: Comma aggiunto dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N12: Capo aggiunto dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N13: Articolo sostituito dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N14: Periodo aggiunto dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N15: Comma abrogato dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

Il comma 2 dell'articolo 9 così recitava:

"2. 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."
N16: Rubrica sostituita dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N17: Comma abrogato dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

Il comma 2 dell'articolo 10 così recitava:

"2. Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, di cui al comma 1, definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi di cui all'articolo 43, comma 3. Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione. A tal fine, il Programma costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione."
N18: Comma abrogato dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

Il comma 7 dell'articolo 10 così recitava:

"7. Nell'ambito del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità sono specificate le modalità, i tempi di attuazione, le risorse dedicate e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative di cui al comma 1."
N19: Lettera sostituita dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N20: Lettera soppressa dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

La lettera d) del comma 8 dell'articolo 10 così recitava:

> "d) i curricula e i compensi dei soggetti di cui all'articolo 15, comma 1, nonché i curricula dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo."

N21: Parole soppresse dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97: "e le risorse a disposizione".
N22: Parole soppresse dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97: "amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, nonché".
N23: Parole soppresse dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97: "di lavoro".
N24: Parole soppresse dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97: "dirigenziali a soggetti estranei alla pubblica amministrazione".
N25: Comma abrogato dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

Il comma 5 dell'articolo 15 così recitava:

"5. Le pubbliche amministrazioni pubblicano e mantengono aggiornato l'elenco delle posizioni dirigenziali, integrato dai relativi titoli e curricula, attribuite a persone, anche esterne alle pubbliche amministrazioni, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, di cui all'articolo 1, commi 39 e 40, della legge 6 novembre 2012, n. 190."
N26: Parole soppresse dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97: "con la indicazione delle diverse tipologie di rapporto, della distribuzione di questo personale tra le diverse qualifiche e aree professionali,".
N27: Parole soppresse dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97: "La pubblicazione comprende l'elenco dei titolari dei contratti a tempo determinato.".
N28: Parole soppresse dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97: "articolato per aree professionali,".
N29: Parole soppresse dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97: ", nonché quello dei bandi espletati nel corso dell'ultimo triennio, accompagnato dall'indicazione, per ciascuno di essi, del numero dei dipendenti assunti e delle spese effettuate,".
N30: Comma abrogato dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

Il comma 3 dell'articolo 20 così recitava:

"3. Le pubbliche amministrazioni pubblicano, altresì, i dati relativi ai livelli di benessere organizzativo."
N31: Parole soppresse dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97: ", nei quali sono pubblicati i dati relativi ai componenti degli organi di indirizzo e ai soggetti titolari di incarico, in applicazione degli articoli 14 e 15".
N32: Lettera soppressa dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

La lettera a) del comma 1 dell'articolo 23 così recitava:

> "a) autorizzazione o concessione;".

N33: Lettera soppressa dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

La lettera c) del comma 1 dell'articolo 23 così recitava:

> "c) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 150 del 2009;"

N34: Comma abrogato dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

Il comma 2 dell'articolo 23 così recitava:

"2. Per ciascuno dei provvedimenti compresi negli elenchi di cui al comma 1 sono pubblicati il contenuto, l'oggetto, la eventuale spesa prevista e gli estremi relativi ai principali documenti contenuti nel fascicolo relativo al procedimento. La pubblicazione avviene nella forma di una scheda sintetica, prodotta automaticamente in sede di formazione del documento che contiene l'atto."

N35: Parole soppresse dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97: "; la sua eventuale omissione o incompletezza è rilevata d'ufficio dagli organi dirigenziali, sotto la propria responsabilità amministrativa, patrimoniale e contabile per l'indebita concessione o attribuzione del beneficio economico.".
N36: Parole soppresse dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97: ", evidenziando quelli effettivamente sostenuti e quelli imputati al personale per ogni servizio erogato".
N37: Lettera abrogata dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

La lettera b) del comma 2 dell'articolo 32 così recitava:

> "b) i tempi medi di erogazione dei servizi, con riferimento all'esercizio finanziario precedente."

N38: Lettera soppressa dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

La lettera n) del comma 1 dell'articolo 35 così recitava:

> "n) i risultati delle indagini di customer satisfaction condotte sulla qualità dei servizi erogati attraverso diversi canali, facendone rilevare il relativo andamento."

N39: Lettera soppressa dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

La lettera b) del comma 3 dell'articolo 35 così recitava:

> "b) le convenzioni-quadro volte a disciplinare le modalità di accesso ai dati di cui all'articolo 58 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;"

N40: Lettera soppressa dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

La lettera c) del comma 3 dell'articolo 35 così recitava:

> "c) le ulteriori modalità per la tempestiva acquisizione d'ufficio dei dati nonché per lo svolgimento dei controlli sulle dichiarazioni sostitutive da parte delle amministrazioni procedenti."

N41: Parole soppresse dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97: "tempestivamente sui propri siti istituzionali: i documenti di programmazione anche pluriennale delle opere pubbliche di competenza dell'amministrazione, le linee guida per la valutazione degli investimenti; le relazioni annuali; ogni altro documento predisposto nell'ambito della valutazione, ivi inclusi i pareri dei valutatori che si discostino dalle scelte delle amministrazioni e gli esiti delle valutazioni ex post che si discostino dalle valutazioni ex ante;".
N42: Parole soppresse dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97: ", fatta eccezione per i responsabili di strutture semplici,".
N43: Comma abrogato dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

Il comma 2 dell'articolo 43 così recitava:

"2. Il responsabile provvede all'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, all'interno del quale sono previste specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e ulteriori misure e iniziative di promozione della trasparenza in rapporto con il Piano anticorruzione."
N44: Periodo sostituito dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.
N45: Ai sensi dell'articolo 42, comma 1 del D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97, i soggetti di cui al presente articolo si adeguano alle modifiche apportate al presente D. Leg.vo, introdotte dal D. Leg.vo 97/2016, e assicurano l'effettivo esercizio del diritto di cui all'articolo 5, comma 2, come modificato dallo stesso D. Leg.vo 97/2016, entro il 23/12/2016.
N46: Ai sensi dell'articolo 42, comma 2 del D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97, gli obblighi di pubblicazione di cui al presente articolo, acquistano efficacia dal 23/06/2017. Ai fini dell'applicazione del predetto articolo, le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis del presente decreto, entro il 23/06/2017, verificano la completezza e la correttezza dei dati già comunicati alle pubbliche amministrazioni titolari delle banche dati di cui all'Allegato B del presente decreto, e, ove necessario, trasmettono alle predette amministrazioni i dati mancanti o aggiornati. A decorrere dalla medesima data, nelle more dell'adozione del decreto legislativo di attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera u), della legge 7 agosto 2015, n. 124, i soggetti di cui al presente articolo possono adempiere in forma associata agli obblighi di comunicazione e di pubblicazione con le modalità di cui al medesimo articolo 9-bis, comma 2, del presente decreto.
N47: Si ricorda che ai sensi dell'articolo 1, comma 2 della L. 06/11/2012, n. 190, la CIVIT opera quale Autorità nazionale anticorruzione.
N48: Articolo abrogato dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

L'articolo 4 così recitava:

"Art. 4. Limiti alla trasparenza

1. Gli obblighi di pubblicazione dei dati personali diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari, di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d) ed e), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, comportano la possibilità di una diffusione dei dati medesimi attraverso siti istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo ai sensi dell'articolo 7 nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali.

2. La pubblicazione nei siti istituzionali, in attuazione del presente decreto, di dati relativi a titolari di organi di indirizzo politico e di uffici o incarichi di diretta collaborazione, nonché a dirigenti titolari degli organi amministrativi è finalizzata alla realizzazione della trasparenza pubblica, che integra una finalità di rilevante interesse pubblico nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali.

3. Le pubbliche amministrazioni possono disporre la pubblicazione nel proprio sito istituzionale di dati, informazioni e documenti che non hanno l'obbligo di pubblicare ai sensi del presente decreto o sulla base di specifica previsione di legge o regolamento, fermi restando i limiti e le condizioni espressamente previsti da disposizioni di legge, procedendo alla anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti.

4. Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione.

5. Le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la relativa valutazione sono rese accessibili dall'amministrazione di appartenenza. Non sono invece ostensibili, se non nei casi previsti dalla legge, le notizie concernenti la natura delle infermità e degli impedimenti personali o familiari che causino l'astensione dal lavoro, nonché le componenti della valutazione o le notizie concernenti il rapporto di lavoro tra il predetto dipendente e l'amministrazione, idonee a rivelare taluna delle informazioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera d) del decreto legislativo n. 196 del 2003.

6. Restano fermi i limiti alla diffusione e all'accesso delle informazioni di cui all'articolo 24, comma 1 e 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche, di tutti i dati di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, di quelli previsti dalla normativa europea in materia di tutela del segreto statistico e di quelli che siano espressamente qualificati come riservati dalla normativa nazionale ed europea in

materia statistica, nonché quelli relativi alla diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

7. Al fine di assicurare la trasparenza degli atti amministrativi non soggetti agli obblighi di pubblicità previsti dal presente decreto, la Commissione di cui all'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241, continua ad operare anche oltre la scadenza del mandato prevista dalla disciplina vigente, senza oneri a carico del bilancio dello Stato.

8. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente decreto i servizi di aggregazione, estrazione e trasmissione massiva degli atti memorizzati in banche dati rese disponibili sul web."

N49: Articolo sostituito dal D.L. 24/06/2014, n. 90 (L. 11/08/2014, n. 114) e abrogato dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

Ai sensi dell'articolo 43, comma 5 del D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97 i richiami effettuati al presente articolo, ovunque ricorrano, si intendono riferiti all'articolo 2-bis del presente decreto, introdotto dall'articolo 3 del D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

L'articolo 11 così recitava:

"Art. 11. Ambito soggettivo di applicazione

1. Ai fini del presente decreto, per "pubbliche amministrazioni" si intendono tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche:

a) agli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati;

b) limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, agli enti di diritto privato in controllo pubblico, ossia alle società e agli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2359 del codice civile da parte di pubbliche amministrazioni, oppure agli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

3. Alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 1, in caso di partecipazione non maggioritaria, si applicano, limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, le disposizioni dell'art. 1, commi da 15 a 33, della legge 6 novembre 2012, n. 190."

N50: Articolo abrogato dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

L'articolo 24 così recitava:

"Art. 24. Obblighi di pubblicazione dei dati aggregati relativi all'attività amministrativa

1. Le pubbliche amministrazioni che organizzano, a fini conoscitivi e statistici, i dati relativi alla propria attività amministrativa, in forma aggregata, per settori di attività, per competenza degli organi e degli uffici, per tipologia di procedimenti, li pubblicano e li tengono costantemente aggiornati.

2. Le amministrazioni pubblicano e rendono consultabili i risultati del monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedimentali effettuato ai sensi dell'articolo 1, comma 28, della legge 6 novembre 2012, n. 190."

N51: Articolo abrogato dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

L'articolo 25 così recitava:

"Art. 25. Obblighi di pubblicazione concernenti i controlli sulle imprese

1. Le pubbliche amministrazioni, in modo dettagliato e facilmente comprensibile, pubblicano sul proprio sito istituzionale e sul sito: www.impresainungiorno.gov.it:

a) l'elenco delle tipologie di controllo a cui sono assoggettate le imprese in ragione della dimensione e del settore di attività, indicando per ciascuna di esse i criteri e le relative modalità di svolgimento;

b) l'elenco degli obblighi e degli adempimenti oggetto delle attività di controllo che le imprese sono tenute a rispettare per ottemperare alle disposizioni normative."

N52: Articolo abrogato dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

L'articolo 34 così recitava:

"Art. 34. Trasparenza degli oneri informativi

1. I regolamenti ministeriali o interministeriali, nonché i provvedimenti amministrativi a carattere generale adottati dalle amministrazioni dello Stato per regolare l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici ovvero la concessione di benefici, recano in allegato l'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati con gli atti medesimi. Per onere informativo si intende qualunque obbligo informativo o adempimento che comporti la raccolta, l'elaborazione, la trasmissione, la conservazione e la produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione.

2. Ferma restando, ove prevista, la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, gli atti di cui al comma 1 sono pubblicati sui siti istituzionali delle amministrazioni, secondo i criteri e le modalità definite con il regolamento di cui all'articolo 7, commi 2 e 4, della legge 11 novembre 2011, n. 180."

N53: Lettera abrogata dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

La lettera b) del comma 1 dell'articolo 39 così recitava:

"b) per ciascuno degli atti di cui alla lettera a) sono pubblicati, tempestivamente, gli schemi di provvedimento prima che siano portati all'approvazione; le delibere di adozione o approvazione; i relativi allegati tecnici."

N54: Lettera abrogata dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

La lettera d) del comma 1 dell'articolo 42 così recitava:

"d) le particolari forme di partecipazione degli interessati ai procedimenti di adozione dei provvedimenti straordinari."

N55: Allegato aggiunto dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97.

N56: Lettera sostituita dal D. Leg.vo 19/08/2016, n. 175 come modificato dal D. Leg.vo 16/06/2017, n. 100.

N57: Il comma 126 dell'art. 1 della L. 04/08/2017, n. 124 dispone:

“126. A decorrere dall’anno 2018, gli obblighi di pubblicazione di cui all’articolo 26 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, si applicano anche agli enti e alle società controllati di diritto o di fatto, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni dello Stato, mediante pubblicazione nei propri documenti contabili annuali, nella nota integrativa del bilancio. L’inosservanza di tale obbligo comporta una sanzione pari alle somme erogate.”

N58: Periodo aggiunto dalla L. 04/08/2017, n. 124.

N59: Parole sostituite dal D. Leg.vo 10/08/2018, n. 101.

N60: La Corte Costituzionale, con sentenza del 21/02/2019, n. 20, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del presente comma, 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 anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall’organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall’art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

N61: La Delib. ANAC 04/12/2019, n. 1126 delibera che in attesa dell’intervento legislativo nazionale chiarificatore sull’applicazione del presente articolo, di rinviare alla data del 1 marzo 2020 l’avvio della propria attività di vigilanza sull’applicazione della presente lettera - dati reddituali e patrimoniali - con riferimento ai dirigenti delle amministrazioni regionali e degli enti da queste dipendenti.

N62: Parole sostituite dalla L. 27/12/2019, n. 160.

N63: Comma aggiunto dalla L. 27/12/2019, n. 160.

N64: Comma sostituito dalla L. 27/12/2019, n. 160.

N65: Comma aggiunto dal D. Leg.vo 25/05/2016, n. 97 e sostituito dalla L. 27/12/2019, n. 160.

N66: L’art. 1 del D.L. 30/12/2019, n. 162 (L. 28/02/2020, n. 8), dispone al comma 7-quater che gli obblighi di cui all’art. 14 del D. Leg.vo 14 marzo 2013, n. 33, si applicano anche ai titolari degli incarichi negli organismi previsti dall’art. 144 del D. Leg.vo 18 agosto 2000, n. 267. Le modalità di attuazione del presente comma sono definite dal regolamento di cui al comma 7 del medesimo art. 1 del D.L. 162/2019.

N67: Il presente Allegato è da ritenersi superato con l’emanazione della Delib. ANAC 28/12/2016, n. 1310.

N68: Comma inserito dal D.L. 16/07/2020, n. 76 (L. 11/09/2020, n. 120).

Copyright - Diritti d'autore

Bollettino di Legislazione Tecnica è un marchio registrato di Legislazione Tecnica S.r.L. Non è in nessun caso consentito copiare, modificare, riprodurre, pubblicare o comunque distribuire o utilizzare in qualsiasi modo e con qualsiasi mezzo i contenuti, in assenza di autorizzazione scritta da parte dell’Editore.

Autorità Nazionale Anticorruzione

Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche

Approvate con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020

Sommario

Legenda 2
1. Finalità delle Linee guida 3
2. Fondamento costituzionale dei codici di comportamento 4
3. Finalità e natura dei codici 5
4. Codice etico e codice di comportamento 6
5. Codice di comportamento e misure che limitano l'accesso o la permanenza nell'ufficio/incarico 6
6. Collegamenti del codice di comportamento con il PTPCT 7
7. Ambito soggettivo di applicazione 9
7.1. Quadro normativo di riferimento 9
7.2. Gli enti tenuti all'adozione dei codici di amministrazione 10
7.3. Le categorie di personale tenute al rispetto dei codici di comportamento 12
8. Codice di comportamento e sistema di valutazione e misurazione della *performance* 18
9. Contenuti dei codici di comportamento 19
10. I rapporti con la contrattazione collettiva 23
11. Procedura di formazione dei codici 24
12. Struttura dei codici 27
13. Tecniche di redazione dei codici 28
14. Doveri di comportamento negli enti pubblici economici, nelle società a controllo pubblico e negli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 29
15. Formazione sui contenuti dei codici di comportamento 32
16 Vigilanza sull'applicazione del codice 33

Legenda

ANAC	Autorità nazionale anticorruzione
ARAN	Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni
DFP	Dipartimento della funzione pubblica
PNA	Piano nazionale anticorruzione
PTPCT	Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza
RPCT	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
OIV	Organismo indipendente di valutazione
OdV	Organismo di vigilanza
UPD	Ufficio procedimenti disciplinari
Modello 231	Modello organizzativo previsto dal d.lgs. 231/2001

1. Finalità delle Linee guida

Tra le misure di prevenzione della corruzione i codici di comportamento rivestono un ruolo importante nella strategia delineata dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 rubricata "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", costituendo lo strumento che più di altri si presta a regolare le condotte dei funzionari e ad orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in una stretta connessione con i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

L'art. 1, co. 44, della l. n. 190 del 2012 ha sostituito l'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 rubricato *"Codice di comportamento"*, prevedendo, da un lato, un codice di comportamento generale, nazionale, valido per tutte le amministrazioni pubbliche e, dall'altro, un codice per ciascuna amministrazione, obbligatorio, che integra e specifica il predetto codice generale. Il legislatore attribuisce, poi, specifico rilievo disciplinare alla violazione dei doveri contenuti nel codice.

Il codice nazionale è stato emanato con d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62. Esso prevede i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta per i dipendenti pubblici e all'art. 1, co. 2 il codice rinvia al citato art. 54 del d.lgs. 165/2001 prevedendo che le disposizioni ivi contenute siano integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni.

Per quanto riguarda i codici di amministrazione essi, ad oggi, risultano generalmente adottati. Tuttavia, la tendenza è stata fin da subito quella di emanare codici di comportamento meramente riproduttivi del codice generale. Salvo buone pratiche rilevate, non risulta cioè svolto quel lavoro richiesto di integrazione e specificazione dei doveri minimi posti dal d.P.R n. 62 del 2013.

L'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 attribuisce all'ANAC il potere di definire *«criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione ai fini dell'adozione dei singoli codici di comportamento da parte di ciascuna amministrazione»*. Le Linee guida dell'ANAC possono essere tanto generali quanto Linee guida di settore, destinate a specifiche categorie di amministrazioni.

L'Autorità ha definito, con la delibera n. 75 del 24 ottobre 2013, le prime Linee guida in materia, rivolte a tutte le amministrazioni. Per quanto riguarda le Linee guida di settore ha, invece, al momento adottato quelle per gli enti del servizio sanitario nazionale (Delibera n. 358 del 29 marzo 2017). Analoga iniziativa verrà attuata anche per il settore delle Università, in considerazione di quanto previsto nell'approfondimento ad esse dedicato del PNA 2017 (Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017).

Alla luce del percorso sin qui svolto, dall'analisi delle pratiche esistenti nonché a seguito di una apposita riflessione generale sul tema da parte di un gruppo di lavoro dedicato, l'Autorità ritiene necessario emanare nuove Linee guida di carattere generale. Ciò al fine di promuovere un sostanziale rilancio dei codici di comportamento presso le amministrazioni proprio per il valore che essi hanno sia per orientare le condotte di chi lavora nell'amministrazione e per l'amministrazione verso il miglior perseguimento dell'interesse pubblico, sia come strumento di prevenzione dei rischi di corruzione da armonizzare e coordinare con i PTPCT di ogni amministrazione.

Come anticipato sopra, infatti, la tendenza a replicare nei codici di amministrazione i contenuti del codice nazionale è elusiva dello scopo della nuova disposizione voluta dal legislatore del 2012 secondo cui ogni

amministrazione "specifica ed integra" nel proprio codice di amministrazione i doveri del codice nazionale in base alle proprie caratteristiche organizzative e funzionali.

Con le presenti Linee guida, pertanto, l'Autorità intende fornire indirizzi interpretativi e operativi che, valorizzando anche il contenuto delle Linee guida del 2013, siano volte a orientare e sostenere le amministrazioni nella predisposizione di nuovi codici di comportamento con contenuti più coerenti a quanto previsto dal legislatore e soprattutto, utili al fine di realizzare gli obiettivi di una migliore cura dell'interesse pubblico. A tal fine una parte importante delle Linee guida è rivolta al processo di formazione dei codici - in cui risulta fondamentale la partecipazione dell'intera struttura- alle tecniche di redazione consigliate e alla formazione che si auspica venga rivolta a tutti i destinatari del codice.

2. Fondamento costituzionale dei codici di comportamento

Fonte primaria della disciplina sui codici di comportamento è la Costituzione che impone che le funzioni pubbliche siano svolte con imparzialità (art. 97), al servizio esclusivo della Nazione (art. 98) e con "disciplina e onore" (art. 54, co. 2).

Lo ribadisce, per quel che qui interessa, la l. n. 190 del 2012 (art. 1 co. 59) che definisce le proprie disposizioni come di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione.

La circostanza, poi, che la disciplina di revisione dei codici di comportamento sia inserita proprio nella legge 190 consente di ritenere che volontà del legislatore sia proprio quella di ancorare saldamente il codice di comportamento non solo alle suddette norme costituzionali, ma anche alla strategia di prevenzione della corruzione nel settore pubblico.

Il codice di comportamento adottato con d.P.R. 62/2013 rafforza l'effettività dei precetti costituzionali in tema di azione amministrativa, con disposizioni specifiche sulle modalità cui il dipendente pubblico deve ispirare la propria condotta. I principi generali sono improntati, nel rispetto della Costituzione, al servizio della Nazione con disciplina ed onore e all'esercizio imparziale dei propri compiti e funzioni nel perseguimento dell'interesse pubblico senza abuso della posizione o del potere di cui si è titolari (art. 3, co. 1, d.P.R. 62/2013).

I singoli "doveri" imposti dal legislatore per il dipendente pubblico negli articoli dal 4 al 14 del d.P.R 62/2013 traducono, poi, i suddetti principi costituzionali in regole e obblighi di condotta che i destinatari del codice sono tenuti ad osservare. Tali doveri consentono di orientare la tipizzazione delle condotte lecite e di quelle illecite e, quindi, di aiutare gli stessi destinatari del codice, oltre a coloro che esercitano la vigilanza, a valutare i comportamenti coerenti o meno rispetto alle previsioni generali.

Si pensi a titolo esemplificativo a come il principio costituzionale di imparzialità viene declinato nella prescrizione dettata nel co. 5 dell'art. 3 del codice di comportamento nazionale in base al quale, nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, *«il dipendente assicura la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche, lingua, religione o*

credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori».

Ulteriori applicazioni del principio di imparzialità si rinvengono nelle disposizioni concernenti la percezione di regali, compensi ed altre utilità (art. 4) al fine di preservare il prestigio e l'imparzialità dell'amministrazione; la partecipazione ad associazioni ed organizzazioni (art. 5); la prevenzione dei conflitti di interessi e gli obblighi di astensione (artt. 6 e 7).

Tra le novità più importanti introdotte dalla l. n. 190/2012 vi è quella del rilievo disciplinare delle violazioni dei codici. Tale previsione diviene uno strumento efficace nei confronti di coloro che non si adeguano spontaneamente a principi costituzionali.

3. Finalità e natura dei codici

Le amministrazioni, come visto sopra, adottano un proprio codice di comportamento che, in una logica di pianificazione a cascata propria della l. n. 190/2012, integra e specifica il codice generale nazionale.

Il codice nazionale ha natura regolamentare e definisce i doveri minimi che i dipendenti pubblici e gli altri destinatari del codice sono tenuti ad osservare al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

La gran parte delle disposizioni del codice nazionale ha carattere generale e di principio ed è applicabile a tutte le amministrazioni. Si tratta di disposizioni riferibili ad una figura tipica di pubblico funzionario tenuto al rispetto di quei doveri indipendentemente dall'amministrazione presso cui presta servizio.

Le amministrazioni sono poi chiamate a definire con un proprio codice i doveri di comportamento alla luce della realtà organizzativa e funzionale della propria amministrazione, dei suoi procedimenti e processi decisionali. In tal modo si tende a rafforzare il rispetto dei doveri costituzionali, il recupero dell'effettività della responsabilità disciplinare e del collegamento con il sistema intero di prevenzione della corruzione. Il codice di amministrazione è un atto unilaterale di chiara natura pubblicistica.

Si rammenta che i codici di comportamento delle singole amministrazioni, nell'integrare e specificare le regole del codice, non possono però scendere al di sotto dei *«doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare»*. In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato nel parere 21 febbraio 2013 n. 97, reso sullo schema di DPR recante "*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*", chiarendo che *«i codici di comportamento delle singole amministrazioni possono integrare e specificare le regole del Codice, ma non attenuarle».*

Con riferimento al rilievo giuridico del codice di comportamento, sia nazionale che di amministrazione, la nuova formulazione dell'art. 54 introdotta dalla legge 190/2012 prevede chiaramente che la violazione dei doveri ivi contenuti è fonte di responsabilità disciplinare. Ciò rappresenta una importante novità rispetto alle precedenti disposizioni che si limitavano a prevedere indirizzi affinché i princìpi del codice venissero coordinati con le previsioni dei contratti collettivi in materia di responsabilità disciplinare, lasciando a questi ultimi il compito di definire le conseguenze giuridiche delle violazioni.

Le presenti Linee guida forniscono, pertanto, anche indicazioni per guidare le amministrazioni nell'attività di specificazione e integrazione dei codici (vedi infra § 9).

4. Codice etico e codice di comportamento

I codici di comportamento non vanno confusi, come spesso l'Autorità ha riscontrato, con i codici "etici", comunque denominati.

I codici etici hanno una dimensione "valoriale" e non disciplinare e sono adottati dalle amministrazioni al fine di fissare doveri, spesso ulteriori e diversi rispetto a quelli definiti nei codici di comportamento, rimessi alla autonoma iniziativa di gruppi, categorie o associazioni di pubblici funzionari. Con tali codici vengono individuate anche sanzioni etico-morali – al di là di conseguenze di altra natura eventualmente previste - che vengono irrogate al di fuori di un procedimento di tipo disciplinare, in quanto fondate essenzialmente sulla riprovazione che i componenti del gruppo esprimono in caso di violazione delle regole autonomamente fissate.

Resta ferma la disciplina peculiare dei codici etici negli enti di diritto privato (cfr. § 14).

I codici di comportamento, invece, come già precisato, fissano doveri di comportamento che hanno una rilevanza giuridica che prescinde dalla personale adesione, di tipo morale, del funzionario ovvero dalla sua personale convinzione sulla bontà del dovere. Essi vanno rispettati in quanto posti dall'ordinamento giuridico e, a prescindere dalla denominazione attribuita da ogni singola amministrazione al proprio codice, ad essi si applica il regime degli effetti e delle responsabilità conseguenti alla violazione delle regole comportamentali previsto dall'art. 54, co. 3, del d.lgs. 165/2001.

Da qui la necessità che le amministrazioni tengano ben distinti i codici di comportamento, giuridicamente rilevanti sul piano disciplinare, da eventuali codici etici.

5. Codice di comportamento e misure che limitano l'accesso o la permanenza nell'ufficio/incarico

L'Autorità ritiene importante chiarire che non spetta ai codici di comportamento introdurre misure sull'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici tese a limitarne l'accesso o la permanenza nelle cariche pubbliche o lo svolgimento delle attività dell'ufficio/incarico. Queste ultime, infatti, hanno un carattere oggettivo e sono riservate alla legge o a fonte normativa espressamente autorizzata dalla legge.

Tali misure, già analizzate nel PNA 2019 (Parte III § 1.1. cui si rinvia), sono volte a:

- impedire l'accesso o il mantenimento di cariche pubbliche al funzionario che si trovi in particolari situazioni derivanti da procedimenti penali o disciplinari[1];

[1] Si pensi ad esempio all'istituto della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, co. 1, lettera l-quater), del d.lgs. n. 165 del 2001; il trasferimento ad altro ufficio di cui alla legge n. 97 del 2001; la misura della sospensione dal servizio disposta dalla stessa legge n. 97, ovvero la misura delle inconferibilità di cui al d.lgs. n. 39 del 2013 e all'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 (introdotta dalla legge n. 190 del 2012 art. 1, comma 46); l'estinzione del rapporto di lavoro prevista dall'art. 19, co. 1, numero 5-bis, del

- impedire l'accesso a cariche pubbliche a soggetti che possano ritenersi in conflitto anche potenziale con l'esercizio imparziale delle funzione pubblica[2];

- vietare il conferimento di incarichi, soprattutto da parte di soggetti privati, a coloro che abbiano svolto funzioni presso amministrazioni (c.d. *pantouflage*)[3].

Si tratta, in tutti i casi, di misure c.d. oggettive che hanno il fine di sottrarre, per specifici motivi di volta in volta determinati dalle norme, un funzionario all'esercizio di funzione (ad esempio, in presenza di situazione di inconferibilità il soggetto non accede all'ufficio; se un procedimento penale pregiudica l'immagine di imparzialità dell'amministrazione il funzionario è trasferito ad altro ufficio o sospeso dal servizio).

Da tali misure vanno distinti i doveri di comportamento delineati nel codice. Questi ultimi riguardano il comportamento soggettivo del funzionario cui viene chiesto di seguire particolari canoni di comportamento nello svolgimento delle proprie funzioni. Le conseguenze, laddove si accerti la violazione di detti doveri, hanno carattere disciplinare, e comportano l'irrogazione di sanzioni.

Posto quanto sopra, laddove sono normativamente previste situazioni in presenza delle quali vi sia una limitazione all'accesso o alla permanenza nell'ufficio o nell'incarico, tra le due tipologie di misure esiste comunque un collegamento nei codici di comportamento. La disciplina generale dei doveri di condotta è infatti declinata all'interno dei singoli codici di comportamento sotto forma di dovere di dichiarazione. Si pensi, ad esempio, all'opportunità per le amministrazioni di introdurre, nel proprio codice di comportamento, il dovere in capo ai dipendenti interessati da procedimenti penali di segnalare immediatamente l'avvio di tali procedimenti, o ancora, di introdurre in capo ai dirigenti l'obbligo di comunicare tempestivamente l'insorgere di cause di incompatibilità dell'incarico. Uno specifico dovere di dichiarazione è previsto all'art. 20, del d.lgs. 39/2013.

Il dovere di dichiarazione e/o di comunicazione incombe sul funzionario che si trovi in una delle situazioni che danno luogo a misure limitatrici. Si tratta sempre di precisi doveri di comportamento, sanzionabili in sede disciplinare.

6. Collegamenti del codice di comportamento con il PTPCT

Come anticipato, tra le novità della disciplina sui codici di comportamento, una riguarda lo stretto collegamento che deve sussistere tra i codici e il PTPCT di ogni amministrazione.

Il PTPCT è lo strumento attraverso il quale l'amministrazione definisce e formula la propria strategia di prevenzione della corruzione, individuando le aree di rischio in relazione alla propria specificità, mappando i processi, valutando i possibili rischi di corruzione che in essi si possono annidare ed

codice penale, (introdotto dall'art. 5, co. 1, della legge n. 97 del 2001). Tutte misure, salvo l'ultima, a carattere non sanzionatorio ma di carattere oggettivo, di tutela dell'imparzialità (e dell'immagine di imparzialità) dell'amministrazione.

[2] Di cui si sono occupate soprattutto le norme del d.lgs. n. 39 del 2013.

[3] Disciplinato dall'art. 53, co. 16-ter.del d.lgs.165/2001 inserito dalla l. 190 /2012, art. 1, co. 42.

individuando le misure atte a neutralizzare o a ridurre tali rischi. In proposito si rinvia al PNA 2019 che si è ampliamente occupato del tema (PNA 2019, Parte II).

Oltre alle misure di tipo oggettivo il legislatore dà ampio spazio anche a quelle di tipo soggettivo che ricadono sul singolo funzionario pubblico nello svolgimento delle attività e che, come sopra visto, sono anche declinate nel codice di comportamento che l'amministrazione è tenuta ad adottare.

Intento del legislatore è quello di delineare in ogni amministrazione un sistema di prevenzione della corruzione che ottimizzi tutti gli strumenti di cui l'amministrazione dispone, mettendone in relazione i contenuti.

Ciò comporta che nel definire le misure oggettive di prevenzione della corruzione (a loro volta coordinate con gli obiettivi di *performance* cfr. PNA 2019, Parte II, § 8) occorre parallelamente individuare i doveri di comportamento che possono contribuire, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle suddette misure. Analoghe indicazioni l'amministrazione può trarre, *ex post*, dalla valutazione sull'attuazione delle misure stesse, cercando di comprendere se e dove sia possibile rafforzare il sistema con doveri di comportamento.

Tale stretta connessione è confermata da diverse previsioni normative.

Innanzitutto, il fatto stesso che l'art. 54 del d.lgs.165 del 2001 sia stato inserito nella l. n. 190/2012 è indice della volontà del legislatore di considerare necessario che l'analisi dei comportamenti attesi dai dipendenti pubblici sia frutto della stessa analisi organizzativa e di *risk assessment* propria dell'elaborazione del PTPCT. Naturalmente, poi, diversi sono gli effetti giuridici che si ricollegano ai due strumenti.

Inoltre, sempre l'art. 54, co. 3, del d.lgs.165 del 2001 prevede la responsabilità disciplinare per violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, ivi inclusi i doveri relativi all'attuazione del PTPCT. Il codice nazionale inserisce, infatti, tra i doveri che i destinatari del codice sono tenuti a rispettare quello dell'osservanza delle prescrizioni del PTPCT (art. 8) e stabilisce che l'ufficio procedimenti disciplinari delle amministrazioni, tenuto a vigilare sull'applicazione dei codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni, deve conformare tale attività di vigilanza alle eventuali previsioni contenute nei PTPCT adottati dalle amministrazioni (art. 15, co. 1 e 3; cfr. § 16 delle presenti Linee guida).

I piani e i codici, inoltre, sono trattati unitariamente sotto il profilo sanzionatorio nell'art. 19, co. 5, del d.l. n. 90 del 2014. In caso di mancata adozione, per entrambi, è prevista una stessa sanzione pecuniaria irrogata dall'ANAC.

L'Autorità ha ritenuto, in analogia a quanto previsto per il PTPC, che la predisposizione del codice di amministrazione spetti al RPCT. Si consideri altresì che a tale soggetto la legge assegna il compito di curare la diffusione e l'attuazione di entrambi gli strumenti (l. 190/2012, art. 1, co. 10 e d.P.R. 62/2013, art. 15, co. 3).

Tutto quanto sopra consente di ritenere che nell'adozione del codice di comportamento l'analisi dei comportamenti attesi debba essere effettuata considerando il diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione, come individuato nel PTPCT. Il fine è quello di correlare, per quanto ritenuto

opportuno, i doveri di comportamento dei dipendenti alle misure di prevenzione della corruzione previste nel piano medesimo.

In questa ottica è indispensabile che il RPCT in fase di predisposizione del codice sia supportato da altri soggetti dell'amministrazione (cfr. §11 sulla formazione dei codici) per individuare le ricadute delle misure di prevenzione della corruzione in termini di doveri di comportamento. Vale a dire che è opportuno valutare se le principali misure siano o meno assistite da doveri di comportamento al fine di garantirne l'effettiva attuazione.

Resta fermo che i due strumenti - PTPCT e codici di comportamento - si muovono con effetti giuridici tra loro differenti. Le misure declinate nel PTPCT sono, come sopra detto, di tipo oggettivo e incidono sull'organizzazione dell'amministrazione. I doveri declinati nel codice di comportamento operano, invece, sul piano soggettivo in quanto sono rivolti a chi lavora nell'amministrazione ed incidono sul rapporto di lavoro del funzionario, con possibile irrogazione, tra l'altro, di sanzioni disciplinari in caso di violazione.

Anche sotto il profilo temporale si evidenzia che mentre il PTPCT è adottato dalle amministrazioni ogni anno ed è valido per il successivo triennio, i codici di amministrazioni sono tendenzialmente stabili nel tempo, salve le integrazioni o le modifiche dovute all'insorgenza di ripetuti fenomeni di cattiva amministrazione che rendono necessaria la rivisitazione di specifici doveri di comportamento in specifiche aree o processi a rischio. È, infatti, importante che il sistema di valori e comportamenti attesi in un'amministrazione si consolidi nel tempo e sia così in grado di orientare il più chiaramente possibile i destinatari del codice**.** Se i cambiamenti fossero frequenti si rischierebbe di vanificare lo scopo della norma. E' poi rimessa alla scelta discrezionale di ogni amministrazione la possibilità che il codice di comportamento, anche se non modificato nei termini di cui sopra, sia allegato al PTPCT.

7. Ambito soggettivo di applicazione

Quando ci si riferisce all'ambito soggettivo si intende individuare sia le amministrazioni e gli enti tenuti all'adozione dei codici e dei doveri di comportamento, sia il personale tenuto a rispettarli.

7.1. Quadro normativo di riferimento

L'art. 54 d.lgs.165/2001 definisce l'ambito soggettivo di applicazione del codice di comportamento mediante il riferimento alle "amministrazioni pubbliche" individuate dall'art. 1, co. 2, del medesimo decreto legislativo.

Vi è poi l'art. 2 del d.P.R. n. 62/2013 che individua le categorie di personale cui deve applicarsi il codice di amministrazione. Anche esso fa esplicito riferimento alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.

Ad avviso dell'Autorità tali disposizioni vanno lette in relazione alla stretta connessione tra codici di comportamento e PTPCT voluta dal legislatore. Pertanto, l'ambito soggettivo non si limita solo a quello previsto espressamente dal d.lgs. 165/2001, ma ricomprende anche tutte le amministrazioni, enti e

soggetti in controllo pubblico tenuti all'adozione del PTPCT e/o di misure di prevenzione della corruzione passiva. A questo proposito sovviene l'art. 1, co. 2-bis, della legge 190/2012.

Tale norma prevede che tanto le pubbliche amministrazioni quanto gli "*altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2103*"[4] siano destinatari delle indicazioni contenute nel PNA, ma con un regime differenziato: mentre le prime sono tenute ad adottare un vero e proprio PTPCT, i secondi devono adottare "*misure integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231*"[5].

Alla luce di quanto sopra, si può ritenere che le categorie di soggetti, amministrazioni o enti cui fare riferimento siano riconducibili ai seguenti due ambiti generali:

- enti e amministrazioni cui si applica il codice nazionale tenuti altresì all'adozione di un proprio codice di amministrazione che integri e specifichi le previsioni ivi contenute ai sensi dell'art. 54, co. 5, d.lgs.165/2001;
- soggetti privati, enti pubblici economici e società in controllo pubblico di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. n. 33 del 2013 tenuti ad adottare misure integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 ivi incluse quelle che attengono ai doveri di comportamento.

All'interno di questi due grandi ambiti di amministrazioni/enti vanno poi inquadrate le questioni relative al personale tenuto al rispetto dei codici.

Di seguito si esaminano innanzitutto i profili relativi agli enti e alle amministrazioni. Nei paragrafi successivi si passerà ad affrontare le tematiche relative al personale.

7.2. Gli enti tenuti all'adozione dei codici di amministrazione

- *Le pubbliche amministrazioni*

Sono tenute all'adozione del codice di comportamento le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001[6]. Ad esse si riferisce sia l'art. 54 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, sia l'art. 2 del d.P.R. 62 del 2013.

[4] I soggetti indicati dall'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. n. 33 del 2103 sono gli enti pubblici economici; gli ordini professionali; le società in controllo pubblico come definite dal d.lgs. del 19 agosto 2016, n. 175 (sono escluse invece le società quotate come definite dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche); le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni. Su tali soggetti si rinvia in ogni caso alle indicazioni fornite dall'Autorità nella Delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016 e nella Delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017.

[5] L'Autorità nella Delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017 ha chiarito che le misure integrative "del modello 231" devono fare riferimento a tutte le attività svolte ed è necessario siano ricondotte in un documento unitario che tiene luogo del Piano di prevenzione della corruzione. Se riunite con quelle adottate in attuazione del d.lgs. n. 231/2001 in un unico documento, esse vanno collocate in una sezione apposita e dunque devono essere chiaramente identificabili.

[6] La norma richiamata definisce pubbliche amministrazioni «*tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria,*

La disciplina sui codici di comportamento si applica a tutte le amministrazioni pubbliche tenute all'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza e all'adozione del PTPCT ai sensi dell'art. 1, co. 2-*bis*, l. 190/2012. Rientrano, pertanto, tra tali soggetti anche le Autorità di sistema portuale e gli Ordini professionali.

Sono poi espressamente incluse nell'ambito di applicazione, ai sensi dell'art. 2, comma 4 del d.P.R. 62/2013, anche le Regioni a Statuto speciale e le Province Autonome di Trento e Bolzano, tenute all'adozione del codice di comportamento nel rispetto delle attribuzioni derivanti dagli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, in materia di organizzazione e contrattazione collettiva del proprio personale, di quello dei loro enti funzionali e di quello degli enti locali del rispettivo territorio.

- *Le Autorità amministrative indipendenti*

Ad avviso dell'Autorità, le Autorità amministrative indipendenti[7], come di recente confermato dal PNA 2019 (cfr. PNA 2019, Parte I, § 3) applicano la disciplina sulla trasparenza (ai sensi dell'art. 2-bis, co.1, d.lgs. 33 del 2013) e la disciplina in materia di prevenzione della corruzione in cui è inclusa quella sui codici di comportamento.

Tale indicazione è suffragata anche dall'art. 2, co.2, del d.P.R. 62/2013. La disposizione in esame considera, infatti, tra i pubblici dipendenti cui si applica il codice anche quelli il cui rapporto di lavoro è assoggettato al regime pubblicistico, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 165/2001, con il solo limite della compatibilità con i rispettivi ordinamenti (cfr. infra § 7.3). In quest'ultima categoria, il richiamato art. 3 d.lgs. 165/2001 include espressamente, tra gli altri, anche i dipendenti degli enti che svolgono la propria attività nelle materie contemplate dalla legge 4 giugno 1985, n. 281 (personale della CONSOB), e dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (personale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), entrambe Autorità indipendenti.

- *Gli enti pubblici economici*

Per quanto concerne gli enti pubblici economi, l'Autorità[8], attesa la natura pubblicistica della loro organizzazione, ha confermato per essi l'obbligo di adottare un PTPCT o, in alternativa, ove abbiano già adottato un "modello 231", un documento unitario contenente le misure proprie del "modello 231" e le misure integrative di prevenzione della corruzione passiva ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012.

Pertanto, gli enti pubblici economici ove abbiano adottato il PTPCT disciplinano all'interno di tale atto anche i doveri di comportamento cui sono tenuti i dipendenti dell'ente. Analogamente, tali doveri sono previsti tra le misure integrative del "modello 231", ove adottato.

---

artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti i del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI».

[7] Come individuate nella relazione illustrativa del decreto 25 maggio 2016, n. 97, e nella Delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016 § 1.3.

[8] Si rinvia alla Delibera ANAC n. 1134/2017 "*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*" § 3.5.

Per quanto riguarda l'adozione del "modello 231" e l'integrazione dello stesso con i doveri di comportamento, si rinvia al § 14 delle presenti Linee guida.

- *Le società in controllo pubblico e gli altri enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013*

Le società in controllo pubblico e gli altri enti privati indicati nell'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, quali destinatari, al pari delle pubbliche amministrazioni, delle indicazioni contenute nel PNA, sono tenuti ad adottare "*misure integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231*" con il limite della compatibilità. L'Autorità ha fornito indicazioni sull'individuazione di tali soggetti nella Delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017 (§ 3.1) e nel PNA 2019 (Parte V, § 1.1.), cui si rinvia.

Per tali enti non sussiste l'obbligo di adottare un vero e proprio codice di comportamento. Tuttavia le misure individuate ai sensi della l. n. 190/2012 è necessario siano assistite, ove ritenuto più opportuno, da doveri di comportamento, ulteriori rispetto a quelli eventualmente già definiti con riguardo alla cd. corruzione attiva. Tale operazione va compiuta integrando il modello di organizzazione e gestione o il codice etico o di comportamento, se adottati ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, con una apposita sezione dedicata ai doveri di comportamento dei propri dipendenti per contrastare fenomeni corruttivi ai sensi della l. 190/2012. Tali doveri sono individuati tenendo conto dell'analisi dei rischi effettuata ai fini dell'adozione delle *"misure integrative del modello 231"*. In mancanza del "modello 231", all'interno del documento che tiene luogo del PTPCT sono inseriti, per quanto possibile, i doveri di comportamento individuati in relazione alle misure di prevenzione ai sensi della l. 190/2012. Per tali enti si rinvia alle indicazioni fornite al § 14 delle presenti Linee Guida.

- *Le società partecipate da pubbliche amministrazioni e gli altri enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013*

Le società solo partecipate e gli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013, sono tenuti ad applicare la normativa sulla trasparenza limitatamente ai dati e ai documenti inerenti l'attività di pubblico interesse. Si rinvia all'analisi su di essi già condotta nella Delibera n. 1134/2017 (§ 2.3.2) e al PNA 2019 (Parte I, § 3).

Per tali enti l'adozione di misure integrative di prevenzione della corruzione sono, come lo stesso "modello 231", solo facoltative. Qualora vengano adottate è necessario porre attenzione a ricomprendere doveri di comportamento volti a prevenire la c.d. corruzione passiva.

7.3. Le categorie di personale tenute al rispetto dei codici di comportamento

L'art. 2 del d.P.R. 62/2013 individua le categorie di personale tenute al rispetto del codice nazionale e dei codici di comportamento.

Essi sono:

a) i dipendenti pubblici c.d. contrattualizzati (art. 2, co. 1, d.P.R. 62/2013);

b) le categorie di personale in regime pubblicistico per le quali le norme del codice costituiscono solo principi di comportamento da applicare con il limite "*della compatibilità*" (art. 2, co. 2, d.P.R. 62/2013);

c) coloro che, pur estranei alla PA, sono titolari di un rapporto di qualsiasi tipo e a qualsiasi titolo con essa, cui il codice si applica nei limiti "*della compatibilità*" (art. 2, co. 3, d.P.R. 62/2013).

Di seguito si esaminano i profili delle categorie di personale sopra indicate.

Si forniscono, altresì, indicazioni con riferimento ad altre categorie di personale, non direttamente menzionate nel codice, nonché alle Magistrature e all'Avvocatura dello Stato.

- *I dipendenti pubblici contrattualizzati (dipendenti, dirigenti, titolari di incarichi amministrativi di vertice nelle pubbliche amministrazioni)*

Il codice nazionale e i codici di amministrazione si applicano ai dipendenti delle amministrazioni con contratto di lavoro di diritto privato, di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.

Ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni del codice, i dirigenti sono anche destinatari di una disciplina speciale dettata dall'art. 13 del d.P.R. 62/2013, nell'ottica di una particolare responsabilizzazione di tale ruolo.

La disciplina speciale di cui all'art. 13 è estesa a tutti i dirigenti di prima e seconda fascia ed equiparati, ivi inclusi quelli che si trovano all'interno di uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo; ai titolari di incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000; a coloro che, seppure non inquadrati nei ruoli dirigenziali, si trovano a svolgere anche temporaneamente e a vario titolo la funzione di direzione di un ufficio (es. funzionari responsabili di posizione organizzativa negli enti privi di dirigenza).

In tale ottica certamente i codici trovano applicazione ai titolari di incarichi amministrativi di vertice, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni.

- *I dipendenti in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del d.lgs. 165/2001*

Per le categorie di personale in regime pubblicistico[9] (art. 2, co. 2, del d.P.R. 62/2013) le norme contenute nel codice nazionale costituiscono principi di comportamento e trovano applicazione, dunque, secondo il criterio della compatibilità. Ciò significa che restano in vigore per tali dipendenti le disposizioni sui doveri di comportamento contenute nei particolari ordinamenti che li riguardano. Eventuali lacune degli ordinamenti di questi dipendenti sono integrate dalla disciplina dettata nel codice generale.

I codici di amministrazione allorché si occupano dei doveri per tali soggetti "integrano e specificano" i principi del codice generale salvaguardando i doveri individuati negli ordinamenti. I doveri così individuati

[9] Rientrano in tale categoria ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 165/2001: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle forze di polizia; del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco; della carriera diplomatica e della carriera prefettizia; il personale della carriera dirigenziale penitenziaria nonché i dipendenti degli enti che svolgono la propria attività nelle materie contemplate dalla legge 4 giugno 1985, n. 281 (personale della CONSOB) e dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (personale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) e, più in generale, tutte le Autorità Amministrative indipendenti.

dalla fonte unilaterale non richiedono la definizione di rapporti con fonti contrattuali, neanche sul piano della individuazione delle infrazioni disciplinari e delle sanzioni.

In buona sostanza, i diversi profili di responsabilità da violazione del codice per tali soggetti sono regolati dai codici di comportamento adottati dalle diverse amministrazioni che costituiscono fonti unilaterali pubblicistiche.

In relazione alle categorie di personale in regime di diritto pubblicistico, giova precisare che il codice non si applica alle Magistrature e all'Avvocatura dello Stato secondo quanto già previsto dall'art. 54, co. 4, del d.lgs. 165/2001, richiamato nel co. 2 dell'art. 2 del d.P.R. 62/2013. Tali soggetti sono tenuti comunque ad adottare un proprio codice etico.

- *Magistrature*

Per quanto riguarda le Magistrature vi è un regime specifico che demanda agli organi delle loro associazioni di categoria l'adozione di un codice etico cui gli stessi devono aderire[10]. Tale esclusione è da ricondurre alla peculiare posizione di indipendenza che la Costituzione riconosce ai magistrati (artt. 101 e ss.).

L'Autorità nell'ambito della propria attività di regolazione ha avuto modo di occuparsi dell'applicabilità o meno del codice di comportamento ai magistrati. I casi analizzati hanno riguardato da un lato i magistrati c.d. fuori ruolo, i quali lasciano temporaneamente le funzioni giudiziarie per lo svolgimento di un compito tecnico che si pone come sostitutivo ed alternativo all'ordinaria attività giudiziaria. Dall'altro, i magistrati che pur incardinati nei ruoli della magistratura vengono posti a capo di uffici giudiziari e assumono temporaneamente la titolarità di funzioni dirigenziali ai sensi del d.lgs. 25 luglio 2006, n. 240[11].

Per quanto riguarda i primi, ad avviso dell'Autorità, sarebbe buona norma se, all'atto della presa di servizio, intervenisse l'accettazione, su base volontaria, del codice di comportamento dell'amministrazione e l'assoggettamento alle regole comportamentali ivi previste.

Con riferimento, invece, ai magistrati che assumono temporaneamente la titolarità di funzioni dirigenziali, ferme restando le previsioni dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001, le norme del codice di amministrazione presso cui prestano servizio possono costituire principi di comportamento, se e in quanto compatibili con il loro ordinamento.

- *Docenti e i ricercatori universitari*

Una valutazione a parte riguarda i docenti e i ricercatori universitari inclusi tra il personale in regime dì diritto pubblico di cui all'art. 3, co. 2. del d.lgs. 165/2001. Per essi le norme contenute nel codice di comportamento valgono come "principi" con il limite della compatibilità.

[10] D.lgs. 165/2001 art. 54, co. 4*: «Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico a cui devono aderire gli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia, il codice è adottato dall'organo di autogoverno».*

[11] Recante: «*Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera a), e 2, comma 1, lettere s) e t) e 12, della legge 25 luglio 2005, n. 150».*

Giova ricordare, comunque, che tali soggetti sono destinatari di una disciplina speciale dettata nella legge 30 dicembre 2010, n. 240 che prevede anche per essi peculiari regole di condotta da declinare in un codice etico (art. 2, co. 4) e nel d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382. Tale codice determina i valori fondamentali della comunità universitaria, promuove il riconoscimento e il rispetto dei diritti individuali, nonché l'accettazione di doveri e responsabilità nei confronti dell'istituzione di appartenenza, dettando altresì le regole di condotta nell'ambito della comunità, oltre alle sanzioni da irrogare in caso di violazioni del codice stesso.

Con riguardo alle università, l'Autorità ha già fornito indicazioni nell'Aggiornamento 2017 al PNA (Parte III, § 6.1) auspicando l'adozione da parte delle stesse di un unico codice che coniughi le finalità del codice etico e quelle del codice di comportamento. In particolare, con riguardo ai docenti e ricercatori, ha ritenuto opportuno sollecitare le università a dedicare agli stessi una apposita sezione del codice.

- *Le altre categorie di soggetti non dipendenti pubblici (art. 2, co. 3 d.P.R. 62/2013)*

Gli obblighi di condotta previsti nel codice nazionale sono estesi poi, con il limite della compatibilità, ad altre categorie di soggetti che non sono dipendenti pubblici ma che collaborano a vario titolo con l'amministrazione.

Il d.P.R. 62/2013, all'art. 2, co. 3, stabilisce, infatti, che *«le pubbliche amministrazioni estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché' nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione»*

Di seguito si analizzano le diverse tipologie di soggetti indicati dalla disposizione richiamata.

- *Collaboratori o consulenti nelle amministrazioni pubbliche*

Con riferimento a tali soggetti è necessario che le amministrazioni individuino attentamente, *ex ante*, le categorie di collaboratori e consulenti esterni nonché i collaboratori delle imprese fornitrici ai quali estendere i doveri fissati per i propri dipendenti nel codice di comportamento.

La fonte che prevede tale estensione, secondo il criterio di compatibilità, può essere un atto interno di regolazione per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici ovvero lo stesso codice di amministrazione. In tale atto sono disciplinati i criteri e le modalità con cui sono estesi i doveri di comportamento del codice di amministrazione a tali soggetti nonché il procedimento di accertamento delle violazioni dotato delle necessarie garanzie di contraddittorio (cfr. sul punto § 16).

Tale operazione consente alle amministrazioni di elaborare/definire codici coerenti e contestualizzati rispetto alla propria organizzazione, escludendo per tali soggetti alcuni doveri, comuni a tutti i dipendenti, ma includendone altri legati al tipo di consulenza o collaborazione prestata.

E' opportuno che i codici di comportamento dedichino una sezione apposita. Sul punto si rinvia al paragrafo dedicato alla "struttura dei codici" (§ 12).

Nei contratti di collaborazione o di consulenza nonché in quelli per l'acquisizione di beni e servizi le amministrazioni inseriscono, come previsto dallo stesso codice nazionale (art. 2, co. 3), apposite

disposizioni o clausole di risoluzione e decadenza del rapporto di lavoro in caso di violazione degli obblighi previsti dal codice. Così come chiarito dal Consiglio di Stato[12] in relazione all'art. 2, co. 3, *«tale ultima previsione conferisce natura contrattuale all'applicazione degli obblighi del Codice a persone esterne alle pubbliche amministrazione, evitando ogni possibile contrasto con la norma primaria».*

È quindi necessario che gli schemi tipo di incarico siano predisposti inserendo la condizione del rispetto degli obblighi di condotta previsti per i dipendenti, se ed in quanto compatibili.

- *Titolari di organi*

Con riferimento ai "titolari di organi", ad avviso dell'Autorità, il legislatore intende riferirsi ai titolari di organi di indirizzo amministrativo che non sono direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica.

Si tratta dei componenti degli organi, monocratici o collegiali, di enti pubblici, economici e non economici, anche nominati o designati da organi politici, che rivestono la carica pubblica al di fuori di ogni rapporto di lavoro. Considerato il rilevo di tali figure, potrebbe non essere opportuno escluderle da una qualunque forma di disciplina di doveri di comportamento con conseguenti responsabilità.

Per essi può essere adottata la soluzione di introdurre, nell'atto di incarico, clausole che estendono loro obblighi di condotta previsti dal codice nazionale con relative indicazioni in caso di violazioni.

Resta ferma la possibilità che gli enti interessati per detti soggetti possono adottare codici etici dedicati.

- *Titolari di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche*

Il riferimento del d.P.R. 62/2013, (art. 2, co. 3) ai "*titolari di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche*" consente di ricomprendere in tale categoria diverse tipologie di soggetti, quali capi di gabinetto, capi di segreterie, capi uffici legislativi, incarichi di portavoce e figure similari.

Per tali soggetti è necessario che l'amministrazione, nell'atto di conferimento dell'incarico, estenda espressamente all'interessato tutti o alcuni obblighi di condotta previsti per i dipendenti, in quanto compatibili, nonché clausole di risoluzione o decadenza degli incarichi in caso di violazione di tali obblighi.

Resta fermo che ai titolari di uffici dirigenziali all'interno dell'ufficio di diretta collaborazione, sebbene ricompresi nella categoria di cui si discute, si applica il regime valido per tutti i dirigenti di cui all'art. 13 del d.P.R.62/2013 (cfr. quanto precisato per i dipendenti pubblici contrattualizzati).

- *Commissari ed esperti ex art. 32 del d.l. 90/2014*

Considerazioni a parte meritano i titolari di *munera publica* non ricompresi nell'ambito di applicazione del d.P.R. 62/2013.

Vengono esaminati in questa sede poiché l'Autorità ha svolto un approfondimento su tali soggetti non collegati direttamente ad una amministrazione. In particolare, l'ANAC si è occupata della figura del commissario e dell'esperto nominati dal Prefetto, ai sensi dell'art. 32 del d.l. 90/2014, per la gestione

[12] CdS Atti normativi 21 febbraio 2013 n. 00097/2013, citato.

straordinaria e temporanea dell'impresa, per garantire l'esecuzione di un contratto pubblico al riparo da interferenze illecite[13].

Le funzioni attribuite ai commissari straordinari si inquadrano nell'ambito dell'esercizio di un *munus* pubblicistico, per effetto dell'accertamento e della valutazione delle autorità amministrative coinvolte (il Presidente dell'ANAC e il Prefetto) in merito alla necessità di non pregiudicare qualificati interessi pubblici sottesi alla esecuzione di un determinato contratto, pur in presenza di vicende giudiziarie o di tentativi di infiltrazioni criminali di stampo mafioso con riferimento all'impresa affidataria. La posizione del commissario appare quindi riconducibile a quella del funzionario onorario non elettivo.

L'Autorità ha pertanto ritenuto che ai commissari ed esperti debbano essere estesi doveri di comportamento del codice nazionale, con particolare riguardo agli obblighi relativi alle situazioni di conflitto di interesse. All'atto dell'assunzione dell'incarico, il commissario rende una dichiarazione di non trovarsi in situazioni di conflitto d'interesse, né in alcuna delle situazioni di cui al d.P.R. n. 62/2013. Gli stessi atti di incarico dovranno contenere apposite disposizioni e clausole che sanciscono la decadenza dal rapporto ove si incorra in una violazione degli obblighi derivanti dal citato decreto.

- *Soggetti esclusi dall'ambito soggettivo di applicazione delineato dal d.P.R. 62/2013*

Alcune categorie di personale non sono considerate nel d.P.R. 62/2013. Si tratta, tra l'altro, di:

a) titolari di organi di diretta espressione di rappresentanza politica, cioè gli organi politici elettivi;

b) Commissari straordinari che, nominati dal governo, sostituiscono uno o tutti gli organi di vertice dell'amministrazione (e assimilabili ai primi);

c) Presidenti o componenti degli organi di governo delle Autorità amministrative indipendenti.

Per quanto riguarda i titolari di organi di diretta espressione di rappresentanza politica si tratta, come già rilevato dall'Autorità, di una lacuna che caratterizza l'impianto generale della legge in materia di prevenzione della corruzione sulla quale l'ANAC si riserva di inviare al Governo e al Parlamento un atto di segnalazione al fine di valutare di includere tali soggetti nell'ambito soggettivo di applicazione dello stesso. Al momento, resta la possibilità che gli stessi titolari di organi politici si dotino di un proprio codice di condotta/codice etico.

Analoghe considerazioni valgono per i Presidenti e i componenti degli organi di governo delle Autorità amministrative indipendenti che, in attesa di un intervento del legislatore, possono valutare di dotarsi di un codice di condotta/codice etico[14].

[13] L'Autorità nella "*Bozza di linee guida sui requisiti dei commissari ed esperti nominati ai sensi dell'art. 32 del decreto legge n. 90 del 2014 e sull'applicabilità della disciplina in materia di conflitto di interessi, inconferibilità ed incompatibilità di incarichi",* posta in consultazione, ha evidenziato che la clausola generale contenuta nell'art. 2, co. 3, del codice di comportamento, consente di ricomprendere nel proprio ambito anche gli amministratori e gli esperti, scelti e nominati dal Prefetto per l'espletamento di funzioni peculiari aventi natura di attività di pubblico interesse a prescindere dalla eventuale posizione di dipendente pubblico dagli stessi rivestita.

[14] Sul modello ad esempio di quello adottato dal Presidente e dai Consiglieri di ANAC.

8. Codice di comportamento e sistema di valutazione e misurazione della *performance*

Il sistema di misurazione e valutazione della *performance* introdotto con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 persegue, tra gli altri, l'obiettivo di incrementare l'efficienza del lavoro pubblico attraverso il raggiungimento degli obiettivi individuali e organizzativi definiti annualmente.

La specificità del lavoro pubblico implica, però, che nel raggiungimento degli obiettivi fissati, il dipendente assicuri, anche attraverso il proprio stile operativo, un'azione rispettosa sia dei principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione, sia dei doveri contenuti nei codici di comportamento. Da ciò discende un doppio obbligo del dipendente pubblico che segna la differenza tra la prestazione lavorativa pubblica e quella privata.

Considerata questa peculiarità, ad avviso dell'Autorità, è necessario che se ne tenga conto ai fini della predisposizione del codice di comportamento.

Diverse sono le modalità con cui è possibile realizzare un coordinamento fra codice di comportamento e sistema di valutazione e misurazione della *performance*.

In primo luogo, in fase di progettazione del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, può essere previsto che l'accertamento della violazione del codice di comportamento incida negativamente sulla valutazione della *performance*, a prescindere dal livello di raggiungimento degli altri risultati.

In secondo luogo, il livello di osservanza del codice può essere positivamente considerato nella valutazione della *performance*. Ciò implica che, in sede di pianificazione annuale della *performance,* è necessario valorizzare quelle norme del codice di comportamento che fanno riferimento al dovere di operare in modo da garantire l'efficienza, l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa (art. 3, co. 4, d.P.R. 62/2013) e, nel caso dei dirigenti, al dovere di perseguire l'obiettivo assegnato (art. 13, co. 2).

Questi doveri potrebbero richiedere un'integrazione con altri già previsti dalla normativa vigente ed essere puntualmente declinati in comportamenti attesi suscettibili di essere premiati in sede di incentivazione delle *performance* del personale e di valutazione della capacità organizzativa del dirigente.

In particolare, con riferimento ai dirigenti, alcuni doveri contenuti nel codice possono essere tradotti in obiettivi di *performance* collegati alla gestione del personale. Si consideri, in tal senso, la previsione del codice che fa riferimento al dovere del dirigente di curare il benessere organizzativo (art. 13, co. 5). Tradurre tale previsione generale in obiettivi specifici per il dirigente, misurabili e apprezzabili in sede di verifica della *performance*, valorizzerebbe l'efficacia positiva della disposizione contenuta nel codice, ben oltre la sanzionabilità di una sua eventuale (peraltro difficilmente dimostrabile) violazione.

Sempre con riguardo ai dirigenti, le amministrazioni possono considerare di inserire fra gli obiettivi di *performance* anche la diffusione della conoscenza del contenuto del codice di comportamento fra il personale e l'adesione dei destinatari al sistema di principi e valori in esso contenuto. Ciò non dovrebbe essere previsto come generico obiettivo, ma tradotto in azioni attese ed effetti misurabili, anche attraverso la percezione che del comportamento hanno gli utenti interni ed esterni dell'amministrazione.

9. Contenuti dei codici di comportamento

Come già chiarito nelle presenti Linee guida (cfr. § 3, *Finalità e natura dei codici*), il ruolo attribuito dal legislatore ai codici di amministrazione è quello di integrare e specificare i doveri individuati dal codice nazionale, con riferimento alla propria amministrazione. Con i doveri integrativi si persegue l'obiettivo di completare il quadro dei precetti, allo scopo di meglio conseguire gli obiettivi; con i doveri specificativi, invece, si traducono le prescrizioni generiche in prescrizioni specifiche.

L'attività di integrazione/specificazione presuppone una mappatura dei processi cui far seguire l'analisi dei rischi e l'individuazione dei doveri di comportamento seguendo quindi lo stesso approccio utilizzato per la redazione del PTPCT (cfr. § 6). Ciò consente di individuare i doveri di comportamento alla luce del contesto di ogni singola amministrazione così come avviene per le misure di prevenzione del PTPCT che sono individuate tenendo conto dei profili di rischio emersi dalla mappatura dei processi.

Le amministrazioni, inoltre, nella definizione dei doveri di comportamento, possono avvalersi dei dati raccolti dall'UPD relativi alle condotte illecite accertate e sanzionate in modo da aggiornare/integrare il codice di comportamento alla luce degli esiti rilevati.

Lo spazio integrativo e specificativo di cui le amministrazioni dispongono varia in relazione alla natura delle prescrizioni dettate dal codice nazionale: tanto queste sono puntuali, tanto minore è lo spazio che i codici possono colmare e viceversa. Giova, tuttavia, ricordare che nell'individuazione dei doveri le amministrazioni non possono regolare ambiti diversi da quelli previsti dal codice nazionale, a pena di sconfinare in aree riservate ad altre fonti, né replicare in maniera acritica i contenuti dello stesso codice nazionale.

I codici di comportamento delle amministrazioni è necessario sviluppino un sistema completo di valori fondamentali che siano in grado di rappresentare all'esterno quali sono gli *standard* che l'amministrazione richiede ai propri dipendenti e collaboratori.

Lo sforzo che l'amministrazione deve compiere è quello di chiarire il comportamento atteso dagli stessi destinatari del codice, innanzitutto, con riferimento ai principi generali che, in quanto tali, nel testo normativo non sono specificati e possono condurre a diverse interpretazioni. Ad esempio, il valore "lealtà" può essere inteso in modo diverso, con conseguenze sul comportamento secondo l'interpretazione accolta.

Si raccomanda, quindi, alle amministrazioni di approfondire nei propri codici quei valori ritenuti importanti e fondamentali in rapporto alla propria specificità in modo da aiutare i soggetti cui si applica il codice a capire quale comportamento è auspicabile in una determinata situazione.

Gli ambiti generali previsti dal codice nazionale entro cui le amministrazioni definiscono i doveri, avuto riguardo alla propria struttura organizzativa, possono essere ricondotti a cinque:

a) prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali;

b) rapporti col pubblico;

c) correttezza e buon andamento del servizio;

d) collaborazione attiva dei dipendenti e degli altri soggetti cui si applica il codice per prevenire fenomeni di corruzione e di malamministrazione;

e) comportamento nei rapporti privati.

Al fine di orientare il lavoro che le amministrazioni devono svolgere, si forniscono di seguito alcune esemplificazioni di integrazioni e specificazioni dei doveri avuto riguardo agli ambiti sopra individuati e alla tipologia di amministrazione.

a) La prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali

Nella prospettiva della prevenzione e della emersione dei conflitti di interesse il codice nazionale dispone, all'art. 6, che i dipendenti pubblici dichiarino al proprio dirigente, al momento della assegnazione all'ufficio, i rapporti di collaborazione, diretti o indiretti, in qualunque modo retribuiti, intrattenuti con soggetti privati nel triennio precedente alla instaurazione del rapporto di lavoro, nonché i rapporti finanziari che presentemente leghino loro medesimi, o i parenti e gli affini entro il secondo grado, al soggetto privato con cui nel triennio precedente avevano collaborato. Il codice chiede, inoltre, che il dipendente stesso dichiari se il soggetto privato con cui intrattiene o ha intrattenuto precedentemente rapporti finanziari o di collaborazione retribuita abbia interessi in attività dell'ufficio che rientrino nelle sue attribuzioni. Tale obbligo di comunicazione si collega all'obbligo di astensione previsto dallo stesso codice (art. 7).

Le disposizioni richiamate potrebbero, ad esempio, essere integrate nel codice di amministrazione con: la definizione dei modi con cui rendere le dichiarazioni; l'indicazione di una soglia minima di rilevanza delle attività di collaborazione retribuita pregressa o degli interessi attuali da ricomprendere nella dichiarazione; la previsione della possibilità di operare verifiche; il dovere di comunicare tempestivamente eventuali variazioni delle dichiarazioni già presentate; misure che possono essere adottate, con l'eventuale coinvolgimento del RPCT, per rimuovere il conflitto di interessi, quando assume un carattere strutturale. Quest'ultimo si configura laddove una situazione di conflitto di interessi non è limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente.

Considerazioni analoghe possono svolgersi relativamente agli obblighi di comunicazione previsti dal codice nazionale per dirigenti (art. 13, co. 3).

Anche le prescrizioni contenute all'art. 5 del codice nazionale rubricato *«Partecipazione ad associazioni e organizzazioni»* possono ricondursi alla categoria delle previsioni volte a prevenire i conflitti di interessi. La disposizione non opera alcuna compressione della libertà di associazione, né introduce regimi autorizzativi, limitandosi a richiedere che il dipendente informi tempestivamente della adesione il responsabile dell'ufficio, indipendentemente dal carattere riservato o meno della associazione, nel caso in cui gli ambiti di interesse della associazione o della organizzazione possano interferire con quelli dell'ufficio.

La disciplina è dunque molto scarna e lascia ai codici d'amministrazione il compito di specificarne numerosi e delicati aspetti.

È utile, quindi, che i codici di amministrazione individuino gli ambiti di interesse privato che possono interferire con l'attività dell'ufficio, allo scopo di rendere più semplice la identificazione delle adesioni soggette all'obbligo di comunicazione e stabiliscano termini e modi in cui le adesioni devono essere comunicate all'ufficio.

Inoltre, le disposizioni integrative contenute nei codici di amministrazione possono collegare il dovere di comunicazione della adesione ad associazioni ed organizzazioni al potere dell'amministrazione d'appartenenza di adottare tutte quelle misure, quali l'assegnazione ad altro ufficio, l'obbligo di astensione, la rotazione, che si rendessero necessarie per prevenire la possibilità che l'adesione all'associazione/organizzazione, in se stessa lecita e libera, possa determinare situazioni di conflitto di interessi reale o potenziale.

Analoga finalità di prevenzione di conflitti di interesse nei contratti e negli atti negoziali è perseguita dall'art. 14 del codice nazionale che dispone: a) il divieto di ricorrere a mediazione di terzi; b) il divieto per il dipendente che nel biennio precedente abbia contrattato a titolo privato con un terzo o abbia ricevuto utilità da un terzo di contrattare con lo stesso soggetto per conto dell'amministrazione o di partecipare alle decisioni ed alle attività relative alla esecuzione del contratto; c) l'obbligo del dipendente che nel biennio abbia contrattato per conto dell'amministrazione con un terzo di comunicare per iscritto al dirigente il fatto di avere concluso accordi e contratti a titolo privato con lo stesso terzo.

I doveri richiamati dovrebbero essere specificati e integrati anche alla luce della evoluzione della normativa in materia di contratti pubblici ed in particolare delle previsioni contenute all'art. 42 «*Conflitto di interesse*» del d.lgs. 50/2016[15].

b) I rapporti col pubblico

Le prescrizioni relative ai rapporti col pubblico si articolano in una serie di precetti eterogenei, raccolti cumulativamente nell'art. 12 del codice, ed ispirati all'intento di favorire un rapporto collaborativo tra amministrazione e cittadini nell'ottica di migliorare la qualità e l'utilità delle prestazioni rese.

È importante che le amministrazioni connotate da maggiori rapporti con il pubblico - si considerino ad esempio i comuni - valorizzino nei propri codici questa categoria di doveri prevendo, ad esempio, specifici doveri cui il dipendente deve attenersi nel rapporto con i cittadini/utenti che inoltrano reclami e segnalazioni, ovvero orientino positivamente le condotte di chi ha diretti contatti con il pubblico verso comportamenti che facilitino gli interessati nello svolgimento di attività amministrative o ne semplifichino l'attuazione. Anche il dovere di impiegare un linguaggio chiaro e comprensibile potrebbe essere richiamato dal codice di amministrazione.

Nell'ambito dei comportamenti da assumere nei rapporti con il pubblico, soprattutto negli enti di media/grande dimensione, potrebbe valutarsi l'utilità di disciplinare i rapporti con gli organi di informazione sugli argomenti istituzionali individuando i soggetti cui spetta curare i rapporti con i media

[15] Si vedano, sul punto, Linee Guida ANAC n. 15 recanti *«Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici»* approvate con delibera 494 del 5 giugno 2019.

e le agenzie di stampa e quindi definire il comportamento che deve essere assunto dai dipendenti e dagli altri soggetti cui si applica il codice.

c) *La correttezza e il buon andamento del servizio*

In tale ambito rientra l'art. 11 del codice che contiene prescrizioni generiche riguardanti gli adempimenti richiesti dalle norme sul procedimento amministrativo, l'utilizzo corretto della possibilità di essere esonerati dalla prestazione lavorativa, l'uso dei materiali e delle attrezzature dell'ufficio.

Atteso il rilievo che oggi riveste l'utilizzo di *social network*, le amministrazioni possono valutare di integrare questo ambito, ad esempio, con il dovere di accedere ai *social network* nel rispetto delle regole interne che dettano permessi e divieti di utilizzo delle piattaforme *social.*

Con riferimento a tale ambito, il codice nazionale potrebbe essere altresì integrato con la previsione secondo cui i destinatari del codice mantengono la funzionalità e il decoro degli ambienti, utilizzano gli oggetti, le attrezzature e gli strumenti esclusivamente per finalità lavorative, e adottano comportamenti volti alla riduzione degli sprechi e al risparmio energetico. O, ancora, prevedendo che i destinatari del codice si astengono dal rendere pubblico con qualunque mezzo, compresi il *web* o i *social network*, i *blog* o i *forum*, commenti, informazioni e/o foto/video/audio che possano ledere l'immagine dell'amministrazione, l'onorabilità dei colleghi, nonché la riservatezza o la dignità delle persone.

d) Collaborazione attiva dei dipendenti per prevenire fenomeni di corruzione e di malamministrazione

La collaborazione attiva per la prevenzione della corruzione e di fatti, situazioni e condizioni ad essa prodromici è l'oggetto di prescrizioni generiche riguardanti l'osservanza delle misure contenute nel PTPCT, la collaborazione con il RPCT, l'obbligo di denunciare e di segnalare gli illeciti (art. 8), l'osservanza dei doveri in materia di trasparenza, di pubblicazione, di tracciabilità (art. 9).

Le amministrazioni declinano, quindi, nei propri codici, in relazione alle aree di rischio specifiche e alle relative misure introdotte, i doveri di comportamento che i dipendenti e gli altri soggetti cui si applica il codice sono tenuti ad osservare.

Così, ad esempio, un'amministrazione del SSN che ha individuato nel PTPCT come area di rischio lo svolgimento della attività libero professionale e introdotto come misura l'obbligo di prenotazione di tutte le prestazioni attraverso il CUP aziendale o sovraziendale, dovrà prevedere nel proprio codice il dovere di rispettare le liste di attesa e il divieto di condizionare il paziente orientandolo verso la visita in regime di libera professione.

e) *Comportamento nei rapporti privati*

Il codice nazionale vieta al dipendente di sfruttare o nominare la mansione che ricopre per ottenere utilità non dovute o comunque di comportarsi in modo da nuocere all'immagine della sua amministrazione (art. 10).

Stante la formulazione ampia dell'art. 10, i codici di amministrazione possono utilmente indicare i comportamenti che i propri dipendenti e gli altri soggetti tenuti al rispetto degli stessi devono evitare di porre in essere, anche in ragione delle funzioni proprie di ciascuna amministrazione o di ciascuna carica, allo scopo di chiarire i confini tra consentito e non consentito.

Così i codici possono richiamare, con riguardo ai rapporti del dipendente con altre amministrazioni, il divieto del dipendente di: promettere uno scambio di favori; chiedere di parlare con i superiori facendo leva sulla propria posizione gerarchica; diffondere informazioni lesive dell'immagine e dell'onorabilità dei colleghi; chiedere ed offrire raccomandazioni e presentazioni.

Quanto ai rapporti con soggetti privati, invece, i codici possono precisare il divieto di anticipare il contenuto e l'esito di procedimenti; avvantaggiare o svantaggiare i competitori; facilitare terzi nel rapporto con il proprio ufficio o con altri uffici; partecipare a incontri e convegni, a titolo personale, aventi ad oggetto l'attività dell'amministrazione di appartenenza, senza averla preventivamente informata.

10. I rapporti con la contrattazione collettiva

A seguito dell'entrata in vigore della l. n. 190/2012, che ha conferito rilievo disciplinare alle violazioni dei codici di comportamento, è emerso il problema della concorrenza fra le fonti unilaterali di disciplina dei doveri di comportamento (legge, codice di comportamento nazionale e codici di comportamento di amministrazione) e fonti contrattuali, sia a livello nazionale che di settore.

La questione è resa particolarmente complessa dalla previsione della competenza esclusiva della fonte contrattuale a prevedere nel "codice disciplinare" l'unica fonte abilitata a operare la necessaria corrispondenza fra la violazione dei doveri, compresi, naturalmente, quelli contenuti nel codice di comportamento, e le sanzioni applicabili.

La definizione dei comportamenti dovuti, assistiti o assistibili da sanzione disciplinare, è rimessa alla regolamentazione del lavoro privato (art. 2106 c.c.), in parte alla legge (v. art. 54, 55 *bis*, c. 7, 55-*quater*, 55 *sexies*) e a fonti autorizzate dalla legge, al codice di comportamento nazionale e ai contratti collettivi[16] (art. 40 d.lgs. 165/2001). Questa eterogeneità di fonti è riconducibile in via astratta e di sintesi alla peculiare natura e finalità dell'attività svolta nelle pubbliche amministrazioni rispetto ad un ambito di lavoro meramente privato e ai doveri di comportamento che ne conseguono. La genesi e la configurazione di tali doveri – non sempre chiaramente distinguibili – sono, in parte, ricollegabili proprio all'esercizio di una funzione nell'Amministrazione pubblica, in parte riconducibili a veri e propri "obblighi" di prestazione lavorativa discendenti dal rapporto di lavoro.

Si è delineata, quindi, in assenza di un coordinamento, una concorrenza fra codici di comportamento e contratti nella definizione di doveri e obblighi di comportamento, ferma restando la indiscussa fissazione delle sanzioni disciplinari solo nei contratti. Ciò ha anche comportato una consistente presenza di doveri di comportamento anche nei contratti e, talora, una contestuale riduzione del valore dei doveri definiti nel codice nazionale, cui sovente viene fatto rinvio con clausole generali e senza una specifica corrispondenza con la graduazione delle sanzioni del codice disciplinare.

Tenuto conto delle disposizioni innovative sul valore dei doveri di comportamento e della loro sanzionabilità disciplinare, l'Autorità ritiene che, stante l'attuale situazione e le indubbie incertezze interpretative delle norme rilevanti, ed in particolare degli artt. 40, 54 e 55 del d.lgs. 165/2001, nella

[16] "*Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari la contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge*".

contrattazione collettiva si debbano adeguatamente valutare i rapporti con il codice nazionale, fonte unilaterale autorizzata dalla legge a porre doveri di comportamento, tenuto conto che lo stesso contratto si deve muovere nei "*limiti previsti dalla legge*".

In questa ottica, sarebbe opportuno ripensare ai rapporti fra il codice nazionale e le norme dei contratti collettivi che fissano doveri in capo ai dipendenti in modo da improntarli alla prevalenza della fonte unilaterale e, solo in via residuale o integrativa, della fonte contrattuale. Il codice nazionale, cioè, dovrebbe definire in generale i doveri dei pubblici dipendenti, mentre i contratti collettivi dovrebbero occuparsi di individuare i doveri lasciati alla fonte contrattuale e preoccuparsi della parte disciplinare anche tenendo in debito conto i doveri del codice nazionale.

In tal senso l'ANAC auspica che le amministrazioni che hanno competenza sulla contrattazione collettiva, e in particolare DFP e ARAN, si adoperino per le necessarie correzioni ai contratti nazionali di comparto vigenti e promuovano, per i nuovi contratti, criteri che tengano in debito conto l'ambito di competenza del codice di comportamento nazionale nella definizione dei doveri di comportamento.

Analogamente, visto l'attuale stato della vigente legislazione che prevede che le sanzioni applicabili in caso di violazioni siano quelle definite dal codice disciplinare dei contratti collettivi (art. 54 del d.lgs. 165/2001 e art. 16 d.P.R. 62/2013), sarebbe importante valutare una diversa formulazione delle parti dei contratti collettivi che riguardano la corrispondenza fra doveri e sanzioni, al fine di richiamare espressamente anche i doveri del codice nazionale, superando così le attuali clausole generiche di rinvio. Ciò al fine di dare autonoma rilevanza disciplinare sostanziale alle violazioni del codice.

L'Autorità si riserva, in ogni caso, di inviare al Governo e al Parlamento una segnalazione per una modifica legislativa che chiarisca, a monte, il criterio che regola la concorrenza fra le due fonti, contrattuale e del codice, nazionale e di amministrazione, sia con riguardo all'individuazione dei doveri di comportamento, sia con riguardo alla intera materia disciplinare.

11. Procedura di formazione dei codici

L'art. 54, co. 5, del d.lgs. 165/2001 prevede che le amministrazioni definiscano il codice di comportamento «*con procedura aperta alla partecipazione previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*».

Considerata la scarna previsione normativa, l'Autorità ritiene utile fornire alcune indicazioni sia con riguardo al profilo formale, che attiene alla procedura da seguire per garantire la validità del codice, sia con riguardo al profilo sostanziale, che attiene alla conoscenza diffusa e alla condivisione dei doveri previsti da parte dei dipendenti dell'amministrazione interessata e dei cittadini.

- *Principi guida*

Le scelte procedurali costituiscono uno snodo cruciale nel perseguimento dell'effettività sostanziale dei codici, non solo in termini di aumentato rispetto delle previsioni, ma anche di accettazione e condivisione delle stesse.

È importante, quindi, che nel processo di formazione del codice le amministrazioni promuovano, in primo luogo, la massima partecipazione dei dipendenti dell'amministrazione, favorendo l'adeguata comprensione del contesto e delle finalità dei codici, e degli altri *stakeholders*, interni ed esterni.

In secondo luogo, occorre che esse valorizzino una procedura di formazione "progressiva" che conduca all'adozione definitiva del codice in modo graduale (vedi *infra*).

La valorizzazione dei principi richiamati di gradualità e di partecipazione da parte delle amministrazioni contribuisce ad evitare il rischio che il codice venga percepito come un documento "astratto" - redatto solo come adempimento formale ad un obbligo di legge – e "preconfezionato" - portato all'attenzione dei dipendenti e degli altri soggetti cui si applica solo perché prendano conoscenza dei doveri da rispettare.

- *Soggetti coinvolti*

Diversi sono i soggetti che necessariamente partecipano alla formazione del codice.

In continuità con le indicazioni già fornite dall'Autorità (cfr. delibera n. 75/2013 e PNA 2019, Parte III, § 1.3) deve riconoscersi al RPCT un ruolo centrale e di coordinamento di tutti i soggetti che concorrono alla predisposizione e all'aggiornamento del codice.

L'organo di indirizzo politico-amministrativo approva il codice su proposta del RPCT. Il coinvolgimento dei vertici è da valorizzare anche in funzione di una loro conoscenza dei comportamenti attesi dai funzionari e di una piena condivisione delle regole e dei valori del codice.

L'OIV contribuisce alla valutazione dell'impatto dei doveri di comportamento sul raggiungimento degli obiettivi e sulla misurazione della performance individuale e organizzativa; esprime un parere obbligatorio sul codice (art. 54, co. 5, d.lgs. 165/2001), verificando che esso sia conforme a quanto previsto nelle Linee guida ANAC.

L'UPD, in stretta collaborazione con il RPCT, partecipa alla definizione dei doveri del codice e della corrispondenza tra infrazioni e sanzioni disciplinari.

La partecipazione dei dipendenti rileva in termini di effettività sostanziale dei codici ovvero non solo di rispetto formale dei doveri ivi contenuti ma anche di una loro piena accettazione e adesione. Le amministrazioni dovrebbero quindi incentivare e supportare la partecipazione dei dipendenti affinché essi contribuiscano attivamente ad un processo che li riguarda direttamente e non siano resi solo consapevoli che dalla violazione dei doveri può derivare una sanzione disciplinare.

Gli *stakeholders,* la cui identificazione può variare a seconda delle peculiarità di ogni singola amministrazione, esprimono l'opinione di associazioni o di singoli cittadini o di imprese che fruiscono delle attività e dei servizi prestati dalla specifica amministrazione. I privati, partecipando alla procedura, sono anche posti nella condizione di conoscere i comportamenti attesi dai funzionari, sia per quanto concerne le attività e i compiti che questi sono tenuti a svolgere all'interno dell'amministrazione, sia per quel che concerne i rapporti con i cittadini e le imprese.

Nei settori particolarmente complessi, nella procedura di adozione del Codice può essere utile un confronto tra enti omologhi per ottenere un risultato che tenga effettivamente conto di esperienze

concrete (ad esempio all'interno del sistema sanitario un confronto tra tutte le aziende che operano all'interno dello stesso territorio regionale).

- *Procedura di formazione*

Nell'ottica di valorizzare una costruzione progressiva del codice aperta alla più ampia partecipazione, il processo di formazione può articolarsi in due distinte fasi.

In una prima fase**,** il RPCT, affiancato dall'OIV e dall'UPD, guida un lavoro di approfondimento dei doveri specifici da rispettare. Questa attività è necessario sia svolta con il coinvolgimento dei dirigenti e dei dipendenti e in stretta connessione con la definizione delle misure di prevenzione della corruzione del PTPCT o in occasione della verifica dell'effettiva attuazione e dell'efficacia delle stesse misure (a loro volta coordinate con gli obiettivi di performance). Ciò consente di individuare anche i doveri di comportamento che contribuiscono, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle misure di prevenzione della corruzione e di promozione della *performance.*

Giova sottolineare che gli obiettivi conoscitivi e partecipativi di questa prima fase sarebbero vanificati dall'affidamento dell'elaborazione del codice a soggetti estranei alla pubblica amministrazione. Ad avviso dell'Autorità, lo stesso divieto, disposto dall'art. 1, co. 8 della l. 190/2012, di affidare l'elaborazione del PTPCT a soggetti estranei all'amministrazione, si applica anche all'elaborazione del codice. Vale pertanto quanto già disposto dall'Autorità nel PNA 2019 (Parte II, § 4) laddove si chiarisce che sono escluse anche le consulenze, comunque denominate, per la predisposizione del documento. Diversamente, sarebbe elusa la *ratio* della norma volta alla contestualizzazione dei doveri dei codici e alla partecipazione consapevole della struttura in funzione della interiorizzazione dei valori e dei doveri indicati.

Gli esiti del lavoro svolto confluiscono in una prima bozza di codice che integra e specifica i doveri del codice nazionale e contiene esemplificazioni utili a precisare i doveri da rispettare.

Il documento è sottoposto dal RPCT all'organo di indirizzo perché adotti una prima deliberazione, preliminare, da sottoporre a procedura partecipativa.

La seconda fase del procedimento, volta alla conclusiva definizione del codice, è caratterizzata dalla partecipazione aperta a tutti gli interessati. In particolare, per essere aperta, la partecipazione deve consentire a chiunque, in forma singola o associata, di esprimere proprie considerazioni e proposte di modificazione e integrazione del codice. In quest'ottica, le consultazioni *on-line* andrebbero privilegiate laddove in grado di ampliare effettivamente la platea dei potenziali partecipanti (tenendo conto dei vantaggi, ma anche dei rischi di esclusione a questa connessi)[17].

In sede di partecipazione potranno essere riconosciute alle organizzazioni sindacali forme di intervento più penetranti (si consideri, ad esempio, l'esame congiunto della bozza). Si evidenzia, tuttavia, che il legislatore ha operato una netta cesura con la precedente disciplina dei codici di amministrazione, sostituendo la previsione secondo cui il codice doveva essere adottato sentite le organizzazioni sindacali

[17] Con riferimento alla declinazione dei doveri di comportamento dei soggetti non dipendenti (collaboratori, consulenti), ad esempio, potrebbero essere coinvolti, Ordini professionali e associazioni di categoria.

rappresentative con la previsione di una *"procedura aperta alla partecipazione*" che non assicura posizioni privilegiate alle organizzazioni sindacali.

Si evidenzia che una modalità ritenuta efficace per il coinvolgimento della generalità degli stakeholder (dipendenti, UPD, organizzazioni sindacali) è rappresentata dalla pubblicazione di avvisi sulla intranet dell'amministrazione (per i dipendenti) e/o sul sito internet istituzionale e incontri ad hoc con specifici *stakeholders* qualificati[18].

12. Struttura dei codici

Si è già detto che, a livello di amministrazione, il codice di comportamento integra e specifica le previsioni del codice nazionale.

Questa opera di integrazione e specificazione ha diverse conseguenze ed impatta anche sull'articolazione e sulla "struttura" da dare ai codici. Si tratta, infatti, di definire doveri che debbano essere rispettati da categorie di dipendenti con diverso regime del rapporto di lavoro o da personale che, pur essendo esterno all'amministrazione, instaura rapporti con la stessa.

Articolare i codici di amministrazione con cognizione di causa significa favorire la predisposizione di codici diversificati in funzione della peculiarità di ciascuna amministrazione che non si limitino a replicare pedissequamente i contenuti del codice generale.

Ad avviso dell'Autorità, il fine che l'amministrazione deve conseguire è quello di disporre di un unico codice di amministrazione[19], che fornisca un'impostazione unitaria di tutta la disciplina fondamentale dei doveri di condotta da osservare al proprio interno (cfr. § 7.3. con riferimento a quanto detto per i docenti e ricercatori universitari). In tal senso, è opportuno individuare le categorie di destinatari in rapporto alle specificità dell'amministrazione, precisando le varie tipologie di dipendenti ed eventualmente procedendo a una ricognizione esemplificativa delle strutture sottoposte all'applicazione dei codici, soprattutto nei casi di amministrazioni con articolazioni molto complesse, anche a livello periferico[20]. Fatta tale ricognizione, il codice esplicita i doveri comuni a tutti i dipendenti e i doveri differenziati secondo la tipologia di personale.

Si raccomanda, quindi, alle Amministrazioni alle cui dipendenze vi sia personale in regime di diritto pubblico di integrare i contenuti del proprio codice di comportamento con una sezione dedicata a tale personale. In questa sezione è opportuno chiarire il tipo di disciplina applicabile a tale personale e richiamare la salvaguardia delle disposizioni sui doveri di comportamento contenute negli ordinamenti

[18]Naturalmente restano ferme eventuali competenze di appositi organi in materia (come ad esempio il Comitato Unico di Garanzia ex art.57 del d.l.gs. 165/2001 e s.m.i, ove esistente).

[19] L'utilità di un unico codice è stata già affermata dall'Autorità (cfr. Aggiornamento 2017 al PNA) con riferimento alle Istituzioni universitarie. Queste sono state invitate a distinguere nettamente doveri di comportamento a rilevanza disciplinare, ricadenti anche in modo differenziato, sulle diverse categorie di dipendenti (in particolare funzionari tecnici e amministrativi in regime di privatizzazione e docenti e ricercatori, non privatizzati, per i quali sono ipotizzate distinte sezioni del codice) e doveri di carattere solo etico-morale (da porre al di fuori del codice, in distinti documenti lasciati alla libera adesione dei dipendenti interessati).

[20] Si pensi a titolo esemplificativo a grandi ministeri come il Ministero della giustizia o dell'Interno.

che disciplinano il loro rapporto di lavoro. La sezione speciale è utile anche al fine di differenziare chiaramente le conseguenze disciplinari e le eventuali diversità relative all'esercizio dell'azione disciplinare.

La stessa operazione va compiuta con riferimento ai soggetti esterni che, a diverso titolo, collaborano con l'amministrazione. Anche a tali soggetti il codice di amministrazione può dedicare una parte speciale dove estendere, in quanto compatibili, i doveri di comportamento individuati per i dipendenti. Ciò consente di escludere alcuni doveri ma anche di aggiungerne altri, specificamente legati al tipo di collaborazione prestata e di chiarire il regime sanzionatorio.

13. Tecniche di redazione dei codici

Il codice di comportamento è un atto che ha un importante rilievo comunicativo in quanto deve essere chiaramente comprensibile a tutti i suoi destinatari.

Con riferimento alla esposizione dei contenuti, l'Autorità ritiene che una enunciazione dei doveri laddove possibile in positivo, vale a dire con indicazione di quello che il destinatario fa o deve fare, sia preferibile ad una formulazione in negativo**.**
A titolo esemplificativo, con riferimento ai doveri cui devono attenersi i dipendenti in servizio, in base all'art. 11 del d.PR 62/2013 rubricato "*Comportamento in servizio*", una declinazione del dovere in positivo è la seguente: «*i dipendenti assicurano nelle relazioni con i colleghi e i terzi la massima collaborazione, nel rispetto delle posizioni e dei ruoli rivestiti, evitando atteggiamenti e comportamenti che possano turbare il necessario clima di serenità e concordia nell'ambito dei servizi*».

Da un punto di vista sostanziale, la formulazione in positivo propone un'immagine favorevole dei dipendenti e dell'amministrazione in generale, poiché dà per scontato che i destinatari del codice, nel quotidiano svolgimento della loro attività professionale, già attuano le prescrizioni ivi contenute. Diversamente, una formulazione in negativo rischia di veicolare il messaggio opposto, tendendo a "normalizzare" (in modo a volte non del tutto consapevole) comportamenti negativi eventualmente presenti nell'amministrazione.

Da un punto di vista formale, inoltre, la formulazione in positivo conduce naturalmente ad usare espressioni brevi, dalla struttura semplice e dal contenuto inequivocabile che le rendono più facilmente comprensibili e, insieme, più incisive.

Al contempo, clausole e principi generali devono essere tradotti in regole di condotta concrete e facilmente applicabili, seguite da indicazioni specifiche dei comportamenti ammessi e di quelli non ammessi, in modo da consentire ai soggetti stessi a cui le regole sono rivolte di non identificarsi nel comportamento deviante.

Un codice di comportamento efficace è quello scritto in modo chiaro, facilmente accessibile da tutte le persone che lavorano all'interno dell'organizzazione per la vicinanza e l'utilità dei temi trattati, adattati alle peculiarità del personale, che non ripeta pedissequamente enunciazioni di principio già presenti nella

legge e nel codice generale. Ciò in quanto, come già detto, un ottimo codice di comportamento per una data amministrazione può non esserlo altrettanto in una diversa amministrazione.

Pertanto, si raccomanda di usare uno stile essenziale ed accessibile, improntato a criteri di chiarezza e semplicità. I periodi devono essere brevi e chiari e non inutilmente complessi.

Si suggerisce anche di prestare attenzione alla lunghezza del documento, tenendo presente che un documento troppo lungo rischia di non essere letto per intero dai destinatari, con la conseguenza che alcuni contenuti importanti presenti nel codice potrebbero essere sottovalutati.

Analogamente, la composizione grafica del documento deve assicurare una facile leggibilità, facendo attenzione al carattere utilizzato, alla spaziatura del testo e all'organizzazione della pagina.

Accanto alla versione cartacea è poi auspicabile anche una versione digitale facilmente accessibile a tutti i destinatari del codice che consenta di rintracciare all'occorrenza il tema che interessa mediante la funzionalità della ricerca automatica.

14. Doveri di comportamento negli enti pubblici economici, nelle società a controllo pubblico e negli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013

Come già anticipato nel § 7.2, gli enti pubblici economici, le società a controllo pubblico e gli altri enti di diritto privato di cui all'art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013 sono tenuti a individuare misure di prevenzione della corruzione ai sensi della l. n. 190/2012 (sul punto si rinvia alla delibera ANAC n. 1134/2017, §3.1.1.) e a definire corrispondenti doveri di comportamento per i dipendenti. E' necessario, infatti, che i presìdi identificati in conformità alle indicazioni normative siano assistiti, ove possibile, da doveri di comportamento, pur nell'ambito del rapporto di lavoro di natura privatistica. In tal senso, occorre integrare i doveri di comportamento inseriti nel modello di organizzazione e gestione e nel codice etico eventualmente adottati ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, con altri da definire in relazione alle misure di prevenzione della corruzione passiva. Nel caso in cui l'ente non abbia adottato il modello di organizzazione e gestione (cd. "modello 231"), le misure di prevenzione della corruzione elaborate ai sensi della l. 190/2012 sono assistite, per quanto possibile, dai doveri di comportamento[21].

Si rammenta che il "modello 231"[22] è volto a escludere la responsabilità dell'ente ove un soggetto in posizione apicale o un dipendente commettano il reato presupposto nell'interesse o a vantaggio dell'ente

[21] L'integrazione fra i doveri di comportamento del "modello 231" con quelli ai sensi della l. 190/2012, evidenziata nella delibera ANAC n. 1134/2017, è richiamata anche nel documento elaborato dal gruppo di lavoro interdisciplinare composto dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, dall'Associazione bancaria italiana, dal Consiglio Nazionale Forense e da Confindustria, «*Principi consolidati per la redazione dei modelli organizzativi e l'attività dell'organismo di vigilanza e prospettive di revisione del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*» (febbraio 2019)

[22] Il d.lgs. n. 231 del 2001 disciplina la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, della società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica. Il decreto ha introdotto nel nostro ordinamento un sistema di responsabilità autonoma e diretta dell'ente per gli illeciti conseguenti alla commissione di un reato da parte di un soggetto ad esso funzionalmente collegato (in posizione apicale o subordinata), nel caso in cui la condotta delittuosa sia stata posta in essere nell'interesse o a vantaggio dell'ente.
Il legislatore ha inteso promuovere una strategia preventiva da realizzarsi con il concorso attivo degli enti destinatari. In particolare, la responsabilità dell'ente è esclusa se è stato adottato e attuato efficacemente un modello di organizzazione,

stesso. Il "modello 231" si articola essenzialmente in un'analisi del contesto operativo aziendale per individuare le aree e i settori di attività in cui potrebbero verificarsi le fattispecie di reato contemplate dal medesimo decreto e in una valutazione del sistema di controllo esistente per elaborare eventuali ulteriori cautele dirette a ridurre i rischi identificati.

La elaborazione di principi etici costituisce un elemento essenziale del sistema di controllo per la prevenzione dei reati previsto dal d.lgs. n. 231 del 2001, configurandosi quale importante presidio di prevenzione rispetto alla commissione di illeciti. Tali principi sono inseriti in un codice etico, da considerarsi parte integrante del "modello 231", che contiene l'insieme dei doveri e delle regole comportamentali che vincolano i soggetti che, a qualunque livello, operano all'interno dell'ente nei confronti dei portatori di interesse.

Principio fondamentale del codice etico è il rispetto delle norme giuridiche vigenti nei Paesi in cui l'ente opera, impegno esteso ai consulenti, fornitori, clienti e chiunque abbia rapporti con l'ente.

Secondo i principali orientamenti in materia, tra i contenuti minimi del codice etico vi sono le misure idonee a rendere tracciabili e verificabili in ogni momento tutte le operazioni connesse alle attività aziendali, con il supporto di adeguata documentazione che consenta l'effettuazione di controlli e la chiara identificazione dei soggetti responsabili nelle diverse fasi del processo decisionale[23].

Alla luce della prassi riscontrata, il "modello 231" e il codice etico contengono doveri di comportamento da rispettare, con riferimento alla prevenzione sia della corruzione attiva, sia di quella passiva. Per quanto riguarda la corruzione attiva, sono indicati, ad esempio, il divieto di offrire o versare compensi, doni o vantaggi di qualsiasi tipo a rappresentanti della pubblica amministrazione o a soggetti a costoro legati; un'apposita procedura che disciplina le consulenze, le sponsorizzazioni, le assunzioni, prevedendo anche un divieto di assegnare consulenze o liberalità, di rilasciare sponsorizzazioni e di effettuare assunzioni nei confronti di soggetti pubblici rappresentativi di autorità che stanno svolgendo attività ispettive o di vigilanza nei confronti dell'ente ovvero di amministrazioni pubbliche con cui l'ente abbia in corso rapporti; un analogo divieto nel periodo successivo (due o tre anni) all'espletamento di tali atti.

---

gestione e controllo (cd. modello o MOG 231) idoneo a prevenire i reati della specie di quello verificatosi, ai sensi degli artt. 6 e 7 del d.lgs. 231/2001. Il modello tiene conto della natura, della dimensione della struttura e del grado di esposizione al rischio di commissione di reati in relazione alle attività svolte, al fine di superare il sindacato giudiziale sotto il profilo dell'efficacia esimente. E' anche richiesto che il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello organizzativo sia affidato a un organismo dell'ente (OdV) dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo.
La scelta degli enti di diritto privato di autoregolamentarsi risponde all'esigenza di evitare le gravi conseguenze sanzionatorie (con carattere pecuniario, interdittivo, con pubblicazione della sentenza di condanna) che colpiscono il patrimonio, l'immagine e l'attività dell'ente, previste dal d.lgs. 231/2001, ove sia stato commesso il reato presupposto e il meccanismo di organizzazione non sia stato adottato o non sia adeguato.
In merito alle diverse finalità perseguite dal d.lgs. 231/2001 e dalla l. 190/2012, si rinvia alla delibera ANAC n. 1134/2017.
Il "modello 231" di regola si suddivide in una "parte generale", che contiene e disciplina gli istituti di generale applicazione (la carta di identità dell'ente, il sistema delle procure e deleghe, l'istituzione e il funzionamento dell'organismo di vigilanza, il sistema di rilevazione degli illeciti e delle violazioni del modello, il sistema disciplinare, le attività di formazione), e in una "parte speciale", riservata alla gestione dei singoli rischi-reato (*risk management*).

[23] Cfr. le *Linee guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231*, elaborate da Confindustria nel 2002 ed aggiornate nel 2014.

Con riferimento alla corruzione passiva, nei casi di *best practices,* rilevati dall'Autorità,[24] si tiene conto dell'esigenza di evitare lo svolgimento di compiti da parte di dipendenti in potenziale conflitto di interesse e di assicurare un programma di formazione e sensibilizzazione dei dipendenti sulle regole di comportamento. Una speciale importanza riveste il tema della tutela della riservatezza delle informazioni inerenti una procedura di gara, per evitare indebite pressioni che possano condizionare la relativa attività.

Il "modello 231" può prevedere modalità per sensibilizzare il personale sulla delicatezza dei dati e documenti di cui dispongono e sull'esigenza di non di determinare asimmetrie informative, in violazione del principio di imparzialità e parità di trattamento.

In materia di conflitti di interessi nell'affidamento di contratti pubblici, si richiama quanto previsto all'art. 42 del d.lgs. 50/2016.

Si fa presente che punto qualificante del "modello 231" è la previsione di un adeguato sistema sanzionatorio per le violazioni delle norme del codice etico e delle misure previste nel modello organizzativo (art. 6, co. 2, lett. e), art. 7, co. 4, lett. b) del d.lgs. 231/2001), nel rispetto del principio di proporzionalità e del contraddittorio. L'ente ha l'onere di dare adeguata pubblicità alle fattispecie punibili. Le misure disciplinari nei confronti dei soggetti apicali, ovvero di chi riveste funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o chi esercita poteri di gestione e controllo, sono generalmente distinte da quelle previste per i lavoratori subordinati. Il sistema disciplinare del "modello 231" è armonizzato con le previsioni in materia contenute nel CCNL.

Misure disciplinari specifiche sono rivolte ai terzi con cui l'ente intrattiene rapporti, quali l'applicazione di una penale o la risoluzione del contratto, in relazione alla gravità della violazione. Il carattere vincolante delle misure discende dall'inserimento nel contratto di un'apposita clausola che impegna il soggetto terzo ad astenersi dal porre in essere comportamenti che possano integrare una fattispecie di reato ai sensi del d.lgs. 231/2001, e a prendere visione del modello organizzativo e del codice etico[25]

Tanto rappresentato, gli enti pubblici economici, le società a controllo pubblico e gli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 integrano i doveri di comportamento contenuti nel "modello 231" e nel codice etico con un'apposita sezione dedicata ai doveri di comportamento dei propri dipendenti diretti a contrastare fenomeni corruttivi ai sensi della l. 190/2012 ed elaborata sulla base dell'analisi dei rischi effettuata ai fini dell'adozione delle "misure integrative del modello 231" (l. 190/2012, art. 1, co. 2-*bis*).

Laddove sprovvisti del "modello 231", gli enti pubblici economici, le società a controllo pubblico e gli altri enti di diritto privato di cui all'art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013 definiscono doveri di comportamento avendo riguardo alla prevenzione dei reati di corruzione passiva e tenendo conto dell'analisi dei rischi effettuata e delle misure organizzative di prevenzione elaborate ai sensi della l. 190 del 2012, in relazione alle funzioni svolte e alla propria specificità organizzativa.

---

[24] Cfr. "*Relazione del Gruppo di Lavoro sulle Linee Guida ANAC sui codici di comportamento dei dipendenti pubblici"*, pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità (Parte II, §8.10).

[25] Cfr. Linee guida di Confindustria, cit.

Le integrazioni del "modello 231" e del codice etico con i doveri di comportamento identificati per contrastare la corruzione passiva hanno rilevanza ai fini della responsabilità disciplinare, analogamente ai codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni. L'inosservanza, cioè, può dare luogo a misure disciplinari, ferma restando la natura privatistica delle stesse. Pertanto, il sistema disciplinare previsto nel "modello 231" deve considerare anche le violazioni dei doveri di comportamento attinenti alla prevenzione della corruzione passiva.

I meccanismi di attivazione delle sanzioni disciplinari dovrebbero essere connessi ad un sistema per la raccolta di segnalazioni delle violazioni dei doveri di comportamento.

E' comunque opportuno che l'ente preveda un adeguato supporto per fornire chiarimenti interpretativi in merito agli obblighi e doveri di comportamento. A tal fine, è indispensabile un coordinamento fra il RPCT e l'organismo (OdV) cui è affidato il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello 231 e del codice etico, con autonomi poteri di iniziativa e controllo, nominato *ex* art. 6, co. 1, lett. b), d.lgs. 231/2001.

15. Formazione sui contenuti dei codici di comportamento

Comunicare i contenuti del codice e aumentare nei destinatari la consapevolezza delle disposizioni in esso contenute, attraverso una formazione costante, è parte di una strategia complessiva in materia di integrità che le amministrazioni dovrebbero attuare per assicurare che il dipendente pubblico sia posto nella condizione di affrontare le questioni etiche che insorgono nello svolgimento delle funzioni affidate.

Sul ruolo della formazione in materia di integrità già la *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione* (UNCAC), adottata dall'Assemblea Generale a Merida il 31 ottobre 2003, prevede che gli Stati Parte si adoperino affinché favoriscano nei confronti dei dipendenti pubblici *«l'offerta di programmi di educazione e di formazione che permettano loro di adempiere le proprie funzioni in modo corretto, onorevole ed adeguato e permettano loro di beneficiare di una formazione specializzata appropriata che li sensibilizzi maggiormente ai rischi di corruzione inerenti all'esercizio delle loro funzioni. Tali programmi possono fare riferimento ai codici o norme di condotta applicabili»* (art. 7, co. 1, lett. d).

Così la l. 190/2012 ha stabilito l'obbligo per le amministrazioni di prevedere, per le attività a più elevato rischio di corruzione, percorsi e programmi di formazione, anche specifici e settoriali, rivolti ai dipendenti sui temi dell'etica e della legalità. Il d.P.R. 62/2013 ha disposto che al personale delle pubbliche amministrazioni siano rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità per conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti (art. 15, co. 5).

L'Autorità nel PNA 2019, cui si rinvia, (Parte III, § 2) ha formulato alcune raccomandazioni alle amministrazioni anche con riguardo alle attività formative in materia di codici di comportamento che qui si intendono richiamate integralmente.

In particolare, si è suggerito di prevedere per tutti i dipendenti pubblici, a prescindere dalle tipologie contrattuali (ad esempio, a tempo determinato o indeterminato) una formazione iniziale sulle regole di

condotta definite nel codice di comportamento nazionale e nei codici di amministrazione da realizzare anche attraverso la discussione di casi concreti. Sulla base dell'esperienza maturata nella vigilanza e nella funzione consultiva, l'Autorità ha infatti riscontrato l'importanza di affiancare all'analisi della regolazione e delle disposizioni normative in materia di prevenzione della corruzione un lavoro su casi concreti che tengano conto delle specificità di ogni amministrazione. Ciò consentirebbe di far emergere il principio comportamentale adeguato nelle diverse situazioni e di approfondire, sin dall'istaurarsi del rapporto lavoro, i temi dell'integrità.

Alla formazione iniziale dovrebbe seguire una formazione in servizio che fornisca gli strumenti decisionali per affrontare i casi critici e i problemi etici che i dipendenti incontrano in specifici contesti e per riconoscere e gestire i conflitti di interesse. L'Autorità, già nella delibera 75/2013, aveva sottolineato il ruolo dei dirigenti nel promuovere e accertare la conoscenza dei contenuti del codice di comportamento - sia nazionale che di amministrazione- da parte dei dipendenti della struttura di cui sono titolari.

I percorsi formativi dovrebbero includere anche un approfondimento sul contenuto dei codici disciplinari. A tal fine potrebbero risultare utili le informazioni rilevate dal RPCT nell'attività di verifica annuale sul livello di attuazione del codice (art. 15 del d.P.R. 62/2013) riferite al tipo di violazione accertata e sanzionata dalle regole del codice. Essi possono costituire casi su cui sollecitare la riflessione dei dipendenti affinché, laddove questi comportamenti siano riscontrati nell'attività lavorativa, siano riconosciuti e affrontati nel rispetto delle regole, minimizzando così il rischio di incorrere in sanzioni disciplinari.

I suggerimenti appena formulati sono in linea con le indicazioni fornite dall'OCSE nelle *Raccomandazione del Consiglio sull'Integrità nel Settore Pubblico* (2017) che sollecita i Paesi membri a fornire ai dipendenti pubblici informazioni sufficienti, formazione, orientamento e consulenza tempestiva affinché possano applicare gli *standard* di integrità pubblica sul luogo di lavoro. In particolare, si raccomanda di offrire ai dipendenti pubblici, nel corso della loro carriera, corsi di formazione in materia d'integrità, al fine di sensibilizzare e sviluppare le competenze essenziali per l'analisi dei dilemmi etici, per gestire le situazioni di conflitto di interessi e per rendere gli *standard* di integrità pubblica applicabili e significativi nel lavoro quotidiano.

È auspicio dell'Autorità che le amministrazioni nel progettare e attuare i percorsi formativi sui codici di comportamento si conformino alle indicazioni sopra illustrate.

16 Vigilanza sull'applicazione del codice

- *Vigilanza interna alle amministrazioni*

Un'efficace strategia di prevenzione della corruzione rende necessario che ogni amministrazione preveda e descriva nel PTPCT il proprio sistema di vigilanza sull'attuazione delle misure.

La vigilanza sulla effettiva attuazione delle regole contenute nel codice di comportamento, che, come già chiarito, contribuiscono, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle misure di prevenzione del rischio (cfr. infra §. 6) è svolta all'interno delle amministrazioni con la cooperazione di una pluralità

di soggetti che, a diversi livelli, esercitano il controllo al fine di garantire in concreto il rispetto degli obblighi e dei doveri indicati nel codice.

In particolare, la vigilanza è posta in primo luogo in capo ai dirigenti responsabili di ciascuna struttura (art. 54, co. 6, del d.lgs. 165/2001, artt. 13 e 15 del d.P.R. n. 62/2013) per l'ambito di propria competenza e in relazione alla natura dell'incarico e ai connessi livelli di responsabilità. Si rammenta che il dirigente riceve le comunicazioni dei dipendenti assegnati al proprio ufficio, riguardanti i rapporti intercorsi con soggetti privati e le situazioni di conflitto di interesse e decide sull'obbligo di astensione (artt. 6 e 7 del d.P.R. 62/2013), adottando i conseguenti provvedimenti.

La vigilanza del dirigente è implementata attraverso una adeguata articolazione, che consenta ai dipendenti di svolgere le attività assegnate a ciascuno nel rispetto dei principi di trasparenza, buon andamento e imparzialità, cui sono ispirati i doveri di comportamento.

A tal fine, il dirigente promuove la conoscenza del codice di comportamento fornendo assistenza e consulenza sulla corretta interpretazione e attuazione del medesimo. Favorisce inoltre la formazione e l'aggiornamento dei dipendenti in materia di integrità e trasparenza, in coerenza con la programmazione di tale misura inserita nel PTPCT.

Il dirigente attiva le azioni disciplinari di competenza per le infrazioni di minore gravità, in conformità a quanto previsto all'art. 55-*bis* del d.lgs. 165/2001 e all'art. 13 del d.P.R. 62/2013, dandone comunicazione all'Ufficio procedimenti disciplinari (UPD).

Il responsabile della struttura, inoltre, segnala tempestivamente all'UPD i casi di violazione del codice per i quali è prevista l'irrogazione di sanzioni superiori al rimprovero verbale. Il dirigente provvede anche a comunicare l'illecito all'autorità giudiziaria penale o alla Corte dei conti (art. 13, co. 8, del d.P.R. n. 62/2013).

Il dirigente nella valutazione individuale del dipendente tiene conto anche delle eventuali violazioni del codice di comportamento emerse in sede di vigilanza.

Il controllo sul rispetto del codice di comportamento, nonché sulla mancata vigilanza da parte dei dirigenti è svolto dal superiore gerarchico/organo sovraordinato.

Funzioni di vigilanza possono essere attribuiti anche alle strutture di controllo interno, tra le quali l'OIV che svolge attività di supervisione sull'applicazione del codice, riferendone nella relazione annuale sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni.

La vigilanza è inoltre attuata con il coinvolgimento dell'ufficio procedimenti disciplinari (UPD) cui spetta il compito di esaminare le segnalazioni di violazione del codice e di attivare il procedimento in contraddittorio con il dipendente, secondo quanto previsto all'art. 55-*bis* del d.lgs. 165/2001 cit.

In caso di violazione dei doveri di comportamento da parte dei titolari di posizione dirigenziale di vertice, nonché dei collaboratori o consulenti e dei titolari degli uffici di diretta collaborazione nei termini previsti nell'atto di conferimento dell'incarico (cfr. §7), le amministrazioni individuano nel codice di comportamento la struttura idonea all'accertamento, in contradditorio con l'interessato, e alla comunicazione all'ufficio o all'organo che ha conferito l'incarico ai fini della valutazione e risoluzione del

contratto. Ad avviso dell'Autorità, tale compito potrebbe essere affidato all'UPD o a una struttura di controllo interno, ferma restando l'autonoma scelta organizzativa di ogni singola amministrazione/ente.

Alla vigilanza è strumentale un'attenta e periodica (almeno annuale) attività di monitoraggio sull'attuazione del codice, da pianificare e documentare in analogia con il monitoraggio riguardante la verifica dell'osservanza delle misure di prevenzione del rischio previste nel PTPCT da parte delle unità organizzative in cui si articola l'amministrazione.

Anche le attività relative al monitoraggio interno vedono la partecipazione di figure e strutture che collaborano per effettuare le rilevazioni sull'applicazione del codice. L'elaborazione dei dati sugli esiti dei procedimenti disciplinari può essere utile per orientare la formazione del personale e per integrare i contenuti del PTPCT.

La responsabilità del monitoraggio sull'attuazione del codice è posta in capo al RPCT, in raccordo con l'UPD, che provvede alla raccolta dei casi di condotte illecite accertate e sanzionate dei dipendenti, assicurando le garanzie di cui all'articolo 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 in materia di tutela dell'identità di chi ha segnalato fatti rilevanti a fini disciplinari[26]

Gli esiti del monitoraggio consentono di acquisire elementi conoscitivi in merito alle violazioni commesse, alle sanzioni disciplinari applicate e alle aree maggiormente interessate dalle violazioni, di cui si tiene conto nella redazione della Relazione annuale del RPCT, elaborata ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012. Inoltre, i risultati del monitoraggio, da pubblicarsi sul sito dell'amministrazione, assumono rilievo ai fini dell'aggiornamento del PTPCT e dello stesso codice, in modo da superare le criticità che hanno contribuito a determinare le cattive condotte riscontrate.

L'aggiornamento del codice è curato dall'UPD, sempre in collaborazione con il RPCT.

Anche l'aggiornamento del Codice è sottoposto alla consultazione pubblica come nella fase di prima adozione (cfr. §. 11).

La vigilanza e il monitoraggio presuppongono, in ogni caso, una adeguata conoscenza del codice di comportamento da parte dei dipendenti e degli altri soggetti cui lo stesso si applica. In questo ambito un ruolo centrale è ricoperto dal RPCT, che ne cura la diffusione e offre supporto interpretativo.

Collaborano altresì al monitoraggio gli utenti e associazioni di cittadini che segnalano eventuali violazioni dei codici di comportamento. A tal fine può essere utile un raccordo tra l'ufficio relazioni con il pubblico (URP) e l'UPD, che consenta la raccolta e la condivisione delle segnalazioni da parte di tali uffici.

- *Vigilanza dell'ANAC*

L'Autorità ha un potere di vigilanza e sanzionatorio per omessa adozione dei codici di comportamento, attribuito con il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, art. 19, co. 5, lett. b). L'esercizio di tale potere è disciplinato dal «*Regolamento per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità per la mancata adozione dei PTPC e dei codici di comportamento*» del 7 ottobre 2014.

[26] I dati sul rispetto e la violazione del codice possono essere anche inviati ad eventuali organi interni cui sono attribuite competenze correlate alla materia (ad esempio il benessere organizzativo).

Nei casi in cui si accertino ipotesi di mancata adozione del codice di comportamento l'Autorità, all'esito dell'apposito procedimento, irroga a ciascuno dei soggetti obbligati una sanzione pecuniaria in misura correlata alle responsabilità accertate nella omessa adozione.

L'importo della sanzione pecuniaria è definito entro i limiti minimi e massimi indicati dal citato art. 19 e con l'applicazione dei criteri generali contenuti nella legge 24 novembre 1981, n. 689.

L'ANAC, in particolare, può avvalersi dei propri poteri conoscitivi e di vigilanza, ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. f) della l. 190/2012, sull'effettiva applicazione ed efficacia delle misure di prevenzione della corruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni, anche con riferimento ai codici di comportamento.

L'ANAC svolge l'attività di vigilanza, non assistita da poteri sanzionatori, anche sul contenuto dei doveri, sull'applicazione dei codici nonché sulle azioni intraprese dalle amministrazioni per promuovere la conoscenza dei doveri di comportamento.

L'Autorità è altresì titolare di un potere consultivo sulle problematiche generali relative ai comportamenti dei dipendenti pubblici, potendo esprimere, "*parere obbligatorio sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico*", ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. d) della l. n. 190/2012.

L'Autorità si riserva con cadenza, almeno annuale, attraverso l'accesso diretto ai siti *web* delle amministrazioni o attraverso indagini mirate, di verificare che i codici di comportamento siano effettivamente adottati dalle amministrazioni secondo le prescrizioni contenute nelle presenti Linee guida.

Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositato presso la segreteria del Consiglio il 03 marzo 2020

Il Segretario Maria Esposito

Delib. ANAC 13/11/2019, n. 1064

Approvazione in via definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2019.

[Senza Titolo]

L’Autorità Nazionale Anticorruzione

VISTO l’art. 19, co. 15 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari» che trasferisce all'Autorità nazionale anticorruzione le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190 recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»;

CONSIDERATO che in virtù dell’art. 1, co. 2-bis della l. 190/2012, introdotto dal d.lgs. 97/2016, il Piano nazionale anticorruzione (PNA) è adottato sentiti il Comitato interministeriale di cui al comma 4 della medesima legge e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

VISTA la deliberazione del Consiglio dell’Autorità del 23 luglio 2019 con cui è stata approvata la bozza preliminare del PNA e disposta la consultazione pubblica per il periodo 24.07.2016 – 15.09.2019;

VALUTATE le osservazioni e i contributi pervenuti;

VISTA la decisione del Consiglio dell’Autorità del 2 ottobre 2019 di approvazione del testo del PNA per l’invio al Comitato interministeriale e alla Conferenza unificata ai fini dell’acquisizione dei rispettivi pareri;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, n. 7411 del 29 ottobre 2019 riguardante i poteri di ANAC in materia di pantouflage;

VISTO il parere favorevole, con osservazioni, della Conferenza Unificata Rep. n. 108 del 24 ottobre 2019;

VISTO il parere favorevole, con osservazioni, del Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione del 7 novembre 2019

IL CONSIGLIO DELL’AUTORITÀ

Approva in via definitiva il Piano Nazionale Anticorruzione 2019 e ne dispone la pubblicazione sul sito istituzionale di ANAC e l’avviso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Piano Nazionale Anticorruzione 2019

Parte di provvedimento in formato grafico

Legenda

ANAC	Autorità nazionale anticorruzione
PNA	Piano nazionale anticorruzione
PTPCT	Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza
RPCT	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
OIV	Organismo indipendente di valutazione
OdV	Organismo di vigilanza
NdV	Nucleo di valutazione
UPD	Ufficio procedimenti disciplinari
RPD	Responsabile dei dati
Modello 231	Modello organizzativo previsto dal d.lgs. 231/2001

SOMMARIO

PARTE I – LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA LEGGE 190 DEL 2012 7

1. Il PNA: i Piani adottati finora e il valore del presente PNA 7
2. Ambito oggettivo – Nozione di corruzione e di prevenzione della corruzione 10
3. Ambito soggettivo 13

PARTE II – I PIANI TRIENNALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA NELLE P.A. 17

1. Finalità 17
2. Principali contenuti (contesto, mappatura dei processi, valutazione del rischio, misure) 20
3. La programmazione del monitoraggio del PTPCT 20
4. I soggetti coinvolti nell'elaborazione 21
5. Adozione annuale del PTPCT 27
6. Pubblicazione del PTPCT 28
7. Relazione annuale del RPCT 29
8. PTPCT e *performance* 29
9. Il ruolo degli OIV 32

PARTE III – LE MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 35

Premessa 35

1. Le misure sull'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici 35
   - 1.1. Misure sull'accesso/permanenza nell'incarico/carica pubblica. 35
   - 1.2. La "rotazione straordinaria" 41
     - 1.2.1. Vigilanza dell'Autorità sulla rotazione straordinaria 41
   - 1.3. I doveri di comportamento 42
     - 1.3.1. Il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62: ambito soggettivo di applicazione 43
     - 1.3.2. I codici di amministrazione e le linee guida di ANAC 43
     - 1.3.3. Codici di comportamento e codici etici 46
     - 1.3.4. La vigilanza di ANAC 46
   - 1.4. Conflitto di interessi 46
     - 1.4.1. Astensione del dipendente in caso di conflitti di interessi 48
     - 1.4.2. Il conflitto di interessi nel codice dei contratti pubblici 53

1.5. Le inconferibilità/incompatibilità di incarichi 54
1.6. La prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici: l'art. 35-*bis* del d.lgs. 165 del 2001 59
1.7. Gli incarichi extraistituzionali 62
1.8. Divieti *post-employment (pantouflage)* 64
1.9 I patti d'integrità 70
2. PTPCT e formazione 72
3. PTPCT e rotazione "ordinaria" 74
3.1. Vigilanza di ANAC sulla misura della rotazione ordinaria 76
4. La trasparenza 76
4.1. Nozione di trasparenza 76
4.2. Trasparenza e tutela dei dati personali 79
4.3. La trasparenza come misura di prevenzione della corruzione: la trasparenza come sezione del PTPCT, le misure specifiche di trasparenza 82
4.4. L'attestazione degli OIV sulla trasparenza 83
5. Misure di regolazione dei rapporti con i rappresentanti di interessi particolari 84
PARTE IV – IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT) 85
Premessa 85
1. I criteri di scelta del RPCT 86
2. I requisiti soggettivi: la condotta integerrima 90
3. Supporto operativo al RPCT 92
4. Posizione di autonomia dall'organo di indirizzo 94
5. Revoca dell'incarico del RPCT o adozione nei suoi confronti di misure discriminatorie 94
6. Eventuale trattamento accessorio 95
7. I rapporti del RPCT con altri organi dell'amministrazione e con ANAC 96
8. Attività e poteri del RPCT 100
9. Responsabilità del RPCT 105
PARTE V – PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA NEGLI ENTI DI DIRITTO PRIVATO 108
1. Ambito soggettivo 108
1.1. Società a controllo pubblico e altri enti di diritto privato ad esse assimilati, ai sensi dell'art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013 108

1.2. Società partecipate ed enti di diritto privato di cui all'art. 2-*bis*, co. 3, del d.lgs. 33/2013 116

PARTE I – LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA LEGGE 190 DEL 2012

1. Il PNA: i Piani adottati finora e il valore del presente PNA

Il Piano nazionale anticorruzione (PNA) è atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

> Come previsto dall'art. 1, co. 2-*bis*, della l. 190/2012, nel PNA l'Autorità fornisce indicazioni alle pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), e ai soggetti di cui all'art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013, per l'adozione delle misure integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001.
> Attraverso il PNA l'Autorità coordina l'attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all'illegalità nella pubblica amministrazione (art. 1, co. 4, lett. *a),* l. 190/2012).

In relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, il PNA individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo.

Dal **2013 al 2018 sono stati adottati due PNA e tre Aggiornamenti ai PNA**.

Il primo PNA, PNA 2013, è stato adottato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ottenuta l'approvazione dalla Civit – ANAC.

A seguito delle modifiche organizzative e delle funzioni di ANAC, previste nel decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, l'Autorità ha adottato nel 2015 un Aggiornamento del PNA 2013 mettendo meglio a fuoco il sistema di valutazione e gestione del rischio per la predisposizione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e iniziando ad esaminare le cause, i rischi e le misure di prevenzione specifiche nel settore dei contratti pubblici e della sanità.

Con il PNA 2016, l'Autorità ha per la prima volta elaborato un proprio e nuovo Piano, sviluppando la metodologia di affiancare ad una parte generale, in cui sono affrontate questioni di impostazione sistematica dei PTPCT, approfondimenti tematici per amministrazioni e ambiti di materie in cui analizzare, in relazione alle specifiche peculiarità, possibili rischi corruttivi e ipotesi di misure organizzative e di contrasto al fenomeno.

L'obiettivo è stato quello di superare un'impostazione uniforme valutando fattori e cause di corruzione in contesti differenti, al fine di fungere da supporto alle amministrazioni, impegnate in questo nuovo compito, attraverso l'individuazione in via esemplificativa di alcune misure di contrasto specifiche per settore.

Per questo tipo di approccio innovativo l'Autorità si è avvalsa della collaborazione degli operatori delle diverse tipologie di amministrazioni considerate ovvero di esperti del settore. Sono stati costituiti tavoli tecnici ed in quella sede si è svolta l'analisi suddetta.

Questo metodo è stato apprezzato dal legislatore che lo ha tradotto in una apposita norma introdotta dal d.lgs. 97/2016.
L'art. 1, co. 2-*bis*, l. 190/2012, infatti, stabilisce ora: «*Il Piano nazionale anticorruzione [..] inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione*».

Così, anche per gli Aggiornamenti PNA 2017 e PNA 2018, l'Autorità ha dato conto, nella prima parte di carattere generale, degli elementi di novità previsti dal d.lgs. 97/2016 valorizzandoli, in sede di analisi dei PTPCT di numerose amministrazioni, per **formulare indicazioni operative** nella predisposizione dei PTPCT. Nella parte speciale sono state affrontate, invece, questioni proprie di alcune amministrazioni o di specifici settori di attività o materie.

Attualmente gli approfondimenti svolti nelle parti speciali sono, per quanto riguarda le amministrazioni:

a) Piccoli Comuni - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
b) Semplificazioni per i Piccoli Comuni - Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018;
c) Città Metropolitane - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
d) Ordini e Collegi Professionali - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
e) Istituzioni Scolastiche - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
f) Autorità di Sistema Portuale – Aggiornamento PNA 2017 di cui alla Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017;
g) La gestione dei commissari straordinari nominati dal Governo – Aggiornamento PNA 2017 di cui alla Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017;
h) Le Istituzioni universitarie – Aggiornamento PNA 2017 di cui alla Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017;
i) Agenzie Fiscali – Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018.

Per quanto riguarda gli approfondimenti su specifici settori di attività o materie:

a) Area di Rischio Contratti Pubblici – Aggiornamento PNA 2015 di cui alla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
b) Sanità - Aggiornamento PNA 2015 di cui alla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
c) Sanità - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
d) Tutela e Valorizzazione dei Beni culturali - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
e) Governo del Territorio - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
f) Le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione - Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018;

g) Gestione dei rifiuti - Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018.

Tutti questi approfondimenti mantengono ancora oggi la loro validità. Per quanto riguarda la materia dei contratti pubblici, l'Autorità si riserva di adeguare le specifiche indicazioni elaborate nell'Aggiornamento PNA 2015 alla disciplina introdotta dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modifiche e integrazioni.

Nelle parti generali le questioni affrontate hanno, invece, riguardato:

1. La strategia di prevenzione della corruzione a livello nazionale e decentrato
2. Il processo di gestione del rischio di corruzione
2.1 L'analisi del contesto (esterno ed interno)
2.2 La mappatura dei processi
2.3 La valutazione del rischio
2.4 Il trattamento del rischio
2.5 L'attività di monitoraggio
3. I soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza
4. Il PTPCT e gli atti di programmazione delle *performance*
5. I soggetti interni coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPCT.
5.1. Gli organi di indirizzo e i vertici amministrativi
5.2. Il RPCT: ruolo, poteri, requisiti soggettivi per la nomina e la permanenza in carica, revoca
5.3. Gli OIV
6. Azioni e misure di prevenzione
6.1. La trasparenza e la nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)
6.2. I Codici di comportamento
6.3. La rotazione ordinaria e straordinaria
6.4. Il ruolo strategico della formazione
6.5. L'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi
6.6. Lo svolgimento di incarichi d'ufficio- attività e incarichi extraistituzionali
6.7. Il *pantouflage*
6.8. La disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione.
6.9. La verifica della insussistenza di cause di inconferibilità
6.10. La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblowing)*
6.11. La revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici disciplina
6.12. I Patti di integrità negli affidamenti

Considerato che nel tempo l'Autorità è dovuta tornare più volte sugli stessi temi, sia per adeguare gli indirizzi alle novità legislative, sia per tenere conto delle problematiche rilevate in sede

consultiva e di vigilanza, **per il PNA 2019-2021 il Consiglio dell'Autorità ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori.** Si intendono, pertanto, superate le indicazioni contenute nelle Parti generali dei PNA e degli Aggiornamenti fino ad oggi adottati.

Il PNA contiene rinvii continui a delibere dell'Autorità che, ove richiamate, si intendono parte integrante del PNA stesso[1].

L'obiettivo è quello di **rendere disponibile nel PNA uno strumento di lavoro utile per chi**, ai diversi livelli di amministrazione, **è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione.**

Le ragioni di fondo che hanno guidato la scelta del Consiglio sono, oltre a quella di semplificare il quadro regolatorio al fine di agevolare il lavoro delle amministrazioni e il coordinamento dell'Autorità, quelle di contribuire ad innalzare il livello di responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali.

Si fa presente che le indicazioni del PNA non devono comportare l'introduzione di adempimenti e controlli formali con conseguente aggravio burocratico. Al contrario, sono da intendersi in un'ottica di ottimizzazione e maggiore razionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività delle amministrazioni per il perseguimento dei propri fini istituzionali secondo i principi di imparzialità efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

2. Ambito oggettivo – Nozione di corruzione e di prevenzione della corruzione

La legge 6 novembre 2012, n. 190 si inquadra nel solco della normativa internazionale in tema di lotta alla corruzione che ha visto il progressivo imporsi della scelta di prevenzione accanto allo strumento della repressione della corruzione. A fronte della pervasività del fenomeno si è, infatti, ritenuto di **incoraggiare strategie di contrasto che anticipino la commissione delle condotte corruttive**.

Gli accordi internazionali, e in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), adottata a Merida dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e ratificata dallo Stato italiano con la legge 3 agosto 2009, n. 116, delineano chiaramente un orientamento volto a **rafforzare le prassi a presidio dell'integrità del pubblico funzionario e dell'agire amministrativo**, secondo un approccio che attribuisce rilievo non solo alle conseguenze delle fattispecie penalistiche ma anche all'adozione di misure dirette a evitare il manifestarsi di comportamenti corruttivi.

In questo contesto, il sistema di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità in tutti i processi e le attività pubbliche, a ogni livello di governo, sulla base dell'analisi del rischio corruttivo nei diversi settori e ambiti di competenza, si configura come necessaria integrazione del regime sanzionatorio stabilito dal codice penale per i reati di corruzione, nell'ottica di garantire il

[1] Le delibere e gli atti dell'Autorità sono collegati al presente PNA con link ipertestuali.

corretto utilizzo delle risorse pubbliche, di rendere trasparenti le procedure e imparziali le decisioni delle amministrazioni.

La Convenzione distingue, infatti, al suo interno le misure preventive della corruzione (capitolo II, artt. 5-14), mentre lo specifico reato è contemplato nel capitolo III, dedicato alle misure penali e al rafforzamento del sistema giuridico.

L'attenzione rivolta al sistema di prevenzione trova conferma ove si consideri che agli Stati aderenti agli accordi internazionali è richiesto il rispetto di norme di *soft law*, come emerge dai procedimenti di verifica della conformità agli impegni assunti in sede convenzionale.

Poiché, come anticipato, per la legge 190/2012, il PNA costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni italiane *"ai fini dell'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione" l'Autorità*[2]*,* si ritiene necessario precisare meglio il contenuto della nozione di "*corruzione*" e di "*prevenzione della corruzione*".

Sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali, (es. OCSE e Consiglio d'Europa) firmate e ratificate dall'Italia, la corruzione consiste in **comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.**

Questa definizione, che è tipica del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, volto ad evitare comportamenti soggettivi di funzionari pubblici (intesi in senso molto ampio, fino a ricomprendere nella disciplina di contrasto anche la persona incaricata di pubblico servizio), delimita il fenomeno corruttivo in senso proprio.

Nell'ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come "*condotte di natura corruttiva*".

L'Autorità, con la propria delibera n. 215 del 2019, sia pure ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria (di cui alla Parte III, § 1.2. "*La rotazione straordinaria*"), ha considerato come "*condotte di natura corruttiva*" tutte quelle indicate dall'art. 7 della legge n. 69 del 2015, che aggiunge ai reati prima indicati quelli di cui agli art. 319-*bis*,321, 322, 322-*bis*, 346-*bis*, 353, 353-*bis* del codice penale.

[2] L'Autorità è chiamata a dare il proprio apporto anche in sede di elaborazione ed esecuzione di norme internazionali entro l'ordinamento italiano in coerenza con quanto previsto all'art. 1, co. 2, lett. a) della l. 190/2012 secondo cui l'Autorità "*collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali e internazionali competenti*". ANAC partecipa pertanto attivamente alle attività svolte nelle sedi internazionali quali l'ONU, il G20, l'OCSE, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea.

Con questo ampliamento resta ulteriormente delimitata la nozione di corruzione, sempre consistente in specifici comportamenti soggettivi di un pubblico funzionario, configuranti ipotesi di reato.

I comportamenti di tipo corruttivo di pubblici funzionari possono verificarsi in ambiti diversi e con riferimento a funzioni diverse. Si può avere pertanto una corruzione relativa all'assunzione di decisioni politico-legislative, una corruzione relativa all'assunzione di atti giudiziari, una corruzione relativa all'assunzione di atti amministrativi. Ciò non muta il carattere unitario del fenomeno corruttivo nella propria essenza. In questo senso espressioni come "corruzione politica" o "corruzione amministrativa" valgono più a precisare l'ambito nel quale il fenomeno si verifica che non a individuare una diversa specie di corruzione.

Come anticipato, le Convenzioni internazionali citate promuovono, presso gli Stati che le firmano e ratificano, l'adozione, accanto a misure di rafforzamento della efficacia della repressione penale della corruzione, di misure di carattere preventivo, individuate secondo il metodo della determinazione, in rapporto ai contenuti e ai procedimenti di ciascuna delle decisioni pubbliche più rilevanti assunte, del rischio del verificarsi dei fenomeni corruttivi, così come prima definiti.

Per essere efficace, la prevenzione della corruzione, deve consistere in misure di ampio spettro, che riducano, all'interno delle amministrazioni, il rischio che i pubblici funzionari adottino atti di natura corruttiva (in senso proprio). Esse, pertanto, si sostanziano tanto in misure di carattere organizzativo, oggettivo, quanto in misure di carattere comportamentale, soggettivo.

Le misure di tipo oggettivo sono volte a prevenire il rischio incidendo sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Tali misure preventive (tra cui, rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione) prescindono da considerazioni soggettive, quali la propensione dei funzionari (intesi in senso ampio come dipendenti pubblici e dipendenti a questi assimilabili) a compiere atti di natura corruttiva e si preoccupano di precostituire condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi.

Le misure di carattere soggettivo concorrono alla prevenzione della corruzione proponendosi di evitare una più vasta serie di comportamenti devianti, quali il compimento dei reati di cui al Capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale ("reati contro la pubblica amministrazione") diversi da quelli aventi natura corruttiva, il compimento di altri reati di rilevante allarme sociale, l'adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari anziché penali, fino all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità).

Con la legge 190/2012, è stata delineata una nozione ampia di "*prevenzione della corruzione*", che comprende una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l'adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nei soggetti, anche privati, considerati dalla legge 190/2012.

L'Autorità ritiene opportuno precisare, pertanto, che naturalmente con la legge 190/2012 non si modifica il contenuto tipico della nozione di corruzione ma per la prima volta in modo organico si introducono e, laddove già esistenti, si mettono a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio.

L'art. 1, co. 36, della l. 190/2012, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della "*cattiva amministrazione*" e non solo ai fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione.

Il collegamento tra le disposizioni della l. 190/2012 e l'innalzamento del livello di qualità dell'azione amministrativa, e quindi al contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione, è evidenziato anche dai più recenti interventi del legislatore sulla l. 190/2012. In particolare nell'art. 1, co 8-*bis* della legge suddetta, in cui è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell'organismo indipendente di valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale e i piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

3. Ambito soggettivo

Le disposizioni concernenti le misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti pubblici e privati, come individuati nell'art. 1, co. 2-*bis*,[3] della legge 190/2012 e nell'art. 2-*bis*[4] del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

In ragione della diversificata natura giuridica di tali categorie di soggetti, le disposizioni richiamate prevedono regimi parzialmente differenziati.

A seguito delle modifiche apportate dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, alla legge 190/2012 e al d.lgs. 33 del 2013, è stata introdotta una correlazione incisiva tra l'ambito di applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e quella della trasparenza.

L'art. 2-*bis* del d.lgs. 33/2013 individua l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza. Ad essa fa riferimento l'art. 1, co. 2-*bis*, della l. 190/2012 per identificare le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti tenuti all'adozione del PTPCT o di misure di prevenzione della

[3] Il comma è stato inserito dall'art. 41, co. 1, lett. b) del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, *«Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»*.

[4] L'art. 2-*bis*, rubricato "*Ambito soggettivo di applicazione*", del d.lgs. 33/2013 è stato introdotto dal d.lgs. 97/2016. L'intervento del legislatore ha, da un lato, risolto i dubbi interpretativi sorti dalla lettura coordinata della l. 190/2012 e del d.lgs. 33/2013, mediante la chiara ed espressa indicazione di alcune tipologie di enti; dall'altro, ha introdotto criteri oggettivi e predeterminati sulla base dei quali presumere la riconducibilità di soggetti di diritto privato a quelli tenuti all'adozione delle misure di prevenzione e trasparenza, seppure con alcuni adattamenti.

corruzione integrative rispetto a quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 recante «*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*».

Da un punto di vista generale, per **l'individuazione dell'ambito soggettivo**, l'Autorità ha dato indicazioni con la delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016, «*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*» e con la delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017, recante «*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*».

Nelle citate delibere sono stati approfonditi profili attinenti all'ambito soggettivo, al contenuto degli obblighi di pubblicazione, alla nomina del RPCT e alla predisposizione dei PTPCT, ovvero all'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative del modello 231 per gli enti di diritto privato.

Per quel che concerne la trasparenza, l'Autorità ha anche fornito chiarimenti sul criterio della "compatibilità", introdotto dal legislatore all'art. 2-*bis*, co. 2 e 3, del d.lgs. 33/2013 ove è stabilito che i soggetti pubblici e privati ivi indicati applicano la disciplina sulla trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni "*in quanto compatibile*". Nella delibera n. 1310 e nella delibera n. 1134, l'Autorità ha espresso l'avviso che la compatibilità non va esaminata per ogni singolo ente, bensì in relazione alle categorie di enti e all'attività propria di ciascuna categoria. In particolare, il criterio della compatibilità va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti.

Sull'ambito soggettivo l'Autorità si è pronunciata anche in altre delibere di carattere particolare di cui si darà conto di seguito.

Alla luce del vigente quadro normativo e dei chiarimenti contenuti nelle delibere di ANAC, i soggetti tenuti all'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono innanzitutto:

- le pubbliche amministrazioni definite all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.

Le pubbliche amministrazioni sono pertanto le principali destinatarie delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, tenute ad adottare il PTPCT, a nominare il RPCT e a pubblicare i dati, i documenti e le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività, assicurando altresì la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle stesse (accesso civico generalizzato, cd. FOIA), secondo quanto previsto nel d.lgs. 33/2013.

Nella delibera n. 214 del 26 marzo 2019, recante «*Obblighi di trasparenza del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 applicabili all'Assemblea regionale siciliana*», cui si rinvia, l'Autorità ha avuto modo di precisare la questione dell'applicabilità alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano della disciplina sulla trasparenza, tenuto conto della possibilità per detti enti, ammessa ai sensi dell'art. 49 del d.lgs. 33/2013, di individuare "*forme e modalità*" di applicazione degli obblighi di pubblicazione in ragione della peculiarità dei propri ordinamenti.

In tale delibera, formulata a seguito di richiesta di parere, è stato ribadito che l'art. 49 citato non comporta una deroga al contenuto degli obblighi previsti nel medesimo decreto e che non residuano margini per disciplinare la materia a livello regionale al di sotto dei livelli minimi fissati dalla normativa statale in quanto trattasi di «*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*», ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m) della Costituzione[5]

Si ricorda, inoltre, che gli Organi costituzionali e gli Organi a rilevanza costituzionale e i loro apparati, non essendo direttamente riconducibili alla nozione di pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. 165/2001, non sono assoggettati alla normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. Nella delibera n. 1310/2016 l'Autorità ha, tuttavia, auspicato che detti Organi si adeguino progressivamente alle disposizioni del d.lgs. 33/2013, nel rispetto dell'autonomia e delle prerogative loro riconosciute dalla legge e dalla Costituzione.

Sono altresì tenute all'applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza:

- le Autorità di sistema portuale[6];
- le Autorità amministrative indipendenti[7];
- gli ordini professionali;
- gli enti pubblici economici.

Sono inoltre sottoposti alla normativa, seppure a particolari condizioni, come chiarito nella delibera n. 1134/2017:

- le società in controllo pubblico, anche congiunto;
- le associazioni, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato che abbiano le caratteristiche precisate all'art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013[8].

Infine, gli obblighi di trasparenza si applicano anche a:

- le società a partecipazione pubblica;

[5] La questione era già stata precedentemente esaminata nella delibera n. 174 del 21 febbraio 2018, in cui si era già chiarita l'applicabilità della disciplina di prevenzione della corruzione e trasparenza all'Assemblea regionale siciliana; l'Autorità aveva poi ritenuto opportuno di interessare il Consiglio di Stato, che con il parere n. 252/2019 aveva sostanzialmente confermato la posizione espressa dall'Autorità.

[6] Alle Autorità di sistema portuale è stata dedicata l'Approfondimento I nella Parte Speciale del PNA 2017.

[7] Con riguardo alle Autorità amministrative indipendenti, la relazione illustrativa del d.lgs. 97/2016 contiene un'elencazione che ricomprende l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, la Commissione nazionale per le società e la borsa, l'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas il sistema idrico, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, il Garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità nazionale anticorruzione, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, la Banca d'Italia.

[8] Sono gli enti, comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

- le associazioni, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato che abbiano le caratteristiche indicate all'art. 2-*bis*, co. 3, del d.lgs. n. 33/2013[9].

Per i soggetti di diritto privato sopra elencati si rinvia alla parte V del presente PNA e alla delibera n. 1134/2017.

[9] Sono le società a partecipazione pubblica non a controllo pubblico, le associazioni, fondazioni e altri enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici. Tale categoria di società ed enti è tenuta ai soli obblighi di pubblicazione dei dati e documenti inerenti all'attività di pubblico interesse. L'art. 1, co. 2-*bis*, della l. 190/2012 non prevede alcuna espressa disciplina in materia di adozione di misure di prevenzione della corruzione.

PARTE II – I PIANI TRIENNALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA NELLE P.A.

1. Finalità

Il sistema di prevenzione della corruzione introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012 si realizza attraverso un'azione coordinata tra un livello nazionale ed uno "decentrato".

La strategia, a livello nazionale, si realizza mediante il PNA adottato da ANAC (cfr. Parte I § 1. "*Il PNA: i Piani adottati finora e il valore del presente PNA*"). Detto Piano costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri PTPCT[10].

A livello decentrato, invece, ogni amministrazione o ente definisce un PTPCT predisposto ogni anno entro il 31 gennaio. Il PTPCT individua il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, co. 5, l. 190/2012).

Finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. A tal riguardo spetta alle amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione). Si rinvia alle indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1) al presente PNA.

Poiché ogni amministrazione presenta differenti livelli e fattori abilitanti al rischio corruttivo per via delle specificità ordinamentali e dimensionali nonché per via del contesto territoriale, sociale, economico, culturale e organizzativo in cui si colloca, per l'elaborazione del PTPCT si deve tenere conto di tali fattori di contesto. **Il PTPCT,** pertanto**, non può essere oggetto di standardizzazione**.

In via generale nella progettazione e attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo occorre tener conto dei seguenti principi guida:

- principi strategici;
- principi metodologici;

[10] Si riporta il comma 2-*bis*, art. 1 della legge 190/2012 «*Il Piano nazionale anticorruzione è adottato sentiti il Comitato interministeriale di cui al comma 4 e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il Piano ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. Esso costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l'attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a). Esso, inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione*».

- principi finalistici.

- *Principi strategici*

- *Coinvolgimento dell'organo di indirizzo*

L'organo di indirizzo, abbia esso natura politica o meno, deve assumere un **ruolo proattivo** nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT (vedi *infra* § 4. "*I Soggetti coinvolti*").

- *Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio*

La gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma **l'intera struttura**. A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate. L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo (vedi *infra* § 4. "*I Soggetti coinvolti*").

- *Collaborazione tra amministrazioni*

La collaborazione tra pubbliche amministrazioni che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio può favorire la **sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio**, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse. Occorre comunque evitare la trasposizione "acritica" di strumenti senza una preventiva valutazione delle specificità del contesto.

- *Principi metodologici*

- *Prevalenza della sostanza sulla forma*

Il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del rischio di corruzione. A tal fine, il processo di gestione del rischio non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia **calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione**. Tutto questo al fine di tutelare l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione.

- *Gradualità*

Le diverse fasi di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni o con limitata esperienza, possono essere sviluppate con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità e/o la profondità dell'analisi

del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

- *Selettività*

Al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare priorità di intervento, **evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo**. Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia.

- *Integrazione*

La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una **sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della *performance***. A tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della *Performance* e nella misurazione e valutazione delle *performance* organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT (vedi i*nfra* § 8. *"PTPCT e performance"*).

- *Miglioramento e apprendimento continuo*

La gestione del rischio va intesa, nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

➢ *Principi finalistici*

- *Effettività*

La gestione del rischio deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai rischi corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza e efficacia complessiva dell'amministrazione, **evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati** e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità.

- *Orizzonte del valore pubblico*

La gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il **miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento** delle pubbliche

amministrazioni, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi.

2. Principali contenuti (contesto, mappatura dei processi, valutazione del rischio, misure)

Pur in continuità con i precedenti PNA, l'Autorità ha ritenuto di sviluppare ed aggiornare nel PNA 2019 le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo confluite nel documento metodologico, Allegato 1) al presente Piano, cui si rinvia.

Esso costituisce l'unico riferimento metodologico da seguire nella predisposizione del PTPCT per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo e aggiorna, integra e sostituisce le indicazioni metodologiche contenute nel PNA 2013 e nell'Aggiornamento PNA 2015[11].

Si rammenta che, con l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nel dare attuazione alla normativa di prevenzione della corruzione, il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, novellando l'art. 10 del d.lgs. 33/2013, ha unificato in un solo strumento, il PTPCT, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità.

Le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati adottano pertanto un unico PTPCT in cui sia chiaramente identificata anche la sezione relativa alla trasparenza.

Il PTPCT costituisce un atto organizzativo fondamentale in cui è definita la strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione.

I destinatari del Piano sono coloro che prestano a qualunque titolo servizio presso l'Amministrazione (art.1, co. 2-*bis*, l. 190/2012).

La violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT è fonte di responsabilità disciplinare (l. 190/2012, art. 1, co. 14). Tale previsione è confermata all'art. 1, co. 44 della l. 190/2012 secondo cui la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, è fonte di responsabilità disciplinare.

3. La programmazione del monitoraggio del PTPCT

Al fine di disegnare un'efficace strategia di prevenzione della corruzione è necessario che il PTPCT individui un sistema di monitoraggio sia sull'attuazione delle misure sia con riguardo al medesimo PTPCT. Nell'ambito delle risorse a disposizione dell'amministrazione, il monitoraggio potrà essere attuato mediante sistemi informatici che consentano la **tracciabilità del processo** e la verifica immediata dello **stato di avanzamento**. L'attività di monitoraggio non coinvolge soltanto il RPCT, ma interessa i referenti, laddove previsti, i dirigenti e gli OIV, o organismi con funzioni analoghe, che concorrono, ciascuno per i propri profili di competenza, a garantire un supporto al

[11] Qualora le amministrazioni abbiano già predisposto il PTPCT utilizzando l'allegato 5 al PNA 2013, il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) illustrato nell'allegato può essere applicato in modo graduale, in ogni caso non oltre l'adozione del PTPC 2021-2023.

RPCT. In ogni caso dovrà essere assicurato un sistema di reportistica che consenta al RPCT di monitorare costantemente "*l'andamento dei lavori*" e di intraprendere le iniziative più adeguate nel caso di scostamenti.

Per indicazioni di dettaglio sulla programmazione e sull'attuazione del monitoraggio si rinvia al documento metodologico Allegato 1), (cfr. § 6. *Monitoraggio e riesame*) del presente PNA.

4. I soggetti coinvolti nell'elaborazione

La legge 190/2012 precisa che l'attività di elaborazione del Piano nonché delle misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001, **non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione** (art. 1, co. 8), **ma spetta al RPCT**. Le modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 (art. 41, co. 1, lett. g)) hanno confermato tale disposizione.

Lo scopo della norma è quello di considerare la predisposizione del PTPCT un'attività da svolgere necessariamente da parte di chi opera esclusivamente all'interno dell'amministrazione o dell'ente interessato, sia perché presuppone una profonda conoscenza della struttura organizzativa, di come si configurano i processi decisionali (siano o meno procedimenti amministrativi) e della possibilità di conoscere quali profili di rischio siano coinvolti; sia perché è finalizzato all'individuazione delle misure di prevenzione che più si attagliano alla fisionomia dell'ente e dei singoli uffici e al loro migliore funzionamento.

Sono quindi decisamente da escludere affidamenti di incarichi di consulenza comunque considerati, nonché l'utilizzazione di schemi o di altri supporti forniti da soggetti esterni. In entrambi i casi, infatti, non viene soddisfatto lo scopo della norma che è quello di far svolgere alle amministrazioni e agli enti un'appropriata ed effettiva analisi e valutazione del rischio e di far individuare misure di prevenzione proporzionate e contestualizzate rispetto alle caratteristiche organizzative dell'amministrazione o dell'Ente.

Il divieto di coinvolgere soggetti estranei all'amministrazione va letto anche alla luce della clausola di invarianza della spesa che deve guidare le pubbliche amministrazioni e gli enti nell'attuazione della l. 190/2012 e dei decreti delegati ad essa collegati.

Sempre in un'ottica di riduzione degli oneri, il d.lgs. 97/2016 ha previsto che i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possano aggregarsi per definire in comune il PTPCT, tramite accordi ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione (art. 1, co. 6, l. 190/2012). Nel richiamato comma 6, è stata mantenuta la previsione che ai fini della predisposizione del PTPCT, il Prefetto, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i Piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale. In proposito l'Autorità ha dato specifici indirizzi nella parte speciale del PNA 2016 Approfondimento I "*Piccoli Comuni*" e nella parte speciale dell'Aggiornamento PNA 2018, Approfondimento IV "*Semplificazioni per Piccoli Comuni*", cui si rinvia.

Diverse sono le figure che necessariamente sono tenute ad intervenire nel processo di formazione e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione. Nonostante la previsione normativa attribuisca una particolare responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi in capo al RPCT (art. 1, co. 12, l. 190/2012), tutti i dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa mantengono, ciascuno, il proprio personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti. Lo stesso PTPCT può contenere regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva, sotto il coordinamento del RPCT. Ove necessario, il PTPCT può rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni. Le soluzioni organizzative adottate in tal senso è opportuno siano esplicitate nel PTPCT.

Una partecipazione attiva e il coinvolgimento di tutti i dirigenti e di coloro che a vario titolo sono responsabili dell'attività delle pubbliche amministrazioni e degli enti rende consapevoli del rilievo che possono avere le misure di prevenzione e contribuisce a creare in tal modo un tessuto culturale favorevole e consapevole alla prevenzione della corruzione.

Le analisi dei PTPCT condotte dall'Autorità hanno evidenziato come la non chiara configurazione dei compiti e delle responsabilità dei soggetti interni alle amministrazioni e agli enti costituisca spesso causa di scarsa qualità dei Piani. Invece, l'interlocuzione e la condivisione degli obiettivi di prevenzione della corruzione è da ritenersi fondamentale ai fini del buon successo dell'intera politica di anticorruzione.

Si descrivono di seguito i compiti e le funzioni principali dei soggetti coinvolti nella predisposizione del PTPCT.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Il RPCT è il soggetto titolare in esclusiva (essendo vietato l'ausilio esterno) del potere di predisposizione e di proposta del PTPCT all'organo di indirizzo. È necessario che il RPCT partecipi alla riunione dell'organo di indirizzo, sia in sede di prima valutazione sia in sede di approvazione del PTPCT, al fine di verificare adeguatamente i contenuti e le implicazioni attuative.

Organi di indirizzo

Sulla base degli esiti della vigilanza condotta dall'Autorità, si è evinto che un elemento che pregiudica in modo significativo la qualità dei PTPCT e l'individuazione di adeguate misure di prevenzione è, senza dubbio, il ridotto coinvolgimento degli organi di indirizzo, abbiano essi natura politica o meno, nel processo di definizione delle strategie di prevenzione della corruzione e nella elaborazione del PTPCT.

Come già precisato nella illustrazione dei principi guida alla base del processo di gestione del rischio corruttivo (cfr. *infra* § 1.), l'organo di indirizzo deve assumere un ruolo proattivo, anche attraverso la creazione sia di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT, sia di condizioni che ne favoriscano l'effettiva autonomia.

Si ribadisce che la disciplina vigente attribuisce importanti compiti agli organi di indirizzo delle amministrazioni e degli enti. Essi sono tenuti a:

- nominare il RPCT e assicurare che esso disponga di funzioni e poteri idonei allo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività (art. 1, co. 7, l. 190/2012);
- definire gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza che costituiscono contenuto necessario del PTPCT;
- adottare il PTPCT (art. 1, co. 7 e 8, l. 190/2012).

Gli organi di indirizzo ricevono, inoltre, la relazione annuale del RPCT che dà conto dell'attività svolta e sono destinatari delle segnalazioni del RPCT su eventuali disfunzioni riscontrate sull'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza.

Nell'esercizio dell'attività di vigilanza, l'Autorità ha rilevato che, con l'eccezione delle amministrazioni centrali dello Stato, i PTPCT sono **spesso carenti degli obiettivi strategici**. In tal senso si rammenta che già l'art. 10, co. 3, del d.lgs. 33/2013, come novellato dall'art. 10 del d.lgs. 97/2016, stabilisce che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce obiettivo strategico di ogni amministrazione e che esso deve tradursi in obiettivi organizzativi e individuali. L'individuazione degli obiettivi strategici è sempre rimessa alla valutazione dell'organo di indirizzo che deve elaborarli tenendo conto della peculiarità di ogni amministrazione e degli esiti dell'attività di monitoraggio del PTPCT. Ad esempio, dalla Relazione del RPCT si possono trarre importanti elementi di valutazione.

Possono costituire obiettivi strategici, a mero titolo esemplificativo:
- l'informatizzazione del flusso per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "*Amministrazione trasparente*";
- la realizzazione dell'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e i sistemi di controllo interno;
- l'incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza tra i dipendenti;
- l'innalzamento del livello qualitativo e il monitoraggio sulla qualità della formazione erogata.

Si raccomanda, pertanto, agli organi di indirizzo di prestare particolare attenzione alla individuazione dei richiamati obiettivi nella logica di una reale e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione, volta anche a responsabilizzare maggiormente i dirigenti e i dipendenti, aumentando così il livello di effettività del sistema stesso.

Laddove l'Autorità riscontri l'assenza nel PTPCT di obiettivi strategici, avvia un procedimento di vigilanza volto all'emanazione di un provvedimento d'ordine ai sensi del Regolamento del 29 marzo 2017 «*sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*».

L'attuale normativa **non prevede specifiche responsabilità in capo ai componenti degli organi di indirizzo sulla qualità delle misure del PTPCT**. Essi possono essere chiamati a rispondere **solo in caso di mancata adozione del PTPCT** ai sensi dell'art. 19, co. 5, lett. b) d.l. 90/2014. Per omessa adozione si intende tutto quanto evidenziato dall'Autorità nell'art. 1, lett. g) del Regolamento del 9 settembre 2014 «*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*», cui si rinvia.

Con riferimento al **processo di formazione del PTPCT**, si raccomanda alle amministrazioni e agli enti di prevedere, con apposite procedure, la più ampia e consapevole conoscenza e condivisione delle misure da parte degli organi di indirizzo, nella fase della loro individuazione. Ciò anche in assenza di una specifica previsione normativa che disponga sulla partecipazione degli organi di indirizzo.

In fase di adozione, **ad esempio**, può essere utile prevedere un doppio passaggio, con l'approvazione di un primo schema di PTPCT e, successivamente, del PTPCT definitivo.

- Nelle amministrazioni dotate di un solo organo di indirizzo, può ritenersi sufficiente il doppio passaggio prima indicato. In ogni caso, è necessario che il RPCT partecipi alla riunione dell'organo di indirizzo, sia in sede di prima valutazione che in sede di approvazione del PTPCT o delle misure di prevenzione, al fine di illustrarne adeguatamente i contenuti e le implicazioni attuative.
- Per gli enti locali, caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), l'Autorità ritiene utile l'approvazione da parte dell'Assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPCT, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale. In questo modo l'organo esecutivo (e il suo vertice, il Sindaco/Presidente) avrebbe più occasioni di esaminare e condividere il contenuto del PTPCT[12].
- Per quanto riguarda le Province, la legge 7 aprile 2014, n. 56 *«Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»,* nel ridefinire la forma di governo provinciale (cui sono dedicati i commi da 54 a 56) non prevede più la "Giunta", a favore di una gestione collegiale di "Presidente" e "Consiglio delle funzioni provinciali". Si ritiene pertanto che nelle Province, attesa l'assenza di Giunta, l'adozione del PTPCT debba, di norma, prevedere un doppio passaggio: l'approvazione da parte del Consiglio provinciale di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPCT e l'adozione da parte del Presidente, fatta salva una diversa previsione statutaria. Ne consegue che la responsabilità in caso di "omessa adozione" si configura in capo all'organo competente all'adozione finale, individuato, salvo diversa disposizione statutaria, nel Presidente.
- Stesse considerazioni valgono per le città metropolitane (si rinvia al PNA 2016, Parte Speciale, Approfondimento sulle *Città metropolitane*).

Sul punto si rinvia agli ulteriori approfondimenti di parte speciale in cui l'Autorità ha dettato indicazioni specifiche in relazioni a casi peculiari che avevano destato nella prassi alcuni dubbi e/o criticità (ad es. le Autorità portuali – Parte Speciale PNA 2016 § 3.1.).

Titolari degli uffici di diretta collaborazione e dei titolari di incarichi amministrativi di vertice

Particolare attenzione, infine, deve essere posta ad assicurare un **pieno coinvolgimento e la partecipazione dei titolari degli uffici di diretta collaborazione** e **dei titolari di incarichi amministrativi di vertice**, qualora a questi ultimi, in particolare, non sia stato affidato il ruolo di RPCT.

Queste figure, che svolgono sia fondamentali compiti di supporto conoscitivo e di predisposizione degli schemi di atti per gli organi di indirizzo, sia compiti di coordinamento e di

[12] A mero titolo esemplificativo può ritenersi una buona pratica la scelta di coinvolgere il Consiglio nella definizione degli obiettivi strategici per la successiva adozione del PTPCT da parte della Giunta.

interpretazione degli atti di indirizzo rivestono un ruolo chiave per il successo delle politiche di prevenzione della corruzione. Il PTPCT è elaborato con la piena collaborazione e l'attiva partecipazione di tali figure, in termini di contributo conoscitivo e di diretta responsabilità per gli atti compiuti a supporto dell'opera degli organi di indirizzo.

Responsabili degli uffici

Dalle valutazioni dei PTPCT svolte dall'Autorità è risultato che la **carente mappatura** dei processi elaborata dalle amministrazioni è dipesa anche dalla **resistenza dei responsabili degli uffici** a partecipare, per le parti di rispettiva competenza, alla rilevazione e alle successive fasi di identificazione e valutazione dei rischi. L'Autorità è stata anche destinataria di segnalazioni da parte degli stessi RPCT, in cui si lamenta il mancato contributo dei dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa nella fase di elaborazione del PTPCT.

Queste resistenze vanno rimosse, in termini culturali, con adeguati e mirati processi formativi (cfr. Parte III § 2. "*PTPC e formazione*"), **ma anche con soluzioni organizzative e procedurali** che consentano una maggiore partecipazione dei responsabili degli uffici a tutte le fasi di predisposizione del PTPCT promuovendo così la piena condivisione degli obiettivi e la più ampia responsabilizzazione di tutti i dipendenti.

Si rammenta che l'art. 1, co. 9, l. 190/2012, prevede alla lettera a), che il PTPCT individui le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'art. 16, co. 1, lett. a-*bis*), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165. Dispone, inoltre, alla successiva lettera c) obblighi di informazione nei confronti del RPCT chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

La collaborazione è, infatti, fondamentale per consentire al RPCT e all'organo di indirizzo che adotta il PTPCT di definire misure concrete e sostenibili da un punto di vista organizzativo entro tempi chiaramente definiti.

Dall'analisi dei PTPCT emerge che una delle principali correzioni da apportare ai PTPCT è quella di individuare e programmare le misure in termini di precisi obiettivi da raggiungere da parte di ciascuno degli uffici coinvolti anche ai fini della responsabilità dirigenziale.

Si tratta di un tassello fondamentale dell'intera politica di prevenzione. In tale prospettiva, nei PTPCT andranno, pertanto, introdotti obiettivi consistenti nel più rigoroso rispetto dei doveri del Codice di comportamento e verifiche periodiche sull'uso dei poteri disciplinari.

Dipendenti

Il **coinvolgimento** di tutto il personale in servizio (ivi inclusi gli eventuali collaboratori a tempo determinato o i collaboratori esterni) è decisivo **per la qualità del PTPCT e delle relative misure**, così come un'ampia condivisione dell'obiettivo di fondo della prevenzione della corruzione e dei valori che sono alla base del Codice di comportamento dell'amministrazione.

Il coinvolgimento dei dipendenti va assicurato in termini di partecipazione attiva al processo di autoanalisi organizzativa e di mappatura dei processi, nonché in sede di definizione delle misure di prevenzione e di attuazione delle stesse.

Si rammenta che l'art. 8 del d.P.R. 62/2013 contiene il dovere per i dipendenti di prestare la loro collaborazione al RPCT e di rispettare le prescrizioni contenute nel PTPCT. La violazione da parte dei dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare (legge 190/2012, art. 1, co. 14). Per questo è anche necessario evidenziare nel PTPCT l'obbligo che i dirigenti hanno di avviare i procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti ai sensi all'art. 55-*sexies*, co. 3, del d.lgs. 165/2001[13].

Stakeholders

Ai fini della predisposizione del PTPCT si raccomanda alle amministrazioni di **realizzare forme di consultazione**, da strutturare e pubblicizzare adeguatamente, volte a sollecitare la società civile e le organizzazioni portatrici di interessi collettivi a formulare proposte da valutare in sede di elaborazione del PTPCT, anche quale contributo per individuare le priorità di intervento.

Le consultazioni potranno avvenire, ad esempio, o mediante raccolta dei contributi via *web* oppure nel corso di appositi incontri. All'esito delle consultazioni è necessario dar conto sul sito internet dell'amministrazione e in apposita sezione del PTPCT, con l'indicazione dei soggetti coinvolti, delle modalità di partecipazione e degli input generati da tale partecipazione.

In via generale, si evidenzia che il ruolo della società civile nel sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza assume rilievo sotto il duplice profilo di diritto e dovere alla partecipazione.

L'attivo coinvolgimento e la partecipazione consapevole della società civile sono richiamati in molte norme sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione di più alti livelli di trasparenza. Uno dei principali obiettivi perseguiti dal legislatore è quello di tutelare i diritti dei cittadini e attivare forme di controllo sociale sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Il d.lgs. 33/2013 (art. 1 co. 2), nel riferirsi alla normativa sulla trasparenza sancisce che essa è "*condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive nonché dei diritti civili, politi e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta al servizio del cittadino*"

[13] L'art. 55-*sexies*, co. 3, d.lgs. 165/2001 come sostituito dall'articolo 17, comma 1, lettera b), del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 prevede che «*Il mancato esercizio o la decadenza dall'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare, inclusa la segnalazione di cui all'articolo 55-bis, comma 4, ovvero a valutazioni manifestamente irragionevoli di insussistenza dell'illecito in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i soggetti responsabili, l'applicazione della sospensione dal servizio fino a un massimo di tre mesi, salva la maggiore sanzione del licenziamento prevista nei casi di cui all'articolo 55-quater, comma 1, lettera f-ter), e comma 3-quinquies. Tale condotta, per il personale con qualifica dirigenziale o titolare di funzioni o incarichi dirigenziali, è valutata anche ai fini della responsabilità di cui all'articolo 21 del presente decreto. Ogni amministrazione individua preventivamente il titolare dell'azione disciplinare per le infrazioni di cui al presente comma commesse da soggetti responsabili dell'ufficio di cui all'articolo 55-bis, comma 4*».

In questa ottica, si richiamano a titolo esemplificativo le forme di partecipazione previste dalla normativa quali l'acceso civico, l'accesso civico generalizzato, le giornate della trasparenza (d.lgs. 33/2013, la procedura aperta alla partecipazione per l'adozione dei codici di comportamento delle amministrazioni (legge 190/2012, art. 1, co. 44), la partecipazione di portatori di interessi attraverso la consultazione pubblica prevista in relazione alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale (d.lgs. 50/2016 art. 22, co. 1).

5. Adozione annuale del PTPCT

Il PTPCT è adottato annualmente dall'organo di indirizzo su proposta del RPCT. Si rammenta che, sebbene il Piano abbia durata triennale, deve comunque essere adottato ogni anno entro il 31 gennaio in virtù di quanto previsto dall'art. 1, co. 8, della l. 190/2012, come in più occasioni precisato dall'Autorità.

Nel Comunicato del Presidente del 16 marzo 2018 è stato sottolineato che le amministrazioni sono tenute, ciascun anno, alla scadenza prevista dalla legge, a dotarsi di un nuovo completo PTPCT, inclusa anche l'apposita sezione dedicata alla trasparenza, valido per il successivo triennio (ad esempio, per l'anno in corso, il PTPCT 2019-2021).

Tale chiarimento si è reso necessario alla luce degli esiti dell'attività di vigilanza svolta da ANAC sui PTPCT. Si è riscontrato, infatti, che molte amministrazioni, nel tempo, hanno adottato un unico PTPCT a cui si sono riferite negli anni successivi mediante numerosi rinvii e/o soppressioni ed integrazioni di paragrafi, con conseguenti difficoltà di coordinamento tra le diverse disposizioni e di comprensione del testo. **In questo modo si è eluso lo scopo della norma**, che è quello di disporre di uno strumento organizzativo **utile, chiaro, comprensibile** per intervenire in via preventiva su fattori potenzialmente fonte di rischi corruttivi.

L'omessa adozione di un nuovo PTPCT è sanzionabile dall'Autorità ai sensi dell'art. 19, co. 5, del dl. 90/2014. ANAC applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo ad euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000 (cfr. Regolamento del 29 marzo 2017 sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 91 del 19 aprile 2017).

Fermo restando quanto sopra, **solo i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti**, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPCT non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, **possono provvedere all'adozione del PTPCT con modalità semplificate** (cfr. parte speciale Aggiornamento PNA 2018, Approfondimento IV "*Piccoli Comuni*", § 4. "*Le nuove proposte di semplificazione*"). In tali casi, l'organo di indirizzo politico può adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o di ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPCT già adottato. Nel provvedimento in questione possono essere indicate integrazioni o correzioni di misure preventive presenti nel PTPCT qualora si renda necessario a seguito del monitoraggio svolto dal RPCT. In ogni caso, il **RPCT vigila annualmente sull'attuazione delle misure previste nel Pian**o, i cui

esiti confluiscono nella **relazione annuale** dello stesso, da predisporre ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012 nella quale è data evidenza, anche riportando le opportune motivazioni, della conferma del PTPCT adottato per il triennio. Rimane comunque ferma la necessità di adottare un nuovo PTPCT ogni tre anni, in quanto l'art. 1, co. 8, della l. 190/2012 stabilisce la durata triennale di ogni Piano.

6. Pubblicazione del PTPCT

I PTPCT devono essere pubblicati non oltre un mese dall'adozione, sul sito istituzionale dell'amministrazione o dell'ente nella sezione "*Amministrazione trasparente/Altri contenuti Corruzione*". I PTPCT e le loro modifiche devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

In virtù della previsione secondo cui i PTPCT devono essere trasmessi ad ANAC (art. 1, co. 8, l. 190/2012), l'Autorità, in collaborazione con l'Università Tor Vergata di Roma e l'Università della Campania "*Luigi Vanvitelli*", ha sviluppato una piattaforma, *online* sul sito istituzionale di ANAC dal 1 luglio 2019, per la rilevazione delle informazioni sulla predisposizione dei PTPCT e sulla loro attuazione. Al momento il progetto ha carattere sperimentale. Nella prima fase si è valutato di delimitare l'operatività della piattaforma sperimentale unicamente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, agli enti pubblici economici, agli ordini professionali e alle società in controllo pubblico (cfr. Allegato 1, box 15 - *La Piattaforma di acquisizione dei PTPCT*).

Per utilizzare la piattaforma i RPCT sono tenuti alla registrazione e all'accreditamento, secondo quanto indicato nella sezione Servizi - registrazione e profilazione utenti - del sito internet di ANAC. Essi potranno così usufruire dell'accesso alla piattaforma per le rilevazioni delle informazioni relative ai Piani e per redigere la relazione annuale. La registrazione consente anche di accedere al forum dei RPCT (che l'Autorità renderà disponibile a breve). Per indicazioni di dettaglio si rinvia alla pagina del sito di ANAC dedicata.

La piattaforma **permetterà all'Autorità di condurre analisi qualitative dei dati** grazie alla sistematica e organizzata raccolta delle informazioni e, dunque, di poter rilevare le criticità dei PTPCT e migliorare, di conseguenza, la sua attività di supporto alle amministrazioni. La compilazione dei campi della piattaforma **permetterà, invece, ai RPCT :**

- **di avere una migliore conoscenza e consapevolezza dei requisiti metodologici più rilevanti per la costruzione del PTPCT;**
- **monitorare nel tempo i progressi del proprio PTPCT;**
- **conoscere, in caso di successione nell'incarico di RPCT, gli sviluppi passati del PTPCT;**
- **effettuare il monitoraggio sull'attuazione del PTPCT;**
- **produrre la relazione annuale.**

7. Relazione annuale del RPCT

I RPCT sono tenuti ad elaborare, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della legge 190/2012, una relazione annuale - da trasmettere all'OIV e all'organo di indirizzo dell'amministrazione - sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nei PTPCT. Sulle modalità di redazione della relazione l'Autorità fornisce annualmente indicazioni e ha messo a disposizione uno schema di Relazione pubblicato sul sito.

I RPCT che accedono alla piattaforma di ANAC per l'acquisizione dei PTPCT (cfr. *infra* § 6. "*Pubblicazione del PTPCT*") utilizzano la stessa piattaforma per elaborare anche la relazione annuale.

Dalla relazione deve emergere una valutazione del livello effettivo di attuazione delle misure contenute nel PTPCT. In particolare il RPCT è chiamato a relazionare sul monitoraggio delle misure generali e specifiche individuate nel PTPCT.

La relazione costituisce, dunque, un importante **strumento di monitoraggio** in grado di evidenziare l'attuazione del PTPCT, l'efficacia o gli scostamenti delle misure previste rispetto a quelle attuate. Le evidenze, in termini di criticità o di miglioramento che si possono trarre dalla relazione, devono guidare le amministrazioni nella elaborazione del successivo PTPCT.

D'altra parte, la relazione costituisce anche uno strumento **indispensabile per la valutazione da parte degli organi di indirizzo politico dell'efficacia delle strategie di prevenzione perseguite con il PTPCT** e per l'elaborazione, da parte loro, degli **obiettivi strategici.**

8. PTPCT e *performance*

Come già precisato, l'integrazione è tra i principi metodologici che devono guidare la progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio (cfr. *infra* § 1. *"Finalità").* Al fine di realizzare **un'efficace strategia di prevenzione** del rischio di corruzione è, infatti, necessario che **i PTPCT siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione**. L'esigenza di integrare alcuni aspetti del PTPCT e del Piano della *performance* è stata chiaramente indicata dal legislatore e più volte sottolineata dalla stessa Autorità.

Così l'art. 1, co. 8 della l. 190/2012, nel prevedere che gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscono contenuto necessario degli atti di programmazione strategico-gestionale, stabilisce un coordinamento a livello di contenuti tra i due strumenti che le amministrazioni sono tenute ad assicurare.

Il legame, inoltre, è rafforzato dalle disposizioni contenute nell'art. 44 del d.lgs. 33/2013 in cui si prevede, in primo luogo, che l'OIV ed altri soggetti deputati alla valutazione verifichino la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della *performance* e valutino l'adeguatezza dei relativi indicatori; in secondo luogo, che le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di pubblicazione siano utilizzati sempre dagli OIV ai fini della

misurazione e valutazione delle *performance* sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.

È dunque necessario un coordinamento tra il PTPCT e gli strumenti già vigenti per il controllo nell'amministrazione nonché quelli individuati dal d.lgs. 150/2009 ossia:
- il Piano e la Relazione annuale sulla *performance* (art. 10 del d.lgs. 150/2009);
- il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (art. 7 del d.lgs. 150/2009).

La rilevanza strategica dell'attività di prevenzione della corruzione comporta che le amministrazioni inseriscano le attività che pongono in essere per l'attuazione della l. 190/2012 e dei decreti attuativi nella programmazione strategica e operativa, definita in via generale nel Piano della *performance* (e negli analoghi strumenti di programmazione previsti nell'ambito delle amministrazioni regionali e locali). Quindi, le amministrazioni includono negli strumenti del ciclo della *performance*, **in qualità di obiettivi e di indicatori** per la prevenzione del fenomeno della corruzione, i processi e le attività di programmazione posti in essere per l'attuazione delle misure previste nel PTPCT. In tal modo, le attività svolte dall'amministrazione per la predisposizione, l'implementazione e l'attuazione del PTPCT vengono introdotte in forma di **obiettivi nel Piano della *performance* sotto il profilo della**:

- ***performance organizzativa*** (art. 8 del d.lgs. 150/2009) e, cioè, attuazione di piani e misure di prevenzione della corruzione, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti (art. 8, co. 1, lett. b), d.lgs. 150/2009); sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione (art. 8, co. 1, lett. e), d.lgs. 150/2009), al fine di stabilire quale miglioramento in termini di *accountability* riceve il rapporto con i cittadini l'attuazione delle misure di prevenzione;

- ***performance individuale*** *(*art. 9 del d.lgs. 150/2009). Vanno inseriti gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori, in particolare gli obiettivi assegnati al RPCT, ai dirigenti apicali in base alle attività che svolgono per prevenire il rischio di corruzione ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-*bis)*, l-*ter)*, l-*quater)* del d.lgs. 165/2001[14], ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale con qualifica dirigenziale.

Inoltre nel Sistema di misurazione e valutazione delle *performance* ex art. 7 del d.lgs. 150/2009 vanno inseriti gli obiettivi, individuali e/o di gruppo, assegnati al personale formato che opera nei

[14] L'art. 16 del d.lgs. 165/2001 dispone che essi:
«co. 1-bis) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti.
co. 1-ter) forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo.
co. 1-quater) provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva».

settori esposti alla corruzione ed ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale non dirigente.

Dell'esito del raggiungimento di questi specifici obiettivi individuati nel PTPCT (e dunque dell'esito della valutazione delle *performance* organizzativa ed individuale), occorrerà dare specificamente conto nella Relazione delle *performance* (art. 10, d.lgs. 150/2009)[15].

Il RPCT dovrà tener conto dei risultati emersi nella Relazione delle *performance,* al fine di:
- effettuare un'analisi per comprendere le ragioni/cause in base alle quali si sono verificati gli scostamenti rispetto ai risultati attesi;
- individuare le misure correttive, in coordinamento con i dirigenti, in base alle attività che svolgono ai sensi dell'art. 16, co.1, lett. l-*bis)*, l-*ter)*, l-*quater)*, d.lgs. 165/2001 e con i referenti del responsabile della corruzione;
- inserire misure correttive tra quelle per implementare/migliorare il PTPCT.

Anche la *performance* individuale del RPCT è valutata in relazione alla specifica funzione affidata, inserendo, a tal fine, nel Piano della *performance* gli obiettivi affidati. Ciò anche allo scopo di consentire un'adeguata remunerazione mediante il trattamento accessorio della funzione svolta.

Si sottolinea, inoltre, che l'attuazione delle misure previste nel PTPCT è opportuno divenga uno degli elementi di valutazione, per quanto possibile, anche del personale non dirigenziale.

L'evidenziata necessità di **coordinare e di integrare**, per alcuni aspetti, il PTPCT e il Piano della *performance* **non può, comunque, condurre ad un'unificazione *tout court*** degli strumenti programmatori, **stanti le diverse finalità e le differenti responsabilità connesse**.

Indubbiamente alcune analisi che l'amministrazione è tenuta a condurre per il Piano della *performance* sono utili anche per il PTPCT (si consideri l'analisi di contesto interno laddove è richiesto un esame della struttura organizzativa o la stessa mappatura dei processi (cfr. Allegato 1, § 3.2. "*Analisi del contesto interno*") e viceversa (l'individuazione dei responsabili delle misure e dei loro obiettivi nel PTPCT è necessario sia considerata in termini di *performance* individuale e di struttura nel Piano delle *performance*). Tuttavia, anche a seguito di un confronto sul tema svolto con il Dipartimento della Funzione pubblica, l'Autorità ritiene che la necessità di ottimizzare le analisi e i dati a disposizione delle amministrazioni non può condurre ad unificare i due Piani, stanti le diverse finalità e le distinte responsabilità connesse.

Proprio di queste differenze deve essere data chiara evidenza da parte delle amministrazioni. Per il PTPCT ciò che rileva è, da un lato, la gestione del rischio e la chiara identificazione delle misure di prevenzione della corruzione anche in termini di definizione di tempi e di responsabilità e, dall'altro, per la parte della trasparenza, l'organizzazione dei flussi informativi di ogni fase fino alla pubblicazione nella sezione "*Amministrazione Trasparente*" e al monitoraggio.

[15] A consuntivo, con riferimento all'anno precedente, l'amministrazione dovrà verificare i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

Con riguardo al coordinamento tra PTPCT, Piano della *performance* e gli altri strumenti di programmazione nelle aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale si rinvia alle indicazioni fornite dall'Autorità nella Parte speciale dell'Aggiornamento PNA 2015, Approfondimento II "Sanità", (§ 1.5.3.).
Per il coordinamento fra gli strumenti di programmazione nei piccoli comuni si rinvia invece alla Parte Speciale del PNA 2016, Approfondimento I "Piccoli Comuni" (§ 5.).
Per il coordinamento tra PTPCT e Piano della *performance* nelle istituzioni universitarie si rimanda, infine, alla Parte Speciale dell'Aggiornamento PNA 2017, Approfondimento III "Istituzioni universitarie" (§ 1.2.).

9. Il ruolo degli OIV

Gli OIV rivestono un ruolo importante nel coordinamento tra sistema di gestione della *performance* e le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Il quadro delle competenze ad essi dapprima attribuite dall'art. 14 del d.lgs. 150/2009, n. 150, è stato successivamente modificato ed integrato dal d.l. 90/2014 e dal d.P.R. del 9 maggio 2016, n. 105 «*Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche*» e, più recentemente, dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74. Specifici compiti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza sono stati conferiti agli OIV dal d.lgs. 33/2013 e dalla l. 190/2012.

Le funzioni già affidate agli OIV in materia di prevenzione della corruzione dal d.lgs. 33/2013 sono state rafforzate dalle modifiche che il d.lgs. 97/2016 ha apportato alla l. 190/2012. La nuova disciplina, improntata su una logica di coordinamento e maggiore comunicazione tra OIV e RPCT e di relazione dello stesso OIV con ANAC, prevede un **più ampio coinvolgimento degli OIV chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della *performance* degli uffici e dei funzionari pubblici.**

- In linea con quanto già disposto dall'art. 44 del d.lgs. 33/2013, detti organismi, anche ai fini della validazione della relazione sulla *performance*, verificano che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle *performance*, si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo essi offrono un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori (cfr. Allegato 1, § 2. *Compiti dei principali attori*).

- In rapporto agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza, l'OIV verifica i contenuti della Relazione annuale del RPCT recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT è tenuto a trasmettere allo stesso OIV oltre che all'organo di indirizzo dell'amministrazione (art. 1, co. 14, della l. 190/2012). Nell'ambito di tale verifica, l'OIV ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari e può anche effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, co. 8-*bis*, l. 190/2012).

- **L'OIV esprime un parere obbligatorio** su una specifica misura di prevenzione della corruzione - il **codice di comportamento** - che ogni amministrazione adotta ai sensi dell'art. 54, co. 5, d.lgs. 165/2001-

- La connessione fra gli obiettivi di *performance* e le misure di trasparenza già prevista dal d.lgs. 150/2009 ha trovato conferma nel d.lgs. 33/2013 ove si è affermato che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione (art. 10). Ne consegue che **gli OIV sono tenuti a verificare la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della *performance***, valutando anche l'adeguatezza dei relativi indicatori. Inoltre, essi utilizzano i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle *performanc*e sia organizzativa, sia individuale, del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati (art. 44). L'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, posta in capo al RPCT, è svolta con il coinvolgimento dell'OIV, al quale il RPCT segnala i casi di mancato o ritardato adempimento (art. 43).

- Le modifiche normative che si sono succedute nel tempo hanno mantenuto inalterato il compito affidato agli OIV **di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza** (art. 14, co. 4, lett. g), del d.lgs. 150/2009) (cfr. Parte III § 4.4. "*L'attestazione OIV sulla trasparenza*"). Detta attività continua a rivestire particolare importanza per ANAC che, nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di controllo e di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, definisce annualmente le modalità per la predisposizione dell'attestazione. Tale attestazione va pubblicata, da parte del RPCT, entro il 30 aprile.

Nell'esercizio dei propri **poteri di vigilanza e controllo, l'Autorità** può chiedere **informazioni tanto all'OIV quanto al RPCT** sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza (art. 1, co. 8-*bis*, l. 190/2012), anche tenuto conto che l'OIV riceve dal RPCT le segnalazioni riguardanti eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione dei PTPCT (art. 1, co. 7, l. 190/2012). Ciò in continuità con quanto già disposto dall'art. 45, co. 2, del d.lgs. 33/2013, ove è prevista la possibilità per ANAC di coinvolgere l'OIV per acquisire ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza.

Laddove le amministrazioni non siano tenute a dotarsi dell'OIV, come ad esempio le Regioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale, che adeguano i propri ordinamenti ai principi stabiliti nel d.lgs. 150/2009, nei limiti e con le modalità precisati all'art. 16 del medesimo decreto, **le relative funzioni possono essere attribuite ad altri organismi, quali i nuclei di valutazione.**

In tale ipotesi, l'Autorità ritiene opportuno evidenziare che, specie negli enti territoriali**, il Segretario comunale è spesso componente anche del nucleo di valutazione**. Poiché il Segretario è "*di norma*" anche RPCT (art. 1, co. 7, l. 190/2012), la conseguenza è che lo stesso RPCT può far parte di un organo cui spetta, per taluni profili, ad esempio le attestazioni sulla trasparenza, controllare proprio l'operato del RPCT. Attesa la normativa vigente che potrebbe generare

conflitti di interessi nei termini sopra specificati, **ANAC auspica che gli enti locali di piccole dimensioni trovino soluzioni compatibili con l'esigenza di mantenere distinti il ruolo di RPCT da quello di componente** dell'organismo che svolge le funzioni **dell'OIV**.

PARTE III – LE MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Premessa

L'individuazione e la programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresenta una parte fondamentale del PTPCT di ciascuna amministrazione: le attività di analisi del contesto e di valutazione del rischio sono infatti propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure (si rinvia al riguardo all'Allegato 1, § 5. *Trattamento del rischio*).

In relazione alla loro portata, le misure possono definirsi "generali" quando si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo trasversale sull'intera amministrazione o ente; "specifiche" laddove incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio e pertanto devono essere ben contestualizzate rispetto all'amministrazione di riferimento.

Entrambe le tipologie di misure sono utili a definire la strategia di prevenzione della corruzione in quanto agiscono su due diversi livelli: complessivamente sull'organizzazione e in maniera puntuale su particolari rischi corruttivi.

Occorre rammentare che l'attività di controllo sul sistema complessivo di misure individuate dall'amministrazione o ente deve essere coerente con gli altri sistemi di controllo presenti, **senza che ciò comporti un aggravio dei procedimenti interni**, e orientato a valorizzare le strutture di vigilanza già esistenti, in **un'ottica di ottimizzazione e coordinamento delle attività di controllo**. È inoltre necessario evitare controlli meramente formali svolti in una logica di adempimento burocratico; occorre implementare, al contrario, controlli di tipo sostanziale.

Si descrivono di seguito le principali misure "generali" individuate dal legislatore.

1. Le misure sull'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici

1.1. Misure sull'accesso/permanenza nell'incarico/carica pubblica.

L'ordinamento ha predisposto, con ritmo crescente, **tutele, di tipo preventivo e non sanzionatorio**, volte ad **impedire l'accesso o la permanenza nelle cariche pubbliche** di persone coinvolte in procedimenti penali, nelle diverse fasi di tali procedimenti.

Le discipline non appaiono sempre ben coordinate tra loro sotto diversi profili. In primo luogo, quanto alla individuazione delle amministrazioni interessate. In secondo luogo, quanto ai soggetti interni alle amministrazioni interessate dalle diverse norme. In terzo luogo, quanto ai reati che impongono l'adozione di queste misure. E, infine, vi è diversità di disciplina quanto alle conseguenze del procedimento penale, in particolare sulla durata e sull'ampiezza delle misure interdittive.

Sempre sul piano dei reati presupposto, si registra la tendenza, condivisibile, a circoscrivere il numero dei reati allorché si prevede l'adozione di misure nelle fasi del tutto iniziali del procedimento penale, mentre le fattispecie rilevanti aumentano di numero per le fasi successive, fino ad assumere un'ampiezza notevole in presenza di una sentenza definitiva (si vedano i reati rilevanti per l'applicazione delle misure di cui al d.lgs. n. 235/2012).

Di seguito si esaminano, le principali norme che intervengono in proposito.

➢ *Legge 27 marzo 2001, n. 97 recante «Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni»*

In questa direzione, in primo luogo, va ricordata la legge n. 97 del 2001, «*Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*».

In particolare, l'art. 3, co. 1, della richiamata legge stabilisce che «*quando nei confronti di un dipendente di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica è disposto il giudizio per alcuni dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, l'amministrazione di appartenenza lo trasferisce ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza*».

Tale norma ha introdotto per tutti i dipendenti a tempo determinato e indeterminato (non solo i dirigenti) **l'istituto del trasferimento ad ufficio diverso** da quello in cui prestava servizio **per il dipendente rinviato a giudizio per i delitti richiamati**. Si tratta di una serie di reati molto più ristretta rispetto all'intera gamma di reati previsti dal Titolo II Capo I del Libro secondo del Codice Penale.

Il trasferimento è obbligatorio, salva la scelta lasciata all'amministrazione, "*in relazione alla propria organizzazione*", tra il "*trasferimento di sede*" e «*l'attribuzione di un incarico differente da quello già svolto dal dipendente, in presenza di evidenti motivi di opportunità circa la permanenza del dipendente nell'ufficio in considerazione del discredito che l'amministrazione stessa può ricevere da tale permanenza*» (art. 3, co. 1).

«*Qualora, in ragione della qualifica rivestita, ovvero per obiettivi motivi organizzativi, non sia possibile attuare il trasferimento di ufficio, il dipendente è posto in posizione di aspettativa o di disponibilità, con diritto al trattamento economico in godimento salvo che per gli emolumenti strettamente connessi alle presenze in servizio, in base alle disposizioni dell'ordinamento dell'amministrazione di appartenenza*» (art. 3, co. 2).

Il trasferimento perde efficacia se interviene sentenza di proscioglimento o di assoluzione, ancorché non definitiva, "*e in ogni caso, decorsi cinque anni*" dalla sua adozione (art. 3, co. 3). Ma l'amministrazione, «*in presenza di obiettive e motivate ragioni per le quali la riassegnazione all'ufficio originariamente coperto sia di pregiudizio alla funzionalità di quest'ultimo*», "*può non dare corso al rientro*" (art. 3, co. 4).

In caso di condanna, per gli stessi reati di cui all'art. 3, co. 1, anche non definitiva, i dipendenti «*sono sospesi dal servizio*» (art. 4). La norma chiarisce poi che la sospensione perde efficacia se per il fatto è successivamente pronunciata sentenza di proscioglimento o di assoluzione anche non definitiva e, in ogni caso, decorso un periodo di tempo pari a quello di prescrizione del reato[16](art. 4).

In caso di condanna definitiva alla reclusione per un tempo non inferiore ai due anni per gli stessi delitti, è disposta l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego (art. 5)[17].

Nel caso di condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni si applica il disposto dell'articolo 32-*quinquies* del codice penale

Dall'esame della norma, **con riferimento alle conseguenze del procedimento penale sul sottostante rapporto di lavoro**, si può ritenere che, con riferimento ai delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater* e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383:

- in caso di rinvio a giudizio, per i reati previsti dal citato art. 3, l'amministrazione sia tenuta a trasferire il dipendente ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza. In caso di impossibilità (in ragione della qualifica rivestita, ovvero per obiettivi motivi organizzativi), il dipendente è invece posto in posizione di aspettativa o di disponibilità, con diritto al trattamento economico in godimento;
- in caso di condanna non definitiva, i dipendenti sono sospesi dal servizio (ai sensi del richiamato art. 4);
- nel caso sia pronunciata sentenza penale irrevocabile di condanna, ancorché a pena condizionalmente sospesa, l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego può essere pronunciata a seguito di procedimento disciplinare (ai sensi del richiamato art. 5).

Quanto alla natura dei provvedimenti adottati, occorre rilevare che il trasferimento di ufficio conseguente a rinvio a giudizio e la sospensione dal servizio in caso di condanna non definitiva, non hanno natura sanzionatoria ma **sono misure amministrative, sia pure obbligatorie, a protezione dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione** (si vede l'esplicito riferimento al "discredito" citato nel co. 1 dell'art. 3), mentre solo l'estinzione del rapporto di lavoro ha carattere di pena accessoria (l'estinzione viene aggiunta alle pene accessorie di cui all'art. 19 del CP, proprio dall'art. 5, co. 1, della legge n. 97).

[16] La Corte Costituzionale, con sentenza 3 maggio 2002, n. 145, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2, nella parte in cui dispone che la sospensione perde efficacia decorso un periodo di tempo pari a quello di prescrizione del reato.

[17] Si riporta l'art. 32-*quinquies* c.p. rubricato in «*Casi nei quali alla condanna consegue l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego*»: «*Salvo quanto previsto dagli articoli 29 e 31, la condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a due anni per i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319ter, 319quater, primo comma, e 320 importa altresì l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego nei confronti del dipendente di amministrazioni od enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica*».

Ciò che rileva per l'applicazione della norma è il rinvio a giudizio per uno dei reati specificamente indicati.

- *Il nuovo art. 35-bis del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, introdotto dall'art.1, comma 46, della legge 6 novembre 2012, n. 190*

La legge 190/2012 ha introdotto una nuova disposizione all'interno del d.lgs. 165/2001, rubricata *«Prevenzione della corruzione nella formazione di commissioni e delle assegnazioni agli uffici»*.

In applicazione di questa norma, la condanna, anche non definitiva, per i reati previsti nel Titolo II Capo I del Libro secondo del Codice penale **comporta una serie di inconferibilità di incarichi** (partecipazione a commissioni di reclutamento del personale, incarichi di carattere operativo con gestione di risorse finanziarie, commissioni di gara nei contratti pubblici). La durata illimitata di tale inconferibilità ha dato luogo a perplessità già evidenziate dall'Autorità nella delibera n. 1292 del 23 novembre 2016, rispetto alle quali l'Autorità si è riservata di inoltrare una segnalazione al Governo e al Parlamento.

La conseguenza dell'inconferibilità **ha natura di misura preventiva, a tutela dell'immagine dell'amministrazione**, e **non sanzionatoria. Ciò che rileva** per l'applicazione della norma **è la condanna non definitiva** per i reati previsti nel Titolo II Capo I del Libro secondo del Codice penale.

Sul punto, si rinvia al successivo § 1.6. della presente parte.

- *Il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 «Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190»*

Il d.lgs. 235/2012 è frutto della delega legislativa contenuta nella l. 190/2012 e prevede **conseguenze** (incandidabilità, inconferibilità e decadenze da cariche elettive) **derivanti da sentenze penali definitive** per un'ampia serie di delitti, specificamente elencati, a seconda delle categorie di cariche elettive e, per condanne superiori a una determinata durata, per delitti diversi da quelli elencati.

Sulla **natura non sanzionatoria** di queste conseguenze sono recentemente intervenute le sentenze n. 236 del 2015, n. 276 del 2016 e n. 214 del 2017 della Corte Costituzionale, cui si rinvia.

Trattandosi di **conseguenze su cariche elettive**, si è, in realtà, al di fuori dell'ambito oggettivo che qui rileva (le conseguenze sulla permanenza in un ufficio o in servizio di dipendenti pubblici in senso ampio). Tuttavia, il riferimento a questa normativa è utile perché essa si inserisce pienamente nella legislazione anticorruzione avviata con la legge n. 190/2012 e **ne sposa l'approccio preventivo a tutela dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione**, che deve essere garantita salvaguardando l'immagine di tutti coloro che esercitano le funzioni pubbliche (elettive o amministrative), in applicazione dell'art. 54 della Costituzione.

A differenza dei casi indicati nei punti precedenti, **le conseguenze derivano da sentenze definitive**. Il che sembra giustificare il rilevante ampliamento dei reati che ne costituiscono il presupposto.

Va comunque segnalato che, mentre per le cariche elettive l'ambito oggettivo dei reati presupposto tende ad ampliarsi, per i dipendenti pubblici l'estinzione del rapporto di lavoro in caso di condanna definitiva (che è misura accessoria di carattere penale) è disposta dall'art. 32-*quinquies* del codice penale (come modificato dall'art. 5 della l. 97/2001) solo con riferimento agli stessi reati di cui all'art. 3 della legge n. 97 (i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-*quater* e 320 del CP).

- *L'art. 3 del decreto legislativo 8 aprile 2013 n. 39 recante «Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190»*

Il d.lgs. 39/2013 è frutto della delega legislativa contenuta nella legge 190/2012 e prevede conseguenze per condanne, **anche non definitive**, per i reati previsti nel Titolo II Capo I del Libro secondo del Codice penale (i reati contro la p.a.), comportando una serie di **inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico**.

Le inconferibilità hanno durata determinata (a differenza delle inconferibilità di cui all'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 165/2001) e graduata: più lunga se la condanna è intervenuta per i reati previsti dall'art. 3, co. 1, della legge n. 97/2001), meno lunga se è intervenuta per tutti gli altri reati contro la p.a.

Quanto all'ambito soggettivo, le **conseguenze riguardano i titolari di determinati incarichi** amministrativi e **non si estendono a tutti i pubblici dipendenti**. L'intervento di una condanna, anche se non definitiva, e la limitazione a figure dirigenziali sembrano giustificare l'ampiezza dei reati presupposto.

Le inconferibilità e incompatibilità rientrano tra le misure di **natura preventiva** (a tutela dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione) **e non sanzionatoria**.

L'Autorità ha segnalato al Governo e al Parlamento la non coerenza tra la individuazione dei reati presupposto nelle diverse discipline prima richiamate, con particolare riferimento alla discrasia tra il decreto legislativo n. 39 del 2013 e il decreto legislativo n. 235 del 2012. (Atto di segnalazione n. 6 del 23 settembre 2015).

Sui collegamenti tra queste disposizioni e il PTPCT, si rinvia al successivo § 1.5. della presente parte

- *Il nuovo periodo aggiunto all'art. 129, comma 3, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 recante «Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale» dall'art. 7 della legge 7 maggio 2015, n. 69 recante «Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio»*

L'art. 129, co. 3, del d.lgs. 271/1989 si inserisce nella **disciplina riguardante l'informazione sull'azione penale** e stabilisce che il **presidente di ANAC sia destinatario delle informative del pubblico ministero** quando quest'ultimo esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-*bis*, 346-*bis*, 353 e 353-*bis* del codice penale.

L'Autorità informata, dunque, dell'esistenza di fatti corruttivi, può esercitare i poteri previsti ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. 190/2012, chiedendo all'amministrazione pubblica coinvolta nel processo penale l'attuazione della misura della rotazione.

- *L'istituto della rotazione straordinaria previsto dall'articolo 16, comma 1, lett. l-quater, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165*

L'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001 (lettera aggiunta dall'art. 1, co. 24, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 recante *«Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini»),* dispone che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali *«provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttivi*».

La rotazione straordinaria è un **provvedimento adottato in una fase del tutto iniziale del procedimento penale**, il legislatore **ne circoscrive l'applicazione alle sole "*condotte di natura corruttiva*"**, le quali, creando un maggiore **danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione**, richiedono una valutazione immediata. In considerazione delle criticità interpretative cui dà luogo la disciplina, ANAC ha adottato un'apposita delibera n. 215 del 26 marzo 2019 (cfr. *infra* § 1.2. "*La rotazione straordinaria*").

- *Ulteriori strumenti di natura anticipatoria-preventiva*

Da ultimo, si richiama l'attenzione sull'esistenza di ulteriori strumenti di natura anticipatoria e preventiva che, a differenza delle misure e degli istituti appena descritti, prescindono dal coinvolgimento del dipendente nei procedimenti penali

Ci si riferisce, nello specifico, all'astensione di cui all'art. 6-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 nei casi di conflitto di interessi, all'incompatibilità ed il divieto di cumulo di impieghi e incarichi di cui al nuovo art. 53 d.lgs. 165/2001 ed al divieto di *pantouflage* di cui all'art. 53, co. 16-*ter* di cui si darà atto nel dettaglio nel prosieguo.

1.2. La "rotazione straordinaria"

L'istituto della rotazione c.d. straordinaria è misura di prevenzione della corruzione, **da disciplinarsi nel PTPCT o in sede di autonoma regolamentazione cui il PTPCT deve rinviare**. L'istituto è previsto dall'art. 16, co. 1, lett. l-*quater*) d.lgs. n. 165/2001, come **misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi**. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «*del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*». Tale misura, c.d. rotazione straordinaria, solo nominalmente può associarsi all'istituto generale della rotazione, di cui si dirà nel successivo § 3, e nell'Allegato n. 2 "*Rotazione ordinaria del Personale*" al presente PNA.

Nello svolgimento dell'attività di vigilanza, ANAC ha riscontrato numerose **criticità nell'applicazione** dell'istituto della rotazione straordinaria. È risultato, infatti che spesso le amministrazioni, avuta formale notizia di procedimenti penali di natura corruttiva, non sempre procedono alla rotazione assegnando il dipendente ad altro ufficio o servizio. In casi frequenti, la misura è stata attivata solo successivamente all'impulso dell'Autorità.

Tali criticità sono dovute, da un lato, a lacune nel testo normativo che manca di chiarire sia il momento del procedimento penale in cui l'amministrazione deve valutare se applicare la misura, sia l'identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell'adozione della misura. Dall'altro, a motivi organizzativi, come, ad esempio, la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento penale da parte del dipendente interessato o la dimensione organizzativa e l'esiguo numero di dirigenti, ove la misura della rotazione straordinaria debba applicarsi a tali soggetti.

Con l'obiettivo di fornire chiarimenti sui profili critici sopra rappresentati, ANAC, ha adottato la delibera 215/2019, recante «*Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001*».

Con la delibera 215/2019, l'Autorità ha ritenuto di dover precisare e rivedere alcuni propri precedenti orientamenti in materia di rotazione straordinaria.

In particolare si fa riferimento:

- alla identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell'adozione della misura;
- al momento del procedimento penale in cui l'Amministrazione deve adottare il provvedimento di valutazione della condotta del dipendente, adeguatamente motivato, ai fini dell'eventuale applicazione della misura.

Per tutti i profili che attengono alla rotazione straordinaria si rinvia alla delibera 215/2019 che si intende qui integralmente richiamata.

1.2.1. Vigilanza dell'Autorità sulla rotazione straordinaria

Nello svolgimento dell'attività di vigilanza compiuta dall'Autorità, è stata **registrata la tendenza** da parte delle pubbliche amministrazioni **a non dare attuazione** alla c.d. "rotazione straordinaria". L'analisi dei PTPCT delle amministrazioni ed enti oggetto di vigilanza ha evidenziato che:

- mancano previsioni sulla rotazione straordinaria in casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva;
- le amministrazioni, avuta formale notizia di procedimenti penali di natura corruttiva, non sempre procedono alla rotazione straordinaria assegnando il dipendente ad altro ufficio o servizio;
- in casi frequenti, la misura è stata attivata solo successivamente all'impulso dell'Autorità;
- in molti casi, i dipendenti non comunicano l'esistenza di procedimenti penali a loro carico.

A questo ultimo proposito, è altamente **consigliato alle amministrazioni** di introdurre nei codici di comportamento **l'obbligo per i dipendenti di comunicare all'amministrazione la sussistenza nei propri confronti di provvedimenti di rinvio a giudizio.**

La mancata attuazione della rotazione straordinaria risente anche della tendenza delle amministrazioni a sospendere eventuali procedimenti disciplinari in attesa della conclusione di procedimenti penali a carico del medesimo soggetto, nonostante l'intervento normativo volto a rendere autonomi i due procedimenti (cfr. art. 69, co.1, d.lgs. n. 150/2009).

L'Autorità auspica, quindi, che sia dedicata una maggiore attenzione alla misura della rotazione straordinaria e **rinnova l'indicazione di monitorare con attenzione le ipotesi in cui si verificano i presupposti** per l'applicazione della misura al fine di dare concreta attuazione all'istituto.

1.3. I doveri di comportamento

Tra le misure di prevenzione della corruzione i **codici di comportamento** rivestono nella strategia delineata dalla l. 190/2012 un ruolo importante, costituendo lo strumento che, più di altri, si presta a regolare le condotte dei funzionari e orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in connessione con i PTPCT.

A tal fine, l'art. 1, co. 44 della legge. 190/2012, riformulando l'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 rubricato "*Codice di comportamento*", ha attuato una profonda revisione della preesistente disciplina dei codici di condotta. Tale disposizione prevede che:

- con un codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici, definito dal Governo e approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, si assicuri «*la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico*»;
- ciascuna pubblica amministrazione definisca, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio OIV, un proprio codice di comportamento che integri e specifichi il codice di comportamento nazionale;
- la violazione dei doveri compresi nei codici di comportamento, ivi inclusi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, abbia diretta rilevanza disciplinare;
- ANAC definisca criteri, linee guida e modelli uniformi di codici per singoli settori o tipologie di amministrazione;

- la vigilanza sull'applicazione dei codici sia affidata ai dirigenti e alle strutture di controllo interno e agli uffici di disciplina e che la verifica annuale sullo stato di applicazione dei codici compete alle pubbliche amministrazioni.

1.3.1. Il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62: ambito soggettivo di applicazione

In attuazione dell'art. 54, co. 1, del d.lgs. 165/2001, il Governo ha approvato il d.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013, recante il «*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*». Esso individua un ventaglio molto ampio di principi di comportamento dei dipendenti di derivazione costituzionale nonché una serie di comportamenti negativi (vietati o stigmatizzati) e positivi (prescritti o sollecitati), tra cui, in particolare, quelli concernenti la prevenzione della corruzione e il rispetto degli obblighi di trasparenza (artt. 8 e 9).

Tale codice rappresenta la base giuridica di riferimento per i codici che devono essere adottati dalle singole amministrazioni.

Esso si applica ai **dipendenti delle pubbliche amministrazioni** di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n 165/2001, il cui rapporto è disciplinato contrattualmente, ai sensi dell'art. 2, co. 2 e 3, del medesimo decreto.

Per il **personale in regime di diritto pubblico**[18] le disposizioni del codice costituiscono principi di comportamento, in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti. Si rammenta che la ragione della sottrazione alla regola generale della privatizzazione del pubblico impiego di cui al d.lgs. 165/2001 del rapporto lavorativo delle categorie di dipendenti sopra indicate risiede, non solo nella peculiarità delle funzioni da essi svolte, ma anche nell'intento di garantire alle suddette categorie piena autonomia ed indipendenza nell'esercizio dei loro compiti. Resta fermo che il personale in regime di diritto pubblico, all'atto della presa di servizio o in altro momento, può, su base volontaria, decidere di aderire al codice di comportamento dell'amministrazione, assoggettandosi così alle regole comportamentali ivi previste.

Gli obblighi di condotta sono estesi anche a **tutti i collaboratori o consulenti**, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi di indirizzo e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

1.3.2. I codici di amministrazione e le linee guida di ANAC

Le singole amministrazioni sono tenute a dotarsi, ai sensi dell'art. 54, co. 5, del d.lgs. 165/2001, di propri codici di comportamento, definiti con «*procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio dell'OIV*». Detti codici **rivisitano**, in rapporto alla condizione dell'amministrazione

[18] Tra cui rientrano, ai sensi dell'art. 3 del d.l.gs. 165/2001: magistrati ordinari, amministrativi e contabili; gli avvocati e i procuratori dello Stato; il personale militare e delle forze di polizia; il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco; il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia; il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691 (personale del Comitato interministeriale per il credito ed il Risparmio) e dalla legge 4 giugno 1985, n. 281 (personale della CONSOB), e dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (personale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato).

interessata, **i doveri del codice nazionale al fine di integrarli e specificarli**, anche tenendo conto degli indirizzi e delle Linee guida dell'Autorità.

L'adozione del codice da parte di ciascuna amministrazione rappresenta una delle azioni e delle misure principali di attuazione della strategia di prevenzione della corruzione a livello decentrato perseguita attraverso i doveri soggettivi di comportamento dei dipendenti all'amministrazione che lo adotta. A tal fine, **il codice** costituisce **elemento complementare del PTPCT** di ogni amministrazione.

Ne discende che **il codice è elaborato in stretta sinergia con il PTPCT**. Il fine è quello di tradurre gli obiettivi di riduzione del rischio corruttivo che il PTPCT persegue con misure di tipo oggettivo e organizzativo (organizzazione degli uffici, dei procedimenti/processi, dei controlli interni) in doveri di comportamento di lunga durata dei dipendenti.

Considerata la stretta connessione tra i due strumenti di prevenzione della corruzione, si suggerisce ai RPCT di affiancare al lavoro relativo alla individuazione delle misure di prevenzione della corruzione (in sede di elaborazione del PTPCT) una riflessione relativa alle ricadute di tali misure in termini di doveri di comportamento, in modo tale da disporre di materiali di studio e di approfondimento che si possono rivelare utili in fase di predisposizione del codice.
In particolare, si raccomanda di valutare, per ciascuna delle misure proposte, se l'attuale articolazione dei doveri di comportamento (doveri del codice nazionale e doveri del vigente codice di amministrazione, se adottato) sia sufficiente a garantire il successo delle misure, ovvero se non sia necessario individuare ulteriori doveri, da assegnare a determinati uffici (o categorie di uffici) o a determinati dipendenti (o categoria di dipendenti). Si tratta di un lavoro indispensabile, perché, in tal modo, ciascuna amministrazione dispone, quale traccia per la redazione del nuovo codice, di una propria "mappatura" dei doveri di comportamento connessi alla piena attuazione, da parte dei dipendenti, sul versante dei comportamenti soggettivi, delle misure oggettive e organizzative del PTPCT.

Si rammenta, inoltre, che nel **PTPCT** siano introdotti **obiettivi di** ***performance*** consistenti nel **rigoroso rispetto dei doveri del codice** di comportamento e verifiche periodiche sull'uso dei poteri disciplinari.

I codici contengono **norme e doveri di comportamento destinati a durare nel tempo**, e quindi, tendenzialmente stabili, salve necessarie integrazioni dovute all'insorgenza di ripetuti fenomeni di cattiva amministrazione che rendono necessaria la previsione, da parte delle amministrazioni, di specifici doveri di comportamento in specifiche aree o processi a rischio.

Nei codici di **amministrazione non vi deve essere una generica ripetizione dei contenuti del codice di nazionale** cui al d.P.R. 62/2013. Essi dettano una **disciplina** che, a partire da quella generale, diversifichi i doveri dei dipendenti e di coloro che vi entrino in relazione, in **funzione delle specificità di ciascuna amministrazione**, delle aree di competenza e delle diverse professionalità.

Il codice dovrà caratterizzarsi per un **approccio concreto** in modo da **consentire** al dipendente di **comprendere con facilità il comportamento eticamente e giuridicamente adeguato** nelle diverse situazioni critiche, individuando modelli comportamentali per i vari casi e fornendo i riferimenti ai soggetti interni all'amministrazione per un confronto nei casi di dubbio circa il comportamento da seguire.

I codici di amministrazione **sono definiti con procedura aperta** che consenta alla società civile di esprimere le proprie considerazioni e proposte per l'elaborazione.

I codici sono **approvati dall'organo di indirizzo politico-amministrativo su proposta del RPCT**, cui è attribuito un ruolo centrale ai fini della predisposizione, diffusione, monitoraggio e aggiornamento del codice di comportamento, avvalendosi in tale ultimo caso dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari quale struttura di supporto.

Quanto ai **destinatari**, i singoli codici di comportamento individuano le categorie di destinatari in rapporto alle specificità dell'amministrazione, precisando le varie tipologie di dipendenti ed eventualmente procedendo a una ricognizione esemplificativa delle strutture sottoposte all'applicazione dei codici, soprattutto nei casi di amministrazioni con articolazioni molto complesse, anche a livello periferico. Scopo dei codici di settore è infatti quello di adeguare le norme di comportamento rispetto alle peculiarità della singola amministrazione.

Le categorie di destinatari vanno, quindi, attentamente individuate *ex ante*, tenendo presente che per disposizione di legge il codice di comportamento può applicarsi integralmente ai dipendenti che hanno stipulato un contratto con l'Amministrazione avente effetti giuridici ai fini della responsabilità disciplinare. Per tutti gli altri, gli obblighi previsti dal codice si potranno far valere ai sensi del d.P.R. 62/2013, con il solo limite della compatibilità.

Con riferimento ai **collaboratori esterni a qualsiasi titolo**, ai titolari di organi, al personale impiegato negli uffici di **diretta collaborazione dell'autorità politica, ai collaboratori delle ditte che forniscono beni o servizi o eseguono opere a favore dell'amministrazione**, quest'ultima deve predisporre o modificare gli schemi di incarico, contratto, bando, inserendo sia l'obbligo di osservare il codice di comportamento sia disposizioni o clausole di risoluzione o di decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codice.

Si evidenzia che le amministrazioni sono tenute a garantire condizioni che favoriscano la più ampia conoscenza del codice e il massimo rispetto delle prescrizioni in esso contenute, nonché a verificare l'adeguatezza dell'organizzazione per lo svolgimento dei procedimenti disciplinari e l'irrogazione delle sanzioni in caso di violazioni.

Come sopra già evidenziato, ANAC ha il compito di definire criteri, linee guida e modelli uniformi con specifico riguardo a singoli settori o tipologie di amministrazione, ai sensi dell'art. 54, co. 5, del d.lgs. 165/2001.

L'Autorità, nell'esercizio di tale potere, ha definito le prime Linee guida generali in materia con delibera n. 75 del 24 ottobre 2013 e sta predisponendo, valorizzando l'esperienza maturata, ulteriori approfondimenti e chiarimenti in nuove Linee guida di prossima adozione. Ciò al fine di superare le criticità riscontrate nella prassi delle amministrazioni nell'adozione e nell'attuazione dei codici. È pertanto

opportuno che le amministrazioni prima di procedere ad una revisione dei propri codici di comportamento attendano l'adozione da parte di ANAC delle nuove Linee guida, cui si rinvia.

L'Autorità ha anche adottato Linee guida di settore per l'adozione dei codici di comportamento negli enti del Servizio Sanitario Nazionale con determina n. 358 del 29 marzo 2017, cui si rinvia. Analogo impulso ha interessato il settore della università, cui è stato dedicato un Approfondimento III nella parte speciale dell'Aggiornamento PNA 2017 intitolato "*Istituzioni universitarie*" (§ 6.1. "*Codice di comportamento/codice etico*").

1.3.3. Codici di comportamento e codici etici

I codici di comportamento non vanno confusi, come spesso l'Autorità ha riscontrato, con i codici "etici", "deontologici" o comunque denominati. Questi ultimi hanno una dimensione "valoriale" e non disciplinare e sono adottati dalle amministrazioni al fine di fissare doveri, spesso ulteriori e diversi rispetto a quelli definiti nei codici di comportamento, rimessi alla autonoma iniziativa di gruppi, categorie o associazioni di pubblici funzionari. Essi rilevano solo su un piano meramente morale/etico. Le sanzioni che accompagnano tali doveri hanno carattere etico-morale e sono irrogate al di fuori di un procedimento di tipo disciplinare.

I codici di comportamento, invece, come già precisato, fissano doveri di comportamento che hanno una rilevanza giuridica che prescinde dalla personale adesione, di tipo morale, del funzionario ovvero dalla sua personale convinzione sulla bontà del dovere. Essi vanno rispettati in quanto posti dall'ordinamento giuridico e, a prescindere dalla denominazione attribuita da ogni singola amministrazione al proprio codice, ad essi si applica il regime degli effetti e delle responsabilità conseguenti alla violazione delle regole comportamentali, previsto dall'art. 54, co. 3 del d.lgs. 165/2001.

1.3.4. La vigilanza di ANAC

La vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia dei codici di comportamento delle amministrazioni è rimessa all'Autorità ai sensi del combinato disposto dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001, dell'art 1, co. 2, lett. d) della l. 190/2012, ed infine, dell'art. 19, co. 5, del d.l. 90/2014.

Si rammenta che **la mancata adozione dei codici di comportamento** da parte delle amministrazioni è trattata dall'Autorità in sede di procedimento per **l'irrogazione delle sanzioni previste all'art. 19, co. 5, del d.l. 90/2014**, di cui al Regolamento del 7 ottobre *2014 per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità per la mancata adozione dei PTPC e dei codici di comportamento.*

1.4. Conflitto di interessi

La tutela anticipatoria di fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso la individuazione e la gestione del conflitto di interessi. La situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente

o indirettamente. Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria[19].

Occorre tener presente che le disposizioni sul conflitto di interessi, nel prosieguo specificate, fanno riferimento a **un'accezione ampia** attribuendo rilievo a qualsiasi posizione che potenzialmente possa minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale. Pertanto alle situazioni palesi di **conflitto di interessi reale e concreto**, che sono quelle esplicitate all'art. 7 e all'art. 14 del d.P.R. n. 62 del 2013, si aggiungono quelle di **potenziale conflitto** che, seppure non tipizzate, potrebbero essere idonee a interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici e inquinare l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale del potere pubblico.

Un'altra ipotesi di conflitto di interessi può presentarsi nei casi in cui il conferimento di una carica nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato regolati, finanziati e in controllo pubblico sia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 e tuttavia configuri una situazione di **conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente, cd. strutturale**, in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite. In altri termini, l'imparzialità nell'espletamento dell'attività amministrativa potrebbe essere pregiudicata in modo sistematico da interessi personali o professionali derivanti dall'assunzione di un incarico, pur compatibile ai sensi del d.lgs. 39/2013.

Il tema della gestione dei conflitti di interessi è espressione del principio generale di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Esso è stato affrontato dalla l. 190/2012, con riguardo sia al personale interno dell'amministrazione/ente sia a soggetti esterni destinatari di incarichi nelle amministrazioni/enti, mediante norme che attengono a diversi profili quali:

- l'astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi;
- le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso enti privati in controllo pubblico, disciplinate dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 (cfr. *infra* § 1.5. "*Le inconferibilità/incompatibilità di incarichi*");
- l'adozione dei codici di comportamento (cfr. *infra* § 1.3. "*I doveri di comportamento*");
- il divieto di *pantouflage* (cfr. *infra* § 1.8. "*Divieti post-employment*");
- l'autorizzazione a svolgere incarichi extra istituzionali (cfr. *infra* § 1.7. "*Gli incarichi extraistituzionali*");
- l'affidamento di incarichi a soggetti esterni in qualità di consulenti ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 (cfr. *infra* § 1.7. "*Gli incarichi extraistituzionali*").

Di seguito si forniscono indicazioni di carattere generale, rinviando per gli istituti specifici sopra ricordati ai rispettivi approfondimenti nel presente PNA.

[19] Cfr. Cons. Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 667 del 5 marzo 2019 sullo schema di linee guida di ANAC aventi ad oggetto *«individuazione e gestione dei conflitti di interessi nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici»,* in attuazione dell'art. 213, co. 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

1.4.1. Astensione del dipendente in caso di conflitti di interessi

In merito all'astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi, si evidenzia che con l'art.1, co. 41, della l. 190/2012 è stato introdotto nella legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241) **l'obbligo di astensione** in capo al responsabile del procedimento o al titolare dell'ufficio competente ad effettuare valutazioni, a predisporre atti endoprocedimentali e ad assumere il provvedimento finale nel caso in cui si trovi in una situazione di conflitto, anche potenziale, di interesse.

Tale disposizione, contenuta all'art. **6-*bis* "*conflitto di interessi*"** della l. 241/1990, ha una valenza prevalentemente deontologico-disciplinare e diviene principio generale di diritto amministrativo che non ammette deroghe ed eccezioni.

I soggetti che ritengono di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, hanno il dovere di segnalarlo. La finalità di prevenzione si attua mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione o atto endoprocedimentale del titolare dell'interesse che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e contro interessati sono portatori.

La materia del conflitto di interessi è, inoltre, **trattata nel Regolamento recante il "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici"**, emanato con il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, sopra citato. In particolare, **l'art. 6 rubricato "*Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interessi*"** prevede per il dipendente l'obbligo di comunicare al dirigente, all'atto di assegnazione all'ufficio, rapporti intercorsi negli ultimi tre anni con soggetti privati in qualunque modo retribuiti.

La comunicazione del dipendente riguarda anche i rapporti intercorsi o attuali dei parenti o affini entro il secondo grado, del coniuge o del convivente con soggetti privati. Il dipendente è tenuto a specificare, altresì, se i soggetti privati abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, con riferimento alle questioni a lui affidate.

L'art. 6 stabilisce inoltre per il dipendente l'obbligo di astensione dallo svolgimento di attività in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado.

L'art. 7 del codice di comportamento contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interessi e una norma di chiusura di carattere generale riguardante le "*gravi ragioni di convenienza*" che comportano l'obbligo di astensione, in sintonia con quanto disposto per l'astensione del giudice all'art. 51 c.p.c..

Più nel dettaglio l'art. 7 dispone che «*il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti , associazioni anche non*

riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza».

Ciò vuol dire che, **ogni qual volta** si configurino le descritte situazioni di conflitto di interessi, **il dipendente** è tenuto a una **comunicazione** tempestiva al **responsabile dell'ufficio di appartenenza** che valuta nel caso concreto la sussistenza del conflitto.

Il d.P.R. n. 62/2013 prevede un'ulteriore ipotesi di conflitto di interessi all'art. 14 rubricato "*Contratti ed altri atti negoziali*" che appare come una specificazione della previsione di carattere generale di cui all'art. 7 sopra citato. In particolare, il comma 2 dell'art. 14 dispone l'obbligo di astensione del dipendente nel caso in cui l'amministrazione concluda accordi con imprese con cui il dipendente stesso abbia stipulato contratti a titolo privato (ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 del codice civile) o ricevuto altre utilità nel biennio precedente. Il dipendente si *"astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo verbale scritto di tale astensione da conservare agli atti dell'ufficio"*.

Sebbene la norma sembri configurare un'ipotesi di conflitto di interessi configurabile in via automatica, si ritiene opportuno che il dipendente comunichi la situazione di conflitto al dirigente/superiore gerarchico che decide sull'astensione in conformità a quanto previsto all'art. 7 del d.P.R. 62/2013. Si rammenta, peraltro, che uno specifico obbligo di informazione a carico del dipendente è previsto nel caso in cui stipuli contratti a titolo privato con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, finanziamento e assicurazione, per conto dell'amministrazione (art. 14, co. 3, del d.P.R. 62/2013).

I codici di comportamento che le singole amministrazioni sono tenute ad adottare, in conformità al predetto regolamento, devono disporre i medesimi obblighi, tenendo conto altresì della necessità di contestualizzare le relative disposizioni alle funzioni e competenze proprie dell'amministrazione.

Si rammenta che **le violazioni del codice di comportamento sono fonte di responsabilità disciplinare** accertata in esito a un procedimento disciplinare, con sanzioni applicabili in base ai principi di gradualità e proporzionalità, ai sensi dell'art. 16 del d.P.R. n. 62/2013, fatte salve eventuali ulteriori responsabilità civili, penali o contabili o amministrative.

La segnalazione del conflitto di interessi, con riguardo sia ai casi previsti all'art. 6-*bis* della l. 241 del 1990 sia a quelli disciplinati dal codice di comportamento, deve essere tempestiva e indirizzata al dirigente o al superiore gerarchico o, in assenza di quest'ultimo, all'organo di indirizzo, che, esaminate le circostanze, valuta se la situazione rilevata realizza un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Visto anche il riferimento alle *gravi ragioni di convenienza* che possono determinare il conflitto di interessi, è necessario che il dirigente/ superiore gerarchico verifichi in concreto se effettivamente l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione possano essere messi in pericolo. La relativa decisione in merito deve essere comunicata al dipendente. Tale valutazione in capo al dirigente o al superiore gerarchico circa la sussistenza di un conflitto di interessi, appare necessaria anche nella fattispecie di cui all'art. 14, sebbene la norma sembri prevedere un'ipotesi di astensione automatica.

Alla luce di quanto sopra, giova sottolineare che **ANAC non ha poteri di valutazione dell'esistenza di concreti conflitti di interessi**, ma solo quelli di fornire indirizzi generali

sull'applicazione della normativa. **Spetta**, invece, **all'amministrazione la verifica della sussistenza di situazioni di conflitto di interessi**, come sopra evidenziato.

Nell'ambito dell'attività di indirizzo e vigilanza per la individuazione e la gestione del fenomeno del conflitto di interessi, l'Autorità ha fornito alcune **indicazioni operative** di seguito elencate.

- Nei casi in cui il funzionario debba astenersi, tale astensione riguarda tutti gli atti del procedimento di competenza del funzionario interessato (cfr. delibera n. 1186 del 19 dicembre 2018).

- L'Autorità ha anche prospettato la possibilità di considerare un **periodo di raffreddamento ai fini della valutazione della sussistenza di situazioni di conflitto di interessi**, nel caso in cui siano intercorsi rapporti con soggetti privati operanti in settori inerenti a quello in cui l'interessato svolge la funzione pubblica. Tenuto conto dell'assenza, nelle disposizioni legislative e normative vigenti, di indicazioni specifiche sui periodi temporali di astensione utili a determinare il venir meno di presunte situazioni di conflitto di interessi, si è ritenuto che l'arco temporale di due anni, previsto in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi ai sensi del d.lgs. 39/2013, sia utilmente applicabile anche per valutare l'attualità o meno di situazioni di conflitto di interessi (cfr. Delibera n. 321 del 28 marzo 2018).

- In tema di **imparzialità dei componenti delle commissioni di concorso per il reclutamento del personale o di selezione per il conferimento di incarichi**, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali e dei principi generali in materia di astensione e ricusazione del giudice (artt. 51 e 52 c.p.c.), applicabili anche nello svolgimento di procedure concorsuali, si è ritenuto che la situazione di conflitto di interessi tra il valutatore e il candidato presuppone una comunione di interessi economici di particolare intensità e che tale situazione si configura solo ove la collaborazione presenti i caratteri di stabilità, sistematicità e continuità tali da connotare un vero e proprio sodalizio professionale (cfr. delibera n. 209 del 1 marzo 2017, delibera n. 384 del 29 marzo 2017 e delibera n. 1186 del 19 dicembre 2018).

Si raccomanda alle amministrazioni di **individuare all'interno del PTPCT una specifica procedura di rilevazione e analisi delle situazioni di conflitto di interessi**, potenziale o reale.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, si suggerisce di prevedere nel Piano le seguenti attività:

- acquisizione e conservazione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP;
- monitoraggio della situazione, attraverso l'aggiornamento, con cadenza periodica da definire (biennale o triennale), della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, ricordando con cadenza periodica a tutti i dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate;
- esemplificazione di casistiche ricorrenti di situazioni di conflitto di interessi (ad esempio situazioni di conflitto di interessi dei componenti delle commissioni di concorso o delle commissioni di gara);
- chiara individuazione dei soggetti che sono tenuti a ricevere e valutare le eventuali situazioni di conflitto di interessi dichiarate dal personale (ad esempio, il responsabile dell'ufficio nei confronti del diretto subordinato);
- chiara individuazione dei soggetti tenuti a ricevere e a valutare le eventuali dichiarazioni di conflitto di interessi rilasciate dai dirigenti, dai vertici amministrativi e politici, dai consulenti o altre posizioni della struttura organizzativa dell'amministrazione;

- predisposizione di appositi moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi;
- attività di sensibilizzazione del personale al rispetto di quanto previsto in materia dalla l. 241 /1990 e dal codice di comportamento.

Le amministrazioni possono individuare nei PTPCT **ulteriori specifiche modalità** per la gestione del conflitto di interessi, in relazione alle peculiari funzioni e attività svolte. Potrebbero essere ad esempio individuati, con riferimento ai rapporti intercorsi o che intercorrano con soggetti privati/associazioni/organizzazioni, gli ambiti di attività ritenuti significativi ai fini delle eventuali ipotesi di insorgenza di conflitto di interessi.

Per quanto concerne **l'ipotesi di conflitto di interessi generalizzato, cd. strutturale**, come sopra descritto, si fa presente che **il conferimento dell'incarico deve essere apprezzato sotto il profilo dell'opportunità**, considerato che in materia di inconferibilità di incarichi la normativa va interpretata restrittivamente e, quindi, che l'esistenza di tale conflitto non è per legge ostativa al conferimento dell'incarico. Va tuttavia considerato che **il rimedio dell'astensione potrebbe rivelarsi non idoneo** a garantire lo svolgimento di un incarico nel rispetto del principio di imparzialità, poiché per risolvere la situazione di conflitto di interessi cd. strutturale sarebbe, di fatto, necessaria una ripetuta astensione con conseguente pregiudizio del funzionamento, del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa[20].

Si raccomanda pertanto alle amministrazioni/enti di prestare attenzione al rischio che possa determinarsi la fattispecie sopra accennata in vista del conferimento di un incarico. Tale valutazione va fatta e documentata dal soggetto/organo conferente, anche sulla base della verifica della dichiarazione rilasciata dal soggetto interessato, tenendo conto del contenuto dell'incarico da conferire e del tipo di attività che il soggetto interessato deve svolgere. Nel PTPCT è opportuno evidenziare in quale modo tali verifiche vengono svolte e prevederne un controllo a campione.

Nella parte speciale dell'Aggiornamento PNA 2017, Approfondimento "*Istituzioni Universitarie*", l'Autorità ha fornito indicazioni sul tema del conflitto di interessi e di attività extra-istituzionali per i docenti nelle università, tenuto conto delle notevoli peculiarità organizzative e funzionali che caratterizzano le istituzioni universitarie[21].
Per il conflitto di interessi nel settore sanitario, si rinvia alla parte speciale, Aggiornamento PNA 2015, Approfondimento II "*Sanità*" e PNA 2016 Approfondimento VII "*Sanità*" e alla delibera n. 358 del 29 marzo

[20] Cfr. delibera ANAC n. 431 del 6 aprile 2016.
[21] Con atto di indirizzo del 14 maggio 2018, adottato in collaborazione con ANAC, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha effettuato una ricognizione del complesso quadro normativo vigente e fornito chiarimenti su aspetti di incerta interpretazione per orientare il comportamento del personale accademico, nelle diverse attività attinenti alla ricerca e all'insegnamento. In esito anche alla vigilanza svolta dall'Autorità su segnalazione di casi, è emersa a volte una carenza nella regolamentazione interna delle università che disciplini l'obbligo di astensione in ambiti particolarmente delicati, quale quello dei concorsi universitari.
Le potenziali situazioni di conflitto di interessi con l'università di appartenenza vanno altresì valutate in concreto, anche laddove, previa autorizzazione, è ammesso lo svolgimento di attività esterne. Al riguardo, può citarsi l'esempio dei professori a tempo pieno che possono svolgere compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti non aventi scopo di lucro (quali ad esempio, associazioni e fondazioni), ai sensi dell'art. 6, co. 10, della legge n. 240 del 2010. Nel rinviare alle osservazioni espresse dal MIUR nell'atto di indirizzo, si raccomanda di prevedere nei codici etici e nei codici di comportamento puntuali disposizioni, al fine di evitare di incorrere in situazioni di conflitto di interessi reale o anche solo potenziale.

2017 recante le linee guida per l'adozione dei codici di comportamento negli enti del servizio sanitario regionale.

Per quanto riguarda **il tema della tutela dell'imparzialità dell'azione amministrativa nei casi di conferimento di incarichi a consulenti**, si sottolinea che l'art. 53 del d.lgs. 165 del 2001, come modificato dalla l. 190 del 2012, per il quale si rinvia al seguente § 1.7., impone espressamente all'amministrazione di effettuare una previa verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Al riguardo, si richiama anche l'art. 15 del d.lgs. 33/2013, che, con riferimento agli incarichi di collaborazione e di consulenza, prevede espressamente l'obbligo di pubblicazione dei dati concernenti gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, 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.

La **verifica della insussistenza di situazioni di conflitto di interessi ai fini del conferimento dell'incarico di consulente** risulta coerente con l'art. 2 del d.P.R. n. 62 del 2013, laddove è stabilito che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001 estendono gli obblighi di condotta previsti dal codice di comportamento (e dunque anche la disciplina in materia di conflitto di interessi), per quanto compatibili, anche a tutti i collaboratori o consulenti, a qualunque titolo e qualunque sia la tipologia di contratto o incarico, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche.

Si raccomanda pertanto alle **amministrazioni di prevedere nei PTPCT adeguate misure relative all'accertamento dell'assenza di conflitti di interessi con riguardo ai consulenti** quali ad esempio:

- predisposizione di un modello di dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, con l'indicazione dei soggetti (pubblici o privati) presso i quali l'interessato ha svolto o sta svolgendo incarichi/attività professionali o abbia ricoperto o ricopra cariche;
- rilascio della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte del diretto interessato, prima del conferimento dell'incarico di consulenza;
- aggiornamento, con cadenza periodica da definire (anche in relazione alla durata dell'incarico di consulenza) della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- previsione di un dovere dell'interessato di comunicare tempestivamente la situazione di conflitto di interessi insorta successivamente al conferimento dell'incarico;
- individuazione del soggetto competente ad effettuare la verifica delle suddette dichiarazioni (es. organo conferente l'incarico o altro Ufficio);
- consultazione di banche dati liberamente accessibili ai fini della verifica;
- acquisizione di informazioni da parte dei soggetti (pubblici o privati) indicati nelle dichiarazioni presso i quali gli interessati hanno svolto o stanno svolgendo incarichi/attività professionali o abbiano ricoperto o ricoprano cariche, previa informativa all'interessato;
- audizione degli interessati, anche su richiesta di questi ultimi, per chiarimenti sulle informazioni contenute nelle dichiarazioni o acquisite nell'ambito delle verifiche;

- controllo a campione da parte del RPCT della avvenuta verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e della relativa pubblicazione delle stesse ai sensi dell'art. 53, co. 14, d.lgs. 165/2001.

La conservazione delle dichiarazioni e della documentazione relativa all'accertamento deve naturalmente essere fatta tenendo conto della disciplina in materia di tutela dei dati personali.

1.4.2. Il conflitto di interessi nel codice dei contratti pubblici

Alle fonti normative in materia di conflitto di interessi sopra indicate, sono state aggiunte specifiche disposizioni in materia all'art. 42 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante il Codice dei contratti pubblici, al fine di contrastare fenomeni corruttivi nello svolgimento delle procedure di affidamento degli appalti e concessioni e garantire la parità di trattamento degli operatori economici. Si tratta di una novità assoluta, la cui *ratio* va ricercata nella volontà di disciplinare il conflitto di interessi in un ambito particolarmente esposto al rischio di interferenze, a tutela del principio di concorrenza e del prestigio della pubblica amministrazione

L'ipotesi del conflitto di interessi è stata descritta avendo riguardo alla necessità di assicurare l'indipendenza e la imparzialità nell'intera procedura relativa al contratto pubblico, qualunque sia la modalità di selezione del contraente. La norma ribadisce inoltre l'obbligo di comunicazione all'amministrazione/stazione appaltante e di astensione per il personale che si trovi in una situazione di conflitto di interessi.

In particolare al primo comma, l'art. 42 del codice dei contratti pubblici richiede alle stazioni appaltanti la previsione di misure adeguate per contrastare frodi e corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interessi nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici. La funzione della norma è quella di evitare che l'amministrazione aggiudicatrice si lasci guidare, nella scelta del contraente, da considerazioni estranee all'appalto, accordando la preferenza a un concorrente unicamente in ragione di particolari interessi soggettivi.

Al secondo comma, la disposizione offre una definizione di conflitto di interessi con specifico riferimento allo svolgimento delle procedura di gara, chiarendo che la fattispecie si realizza quando il personale di una stazione appaltante o un prestatore di servizi che intervenga nella procedura con possibilità di influenzarne in qualsiasi modo il risultato, abbia direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può minare la sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione del contratto. A titolo esemplificativo, la norma indica le situazioni che determinano l'obbligo di astensione previste dall'art. 7 del d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62, sopra riportate.

Il rimedio individuato dal citato art. 7 nel caso in cui si verifichi il rischio di un possibile conflitto di interessi consiste nell'obbligo di comunicazione alla stazione appaltante e nell'obbligo di astensione dal partecipare alla procedura, pena la responsabilità disciplinare del dipendente pubblico e fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale. Giova ricordare, in proposito, anche l'art. 14 del d.P.R. 62/2013.

La disposizione in esame va coordinata con l'art. 80, co. 5, lett. d) del codice dei contratti pubblici secondo cui l'operatore economico è escluso dalla gara quando la sua partecipazione determini una situazione di conflitto di interessi ai sensi dell'art. 42, co. 2, del codice dei contratti pubblici che non sia diversamente risolvibile.

Vista la rilevanza degli interessi coinvolti nel settore degli appalti pubblici, area considerata fra le più esposte a rischio di fenomeni corruttivi, l'Autorità, nell'ambito dei poteri attribuiti dall'art. 213 del codice, ha ritenuto di dedicare un approfondimento sul tema nella delibera n. 494 del 5 giugno 2019 recante le «*Linee guida per l'individuazione e la gestione dei conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici*», ai sensi del citato art. 42 del d.lgs. 50 del 2016, cui si rinvia.

Le Linee guida, che hanno natura non vincolante per i destinatari, sono state predisposte con **l'obiettivo di agevolare le stazioni appaltanti** nell'attività di individuazione, prevenzione e risoluzione dei conflitti di interessi nelle procedure di gara favorendo la standardizzazione dei comportamenti e la diffusione delle buone pratiche, **avendo a mente l'esigenza di evitare oneri eccessivi per le amministrazioni** e i soggetti chiamati a operare nelle procedure di affidamento di contratti pubblici e di garantire imparzialità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

1.5. Le inconferibilità/incompatibilità di incarichi

La disciplina dettata dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, concerne le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti, negli enti pubblici economici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, regolati e finanziati dalle pubbliche amministrazioni.

Il complesso intervento normativo si inquadra nell'ambito delle misure volte a garantire l'imparzialità dei funzionari pubblici, al riparo da condizionamenti impropri che possano provenire dalla sfera politica e dal settore privato. Le disposizioni del decreto tengono conto dell'esigenza di **evitare** che lo svolgimento di certe attività/funzioni possa agevolare la **precostituzione di situazioni favorevoli** al fine di ottenere incarichi dirigenziali e posizioni assimilate e, quindi, comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita. La legge ha anche valutato in via generale che il contemporaneo svolgimento di alcune attività potrebbe generare il rischio di svolgimento imparziale dell'attività amministrativa costituendo un terreno favorevole a illeciti scambi di favori.

Il legislatore ha inoltre stabilito i requisiti di onorabilità e moralità richiesti per ricoprire incarichi dirigenziali e assimilati fissando all'art. 3 del d.lgs. 39/2013 il divieto ad assumere incarichi in caso di sentenza di condanna anche non definitiva per reati contro la pubblica amministrazione. La durata della inconferibilità può essere perpetua o temporanea, in relazione all'eventuale sussistenza della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici e alla tipologia del reato.

Gli incarichi rilevanti ai fini dell'applicazione del regime delle incompatibilità e inconferibilità sono gli incarichi dirigenziali interni ed esterni, gli incarichi amministrativi di vertice, di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico, le cariche in enti privati regolati o finanziati, i componenti di organo di indirizzo politico, come definiti all'art. 1 del d.lgs. 39/2013.

La violazione della disciplina comporta la **nullità degli atti di conferimento** di incarichi e la **risoluzione del relativo contratto** (art. 17 del d.lgs. 39/2013).

Ulteriori sanzioni sono previste a carico dei **componenti degli organi responsabili** della violazione, per i quali è stabilito il **divieto per tre mesi di conferire incarichi** (art. 18 del d.lgs. 39/2013).

Con riferimento ai casi di **incompatibilità**, è prevista la **decadenza dall'incarico** e la **risoluzione del relativo contratto**, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, da parte del RPCT, dell'insorgere della causa della incompatibilità, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 39/2013.

L'Autorità ha fornito alcune specifiche indicazioni in merito al **ruolo e alle funzioni del RPCT** nonché all'attività di vigilanza di ANAC sul rispetto della disciplina con la Delibera n. 833 del 3 agosto 2016 «*Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento di ANAC in caso di incarichi inconferibili e incompatibili*», cui si rinvia.

- *La dichiarazione di insussistenza delle situazioni di inconferibilità e incompatibilità*

L'art. 20 del d.lgs. 39/2013 pone in capo all'interessato l'obbligo di rilasciare, **all'atto di nomina**, una dichiarazione sulla insussistenza delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità previste dallo stesso decreto. Tale dichiarazione è condizione di efficacia dell'incarico (art. 20, co. 4).

Nelle Linee guida del 2016 su richiamate è stato, peraltro, già evidenziato che «*tale dichiarazione non vale ad esonerare chi ha conferito l'incarico dal dovere di accertare, nel rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità di cui al citato art. 97 Cost., i requisiti necessari alla nomina, ovvero, per quanto qui rileva, l'assenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità in capo al soggetto che si vuole nominare. In altre parole, l'amministrazione conferente è tenuta ad usare la massima cautela e diligenza nella valutazione della dichiarazione richiesta all'art.20, in quanto non è escluso che questa sia mendace, e ciò anche a prescindere dalla consapevolezza del suo autore circa la sussistenza di una delle cause di inconferibilità o di incompatibilità*».

Considerato che la dichiarazione sull'insussistenza di una delle cause di inconferibilità costituisce **condizione di efficacia dell'incarico**, l'Autorità nelle stesse Linee guida sopra richiamate (Delibera n. 833 del 2016) ha ritenuto «*altamente auspicabile che il procedimento di conferimento dell'incarico si perfezioni solo all'esito della verifica, da parte dell'organo di indirizzo e della struttura di supporto, sulla dichiarazione resa dall'interessato, da effettuarsi tenendo conto degli incarichi risultanti dal curriculum vitae allegato alla predetta dichiarazione e dei fatti notori comunque acquisiti*».

- *Misure nel PTPCT*

Si raccomanda alle amministrazioni/enti di **prevedere già nel PTPCT adeguate modalità di acquisizione, conservazione e verifica delle dichiarazioni** rese ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 39/2013 e di effettuare il monitoraggio delle singole posizioni soggettive, rivolgendo particolare attenzione alle situazioni di inconferibilità legate alle condanne per reati contro la pubblica amministrazione.

Nell'esperienza maturata dall'Autorità, **si è spesso riscontrato che la dichiarazione risulta acquisita in un momento successivo alla data di conferimento dell'incarico. Tale prassi non è conforme alla normativa.** Si richiama pertanto l'attenzione sulla necessità di inserire nel PTPCT una specifica misura volta a garantire che la dichiarazione sia acquisita tempestivamente, in tempo utile per le dovute verifiche ai fini del conferimento dell'incarico.

In particolare, ad integrazione di quanto evidenziato nelle Linee guida di cui alla Delibera n. 833 del 2016, tenuto conto dell'importanza di presidiare l'attività di conferimento degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli enti di diritto privato regolati, finanziati e in controllo pubblico, si ritiene necessario individuare all'interno del PTPCT una specifica procedura di conferimento degli incarichi, tale da garantire:

- la preventiva acquisizione della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità da parte del destinatario dell'incarico;
- la successiva verifica entro un congruo arco temporale, da predefinire;
- il conferimento dell'incarico solo all'esito positivo della verifica (ovvero assenza di motivi ostativi al conferimento stesso);
- la pubblicazione contestuale dell'atto di conferimento dell'incarico, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013, e della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, ai sensi dell'art. 20, co. 3, del d.lgs. 39/2013.

Nella rilevazione e gestione delle situazioni di inconferibilità e incompatibilità, le amministrazioni/enti prestano attenzione alle **verifiche** da svolgere **per il personale** assegnato temporaneamente ad amministrazione diversa da quella di appartenenza, mediante il collocamento **in comando o posizioni similari**, promuovendo un rapporto di leale collaborazione, ad esempio attraverso l'introduzione di un obbligo di richiesta di informazioni da parte dell'amministrazione/ente di destinazione e di un obbligo di comunicazione di situazioni di inconferibilità, da parte dell'amministrazione/ente di provenienza.

- *Il ruolo e i poteri del RPCT*

L'attività di **verifica** in materia di inconferibilità e incompatibilità è **rimessa prioritariamente al RPCT** che «*cura, anche attraverso le disposizioni del piano anticorruzione, che nell'amministrazione, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico siano rispettate le disposizioni del presente decreto sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi. A tale fine il responsabile contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui al presente decreto*» (art. 15 del d.lgs. 39/2013).

Il RPCT riveste, pertanto, nell'amministrazione/ente un ruolo essenziale nell'attuazione della disciplina, riconosciuto anche dal giudice amministrativo (al riguardo, cfr. Parte IV, § 8. "*Attività e poteri del RPCT*").

Nelle linee guida di cui alla Delibera n. 833 del 2016 si sottolinea che il legislatore ha attribuito al RPCT, che venga a conoscenza del conferimento di un incarico in violazione delle norme del d.lgs. 39/2013, il potere di avvio del procedimento di accertamento e di verifica della situazione di inconferibilità, di dichiarazione della nullità dell'incarico e il potere di applicare la sanzione inibitoria nei confronti dell'organo che ha conferito l'incarico.

L'Autorità ha poi precisato che la **sanzione inibitoria** che vieta all'organo conferente di affidare incarichi di propria competenza per un periodo pari a tre mesi non è automatica ma richiede **una previa valutazione dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa**.

I procedimenti di accertamento delle situazioni di inconferibilità e sanzionatori devono svolgersi nel rispetto del **principio del contraddittorio**, affinché sia garantita la partecipazione degli interessati.

- *Il ruolo e i poteri di ANAC*

Poteri di vigilanza e di accertamento sono anche attribuiti all'Autorità dall'art. 16 del d.lgs. 39/2013, ove al co. 1 si specifica che «*L'Autorità nazionale anticorruzione vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al presente decreto, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi*».

Al riguardo, si evidenzia che la **giurisprudenza amministrativa** ha escluso la natura meramente ricognitiva del potere riconosciuto ad ANAC dal citato art. 16, affermandone il carattere costitutivo-provvedimentale (cfr. Cons. Stato., Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126).

Più precisamente, è stato rilevato che il **potere di accertamento di ANAC si sostanzia in un *provvedimento di accertamento costitutivo di effetti giuridici*** e come tale impugnabile davanti al giudice amministrativo. ANAC, ove ritenga violate le disposizioni del d.lgs. 39/2013, **accerta la nullità** dell'atto di conferimento.

Pertanto, nell'ipotesi in cui l'Autorità, d'ufficio o a seguito di segnalazione, abbia attivato un procedimento di vigilanza e abbia accertato la non conferibilità dell'incarico, il **RPCT**, nell'esercizio delle prerogative attribuite ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013 nei termini sopra indicati, **adotta le iniziative derivanti dalla pronuncia di ANAC**.

Si evidenzia che in tale circostanza il RPCT non avvia un distinto e autonomo procedimento ma è tenuto a:

- comunicare al soggetto cui è stato conferito l'incarico la causa di inconferibilità accertata da ANAC e la nullità dell'atto di conferimento dell'incarico e del relativo contratto;
- adottare i provvedimenti conseguenti;
- contestare la causa di inconferibilità ai componenti dell'organo che ha conferito l'incarico e avviare il procedimento[22] nei loro confronti volto all'applicazione della sanzione inibitoria ai sensi dell'art. 18, co. 2, del d.lgs. 39/2013, tenendo presente che i medesimi componenti sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati;
- nel caso in cui la dichiarazione resa dall'interessato ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013 risulti mendace;
- avviare il procedimento ai fini dell'applicazione della sanzione di cui al co. 5 del medesimo articolo (inconferibilità di qualsiasi incarico disciplinato dal decreto per un periodo di 5 anni).

Si fa inoltre presente che l'Autorità, a seguito dell'attività di vigilanza e consultiva svolta in materia di inconferibilità e incompatibilità, ha rilevato alcune incongruenze o anomalie, formalizzate negli atti di segnalazione al Governo e al Parlamento n. 1 del 18 gennaio 2017 e n. 3 del 7 febbraio 2019, cui si rinvia.

Con riferimento all'atto di segnalazione n. 1 del 18 gennaio 2017, concernente la nozione di "*incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico*" ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. l) del d.lgs. n. 39/2013, l'Autorità ha sollecitato un intervento al legislatore volto a:

- eliminare, per la figura del presidente del consiglio di amministrazione, il riferimento alle deleghe gestionali dirette;
- estendere la disciplina dell'inconferibilità a tutte le posizioni negli organi di governo, includendovi anche i componenti degli organi collegiali (consigli di amministrazione o equivalenti, comunque denominati);
- estendere la disciplina dell'inconferibilità alla figura del direttore generale.

Per quanto concerne la valutazione delle deleghe gestionali dirette in capo al presidente, l'Autorità, con la delibera n. 373 dell'8 maggio 2019, ha avuto modo di chiarire che, nell'ambito degli enti pubblici ed enti privati in controllo pubblico, l'incarico di Presidente è sussumibile nella definizione di «incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico», di cui all' art. 1, co. 2 lett. l), del d.lgs. n. 39/2013 allorquando lo stesso sia dotato di deleghe gestionali dirette. In merito, anche se lo statuto non preveda espressamente il conferimento di deleghe gestionali in capo al Presidente, laddove al consiglio di amministrazione siano conferiti

[22] In merito all'applicazione della sanzione di cui all'art. 18 del d.lgs. 39/2013, si segnala che il giudice amministrativo ha osservato che «*l'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo si presume fino a che l'interessato, nel corso del procedimento sanzionatorio o nel corso del successivo giudizio, non fornisca la prova di aver agito senza colpa. … Da tale ordine di idee discende l'applicabilità, in astratto, dell'esimente della buona fede [..] ma soltanto quando sussistono elementi positivi idonei ad ingenerare nell'autore della violazione il convincimento della liceità della sua condotta e risulti che il trasgressore abbia fatto tutto quanto possibile per conformarsi al precetto di legge [..]*» (Cons. Stato, Sez, V, 14 gennaio 2019, n. 299).

poteri gestori, anche il Presidente, per il solo fatto di essere membro di tale consesso, risulta parimenti investito di tali poteri. (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n.126 dell'11.01.2018).

Al contrario, per escludere che il presidente sia titolare di deleghe gestionali dirette, non è sufficiente che i poteri gestori siano attribuiti al direttore generale o a figure assimilate mediante delega o procura, essendo tali atti, per loro natura, temporanei, revocabili e attribuiti *intuitu personae*. È stato in merito precisato che solo un'apposita previsione statutaria sui poteri del direttore generale o figure assimilate determina un assetto di governo societario stabile e continuativo (delibera n. 373 dell'8 maggio 2019).

Con riguardo all'atto di segnalazione n. 3 del 7 febbraio 2019, sulla fattispecie di inconferibilità di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali disciplinate all'art. 8 del d.lgs. n. 39/2013, l'Autorità ha suggerito al legislatore la modifica della previsione normativa, mediante l'inserimento, nella suddetta disposizione, di un'esimente analoga a quella contenuta all'art. 7, co. 3, del decreto, conformemente ai principi di ragionevolezza e di non discriminazione, al fine di escludere la fattispecie di inconferibilità ivi prevista nel caso in cui, all'atto della candidatura alle elezioni politiche, il dipendente pubblico sia già titolare di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali.

1.6. La prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici: l'art. 35-*bis* del d.lgs. 165 del 2001

Come già rilevato, la normativa in materia di prevenzione della corruzione ha previsto divieti a svolgere determinate attività avendo riguardo a condizioni soggettive degli interessati, nel solco delle misure che anticipano la tutela al momento di individuazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e a esercitare il potere nelle amministrazioni.

Disposizioni in particolare sono previste all'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001, introdotto dalla l. 190/2012, ove sono stabilite preclusioni a operare in settori esposti a elevato rischio corruttivo laddove l'affidabilità dell'interessato sia incisa da una sentenza di condanna, anche non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione.

Si evidenzia che **l'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001 presenta alcune analogie con l'art. 3 del d.lgs. 39/2013**, ai sensi del quale non possono essere conferiti gli incarichi ivi specificati in caso di sentenze di condanna, anche non passate in giudicato, per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale. Si ritiene pertanto opportuno riportare anche la disciplina dell'art. 3 citato al fine di rendere più evidenti le differenze fra le due norme in ordine all'ambito soggettivo, agli effetti e alla durata del tempo, come chiarito nel prosieguo.

Secondo la valutazione operata *ex ante* dal legislatore, i requisiti di onorabilità e moralità richiesti per le attività e gli incarichi di cui all'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001 e all'art. 3 del d.lgs. 39/2013, coincidono con l'assenza di precedenti penali, senza che sia consentito alcun margine di apprezzamento all'amministrazione (cfr. delibera n. 159 del 27 febbraio 2019; TAR Lazio, Sez. I, 11 giugno 2019, n. 7598).

Le limitazioni previste dalle citate disposizioni **non si** configurano come **misure sanzionatorie di natura penale o amministrativa**, **bensì** hanno **natura preventiva** e mirano a evitare che i principi di imparzialità e buon andamento dell'agire amministrativo siano o possano apparire pregiudicati a causa di precedenti comportamenti penalmente rilevanti, proprio con riguardo ai reati contro la p.a. Da ciò consegue che i divieti previsti dall'art. 3 d.lgs. 39/2013 e dall'art. 35-*bis* **non soggiacciono al principio di irretroattività** di cui al combinato disposto degli artt. 25, co. 2, Cost. e 2, co. 1, c.p.[23]

Passando all'esame delle disposizioni, **si evidenzia che l'art. 35-*bis*** del d.lgs. 165/2001 si **rivolge alle pubbliche amministrazioni** di cui **all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.**

In merito **all'ambito oggettivo**, l'art. 35-*bis* prevede, per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, il divieto:

- di far parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- di essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici o privati;
- di far parte di commissioni di gara per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Si evidenzia, peraltro, che il codice dei contratti pubblici, nel disciplinare le commissioni giudicatrici, richiama espressamente l'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001 (art. 77, co. 6, del d.lgs. 50 del 2016). La nomina in contrasto con l'art. 35-*bis* determina la illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento.

L'art. 35-*bis* prevede, dunque, ipotesi interdittive allo svolgimento di determinate attività per qualsiasi dipendente, quale che sia la qualifica giuridica, condannato, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

[23] Sul punto la Corte Costituzionale, con sentenza n. 236/2015, qualificando come cautelare e non sanzionatoria la norma di cui all'art. 11, co. 1, lett. a), del d.lgs. 235/2012, ha ritenuto irrilevante la censura di illegittimità costituzionale sollevata con riferimento a tale disposizione per violazione del principio di irretroattività.
Seguendo tale interpretazione l'Autorità, pronunciatasi espressamente sull'efficacia nel tempo delle norme sulle inconferibilità e incompatibilità di cui all'art. 3 del d.lgs. 39/2013, ha concluso che «*la circostanza che la condanna sia stata pronunciata prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 39/2013 non rileva ai fini dell'applicazione della disciplina dell'inconferibilità; infatti l'art. 3 del d.lgs. 39/2013 si applica anche ad [...] un incarico dirigenziale conferito prima del 4 maggio 2013, [...] tale preclusione rappresentando non un effetto penale o una sanzione accessoria alla condanna, bensì un effetto di natura amministrativa che, in applicazione della disciplina generale dettata dall'art. 11 delle preleggi sull'efficacia della legge nel tempo, regola naturaliter le procedure amministrative che si dispieghino in un arco di tempo successivo (Cons. Stato, Sez. V, 6 febbraio 2013, n. 695 [...]*» (orientamento n. 71/2014 e delibera n. 166/2015).
Alla medesima conclusione circa la natura cautelare e non punitivo-afflittiva e della conseguente inapplicabilità del principio di irretroattività deve giungersi anche con riferimento ai divieti di cui all'art. 35-*bis* d.lgs. 165/2001, disposizione che, come più volte riconosciuto dall'Autorità, condivide con l'art. 3 d.lgs. 39/2013 la medesima *ratio* di prevenzione della corruzione, pur differendo da quest'ultima in ordine ed effetti e durata del tempo.

La durata illimitata della inconferibilità, di cui all'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001, ha dato luogo a perplessità, in merito alle quali l'Autorità si è riservata di inoltrare una segnalazione a Governo e Parlamento (cfr. delibera 215/2019 e *infra* § 1.2. "*La rotazione straordinaria*").

Ove la causa di divieto intervenga **durante lo svolgimento di un incarico o l'espletamento delle attività di cui all'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001,** il RPCT non appena ne sia a conoscenza provvede tempestivamente a informare gli organi competenti della circostanza sopravvenuta ai fini della sostituzione o dell'assegnazione ad altro ufficio.

L'art. 3 del d.lgs. 39/2013, *Inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione*, dispone **il divieto a ricoprire incarichi dirigenziali e assimilati** ove siano intervenute condanne per reati contro la pubblica amministrazione, come già evidenziato nel precedente § 1.5. La durata della inconferibilità può essere **perpetua o temporanea**, in relazione all'eventuale sussistenza della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici e alla tipologia del reato.

La disposizione ha come destinatari, a differenza dell'art. 35-*bis* sopra illustrato, non solo le **pubbliche amministrazioni** di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, ma anche gli **enti pubblici economici** e gli **enti di diritto privato in controllo pubblico**.

Gli atti e i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni incorrono nella sanzione della **nullità** ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 39 del 2013. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le specifiche sanzioni previste dall'art. 18 del decreto (cfr. *infra* § 1.5. "*Le inconferibilità/incompatibilità di incarichi*").

Si sottolinea che la preclusione disposta all'art. 3 del d.lgs. 39/2013 opera in presenza di sentenza, ivi compresi i casi di patteggiamento, per reati contro la pubblica amministrazione, anche se la sentenza non è divenuta irrevocabile, quindi anche nel caso di condanna da parte del Tribunale. La causa ostativa viene meno ove venga pronunciata per il medesimo reato una sentenza di assoluzione anche non definitiva.

Se la situazione di inconferibilità disciplinata all'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013 si appalesa nel corso dello svolgimento dell'incarico, il **RPCT** nell'esercizio dei poteri attribuiti ai sensi dell'art. 15 del decreto (cfr. Parte IV, § 8. "*Attività e poteri del RPCT*") **deve effettuare la contestazione** nei confronti dell'interessato e lo stesso deve essere rimosso dall'incarico o assegnato ad altro ufficio.

Per quanto riguarda l'art. 3 del d.lgs. 39/2013, si rinvia in ogni caso al richiamato § 1.5. "*Inconferibilità e incompatibilità di incarichi*".

Ai fini dell'applicazione dell'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 3 del d.lgs. 39/2013 sopra riportati, le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti a prevedere **nei PTPCT** o nelle misure di prevenzione della corruzione integrative del "modello 231", le verifiche della sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di contratti pubblici o di commissioni di concorso, anche al fine di evitare le conseguenze della illegittimità dei provvedimenti di nomina e degli atti eventualmente adottati (cfr. Tar Lazio, Sez. I, n. 7598/2019, cit.);
- all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001;
- all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi specificati all'art. 3 del d.lgs. 39/2013.

Con riferimento alle ipotesi di cui all'art. 3 del d.lgs. 39/2013, si rinvia alle indicazioni formulate nel precedente § 1.5. in merito all'obbligo dell'interessato di rendere una dichiarazione sulla insussistenza delle cause di inconferibilità, previsto all'art. 20 del d.lgs. 39/2013. La dichiarazione è da intendersi sostitutiva di certificazione ai sensi dell'art. 46 del d.P.R. 445/2000.

Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, l'amministrazione ovvero l'ente pubblico economico ovvero l'ente di diritto privato in controllo pubblico:

- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione,
- applica le misure previste dall'art. 3 del d.lgs. 39/2013,
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

Si raccomanda alle pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico di:

- impartire direttive interne per effettuare i controlli sui precedenti penali e per le determinazioni conseguenti in caso di esito positivo del controllo;
- impartire direttive interne affinché negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento;
- adottare gli atti necessari per adeguare i propri regolamenti sulla formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di concorso.

1.7. Gli incarichi extraistituzionali

L'art. 53 del d.lgs. 165/2001 disciplina lo svolgimento di incarichi e prestazioni non compresi nei doveri d'ufficio da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, nonché del personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del decreto.

In via generale i dipendenti pubblici con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato non possono intrattenere altri rapporti di lavoro dipendente o autonomo o svolgere attività che presentano i caratteri dell'abitualità e professionalità o esercitare attività imprenditoriali, secondo quanto stabilito agli articoli 60 e seguenti del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, *Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato.*

La possibilità per i dipendenti pubblici di svolgere incarichi retribuiti conferiti da altri soggetti pubblici o privati è regolata dalle disposizioni dell'art. 53 che prevede un **regime di autorizzazione** da parte dell'amministrazione di appartenenza, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati che tengano conto della specifica professionalità e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò allo **scopo di evitare** che le attività extra istituzionali **impegnino** eccessivamente **il dipendente a danno dei doveri d'ufficio** o che possano **interferire con i compiti istituzionali**.

La l. 190/2012 è intervenuta a modificare l'art. 53 in ragione della connessione con il sistema di prevenzione della corruzione ove si consideri che lo svolgimento di incarichi extraistituzionali può determinare situazioni idonee a **compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa per favorire interessi contrapposti a quelli pubblici affidati alla cura del dirigente o funzionario.**

È stato pertanto aggiunto ai criteri per il rilascio dell'autorizzazione quello volto a **escludere** espressamente **situazioni di conflitto**, anche potenziale, **di interessi**, che possano pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite (art. 53, co. 5 e 7).

Il rilievo delle disposizioni dell'art. 53 ai fini della prevenzione della corruzione emerge anche considerando che il legislatore ha previsto una specifica **misura di trasparenza all'art. 18 del d.lgs. 33/2013**, ai sensi del quale le amministrazioni sono tenute a pubblicare i dati relativi agli incarichi conferiti o **autorizzati ai propri dipendenti**, con l'indicazione della durata e del **compenso spettante**. Si rammenta che la portata applicativa degli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013 è più ampia di quella del regime autorizzatorio degli incarichi contenuto nel d.lgs. 165/2001, essendo rivolta non solo alle pubbliche amministrazioni ma anche agli enti pubblici economici e agli enti di diritto privato specificati all'art. 2-*bis* dello stesso decreto.

Un'ulteriore modifica apportata dalla l. 190/2012 riguarda la previsione di appositi regolamenti (da adottarsi su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'art. 17, co. 2, della l. 400/1988) con cui individuare, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche (art. 53, co. 3-*bis*)[24].

Il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione **anche l'attribuzione di incarichi gratuiti**, ai quali è esteso l'obbligo per le amministrazioni di comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica (art. 53, co. 12).

[24] Al fine di supportare le amministrazioni nell'applicazione della normativa in materia di svolgimento di incarichi da parte dei dipendenti e di orientare le scelte in sede di elaborazione dei regolamenti e degli atti di indirizzo, il tavolo tecnico a cui hanno partecipato il Dipartimento della funzione pubblica, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI e l'UPI, avviato ad ottobre 2013, in attuazione di quanto previsto dall'intesa sancita in Conferenza unificata il 24 luglio 2013, ha formalmente approvato il documento contenente *«Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti»*.

Resta comunque estraneo al regime di autorizzazione l'espletamento degli incarichi menzionati nelle lettere da a) ad f-*bis*) del co. 6 dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001, per i quali il legislatore ha compiuto a priori una valutazione di non incompatibilità.

È inoltre disciplinata esplicitamente un'ipotesi di responsabilità erariale per il caso di mancato versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, con espressa indicazione della competenza giurisdizionale della Corte dei conti (art. 53, co. 7-*bis*).

Alla disciplina prevista all'art. 53 del d.lgs. 165/2001 si aggiungono le prescrizioni contenute in altra normativa. Si segnala, in particolare, la disposizione contenuta nel comma 58-*bis* dell'art. 1 della l. 662/1996, che stabilisce: «*Ferma restando la valutazione in concreto dei singoli casi di conflitto di interessi, le amministrazioni provvedono, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, ad indicare le attività che in ragione della interferenza con i compiti istituzionali, sono comunque non consentite ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno*».

Si raccomanda alle amministrazioni di:

- dare evidenza nel PTPCT del regolamento adottato ai sensi dell'art. 53, co. 3-*bis*, del d.lgs. 165/2001 o di altro atto che disponga in merito agli incarichi vietati e ai criteri per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra istituzionali (le regioni e gli enti locali procedono all'adozione della relativa regolamentazione nell'esercizio della propria competenza normativa, nel rispetto di quanto stabilito in sede di intesa in Conferenza Unificata sancita il 24 luglio 2013);
- effettuare una rilevazione delle richieste più frequenti di incarichi extraistituzionali e definire chiaramente una procedura per la presentazione della richiesta e il rilascio dell'autorizzazione, dandone conto nel PTPCT;
- valutare, nell'ambito dell'istruttoria relativa al rilascio dell'autorizzazione, al di là della formazione di una *black list* di attività precluse, la possibilità di svolgere incarichi anche in ragione dei criteri di crescita professionale, culturale e scientifica nonché di valorizzazione di un'opportunità personale che potrebbe avere ricadute positive sullo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie da parte del dipendente.

Si fa presente che il tema del conferimento degli incarichi è stato affrontato dall'Autorità con riferimento a specifici settori, quali: parte speciale Aggiornamento PNA 2015, Approfondimento "***Sanità***"; parte speciale PNA 2016, Approfondimento "***Ordini professionali***"; Aggiornamento PNA 2017, Approfondimento "***Le Istituzioni Universitarie***" e "***Autorità di sistema portuale***"; parte speciale Aggiornamento PNA 2018 Approfondimento "***Agenzia fiscali***".

1.8. Divieti *post-employment (pantouflage)*

L'art. 1, co. 42, lett. l), della l. 190/2012 ha inserito all'art. 53 del d.lgs. 165/2001 il co. 16-*ter* che dispone il **divieto** per i **dipendenti** che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, **nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione** svolta attraverso i medesimi poteri. Si tratta di una disposizione di carattere generale, a differenza di norme speciali, che il

legislatore ha introdotto per alcune amministrazioni in ragione di compiti peculiari che le connotano (ad esempio, per le Agenzie fiscali v. d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 63 e d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, art. 49; per le Autorità di vigilanza nel settore bancario e assicurativo, Banca d'Italia, Consob e IVASS, v. legge 28 dicembre 2005, n. 262, art. 29-*bis)*.

La norma prevede, inoltre, in caso di violazione del divieto, specifiche conseguenze sanzionatorie che svolgono effetto nei confronti sia dell'atto sia dei soggetti. I contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli e i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione per i successivi tre anni e hanno l'obbligo di restituire compensi eventualmente percepiti.

La disposizione è **volta a scoraggiare comportamenti impropri del dipendente**, che facendo leva sulla propria posizione all'interno dell'amministrazione potrebbe **precostituirsi** delle situazioni **lavorative vantaggiose** presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Allo stesso tempo, il divieto è volto a **ridurre il rischio** che **soggetti privati** possano esercitare **pressioni** o condizionamenti sullo svolgimento dei **compiti istituzionali**, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

La formulazione della norma ha dato luogo a **dubbi interpretativi** riguardanti, in particolare, la delimitazione dell'ambito di applicazione, l'attività negoziale esercitata dal dipendente, i soggetti privati destinatari della stessa. Notevoli criticità sono state anche riscontrate con riferimento al soggetto competente all'accertamento della violazione e all'applicazione delle sanzioni previste dalla disciplina, attesa l'assenza di un'espressa previsione in merito che rischia di pregiudicare la piena attuazione della disciplina.

Si riportano di seguito alcuni **chiarimenti sull'applicazione dell'istituto**, alla luce dell'esperienza maturata dall'Autorità nell'esercizio della funzione consultiva.

- *Ambito di applicazione*

La disciplina sul divieto di *pantouflage* si applica innanzitutto ai **dipendenti delle pubbliche amministrazioni, individuate all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001**. Si osserva che una limitazione ai soli dipendenti con contratto a tempo indeterminato sarebbe in contrasto con la *ratio* della norma, volta a evitare condizionamenti nell'esercizio di funzioni pubbliche e sono pertanto da **ricomprendersi anche i soggetti** legati alla pubblica amministrazione da un **rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo** (cfr. parere ANAC AG/2 del 4 febbraio 2015).

Si evidenzia, inoltre, che il divieto per il dipendente cessato dal servizio di svolgere **attività lavorativa** o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati, è da intendersi riferito a **qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale** che possa instaurarsi **con i** medesimi **soggetti privati**, mediante l'assunzione a tempo determinato o indeterminato o l'affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi.

Tale linea interpretativa emerge chiaramente dalla disciplina sulle incompatibilità e inconferibilità di incarichi, laddove l'ambito di applicazione del divieto di *pantouflage* è stato ulteriormente definito. L'art. 21 del d.lgs. 39/2013 ha, infatti, precisato che ai fini dell'applicazione dell'art. 53, co. 16-*ter*, del d.lgs. 165/2001, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi considerati nel d.lgs. 39/2013, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico e l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

Si è inteso così **estendere la sfera dei soggetti assimilabili ai dipendenti pubblici**, rafforzando la finalità dell'istituto in argomento quale presidio del rischio corruttivo. Il riferimento ai dipendenti pubblici va, pertanto, inteso nel senso di ricomprendere **anche i titolari di incarichi indicati all'art. 21 del d.lgs. 39/2013**. Secondo una lettura in senso ampio della norma e coerentemente a quanto specificato all'art. 21 cit., si sottolinea che il divieto di *pantouflag*e è da riferirsi non solo ai dipendenti degli enti pubblici non economici (già ricompresi fra le pubbliche amministrazioni) ma **anche ai dipendenti degli enti pubblici economici**, atteso che il d.lgs. 39/2013 non fa distinzione fra le due tipologie di enti (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 126/2018 cit.).

- *Esercizio di poteri autoritativi e negoziali*

Il contenuto dell'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali costituisce **presupposto** per l'applicazione delle conseguenze sanzionatorie. A riguardo, l'Autorità si è pronunciata con delibere, orientamenti e pareri, allo scopo di risolvere le perplessità applicative emerse.

In primo luogo si osserva che i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce l'art. 53, co. 16-*ter*, cit., sono i **soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente**, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente.

Rientrano pertanto in tale ambito, a titolo esemplificativo, i **dirigenti**, i **funzionari** che svolgono **incarichi dirigenziali**, ad esempio ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000, **coloro che esercitano funzioni apicali** o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente (cfr. orientamento ANAC n. 2 del 4 febbraio 2015). Si intendono ricompresi i soggetti che ricoprono **incarichi amministrativi di vertice**, quali quelli di **Segretario generale**, **capo Dipartimento**, o **posizioni assimilate e/o equivalenti**. L'eventuale mancanza di poteri gestionali diretti non esclude che, proprio in virtù dei compiti di rilievo elevatissimo attribuiti a tali dirigenti, sia significativo il potere di incidere sull'assunzione di decisioni da parte della o delle strutture di riferimento. Per tali soggetti, la stessa Corte Costituzionale ha inteso rafforzare, rispetto ad altre tipologie di dirigenti, presidi di trasparenza anche in funzione di prevenzione della corruzione (Sentenza n. 20/2019).

Si è ritenuto, inoltre, che il rischio di precostituirsi situazioni lavorative favorevoli possa configurarsi anche in capo al **dipendente** che ha comunque avuto il **potere di incidere in maniera determinante sulla decisione** oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio, attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione (cfr. parere ANAC

AG/74 del 21 ottobre 2015 e orientamento n. 24/2015). Pertanto, il divieto di *pantouflage* si applica **non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento.**

L'Autorità ha avuto modo di chiarire che nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano sia i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la p.a. sia i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei **destinatari**.

Tenuto conto della finalità della norma, può ritenersi che fra i **poteri autoritativi e negoziali** sia da ricomprendersi l'adozione di atti volti a concedere in generale **vantaggi o utilità al privato**, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere (cfr. parere ANAC AG 2/2017 approvato con delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017).

- *Soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione*

Per quanto concerne i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i poteri negoziali e autoritativi, si ritiene che, al di là della formulazione letterale della norma che sembra riguardare solo società, imprese, studi professionali, la **nozione di soggetto privato debba essere la più ampia possibile**.

Sono pertanto da considerarsi anche i soggetti che, pur formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione, in quanto la loro esclusione comporterebbe una ingiustificata limitazione dell'applicazione della norma e una situazione di disparità di trattamento.

Occorre in ogni caso, come visto sopra, verificare in concreto se le funzioni svolte dal dipendente siano state esercitate effettivamente nei confronti del soggetto privato.

- *Sanzioni*

La formulazione delle disposizioni riguardanti il regime sanzionatorio ha sollevato molti dubbi interpretativi, in quanto non sono chiaramente identificati l'organo o l'autorità competente non solo ad accertare la violazione del divieto ma anche a garantire l'esecuzione degli effetti sanzionatori, tenendo conto anche della difficoltà per l'amministrazione di verificare il comportamento di un dipendente cessato dal servizio.

Le conseguenze della violazione del divieto di *pantouflage* attengono in primo luogo alla **nullità dei contratti conclusi** e degli **incarichi conferiti all'ex dipendente pubblico** dai soggetti privati indicati nella norma.

Inoltre il **soggetto privato** che ha concluso contratti di lavoro o affidato incarichi all'ex dipendente pubblico in violazione del divieto **non può stipulare contratti con la pubblica amministrazione**.

Come già chiarito nel bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014 adottato dall'Autorità, le pubbliche amministrazioni sono tenute a inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che il soggetto privato partecipante alla gara non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione

dell'art. 53, co. 16-*ter*, del d.lgs. n. 165/2001 (cfr. pareri ANAC AG/8/ del 18 febbraio 2015 e orientamento ANAC n. 2 del 4 febbraio 2015 cit.).

L'obbligo di rendere la predetta dichiarazione è stato ribadito nei bandi-tipo emanati dall'Autorità in attuazione del d.lgs. 50/2016, recante il codice dei contratti pubblici. Si rammenta che i bandi tipo sono vincolanti per le stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 71 dello stesso codice (fatte salve le parti espressamente indicate come "*facoltative*" che non riguardano certamente il possesso dei requisiti generali).

In particolare, nel bando tipo n. 1, approvato con delibera del 22 novembre 2017[25], § 6, è previsto che «*Sono esclusi dalla gara gli operatori economici per i quali sussistono cause di esclusione di cui all'art. 80 del Codice. Sono comunque esclusi gli operatori economici che abbiano affidato incarichi in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. del 2001 n. 165*». Il bando tipo specifica pertanto che il concorrente compila il documento di gara unico europeo-DGUE, di cui allo schema allegato al D.M. del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del 18 luglio 2016 o successive modifiche, rendendo la dichiarazione di insussistenza delle cause ostative alla partecipazione indicate al cit. par. 6, in conformità a quanto previsto all'art. 85 del codice. Il possesso del requisito generale relativo all'assenza di violazione del divieto di *pantouflage* è anche richiamato nella nota illustrativa del bando tipo, par. 3 e 9.

La **verifica** della dichiarazione resa dall'operatore economico è rimessa alla **stazione appaltante**.

Ulteriore misura sanzionatoria prevede **l'obbligo di restituzione dei compensi percepiti** e accertati per lo svolgimento dell'incarico[26].

- *Poteri dell'Autorità*

Per quanto riguarda le competenze dell'Autorità in materia, è **pacifica l'attività consultiva**, come evidenziato nel Regolamento del 7 dicembre 2018 «*per l'esercizio della funzione consultiva svolta dall'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei relativi decreti attuativi e ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, al di fuori dei casi di cui all'art. 211 del decreto stesso*».

In particolare, nel Regolamento si specifica che l'Autorità svolge la funzione consultiva «*con riferimento a fattispecie concrete, in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, con particolare riguardo alle problematiche interpretative e applicative della legge 6 novembre 2012, n. 190*

[25] Recante «*Schema di disciplinare di gara - Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo*».

[26] L'Autorità, in una istruttoria che ha portato ad accertare la violazione del divieto di cui all'art. 53, co. 16-*ter*, del d.lgs. 165/2001 (delibera n. 207 del 21 febbraio 2018), ha messo in luce la criticità connessa alla lacuna normativa che non consente di stabilire quale sia l'organo deputato a svolgere il procedimento per l'applicazione delle sanzioni. Una volta accertata l'effettiva violazione, nei sensi esposti dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 126/2018, ANAC non ha ulteriori poteri in merito al compimento degli atti conseguenti. Pertanto rimane problematico l'aspetto riguardante l'individuazione del soggetto cui spetta assumere la decisione finale sulla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti e sulla preclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di appalti pubblici, con conseguenti ripercussioni anche sulla la decorrenza certa degli effetti sanzionatori.

e dei suoi decreti attuativi» (art. 2), tra le quali quelle relative ai pareri facoltativi di cui all'art. 1, co. 2, lett. e), della legge 190/2012.

Con riferimento al *pantouflage*, nel Regolamento è stato precisato che i **soggetti legittimati a richiedere** all'Autorità di esprimersi in merito a tale fattispecie non **sono solo le amministrazioni dello Stato** e gli **enti pubblici nazionali**, ma anche tutti i **soggetti privati** destinatari dell'attività delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co, 2, d.lgs. 165/2001 che intendono conferire un incarico. L'Autorità, nello spirito di leale collaborazione con le istituzioni tenute all'applicazione della disciplina, ha ritenuto di poter comunque rendere pareri anche su richiesta di altri soggetti pubblici.

Quanto **all'attività di vigilanza** in materia di *pantouflage*, l'Autorità verifica **l'inserimento nei PTPCT** delle pubbliche amministrazioni di **misure adeguate** volte a prevenire tale fenomeno (cfr. *infra* § 4. "*le misure del PTPC*").

Giova sottolineare che la formulazione della normativa sopra illustrata ha dato luogo a **incertezze circa l'attribuzione ad ANAC dei poteri** di vigilanza **nei confronti dei soggetti privati** che violino il divieto di *pantouflage.*

Al riguardo occorre segnalare che la questione relativa ai poteri dell'Autorità in materia di *pantouflage* è stata di recente esaminata approfonditamente in esito al contenzioso scaturito dall'impugnativa della delibera ANAC n. 207/2018, con cui è stata accertata la violazione del divieto di cui all'art. 53, co. 16-*ter* del d.lgs. 165/2001, da parte del soggetto cessato dal rapporto di lavoro e della società che successivamente gli aveva affidato un incarico.

Il Consiglio di Stato, Sezione V, nella pronuncia del 29 ottobre 2019, n. 7411, riformando integralmente la sentenza appellata da ANAC, ha stabilito la competenza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di "incompatibilità successiva" di cui all'art. 53, co. 16-*ter*, del d.lgs. 165/2001, espressamente richiamato all'art. 21 del d.lgs. 39/2013.

I magistrati amministrativi hanno, inoltre, affermato che spettano all'Autorità Nazionale Anticorruzione i previsti poteri sanzionatori, essendo configurabile il nesso finalistico fra la norma assistita dalla sanzione amministrativa e le funzioni attribuite all'Autorità. ANAC, ad avviso del Consiglio di Stato, è il soggetto che ha il compito di assicurare, in sede di accertamento della nullità dei contratti sottoscritti dalle parti e di adozione delle conseguenti misure, il rispetto delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza.

L'intervento della sentenza citata è senza dubbio utile per superare alcune delle questioni interpretative a cui si è fatto cenno sopra. Tuttavia, ad avviso dell'Autorità, permangono dubbi, in particolare, sull'automaticità delle conseguenze derivanti dall'accertamento.

ANAC si riserva, comunque, di adeguare il Regolamento di vigilanza del 29 marzo 2017, all'orientamento espresso dal Consiglio di Stato (cfr. Comunicato del Presidente del 30 ottobre 2019).

➢ *Le misure nel PTPCT*

Le amministrazioni adottano misure adeguate per garantire l'attuazione della disposizione sul *pantouflage*.

Si raccomanda, in particolare, di **inserire nei PTPCT** misure volte a prevenire tale fenomeno, quali **ad esempio**:

- l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*;
- la previsione di una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;
- la previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016.

Si ritiene opportuno, inoltre, che i RPCT non appena vengano a conoscenza della violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex dipendente, segnalino detta violazione ai vertici dell'amministrazione ed eventualmente anche al soggetto privato presso cui è stato assunto l'ex dipendente pubblico.

Si fa presente infine che per alcune tipologie di amministrazioni, quali ad esempio le Agenzie fiscali, vi è una specifica disciplina. In tali enti il fenomeno del *pantouflage* assume un particolare rilievo in ragione delle peculiari professionalità maturate nell'ambito del rapporto di lavoro con l'amministrazione e dei frequenti contatti dei dipendenti con imprese/soggetti privati, come osservato nella parte speciale dell'Aggiornamento PNA 2018, **Approfondimento I "Agenzia fiscali" § 2.2.** È stato fra l'altro rilevato che le disposizioni riguardanti i dipendenti dell'amministrazione finanziaria e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nel prevedere una specifica autorizzazione per lo svolgimento di determinate attività successivamente alla cessazione dal servizio (v. d.P.R. n. 600/1973, art. 63, co. 4; d.P.R. n. 43/1973, art. 49, cit.), rendono più agevole la verifica del rispetto del divieto sul *pantouflage*.

1.9 I patti d'integrità

Le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, in attuazione **dell'art. 1, co. 17, della l. 190/2012**, di regola, predispongono e utilizzano protocolli di legalità o patti d'integrità per l'affidamento di commesse. **A tal fine**, le pubbliche amministrazioni inseriscono negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la **clausola di salvaguardia** secondo cui il mancato rispetto

del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo **all'esclusione dalla gara** e alla **risoluzione del contratto**[27].

I protocolli di legalità o patti di integrità sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (ex art. 97 Cost.) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici.
Si tratta, in particolare, di un sistema di condizioni la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante la partecipazione delle imprese alla specifica gara, finalizzato ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente, sia sotto il profilo temporale - nel senso che gli impegni assunti dalle imprese rilevano sin dalla fase precedente alla stipula del contratto di appalto - che sotto il profilo del contenuto - nel senso che si richiede all'impresa di impegnarsi, non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento nell'aggiudicazione del contratto.

L'AVCP nella determinazione n. 4/2012 aveva affermato la legittimità dell'inserimento di clausole contrattuali che impongono l'obbligo del rispetto dei protocolli di legalità/patti d'integrità. Nella determinazione si precisava che «*mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. Stato, sez. V, 9 settembre 2011, n. 5066)*».

La previsione ha trovato riconoscimento normativo nell'articolo 1, co. 17, della l. 190/2012, laddove si dispone, in particolare, che: «*le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara*».

La **Corte di Giustizia Europea** nella sentenza C-425/14 ha affermato che la previsione dell'obbligo di accettazione di un protocollo di legalità appare idonea a **rafforzare la parità di trattamento e la trasparenza nell'aggiudicazione di appalti**. Inoltre, poiché tale obbligo incombe su qualsiasi candidato od offerente indistintamente, lo stesso non viola il principio di non discriminazione. La Corte ha specificato, tuttavia, che, conformemente al principio di proporzionalità, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, una **siffatta misura non deve eccedere quanto necessario** per raggiungere l'obiettivo perseguito.

Lo strumento dei patti di integrità o protocolli di legalità potrebbe essere utilizzato per rafforzare alcune prescrizioni. In tale ottica, attraverso l'adozione di adeguati patti di integrità o protocolli di legalità si potrebbero vincolare – anche ai sensi dell'art. 1, co. 17, della l. 190/2012 –

[27] Lo strumento dei patti d'integrità è stato sviluppato dall'organizzazione non governativa no profit *Transparency-It* negli anni '90.

eventualmente anche i soggetti privati al rispetto dei codici di comportamento dell'ente, prevedendo apposite misure che concernono il *pantouflage* e il conflitto di interessi.

Inoltre, nelle Linee guida adottate dall'Autorità con la delibera n. 494/2019 (cfr. *infra* § 1.4.1. "*Il conflitto di interessi nel codice dei contratti pubblici*") sui conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici è stato **suggerito** l'inserimento, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, di **specifiche prescrizioni a carico dei concorrenti** e dei soggetti affidatari mediante cui si richiede la **preventiva dichiarazione sostitutiva della sussistenza di possibili conflitti di interessi** rispetto ai soggetti che intervengono nella procedura di gara o nella fase esecutiva e la comunicazione di qualsiasi conflitto di interessi che insorga successivamente.

È stata evidenziata, altresì, l'opportunità di prevedere, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, sanzioni a carico dell'operatore economico, sia in veste di concorrente che di aggiudicatario, nel caso di violazione degli impegni sottoscritti.

Le amministrazioni, infine, potrebbero valutare di attuare attraverso i patti di integrità un rafforzamento delle forme di partecipazione e controllo della società civile nelle diverse fasi di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici. In tale prospettiva si colloca, ad esempio, il progetto pilota di sperimentazione dei patti di integrità avviato nel 2015 *«Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds»* promosso e finanziato dalla Commissione Europea.

2. PTPCT e formazione

Tra le principali misure di prevenzione della corruzione da disciplinare e programmare nell'ambito del PTPCT rientra la formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche inerenti al rischio corruttivo.

> L'incremento della formazione dei dipendenti, l'innalzamento del livello qualitativo e il monitoraggio sulla qualità della formazione erogata in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza possono costituire obiettivi strategici che gli organi di indirizzo dell'amministrazione sono tenuti ad individuare quale contenuto necessario del PTPCT (cfr. Parte II, § 4.*).*

La l. 190/2012 stabilisce, infatti, che il Piano debba prevedere, per le attività a più elevato rischio di corruzione, percorsi e programmi di formazione, anche specifici e settoriali, dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, co. 9, lett. b) e c)). La stessa legge dispone che per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali i percorsi formativi siano predisposti dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni (art. 1, co. 11).

Le amministrazioni centrali in base a quanto previsto dal co. 5, lett. b), dell'art. 1, della l. 190/2012 definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica *«procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione»*.

I RPCT degli altri enti, i cui obblighi sulla formazione discendono dall'art. 1, co. 8 della l. 190/2012, sono tenuti a definire **procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti**

destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Pertanto, il RPCT individua, in raccordo con i dirigenti responsabili delle risorse umane e con l'organo di indirizzo, i fabbisogni e le categorie di destinatari degli interventi formativi.

Sulla base dell'esperienza maturata dall'Autorità nella vigilanza e nella funzione consultiva, si è spesso riscontrata un'impostazione della formazione in materia di prevenzione della corruzione basata prevalentemente sull'analisi della regolazione e delle disposizioni normative rilevanti in materia. Tale approccio non vuole essere assolutamente svalutato, ma si ritiene debba essere arricchito sia con un ruolo più attivo dei discenti, valorizzando le loro esperienze, sia con un lavoro su casi concreti che tengano conto delle specificità di ogni amministrazione. Gli interventi formativi è raccomandato siano finalizzati a fornire ai destinatari strumenti decisionali in grado di porli nella condizione di affrontare i casi critici e i problemi etici che incontrano in specifici contesti e di riconoscere e gestire i conflitti di interessi così come situazioni lavorative problematiche che possono dar luogo all'attivazione di misure di prevenzione della corruzione.

Tutti i dipendenti pubblici, a prescindere dalle tipologie contrattuali (ad esempio, a tempo determinato o indeterminato) dovrebbero ricevere una formazione iniziale sulle regole di condotta definite nel Codice di comportamento nazionale (d.P.R. 62/2013) e nei codici di amministrazione. La formazione iniziale consente di approfondire, sin dall'istaurarsi del rapporto lavoro, i temi dell'integrità e di aumentare la consapevolezza circa il contenuto e la portata di principi, valori e regole che devono guidare il comportamento secondo quanto previsto all'art. 54 della Costituzione ai sensi del quale "*I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore*".

L'Autorità valuta positivamente, quindi, un **cambiamento radicale nella programmazione** e **attuazione della formazione**, affinché sia sempre più orientata all'esame di **casi concreti** calati nel contesto delle diverse amministrazioni e **favorisca la crescita di competenze tecniche e comportamentali dei dipendenti pubblici in materia di prevenzione della corruzione**. L'Autorità auspica che, con la Scuola nazionale della pubblica amministrazione e con le strutture pubbliche che rilevano fabbisogni formativi e programmano iniziative di formazione, possano svilupparsi progetti educativi improntati ai criteri sopraesposti. Ad avviso della Autorità ciò potrebbe contribuire a rafforzare, laddove necessario, attitudini individuali e, ove mancante o debole, un tessuto culturale sensibile a prevenire fenomeni corruttivi.

Si forniscono di seguito alcune **indicazioni di carattere generale** e operativo al fine di guidare le amministrazioni nella scelta delle modalità per l'attuazione dei processi di formazione.

Può essere opportuno:

- strutturare la formazione su due livelli:
  - uno generale, rivolto a tutti i dipendenti, mirato all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e della legalità;
  - uno specifico, rivolto al RPCT, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a maggior rischio corruttivo, mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione. Dovrebbero, quindi, definirsi percorsi e iniziative formative differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti svolgono;

- **includere** nei percorsi formativi anche **il contenuto dei codici di comportamento** e dei codici disciplinari, per i quali proprio attraverso la **discussione di casi concreti** può emergere il principio comportamentale adeguato nelle diverse situazioni;
- prevedere che la **formazione** riguardi tutte **le fasi di predisposizione del PTPCT** e della relazione annuale (ad esempio l'analisi di contesto esterno e interno, la mappatura dei processi, l'individuazione e la valutazione del rischio);
- tenere conto **dell'importante contributo** che può essere dato dagli operatori interni all'amministrazione, inseriti **come docenti** nell'ambito di **percorsi di aggiornamento e formativi *in house*;**
- monitorare e **verificare** il livello di **attuazione dei processi** di formazione e **la loro adeguatezza**. Il monitoraggio potrà essere realizzato ad esempio attraverso questionari da somministrare ai soggetti destinatari della formazione al fine di rilevare le conseguenti ulteriori priorità formative e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

È fondamentale che la formazione sia rivolta **anche alle strutture periferiche** delle amministrazioni dotate di articolazioni territoriali e sia distribuita capillarmente **su tutto il territorio**.

A tal fine ANAC auspica sia la stipula di **accordi tra enti locali** sia che le **amministrazioni centrali** possano intraprendere, utilizzando le proprie strutture periferiche, **attività di formazione sul territorio** anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli enti locali.

3. PTPCT e rotazione "ordinaria"

La rotazione c.d. "*ordinaria*" del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione. Essa è stata introdotta nel nostro ordinamento, quale misura di prevenzione della corruzione, dalla legge 190/2012 - art. 1, co. 4, lett. e), co. 5 lett. b), co. 10 lett. b).

Le amministrazioni sono tenute a **indicare nel PTPCT come e in che misura** fanno ricorso alla rotazione e il PTPCT può rinviare a ulteriori atti organizzativi che disciplinano nel dettaglio l'attuazione della misura. A tal fine possono essere utili i regolamenti di organizzazione del personale o altri provvedimenti di carattere generale già adottati dalle amministrazioni. È comunque necessario che il PTPCT chiarisca sempre qual è l'atto a cui si rinvia. Il compito di vigilare sull'attuazione della misura è del RPCT.

L'istituto generale della rotazione disciplinata nella legge 190/2012, (c.d. *rotazione ordinaria*) va **distinto** dall'istituto della **c.d. *rotazione straordinaria***, previsto dal d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (c.d. *Testo Unico sul pubblico impiego*) all'art. 16, co. 1, lett. l-*quater*[28], come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «*del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*». In proposito si rinvia alla Parte III, § 1.2. "*La rotazione straordinaria*". Tale ultima misura solo nominalmente può associarsi alla rotazione ordinaria.

[28] Lettera aggiunta dall'art. 1, co. 24, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135.

Alla rotazione "ordinaria" è dedicato un approfondimento specifico nell'Allegato n. 2 "*Rotazione "ordinaria" del Personale*" al presente PNA cui si fa rinvio.

La rotazione "ordinaria" del personale è una misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate e l'assunzione di decisioni non imparziali.
In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.

In tale direzione va anche l'esperienza del settore privato dove, a fronte di un mondo del lavoro sempre più flessibile e di rapido cambiamento delle competenze richieste, il livello di professionalità si fonda non tanto o, non solo, sulle capacità acquisite e dimostrate, ma anche su quelle potenziali e future.

La rotazione "ordinaria" è una tra le diverse misure che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione. Il ricorso a tale rotazione deve, infatti, essere considerato in una **logica di necessaria complementarietà** con le altre misure di prevenzione della corruzione, specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul **piano organizzativo**.

In particolare occorre considerare che detta misura deve essere **impiegata correttamente** in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione **senza determinare inefficienze e malfunzionamenti**.

Per le considerazioni di cui sopra, essa va vista prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in via emergenziale o con valenza punitiva e, come tale, va accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una **riqualificazione professionale**.

Ove, pertanto, non sia possibile utilizzare la rotazione "ordinaria" come misura di prevenzione della corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi. A titolo esemplificativo si ricordano: la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività; l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni".

Restano, naturalmente, ferme le discipline speciali di rotazione previste per particolari categorie di personale non contrattualizzato.

Con specifico riguardo alla rotazione "ordinaria" degli incarichi nell'organizzazione sanitaria l'Autorità ha fornito alcune indicazioni nella parte Speciale del PNA 2016, **Approfondimento Sezione "Sanità"**, cui si rinvia.

3.1. Vigilanza di ANAC sulla misura della rotazione ordinaria

Nonostante le indicazioni fornite da tempo sull'applicazione dell'istituto l'Autorità ha registrato, nello svolgimento dell'attività di vigilanza, alcuni **profili critici**.

Da un lato si è rilevata la **mancanza** nei PTPCT di un'adeguata **programmazione** della disciplina della **rotazione** e dei **criteri** di applicazione della stessa (individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione, periodicità con la quale si intende attuare la misura, caratteristiche della rotazione, e cioè se si applica una rotazione di tipo funzionale o territoriale), nonché la **mancanza di collegamento** con le altre **misure di prevenzione della corruzione**.

Dall'altro lato, è emerso che, anche laddove programmata in modo adeguato nei PTPCT, la misura è stata poi **raramente attuata**, **né** si è fatto ricorso a **misure alternative** che possano produrre analoghi effetti di prevenzione della corruzione.

Si raccomanda alle amministrazioni e agli enti di prestare **maggiore attenzione** sia nella programmazione della misura, sia nell'attuazione della stessa.

Ove non sia possibile applicare la misura (per carenza di personale, di professionalità con elevato contenuto tecnico) si **raccomanda** di operare **scelte organizzative** o adottare altre misure di natura preventiva con **effetti analoghi** come sopra illustrato e come meglio specificato nell'Allegato 2 al presente PNA "*Rotazione del personale*".

Resta fermo che l'attuazione della misura della rotazione ordinaria è rimessa alla autonoma programmazione delle amministrazioni in modo che sia adattata alla concreta situazione dell'organizzazione e degli uffici.
Il rinvio all'autonoma determinazione delle amministrazioni circa le modalità di attuazione della misura non può tuttavia giustificare la mancata applicazione della disciplina sulla rotazione ordinaria della l. 190/2012 e delle indicazioni fornite con il presente PNA.

Resta fermo che eventuali segnalazioni pervenute all'Autorità sulla mancata applicazione dell'istituto con riferimento a casi specifici possono essere considerate per la verifica sul sistema complessivo della rotazione programmato e attuato dall'amministrazione.

4. La trasparenza

4.1. Nozione di trasparenza

Il d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, ha operato una significativa estensione dei confini della trasparenza intesa oggi come «*accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*».

Il legislatore ha attribuito un **ruolo di primo piano alla trasparenza** affermando, tra l'altro, che essa concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di

imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è anche da considerare come condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integrando il diritto ad una buona amministrazione e concorrendo alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Oggi, dunque, la trasparenza è anche **regola per l'organizzazione**, per **l'attività amministrativa** e per la **realizzazione di una moderna democrazia**. In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato laddove ha ritenuto che *«la trasparenza viene a configurarsi, ad un tempo, come un mezzo per porre in essere una azione amministrativa più efficace e conforme ai canoni costituzionali e come un obiettivo a cui tendere, direttamente legato al valore democratico della funzione amministrativa»*[29].

Le disposizioni in materia di trasparenza amministrativa, inoltre, 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, co. 2, lett. m), della Costituzione** (art. 1, co. 3, d.lgs. 33/2013).

La trasparenza assume, così, rilievo non solo come presupposto per realizzare una buona amministrazione ma anche come misura per **prevenire la corruzione**, promuovere l'integrità e la **cultura della legalità** in ogni ambito dell'attività pubblica, come già **l'art. 1, co. 36 della legge 190/2012** aveva sancito. Dal richiamato comma si evince, infatti, che i contenuti del d.lgs. 33/2013 *«integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della **cattiva amministrazione**».*

La stessa Corte Costituzionale ha considerato che con la legge 190/2012 «*la trasparenza amministrativa viene elevata anche al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione*» e che le modifiche al d.lgs. 33/2013, introdotte dal d.lgs. n. 97/2016, hanno esteso ulteriormente gli scopi perseguiti attraverso il principio di trasparenza, aggiungendovi la finalità di *«tutelare i diritti dei cittadini» e «promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa».*

La Corte[30] ha riconosciuto, inoltre, che i principi di pubblicità e trasparenza trovano riferimento nella Costituzione italiana in quanto corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) e del buon funzionamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

L'ampliamento dei confini della trasparenza registrato nel nostro ordinamento, appena illustrato, è stato realizzato con successive modifiche normative che sono state accompagnate da **atti di regolazione dell'Autorità** finalizzati a fornire **indicazioni** ai soggetti tenuti ad osservare la disciplina affinché l'attuazione degli obblighi di pubblicazione non fosse realizzata in una logica di mero adempimento quanto, invece, di effettività e piena conoscibilità dell'azione amministrativa.

[29] Cons. Stato., Sez. consultiva per gli atti normativi, 24 febbraio 2016, n. 515, parere reso sullo schema di decreto n. 97/2016.
[30] C. Cost., sentenza n. 20/2019.

Tale obiettivo deve essere perseguito anche attraverso **il rispetto dei criteri di qualità** delle informazioni da pubblicare, espressamente indicati dal legislatore all'art. 6 del d.lgs. 33/2013, ovvero: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità.

La qualità dei dati pubblicati è indispensabile per una trasparenza effettiva ed utile per gli *stakeholders* e per le stesse pubbliche amministrazioni. Si raccomanda, pertanto, di prestare attenzione particolare al rispetto dei requisiti di qualità previsti dal legislatore e anche indicati dall'Autorità nella delibera 1310/2016 cui si rinvia.

Al fine di sostenere e guidare i soggetti tenuti all'applicazione del d.lgs. 33/2013, l'Autorità si riserva di estrapolare buone pratiche e di organizzare appositi gruppi di lavoro anche con la partecipazione di *stakeholders*.

Come anticipato, con delibera n. 1310/2016, l'Autorità ha adottato «*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*», rivolgendosi in particolare alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 2-*bis*, co. 1, del d.lgs. 33/2013. Successivamente, con delibera n. 1134/2017, 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*». Alle richiamate delibere si rinvia integralmente per i profili attuativi della disciplina rispettivamente da parte dei soggetti pubblici e privati.

In entrambi gli atti citati, ANAC ha elaborato una ricognizione degli obblighi di trasparenza da pubblicare nella sezione "*Amministrazione trasparente*" come disegnata dal legislatore nell'Allegato A) del d.lgs. 33/2013.

Con particolare riferimento agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14 rubricato "*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali*" si segnalano la delibera n. 241/2017 e, per quanto riguarda i dati relativi ai dirigenti, la delibera n. 586/2019 cui si rinvia.

È inoltre **intenzione** dell'Autorità procedere ad un **aggiornamento** dell'elenco degli obblighi, alla luce delle modifiche legislative intervenute, e di attivarsi, in virtù di quanto disposto **dall'art. 48 del d.lgs. 33/2013**, per definire, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia Italia Digitale e l'ISTAT, «*criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria*».

L'attuazione della disposizione richiamata soddisfa l'esigenza di qualità dei dati, funzionale ad una **trasparenza effettiva**, e risponde alla necessità di uniformare le modalità di codifica e di rappresentazione delle informazioni e dei dati pubblicati ai fini della loro confrontabilità e successiva rielaborazione.

Indubbiamente, la principale novità del d.lgs. n. 97 del 2016 in materia di trasparenza ha riguardato il nuovo **diritto di accesso civico generalizzato** a dati e documenti non oggetto di pubblicazione obbligatoria delineato nel novellato art. 5, co. 2, del d.lgs. 33/2013. In virtù della disposizione richiamata, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tassativamente indicati dalla legge, che contestualmente vengono in evidenza. Si tratta di un diritto di accesso **non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti** ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Sull'istituto dell'accesso civico generalizzato l'Autorità, chiamata dallo stesso d.lgs. 33/2013 a definire le esclusioni e i limiti, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata, ha adottate specifiche Linee guida con delibera n. 1309/2016 cui si rimanda per indicazioni operative.

L'accesso generalizzato non ha sostituito l'accesso civico "semplice" previsto dall'art. 5, co. 1 del d.lgs. 33/2013 e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del d.lgs. 97/2016.

L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. Questa tipologia di accesso riguarda, quindi, i soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio nei casi di mancata osservanza degli stessi (cfr. Parte Terza, § 9. "*Accesso civico per mancata pubblicazione di dati*" della delibera n. 1310/2016). Si tratta di un istituto attraverso il quale si può realizzare il "controllo" sociale previsto dall'art. 1 del d.lgs. 33/2013.

4.2. Trasparenza e tutela dei dati personali

La **Corte Costituzionale**, chiamata ad esprimersi sul tema del **bilanciamento tra diritto alla riservatezza** dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al **libero accesso ai dati ed alle informazioni** detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ha riconosciuto che entrambi i diritti sono «***contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo****, primario e derivato*»[31].

Ritiene la Corte che, se da una parte il diritto alla riservatezza dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata, attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti e trova sia riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.), sia specifica protezione nelle varie norme europee e convenzionali, dall'altra parte, con eguale rilievo, si incontrano i principi di pubblicità e trasparenza, riferiti non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e

[31] C. Cost., sentenza n. 20/2019.

istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione e ai dati che essa possiede e controlla. Principi che, nella legislazione interna, si manifestano nella loro declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, come stabilito dall'art. 1, co. 1, del d.lgs. n. 33/2013.

Il bilanciamento tra i due diritti è, quindi, necessario, come lo stesso **Considerando n. 4 del Regolamento (UE) 2016/679** indica, prevedendo che *«Il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va contemperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità».*

In particolare, nella richiamata sentenza, la Corte precisa che il bilanciamento della trasparenza e della privacy va compiuto avvalendosi del **test di proporzionalità** che *«richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi».* L'art. 3 Cost., integrato dai principi di derivazione europea, sancisce l'obbligo, per la legislazione nazionale, di rispettare i criteri di necessità, proporzionalità, finalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, pur al cospetto dell'esigenza di garantire, fino al punto tollerabile, la pubblicità dei dati in possesso della pubblica amministrazione.

Pertanto, **al principio di trasparenza**, nonostante non trovi espressa previsione nella Costituzione, **si riconosce rilevanza costituzionale, in quanto fondamento di diritti, libertà e principi costituzionalmente garantiti (artt. 1 e 97 Cost.).**

Il quadro delle regole in materia di protezione dei dati personali si è consolidato con l'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (di seguito RGPD) e, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679.

Occorre evidenziare che l'art. 2-*ter* del d.lgs. n. 196 del 2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone al comma 1 che **la base giuridica per il trattamento di dati personali** effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, *«è costituita esclusivamente da* ***una norma di legge*** *o,* ***nei casi previsti dalla legge, di regolamento****».* Inoltre, il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che *«La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1».*

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, **rimasto sostanzialmente inalterato**, essendo confermato il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento. Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento,

responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, d.lgs. 33/2013), occorre che le **pubbliche amministrazioni**, prima di mettere a disposizione sui propri siti *web* istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, **verifichino** che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda **l'obbligo di pubblicazione**.

Giova rammentare, tuttavia, che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti *web* per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento. In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. **7-*bis*, co. 4,** dispone inoltre che «*Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione*». Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato "*Qualità delle informazioni*" che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

In generale, in relazione alle cautele da adottare per il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali nell'attività di pubblicazione sui siti istituzionali per finalità di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, si rinvia alle più specifiche indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali[32].

Si ricorda inoltre che, in ogni caso, ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD (cfr. Art. 37 del Regolamento (UE) del 27 aprile 2016, n. 679 – GDPR e Parte IV, § 7. "*I rapporti del RPCT con altri organi dell'amministrazione e con ANAC*") svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del GDPR).

[32] Cfr. Garante per la protezione dei dati personali, «*Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*» (in G.U. n. 134 del 12 giugno 2014 e in www.gpdp.it, doc. *web* n. 3134436, attualmente in corso di aggiornamento.

4.3. La trasparenza come misura di prevenzione della corruzione: la trasparenza come sezione del PTPCT, le misure specifiche di trasparenza

Con la legge 190/2012 la trasparenza amministrativa ha assunto una valenza chiave quale misura generale per prevenire e contrastare la corruzione e la cattiva amministrazione (art. 1, co. 36). La stessa Corte Costituzionale, nella recente sentenza 20/2019, ha evidenziato come la trasparenza amministrativa con la legge 190/2012 è divenuta principio argine alla diffusione di fenomeni di corruzione.

La stretta relazione tra trasparenza e prevenzione del rischio corruttivo rende quindi **necessaria una adeguata programmazione di tale misura nei PTPCT** delle amministrazioni.

Una delle principali novità introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 è stata, infatti, la piena integrazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Pertanto, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non è più oggetto di un atto separato ma diventa parte integrante del Piano come "apposita sezione".

Come l'Autorità ha indicato nella delibera n. 1310/2016 (cfr. Parte Prima, § 2., cui anche per questa parte si rinvia), il PTPCT deve contenere una sezione dedicata alla trasparenza, **impostata come atto fondamentale**, con il quale **sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati**.

Al fine di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni (art. 43, co. 3, d.lgs. 33/2013), **caratteristica essenziale** della sezione è **l'indicazione** dei nominativi dei **soggetti responsabili** della trasmissione dei dati, intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o alla elaborazione dei dati, e di quelli cui spetta la pubblicazione. In essa è presente uno schema in cui, per ciascun obbligo, sono espressamente indicati i nominativi dei soggetti e gli uffici responsabili di ognuna delle citate attività.

È in ogni caso consentita la possibilità di indicare, in luogo del nominativo, il responsabile in termini di posizione ricoperta nell'organizzazione, purché il nominativo associato alla posizione sia chiaramente individuabile all'interno dell'organigramma dell'ente. Si tratta peraltro, in questo, caso di una soluzione analoga a quella già adottata in tema di responsabilità dei procedimenti amministrativi di cui all'art. 35 del d.lgs. 33/2013.

Nella sezione, è opportuno che ogni amministrazione definisca, in relazione alla periodicità dell'aggiornamento fissato dalle norme, 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. L'Autorità, nell'effettuare la propria vigilanza, tiene conto delle scadenze indicate nel PTPCT, ferme restando le scadenze per l'aggiornamento disposte dalle norme.
Si ritiene utile, inoltre, che nella sezione vengano indicati 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 (ad esempio, un'autorità amministrativa indipendente non pubblica i dati sulla programmazione territoriale).

Si rammenta, infine, che sia **gli obiettivi strategici in materia di trasparenza** che devono essere adottati dagli organi di indirizzo (art. 1, co. 8, l. 190/2012), da pubblicare unitariamente a quelli di prevenzione della corruzione, **sia la sezione della trasparenza**, con **l'indicazione dei responsabili della trasmissione** e della **pubblicazione dei documenti e delle informazioni** (art. 10, co. 1, d.lgs. 33/2013) **costituiscono contenuto necessario del PTPCT.**

L'Autorità, a seguito dell'accorpamento del PTTI in una sezione del PTPCT, ha chiarito nel Regolamento di vigilanza (delibera n. 330/2017, art. 11, co. 2) che «*le segnalazioni relative alla mancata adozione dei PTPCT, ivi comprese le relative sezioni dedicate alla trasparenza, [...], sono trattate esclusivamente in sede di procedimento per l'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 19, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90*».

4.4. L'attestazione degli OIV sulla trasparenza

Le modifiche normative che si sono succedute nel tempo hanno mantenuto inalterato il compito affidato agli OIV dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza.

Ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. g), del richiamato decreto, dell'art. 44 del d.lgs. 33/2013 e, da ultimo, dell'art. 1, co. 8-*bis*, della l. 190/2012 **gli OIV**, o organismi con funzioni analoghe, **attestano l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione** da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici economici, degli ordini professionali, delle società e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni e degli enti privati di cui all'art. 2-*bis*, co. 3, secondo periodo del d.lgs. 33/2013.

In virtù dei poteri ad essa conferiti di verificare l'effettiva pubblicazione dei dati previsti dalla normativa vigente, l'Autorità individua annualmente gli obblighi di pubblicazione oggetto di attestazione e fornisce indicazioni agli OIV, o organismi con funzioni analoghe, sulla loro predisposizione (cfr. da ultimo la delibera n. 141/2019). Le attestazioni sono pubblicate nella sezione «*Amministrazione trasparente*» entro il 30 aprile di ogni anno**.**

Gli OIV non sono solo chiamati ad attestare la mera presenza/assenza del dato o documento nella sezione «*Amministrazione trasparente*», ma ad **esprimersi anche su profili qualitativi** che investono la completezza del dato pubblicato (ovvero se riporta tutte le informazioni richieste dalle previsioni normative), se è riferito a tutti gli uffici, se è aggiornato, se il formato di pubblicazione è aperto ed elaborabile.

Nello svolgimento della **vigilanza d'ufficio**, **l'Autorità** esamina i contenuti delle attestazioni OIV, relativamente ad un campione selezionato di soggetti, al fine di **verificare il grado di concordanza delle stesse** rispetto a quanto effettivamente pubblicato nella **sezione «*Amministrazione trasparente*»** dei siti *web* istituzionali.

Gli esiti delle verifiche confluiscono in raccomandazioni e indicazioni rivolte ai responsabili interni agli enti che devono favorire l'attuazione delle norme in materia di trasparenza e in report pubblicati sul sito dell'Autorità.

5. Misure di regolazione dei rapporti con i rappresentanti di interessi particolari

Tra le misure generali che le amministrazioni è opportuno adottino, l'Autorità ha già fatto riferimento a quelle volte a garantire una corretta interlocuzione tra i decisori pubblici e i portatori di interesse, rendendo conoscibili le modalità di confronto e di scambio di informazioni (cfr. Allegato 1, § 5.1. *Individuazione delle misure)*. L'esperienza internazionale è già piuttosto avanzata in materia mentre manca ancora una disciplina nazionale.

L'Autorità auspica sia che le amministrazioni e gli enti regolamentino la materia, prevedendo anche opportuni coordinamenti con i contenuti dei codici di comportamento; sia che la scelta ricada su misure, strumenti o iniziative che non si limitino a registrare il fenomeno da un punto di vista formale e burocratico ma che siano in grado effettivamente di rendere il più possibile trasparenti eventuali influenze di portatori di interessi particolari sul processo decisionale[33].

[33] ANAC ha adottato un "*Regolamento disciplinante i rapporti fra ANAC e i portatori di interessi particolari presso l'Autorità nazionale anticorruzione e istituzione dell'Agenda pubblica degli incontri*".

PARTE IV – IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)

Premessa

La figura del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC), è stata introdotta dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, quale punto di riferimento fondamentale interno ad ogni amministrazione per l'attuazione della citata normativa. Il ruolo di tale soggetto è stato poi rafforzato dal d.lgs. 97/2016 che ha attribuito allo stesso anche la funzione di Responsabile della trasparenza (RT – cfr. *infra* § 8. "*Attività e poteri del RPCT*").

Solo laddove esistano **obiettive difficoltà organizzative** da giustificare la distinta attribuzione dei ruoli, è possibile **mantenere separate le figure di RPCT e di RT**. Ciò si può verificare, ad esempio, in organizzazioni particolarmente complesse ed estese sul territorio e al solo fine di facilitare l'applicazione effettiva e sostanziale della disciplina sull'anticorruzione e sulla trasparenza.

È comunque necessario che le amministrazioni **chiariscano espressamente le motivazioni** di questa eventuale scelta nei provvedimenti di nomina del RPC e RT e garantiscano il coordinamento delle attività svolte dai due responsabili, anche attraverso un adeguato supporto organizzativo. L'Autorità ha già illustrato tale posizione nella delibera n. 1310/2016 (cfr. Parte Prima, § 2. *La programmazione della trasparenza: un unico Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza e un unico Responsabile*) cui si rinvia.

Il decreto ha previsto, altresì, che l'organo di indirizzo assicuri al RPCT **poteri e funzioni idonei** a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, disponendo anche le **eventuali modifiche organizzative** a ciò necessarie (art. 1, co. 7, l. 190/2012).

L'Autorità nell'esercizio della funzione consultiva e di vigilanza nel tempo ha approfondito vari aspetti della disciplina. In particolare sono stati **oggetto di analisi**:

- i criteri di scelta;
- i requisiti soggettivi necessari per il conferimento e il mantenimento dell'incarico e, in particolare, quello della c.d. *condotta integerrima*;
- le condizioni di indipendenza, autonomia e supporto necessari a garantire a tale soggetto effettività nello svolgimento del ruolo.

Per quanto riguarda la disciplina sul RPCT, **l'Autorità** ha avuto modo di **operare una ricognizione delle norme rilevanti** nella delibera n. 840 del 2 ottobre 2018, cui si rinvia, recante «*Parere sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)*». In tale occasione sono stati esaminati attribuzioni e poteri del RPCT nonché profili relativi al coordinamento tra le attività del RPCT e quelle delle altre strutture dell'amministrazione/ente. Nell'Allegato n. 3 «*Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) delle disposizioni normative*

che riguardano il RPCT» al presente PNA è fornito un quadro giuridico delle principali norme relative al RPCT.

Le indicazioni seguenti costituiscono una sintesi di interventi interpretativi già proposti da ANAC integrati con indirizzi resi in relazione a quesiti **formulati all'Autorità**.

Nel presente PNA vengono poi proposti alcuni **indirizzi interpretativi** riguardo alle diverse attività svolte dal RPCT con particolare riferimento:

- alla vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e in materia di trasparenza;
- ai compiti in materia di segnalazioni ai sensi della disciplina sul *whistleblowing* (previsti nell'art. 54-*bis* del d.lgs.165/2001);
- alle attribuzioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi (previste dal d.lgs. 39/2013).

1. I criteri di scelta del RPCT

L'art. 1, co. 7, della l. 190/2012, come novellato dall'art. 41, co. 1, lett. f) del d.lgs. 97/2016 prevede che l'organo di indirizzo individui il RPCT, di norma, tra **i dirigenti di ruolo in servizio**.

La versione precedente della norma considerava in via prioritaria i dirigenti amministrativi di prima fascia quali soggetti idonei all'incarico.

Ad avviso dell'Autorità, l'attuale previsione normativa sembra rispondere a esigenze di amministrazioni con un numero ridotto di dirigenti di vertice. È tuttavia, opportuno che essa sia letta in relazione alla necessità che il RPCT debba rivestire un ruolo tale da poter adeguatamente svolgere le proprie attività e funzioni con effettività e poteri di interlocuzione reali con gli organi di indirizzo e con l'intera struttura amministrativa. Laddove possibile, pertanto, è altamente consigliabile mantenere l'incarico di RPCT in capo a dirigenti di prima fascia, o equiparati.

Negli **enti locali**, per specifica disposizione legislativa (art. 1, co. 7, l. 190/2012) il RPCT è individuato, di norma, **nel segretario** o **nel dirigente apicale**, salvo diversa e motivata determinazione. Nella prassi la nomina del segretario è la scelta più frequente anche se pone non pochi problemi, relativamente, come si vedrà, al contemporaneo svolgimento di compiti gestionali.

Per quanto riguarda le unioni di comuni, è prevista la possibilità di nominare un unico responsabile. Al riguardo si rinvia alla parte speciale PNA 2016, **Approfondimento I "*Piccoli comuni*"** in cui si dà conto anche delle indicazioni in questo senso della legge 7 aprile 2014, n. 56[34] e del d.lgs. 97/2016, nonché alla parte speciale Aggiornamento PNA 2018, **Approfondimento IV "*Semplificazione per i piccoli comuni*"**.

L'Autorità ritiene che **in caso di carenza di posizioni dirigenziali**, o ove questi siano in numero così limitato da dover essere assegnati esclusivamente allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, circostanze che potrebbero verificarsi in **strutture**

[34] «*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*».

organizzative di ridotte dimensioni, il RPCT potrà essere individuato in un **dipendente con posizione organizzativa** o, comunque, in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le idonee competenze. Tale **scelta** deve in ogni caso essere opportunamente **motivata.**

Poiché il legislatore ha ribadito che l'incarico di RPCT sia attribuito di norma a un dirigente di ruolo in servizio, è da considerare come **un'assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno**. Nel caso, sussiste un **preciso onere di congrua e analitica motivazione** anche in ordine all'assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge. Resta quindi ferma la sicura preferenza per personale dipendente dell'amministrazione che assicuri stabilità ai fini dello svolgimento dei compiti.

Considerata la posizione di autonomia che deve essere assicurata al RPCT e il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, **non appare coerente con i requisiti di legge** la nomina di un **dirigente** che provenga direttamente **da uffici di diretta collaborazione** con l'organo di indirizzo laddove esista un **vincolo fiduciario**.

Si evidenzia, inoltre, l'esigenza che il **RPCT abbia adeguata conoscenza dell'organizzazione** e del funzionamento dell'amministrazione, che sia dotato della necessaria autonomia valutativa, che non sia in una posizione che presenti profili di conflitto di interessi e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgano attività di gestione e di amministrazione attiva.

In questa ottica **va evitato, per quanto possibile**, che il RPCT sia scelto **tra i dirigenti assegnati a uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo**, come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio. In ogni caso la **scelta è rimessa all'autonoma determinazione degli organi di indirizzo di ogni ente o amministrazione**.

Quanto alla possibilità che il **RPCT** sia il dirigente che si **occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari**, valgono le considerazioni che seguono.

Da un lato, con le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 alla l. 190/2012 il legislatore sembra suggerire l'inopportunità del contemporaneo svolgimento di entrambe le funzioni. Infatti, secondo quanto previsto all'art. 1, co. 7 della l. 190/2012 il RPCT indica «*agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare*» (quindi ad altri da sé) i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza[35].

Dall'altro lato, la situazione strutturale di alcune amministrazioni induce a considerare anche soluzioni alternative. È infatti emerso, nel corso dell'attività consultiva svolta dall'Autorità, che, in taluni casi, tenere distinte le figure del RPCT e del responsabile UPD può risultare

[35] A questo riguardo, si ritiene che la comunicazione agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare debba essere preceduta, nel rispetto del principio del contraddittorio, da un'interlocuzione formalizzata con l'interessato.

inapplicabile[36] in ragione del peculiare assetto giuridico e/o organizzativo ovvero in ragione delle ridotte dimensioni[37] di alcune amministrazioni che obbligano ad una diversa soluzione.

Una situazione di totale incompatibilità tra le due funzioni è pertanto da escludersi, nei casi in cui l'UPD sia un organo collegiale (come in molti Comuni, nei quali il Segretario Generale, di norma svolgente il ruolo di RPCT, è componente dell'UPD). Più delicata la situazione laddove l'UPD sia un organo monocratico, poiché in questi casi l'RPCT segnala i dipendenti che non hanno attuato le misure di prevenzione della corruzione previste dal PTPCT. Qui la pur insussistente incompatibilità potrebbe presentarsi nella specie di conflitto di interessi tra il soggetto segnalante (RPCT) e il soggetto che valuta le infrazioni disciplinari (UPD).

Giova ricordare che l'Autorità ha svolto un approfondimento sulla questione nella Delibera n. 700 del 23 luglio 2019, cui si rinvia, concernente «***La contemporanea titolarità delle funzioni di RPCT e di componente ovvero di titolare dell'ufficio procedimenti disciplinari di una pubblica amministrazione***» che si intende, in questa sede, integralmente richiamata, giungendo alla seguente conclusione.

L'Autorità ritiene non sussistente, specie nel caso in cui l'Ufficio Procedimenti Disciplinari dell'Amministrazione sia costituito come Organo Collegiale, una situazione di incompatibilità tra la funzione di RPCT e l'incarico di componente dell'ufficio dei procedimenti disciplinari, salvo i casi in cui oggetto dell'azione disciplinare sia un'infrazione commessa dallo stesso RPCT.
Anche se esclusa la piena incompatibilità è altamente auspicabile per le pubbliche amministrazioni e gli enti interessati, laddove possibile, tenere distinta la figura di RPCT da quella del soggetto titolare del potere disciplinare, soprattutto nelle amministrazioni e negli enti di maggiori dimensioni e nel caso in cui l'UPD sia organo monocratico.

È poi da **escludere l'eventualità che il RPCT** ricopra anche il **ruolo** di componente o di presidente dell'Organismo indipendente di valutazione (**OIV**), dell'Organismo di vigilanza (**ODV**) o del **Nucleo di valutazione**. Ciò al fine di evitare che vi siano situazioni di coincidenza di ruoli fra controllore e controllato. Nella consapevolezza delle possibili difficoltà che si possono presentare negli enti locali di piccole dimensioni, l'Autorità auspica che, per quanto possibile, tale indirizzo sia rispettato (cfr. parte speciale dell'Aggiornamento PNA 2018, **Approfondimento IV** "***Semplificazioni per Piccoli Comuni***").

Con riferimento al caso in cui il RPCT sia anche **titolare o componente di altri organi con funzioni di controllo**, occorre **valutare attentamente** le conseguenze e gli oneri che il cumulo di funzioni in capo al RPCT può comportare.

[36] Come nel caso delle istituzioni AFAM (Istituti dell'Alta Formazione Artistica e Musicale e Coreutica). In tali enti, infatti, da un lato, il Direttore è l'unico dirigente della struttura i cui poteri e funzioni appaiono idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico di RPCT con autonomia ed effettività, dall'altro, in capo ad esso ricade anche la competenza all'esercizio delle funzioni disciplinari. Tale titolarità dell'azione disciplinare è, peraltro, prevista dal d.P.R. n. 132/2003.

[37] Ad esempio negli enti locali di piccole dimensioni, tali devono intendersi in questo caso, i comuni sotto i 15.000 abitanti, come stabilito dall'Intesa sancita in sede di Conferenza Unificata il 24 luglio 2014, per l'attuazione dell'art. 1, commi 60 e 61 della l. 190/2012.

Resta comunque fermo che, come precisato dall'Autorità nella delibera n. 840/2018, cui si rinvia, i **poteri** che possono essere esercitati in **qualità di organo di controllo** interno (ad esempio Segretario di un ente territoriale) **devono essere ben distinti** da quelli che vengono esercitati **come RPCT**. Per l'operato di tali soggetti (RPCT e Segretario comunale) occorre fare riferimento alle rispettive discipline di riferimento.

Per quanto riguarda **casi specifici** si rammenta che l'Autorità ha ritenuto altamente **non opportuno** attribuire il ruolo di RPCT agli **avvocati iscritti all'albo speciale** delle amministrazioni e degli enti pubblici ai sensi dell'art. 23 della legge 31 dicembre 2012, n. 247. Ciò in quanto sebbene il RPCT non svolga prettamente funzioni di amministrazione attiva, nel modo tradizionalmente inteso (adozione di atti e di provvedimenti amministrativi connessi al raggiungimento dei fini istituzionali della amministrazione), esso svolge, tuttavia, importanti compiti, quali la predisposizione del PTPCT e la verifica dell'attuazione delle misure di prevenzione ivi contenute, nonché il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, ai sensi dall'art. 15 del d.lgs. 39/2013, con capacità proprie di intervento anche sanzionatorio. Tale compito potrebbe rientrare tra quelli "*di amministrazione e gestione attiva*" generando quindi un possibile *vulnus* al corretto svolgimento dei compiti dell'avvocato degli enti iscritti all'albo speciale di cui alla legge 247/2012[38]. **Per le indicazioni di dettaglio si rinvia alla delibera n. 841 del 2 ottobre 2018 recante «*attribuzione dell'incarico di RPCT al Direttore del Dipartimento Legale di un'Autorità di Sistema Portuale, Dirigente, Avvocato iscritto all'albo speciale di cui all'art. 23 della Legge 31 dicembre 2012, n. 247*».**

Con riferimento al **comandante della polizia locale**, ANAC ha invece ritenuto, in coerenza l'obiettivo perseguito dalla legge di stabilità per il 2016[39], che **nulla osta** a che sia attribuito a tale soggetto anche l'incarico di RPCT con le necessari cautele da parte dell'organo di indirizzo. In particolare è stato raccomandato di porre attenzione circa l'attribuzione dell'incarico di RPCT nel caso in cui al comandante della polizia sia già assegnata la titolarità di altri uffici con funzioni di gestione e amministrazione attiva ai sensi del co. 221, della legge 208/2015 («*Legge di stabilità 2016*»). Sarà cura di ogni singolo ente svolgere, in tali casi, un'attenta valutazione e motivarla adeguatamente al fine di evitare la presenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto d'interessi tra le diverse attività svolte. **Per le indicazioni di dettaglio si rinvia alla delibera ANAC n. 333 del 20 giugno 2019.**

Si raccomanda quindi alle amministrazioni di scegliere il soggetto interno cui affidare l'incarico di RPCT oltre che in coerenza con il dettato normativo (art. 1, co. 7, l. 190/2012) e con le indicazioni fornite

[38] In tal senso TAR Emilia-Romagna, Sez. I, sentenza n. 890 del 22/12/2017.

[39] La l. 28 dicembre 2015, n. 208 «*legge di stabilità 2016*» all'art. 1, co. 221 stabilisce che «*Le regioni e gli enti locali provvedono alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni. Allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia locale*». Dopo l'intervento della citata legge di stabilità 2016 anche il giudice amministrativo (Cons. Stato sent. n. 2147/2019) ha ritenuto legittimi, negli enti locali assetti organizzativi in cui si affidano ai comandanti della Polizia locale compiti ulteriori - sebbene correlati alle tipiche funzioni previste dalla legge quadro n. 65 del 1986 - di carattere gestionale e di amministrazione attiva.

dall'Autorità, tenendo anche conto delle proprie caratteristiche strutturali e sulla base della propria autonomia organizzativa. Si rammenta infatti che la **scelta finale** sul RPCT è **rimessa alla autonoma determinazione dell'amministrazione** e **affidata all'organo di indirizzo cui compete la nomina e il compito di assicurare che il RPCT possa esercitare il proprio ruolo con autonomia ed effettività.**

Si precisa che le indicazioni sopra fornite sono di carattere generale e valgono per tutte le amministrazioni. In taluni casi limite, ove tali indicazioni non possano essere applicate (ad esempio enti di piccole dimensioni dove le figure dirigenziali sono assenti o dove i dipendenti si trovano in posizione di conflitto d'interessi, svolgendo attività in settori ad alto rischio corruttivo) l'amministrazione è tenuta ad adottare **soluzioni** in base alla **propria organizzazione**.

La valutazione delle scelte possibili deve essere compiuta considerando gli eventuali conflitti di interessi che possono concentrarsi in capo al soggetto incaricato di svolgere altre funzione, oltre quella di RPCT.

Si rammenta, in ogni caso, la **necessità** di **motivare** opportunamente **la scelta** effettuata nel provvedimento di nomina.

2. I requisiti soggettivi: la condotta integerrima

La l. 190/2012 non fornisce specifiche indicazioni sui requisiti soggettivi necessari per essere nominati RPCT. L'Autorità ha finora ritenuto che il RPCT debba essere selezionato tra quei soggetti che abbiano dato dimostrazione **nel tempo** di **comportamento integerrimo** e **non** siano stati **destinatari di provvedimenti giudiziali di condanna, né di provvedimenti disciplinari**.

Nello svolgimento dell'attività di vigilanza, l'Autorità ha tuttavia riscontrato che la valutazione da parte delle amministrazioni della sussistenza del requisito della c.d. *condotta integerrima* in capo al RPCT ha suscitato **diversi problemi**.

In particolare, **è stato chiesto ad ANAC** da più amministrazioni **se il requisito debba essere valutato**:

- senza operare alcuna distinzione riguardo a provvedimenti giudiziali di qualsiasi natura (penale, contabile, civile o amministrativo) e mettendo sullo stesso piano, ad esempio, una grave condanna penale per un reato doloso e un lieve illecito civile o contabile di indole colposa;
- se riguardo alle condanne della magistratura contabile la sussistenza del requisito possa essere valutata con riferimento alle sole condanne per dolo o colpa grave;
- se con riferimento ai provvedimenti disciplinari la preclusione allo svolgimento del ruolo di RPCT operi a prescindere dalla gravità e dalla natura dell'addebito o possano prevedersi delle graduazioni.

L'Autorità, nella Delibera n. 650 del 17 luglio 2019 (di cui si dà conto più avanti), ha fornito indicazioni di carattere generale sull'incidenza delle sentenze di condanna, anche non definitive, per danno erariale sul requisito della condotta integerrima del RPCT.

Nel presente PNA ritiene quindi necessario fornire precisazioni, circa la valutazione che l'Amministrazione deve effettuare sulla sussistenza del requisito della c.d. condotta integerrima, sia in sede di nomina sia per la permanenza in carica del RPCT, anche con riferimento ai casi di procedimenti penali e di rinvio a giudizio nonché ai casi di condanne già in primo grado del giudice civile e del giudice del lavoro e ai casi di pronunce di natura disciplinare.

In primo luogo si ribadisce che **il RPCT** deve essere una figura in grado di **garantire la stessa buona immagine** e il **decoro dell'amministrazione**. Per questo è fondamentale che la scelta ricada su un soggetto che abbia dato nel tempo dimostrazione di un comportamento integerrimo. Ciò sia nell'interesse **dell'amministrazione**, sia **nell'interesse** e a **tutela del prestigio** dello stesso **RPCT** che potrà esercitare i propri compiti con maggior autorevolezza.

Ciò premesso, si ritiene che l'amministrazione debba sempre valutare con particolare attenzione, caso per caso, la sussistenza del requisito della condotta integerrima in capo al RPCT. L'Autorità fornisce le seguenti indicazioni che, si ripete, devono sempre avere il vaglio della valutazione discrezionale e motivata dell'organo di indirizzo che nomina il RPCT.

Per quanto riguarda le conseguenze e l'analisi del caso in cui il RPCT sia un dipendente e/o dirigente interessato da un procedimento penale si rammenta che esse sono state **già esaminate dall'Autorità** nelle «*Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l quater, del d.lgs. n. 165 del 2001*» adottate con delibera n. 215/2019 (§ 3.12.). Tale precedente è rilevante nel caso di specie poiché è ragionevole ritenere che gli stessi presupposti che possono dar luogo alla rotazione straordinaria devono essere considerati ai fini della valutazione del requisito della condotta integerrima, sia in sede di nomina, sia per la permanenza in carica del RPCT.

- **In caso di procedimenti penali** e, in particolare, nei casi di "*avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*" e **nei casi di rinvio a giudizio** che riguardano il soggetto cui si intende affidare o è affidato anche l'incarico di RPCT, l'amministrazione è tenuta alla valutazione del requisito della condotta integerrima secondo le indicazioni già fornite da ANAC nella delibera richiamata cui si rinvia (§ 3.12.) e per i reati ivi indicati.

L'Autorità ritiene, inoltre, che devono essere considerate tra le cause ostative alla nomina e al mantenimento dell'incarico di RPCT tutti i casi di rinvio a giudizio e le condanne in primo grado per i reati presi in considerazione nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, art. 7, co. 1, lett. da a) ad f), nonché quelle per i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «*Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione*».

L'amministrazione è tenuta, inoltre, a valutare caso per caso, anche gli altri casi di procedimenti penali, sopra non contemplati, a partire dal rinvio a giudizio, e a decidere di conseguenza, fornendo sempre adeguate motivazioni sulla scelta effettuata in sede di nomina o di revoca. In tale ambito particolare rilevanza può assumere l'elemento soggettivo del dolo.

- In caso di **condanne erariali,** l'Autorità ritiene, come precisato nella Delibera n. 650 del 17 luglio 2019, sopra richiamata, che una condanna, anche non definitiva, da parte della Corte

dei Conti per comportamento doloso incida sul requisito della condotta integerrima del RPCT, ai fini del conferimento e/o del mantenimento dell'incarico. Giova, a proposito, richiamare, quale criterio interpretativo, quanto disposto dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 ("*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*"), che, nel dettare i principi e i criteri direttivi per l'adozione dei decreti legislativi concernenti la materia della dirigenza pubblica, aveva previsto le ipotesi di revoca dell'incarico e divieto di rinnovo degli stessi, *«in presenza di condanna anche non definitiva, da parte della Corte dei Conti, al risarcimento del danno erariale per condotte dolose»*[40]. Diversamente, le fattispecie di condanna per colpa grave si prestano a valutazioni diversificate, da effettuarsi caso per caso.

- Con riferimento alle **condanne già in primo grado del giudice civile e del giudice del lavoro** spetta alle amministrazioni valutare e motivare in sede di nomina o di revoca se tali condanne possano ostare al possesso del requisito della condotta integerrima, dando conto delle ragioni di fatto e di diritto a base della scelta effettuata. Come parametro di riferimento può essere considerato quello dell'incidenza della condanna rispetto allo svolgimento della funzione.
- Per quanto attiene alle **pronunce di natura disciplinare**, spetta alle amministrazioni valutare di volta in volta se la condotta sanzionata disciplinarmente del RPCT possa far venire meno i requisiti di integrità, fornendo le opportune motivazioni in sede di nomina o di revoca. A titolo esemplificativo si può avere riguardo a parametri, quali la gravità dei fatti accertati e dei danni conseguiti, la condotta successiva dell'autore, l'avvenuto risarcimento totale o parziale dei danni arrecati alla P.A.

Per quanto sopra detto si ribadisce il dovere in capo al RPCT, come per gli altri dipendenti interessati da procedimenti penali o di altro tipo, di segnalare immediatamente all'amministrazione l'avvio di tali procedimenti. A tal fine è auspicabile che le amministrazioni introducano, nel proprio codice di comportamento, un dovere informativo in tal senso.

Si rammenta alle amministrazioni, per quanto attiene i **provvedimenti di revoca** dell'incarico che interessano il RPCT, di dare attuazione a quanto previsto da ANAC nel Regolamento del 18 luglio 2018 recante «*esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione*», anche con riferimento alle garanzie da assicurare al RPCT in termini di **contraddittorio** (cfr. *infra* § 5. "*Revoca dell'incarico del RPCT o adozione nei suoi confronti di misure discriminatorie*").

3. Supporto operativo al RPCT

Al fine di garantire che il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, il legislatore, con le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 alla l. 190 del 2012, ha previsto, come

[40] L'equiparazione tra condanne penali dolose e erariali dolose, del resto, poggia sul presupposto per cui trattasi di condanne che possono rivestire lo stesso disvalore rispetto ai fatti da cui sono originate, essendo irragionevole equiparare una grava condanna penale per un reato doloso ad un lieve illecito contabile di indole colposa.

anticipato, che l'organo di indirizzo disponga «*le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei*» al RPCT.

È, dunque, altamente auspicabile, da una parte, che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere. Dall'altra, che vengano assicurati al RPCT poteri effettivi, preferibilmente con una specifica formalizzazione nell'atto di nomina, di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura, sia nella fase della predisposizione del PTPCT e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, ferma restando l'autonomia di ogni amministrazione o ente, appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT. Ove ciò non sia possibile, è opportuno **rafforzare la struttura di supporto** mediante appositi atti organizzativi che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici. Questa struttura, che potrebbe **anche non essere esclusivamente dedicata** a tale scopo, può, in una necessaria logica di **integrazione delle attività**, essere anche a **disposizione** di chi si occupa **delle misure di miglioramento** della funzionalità dell'amministrazione (si pensi, ad esempio, ai controlli interni, alle strutture di *audit*, alle strutture che curano la predisposizione del Piano della *performance*). A tal riguardo, è opportuno prevedere un'integrazione di differenti competenze multidisciplinari di supporto al RPCT. Ad avviso dell'Autorità, soggetti esterni all'amministrazione non possono far parte della struttura di supporto al RPCT.

In un'ottica di ausilio al RPCT, si rammenta che l'art. 1 co. 9, lett. c) della l. 190/2012 dispone che il PTPCT preveda «***obblighi di informazione nei confronti del Responsabile*** *[...] chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*». Tali obblighi informativi ricadono **su tutti i soggetti** coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e, poi, nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate.

Alla luce di quanto sopra si ritiene opportuno che l'atto di nomina del RPCT sia accompagnato da un comunicato con cui si invitano tutti i dirigenti e il personale a dare la necessaria collaborazione al RPCT.

Utile si rivela anche **l'introduzione nel codice di comportamento** dell'amministrazione dello specifico **dovere di collaborare attivamente con il RPCT**, dovere la cui violazione deve essere ritenuta particolarmente grave in sede di responsabilità disciplinare. Come ampiamente riportato nella parte relativa alla formazione del PTPCT, è imprescindibile, infatti, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione (cfr. Parte II, § 4. "*I soggetti coinvolti nell'elaborazione*").

Le **soluzioni organizzative** adottate in tal senso è necessario siano **esplicitate nel PTPCT**.

L'Autorità ha già fornito **indirizzi operativi sul supporto al RPCT da parte degli altri soggetti interni** alle amministrazioni per l'attività di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione nella **Delibera 840 del 2018, cui si rinvia**.

Per il supporto al RPCT nella gestione delle segnalazioni *whistleblowing* si rinvia alle linee guida dell'Autorità, di prossima adozione.

➢ *Referenti*

Per garantire adeguato supporto al RPCT si raccomanda, specie **nelle organizzazioni** particolarmente **complesse** – quali, ad esempio, un Ministero dotato di una rete di uffici periferici – di individuare nel PTPCT eventuali referenti del RPCT.

Il ruolo di tali referenti è fondamentale per un efficace svolgimento dei compiti del RPCT. Infatti, **fermo restando il regime delle responsabilità in capo al RPCT**, essi possono svolgere una costante **attività informativa nei confronti del Responsabile**, affinché questi abbia elementi e riscontri per la formazione e il monitoraggio del PTPCT e sull'attuazione delle misure.

La stessa soluzione non è opportuna, invece, nelle strutture meno complesse.

4. Posizione di autonomia dall'organo di indirizzo

Il RPCT può esercitare con effettività le sue funzioni solo in presenza di un elevato grado di autonomia e indipendenza. A tal fine il legislatore, con le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 alla l. 190 del 2012, ha attribuito, come sopra ricordato, all'organo di indirizzo il compito di disporre le **modifiche organizzative necessarie** e, inoltre, ha **rafforzato la tutela** per tale soggetto in caso di revoca dell'incarico o di adozione di misure discriminatorie di cui si dirà al § 5. seguente.

A tal fine, occorre considerare che l'incarico di RPCT si configura come **"aggiuntivo"** rispetto ad altri incarichi.

Si ribadisce quindi l'invito a tutte le amministrazioni a regolare adeguatamente la materia e ad adottare tutte le soluzioni organizzative dirette ad assicurare che il RPCT svolga il suo delicato compito in modo imparziale, con effettività, al riparo da possibili ritorsioni, fissando regole in tal senso in appositi atti organizzativi generali (ad esempio negli enti locali il regolamento degli Uffici e dei servizi) o nell'atto di nomina del RPCT.

A garanzia dello svolgimento delle funzioni del RPCT in condizioni di autonomia e indipendenza, rileva anche, come visto sopra, la stabilità e la durata dell'incarico. Quest'ultima deve essere ragionevolmente fissata tenendo conto della non esclusività della funzione, ed essere **correlata alla durata del contratto sottostante** all'incarico già svolto. Nelle ipotesi di riorganizzazione o di modifica del precedente incarico, quello di RPCT è opportuno che prosegua fino al termine della naturale scadenza del contratto legato al precedente incarico (o di quella che sarebbe dovuta essere la naturale scadenza) e, comunque, in coerenza con quanto previsto nel PTPCT.

5. Revoca dell'incarico del RPCT o adozione nei suoi confronti di misure discriminatorie

Il legislatore ha inteso tutelare l'autonomia e l'indipendenza del RPCT anche con disposizioni volte ad impedire una revoca anticipata dall'incarico in funzione ritorsiva.

Inizialmente, tale forma di tutela prevista **dall'art. 1, co. 82, della l. 190/2012**, era riferita solo in caso di coincidenza del RPCT con il Segretario comunale. La disposizione affida al Prefetto il

compito di comunicare il provvedimento di revoca del Segretario comunale all'Autorità che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione (art. 1, co. 82, della l. 190/2012).

La disciplina è stata **integrata dall'art. 15, co. 3, del d.lgs. 39/2013** che ha esteso l'intervento di ANAC in caso di revoca, non più con riguardo al solo Segretario comunale ma, in via generale, alle revoche di tutti gli incarichi amministrativi, di vertice o dirigenziali, conferiti al soggetto cui sono state affidate le funzioni di RPCT. La richiamata disposizione ha anche stabilito che ANAC possa intervenire sulla revoca con una richiesta di riesame del provvedimento, qualora rilevi che lo stesso sia correlato alle attività svolte dal RPCT.

Le **modifiche** apportate dal **d.lgs. 97 alla legge 190 del 2012** hanno poi **introdotto un dovere di segnalazione ad ANAC** anche di **eventuali misure discriminatorie** - quindi non più solo dei casi di revoca - nei confronti del RPCT comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni (art. 1, co. 7, l. 190/2012). In tal caso, ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui all'art. 15, co. 3 del d.lgs. 39/2013 (richiesta di riesame) entro trenta giorni.

La poca chiarezza delle richiamate disposizioni sull'intervento di ANAC in caso di revoca del RPCT o di adozione nei suoi confronti di misure discriminatorie ha generato non pochi problemi nell'attività di vigilanza.

Al fine di disciplinare il proprio intervento con criteri omogenei e un iter procedimentale uniforme sia con riferimento ai procedimenti di revoca, sia con riferimento ai casi in cui il RPCT sia destinatario di misure discriminatorie, l'Autorità ha adottato il Regolamento del 18 luglio 2018 «*Sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione*».
In tale Regolamento si sottolinea che «***in caso di revoca del RPCT le amministrazioni sono tenute a comunicare tempestivamente il provvedimento all'Autorità***».

Per le questioni generali che attengono alla revoca dell'incarico di RPCT e alla vigilanza di ANAC **si rinvia pertanto integralmente a tale Regolamento**.

6. Eventuale trattamento accessorio

Dall'espletamento dell'incarico di RPCT **non può derivare l'attribuzione di alcun compenso aggiuntivo, fatto salvo** il solo **riconoscimento**, laddove sia configurabile, di **eventuali retribuzioni di risultato** legate all'effettivo conseguimento di precisi obiettivi di *performance* predeterminati.

Restano naturalmente fermi i vincoli che derivano dai tetti retributivi normativamente previsti e dai limiti complessivi alla spesa per il personale.

Tale principio vale anche nel caso in cui le funzioni di RPCT siano affidate ad un titolare di posizione organizzativa[41].

7. I rapporti del RPCT con altri organi dell'amministrazione e con ANAC

Come ampiamente illustrato nella parte del presente PNA relativo alla predisposizione del PTPCT (cfr. Parte II, §§ 3-6), l'efficacia del sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza di ogni ente dipende in gran parte dal reale coinvolgimento di tutti coloro che operano nell'amministrazione e dalla possibilità che si realizzino significative interlocuzioni con il RPCT che del sistema predetto è il principale coordinatore. Di seguito si riportano le indicazioni legislative che rafforzano l'idea di un modello di **sistema di prevenzione della corruzione**, in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e il cui **funzionamento effettivo dipende** dal **coinvolgimento** e dalla **responsabilizzazione di tutti coloro** che, a **vario titolo**, **partecipano dell'adozione e dell'attuazione delle misure di prevenzione.**

- *Rapporti con gli organi di indirizzo, con i dirigenti e i dipendenti*

L'integrazione funzionale dei compiti e dei poteri del RPCT con **quelli dell'organo di indirizzo** si evince nella legge 190/2012 art. 1 commi 7, 8 e 14. In particolare:

- l'art. 1, co. 7, stabilisce oltre al dovere dell'organo di indirizzo di provvedere ad **assicurare** lo svolgimento dell'incarico di RPCT con **piena autonomia ed effettività** (cfr. *infra* § 3. "*Supporto operativo al RPCT*") anche l'obbligo da parte del RPCT di segnalare all'organo di indirizzo e all'OIV le disfunzioni relative all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione;
- l'art. 1, co 8, stabilisce che l'organo di indirizzo definisca gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPCT. Tali **poteri di indirizzo** sono strettamente **connessi con quelli** che la medesima disposizione attribuisce al **RPCT per la predisposizione del PTPCT** nonché per la verifica della sua attuazione e idoneità con conseguente potere di proporre modifiche dello stesso Piano;
- ai sensi dell'art. 1, co. 14 della l.190/2012, il **RPCT** ha l'obbligo di **riferire all'organo di indirizzo** sull'attività svolta, con la Relazione annuale (cfr. Parte II § 7. "*Relazione annuale del RPCT*"). Nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda, il RPCT è tenuto a riferire **sull'attività svolta**.

Con riferimento ai rapporti tra **RPCT e dirigenti dell'amministrazione**, la legge indica che i dirigenti nonché i responsabili apicali dell'amministrazione sono **tenuti a collaborare con il RPCT** sia in sede di mappatura dei processi, sia in fase di stesura del PTPCT (art. 1, co. 9 lett. a) l. 190 del 2012).

[41] In tal senso Corte dei Conti, Sardegna, Sez. Giurisd., Sent. n. 52 del 7 febbraio 2019; Corte dei Conti, Regione Piemonte, sentenza n. 253 del 3 luglio 2019.

Il legislatore stabilisce altresì che il RPCT **d'intesa con i dirigenti competenti verifica l'effettiva rotazione degli incarichi** negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione (art. 1, co. 10, lett. b) l. 190/2012).

Con le modifiche apportate dal d.lgs. 97 alla l. 190/2012 risulta poi evidente l'intento del legislatore di rafforzare i poteri di interlocuzione e di controllo del RPCT nei confronti di tutta la struttura. Emerge più chiaramente che il RPCT deve avere la possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'amministrazione o dell'ente per l'attuazione del sistema di prevenzione della corruzione e che alle responsabilità del RPCT si affiancano quelle dei soggetti che, in base alla programmazione del PTPCT, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione. Lo stesso d.lgs. 165/2001 all'art. 16, co. 1 lett. l-*bis*) l-*ter*) e l-*quater*), prevede, d'altra parte, tra i compiti dei dirigenti di uffici dirigenziali generali, quello di concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e a contrastare i fenomeni di corruzione fornendo anche informazioni necessarie per l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio corruttivo e provvedendo al loro monitoraggio.

Il coinvolgimento e **la collaborazione con il RPCT di tutti i dipendenti dell'amministrazione** è poi assicurata dall'art. 1, co. 9, lett. c) ove si stabilisce che il PTPCT preveda «*obblighi di informazione nei confronti del responsabile… chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*». Si rammenta ancora che l'art. 8 del d.P.R. 62/2013 prevede un **dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del RPCT**, dovere la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente e da valutare con particolare rigore.

- *Rapporti con gli OIV*

Con le novità apportate dal d.lgs. 97 alla l. 190 del 2012 il legislatore ha voluto rafforzare la sinergia tra il RPCT e l'OIV, come specificato nella Parte II, § 9. "*Il ruolo degli OIV*". Ciò al fine di coordinare meglio gli obiettivi di *performance* organizzativa e individuale con l'attuazione delle misure di prevenzione.

In tal senso, la legge prevede:

- la facoltà all'OIV di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza (art. 1, co. 8-*bis*, l. 190/2012);
- la trasmissione all'OIV della **relazione annuale** del RPCT, **recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare nel sito *web* dell'amministrazione** oltre che all'organo di indirizzo dell'amministrazione (art. 1, co. 8-*bis*, l. 190/2012). L'OIV è tenuto a verificarne i contenuti ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012.

Nell'ambito delle verifiche sulla relazione annuale di cui sopra, l'OIV ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza ed effettuare audizioni di dipendenti.

- *Rapporti con il Responsabile della protezione dei dati* (RPD)

All'Autorità sono pervenute, da parte di diverse amministrazioni, molte richieste di parere relative ai rapporti fra il RPCT e il Responsabile della protezione dei dati - RPD, figura introdotta dal Regolamento (UE) 2016/679 – GDPR (artt. 37-39). Ciò in ragione della circostanza che molte amministrazioni e soggetti privati tenuti al rispetto delle disposizioni contenute nella l. 190/2012, e quindi alla nomina del RPCT, sono chiamate a individuare anche il RPD.

Come chiarito dal Garante per la protezione dei dati personali l'obbligo investe, infatti, tutti i soggetti pubblici.

Il RPD può essere individuato in una professionalità interna all'ente o assolvere ai suoi compiti in base ad un contratto di servizi stipulato con persona fisica o giuridica esterna all'ente (art. 37 del Regolamento (UE) 2016/679).

L'Autorità ritiene che, per quanto possibile, la figura del RPD non debba coincidere con il RPCT. Si valuta, infatti, che la sovrapposizione dei due ruoli possa rischiare di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce sia al RPD che al RPCT.
Eventuali eccezioni possono essere ammesse solo in enti di piccoli dimensioni qualora la carenza di personale renda, da un punto di vista organizzativo, non possibile tenere distinte le due funzioni. In tali casi, le amministrazioni e gli enti, con motivata e specifica determinazione, possono attribuire allo stesso soggetto il ruolo di RPCT e RPD.

Il **medesimo orientamento è stato espresso dal Garante per la protezione dei dati personali** nella FAQ n. 7 relativa al RPD in ambito pubblico, laddove ha chiarito che *«In linea di principio, è quindi ragionevole che negli enti pubblici di grandi dimensioni, con trattamenti di dati personali di particolare complessità e sensibilità, non vengano assegnate al RPD ulteriori responsabilità (si pensi, ad esempio, alle amministrazioni centrali, alle agenzie, agli istituti previdenziali, nonché alle regioni e alle asl). In tale quadro, ad esempio, avuto riguardo, caso per caso, alla specifica struttura organizzativa, alla dimensione e alle attività del singolo titolare o responsabile, l'attribuzione delle funzioni di RPD al responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, considerata la molteplicità degli adempimenti che incombono su tale figura, potrebbe rischiare di creare un cumulo di impegni tali da incidere negativamente sull'effettività dello svolgimento dei compiti che il RGPD attribuisce al RPD».*

Resta fermo che, per le questioni di carattere generale riguardanti la protezione dei dati personali, il RPD costituisce una figura di riferimento anche per il RPCT, a cui, tuttavia, non può sostituirsi nell'esercizio delle funzioni.

Si consideri, **ad esempio**, **il caso delle istanze di riesame di decisioni sull'accesso civico generalizzato** che, per quanto possano riguardare profili attinenti alla protezione dei dati personali, sono decise dal RPCT con richiesta di parere al Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 5, co. 7, del d.lgs. 33/2013. In questi casi, il RPCT ben si può avvalere, se ritenuto necessario, del supporto del RDP nell'ambito di un rapporto di collaborazione interna fra gli uffici ma limitatamente a profili di carattere generale, tenuto conto che proprio la legge attribuisce al RPCT il potere di richiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali.

Ciò anche se il RPD sia stato eventualmente già consultato in prima istanza dall'ufficio che ha riscontrato l'accesso civico oggetto del riesame.

- *Rapporti con ANAC*

ANAC ritiene **essenziale un costruttivo rapporto di collaborazione e interlocuzione con il RPCT**. I rapporti tra RPCT ed ANAC sono infatti fondamentali per assicurare effettività al sistema di prevenzione della corruzione come declinato nella l. 190/2012. Di tanto si è dato conto nella delibera n. 840/2018, cui ancora una volta si rinvia.

La collaborazione dei RPCT è indispensabile per l'Autorità al fine di poter compiutamente svolgere, ai sensi dell'art.1, co. 2, lett. f), l. 190/2012, la propria attività di vigilanza sulla predisposizione e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e sul corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013.

Naturalmente è interesse dell'Autorità poter disporre dei riferimenti dei nominativi RPCT presenti nelle Amministrazioni. Al riguardo è opportuno sottolineare che è da intendersi superato il Comunicato del Presidente del 18 febbraio 2015 con il quale si fornivano indicazioni alle amministrazioni sulla modalità di trasmissione ad ANAC dei nominativi dei RPCT.

Ciò in quanto i RPCT, sono tenuti ora a registrarsi e accreditarsi direttamente nell'apposita **piattaforma dell'Autorità**, come già precisato nel presente PNA (cfr. parte II, § 6. "*Pubblicazione del PTPC*"), a disposizione sul sito internet di ANAC (dal 1 luglio 2019), secondo quanto indicato nella sezione ***Servizi - registrazione e profilazione utenti*** del sito internet di ANAC. Per indicazioni di dettaglio si rinvia alla pagina del sito dedicata.

Da un punto di vista operativo:

- **per la vigilanza sulle misure di prevenzione della corruzione**, ANAC ha chiarito le modalità di interlocuzione con il RPCT con Delibera numero 330 del 29 marzo 2017, concernente il «*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*».

Come chiarito nel Regolamento è al RPCT dell'amministrazione che ANAC si rivolge per comunicare l'avvio del procedimento di vigilanza. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile per l'avvio del procedimento.

In questa fase, il RPCT è tenuto a collaborare attivamente con l'Autorità e a fornire le informazioni e i documenti richiesti in tempi brevi, possibilmente corredati da una relazione quanto più esaustiva possibile, utile ad ANAC per svolgere la propria attività.

- **Con riferimento all'attività di vigilanza e di controllo sulla trasparenza esercitata da ANAC in virtù dei poteri ad essa conferiti dall'art. 45 del d.lgs. 33/2013,** le modalità di interlocuzione e di raccordo tra l'Autorità ed il RPCT sono state precisate nella Delibera

numero 329 del 29 marzo 2017 recante «*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*[42]».

Il RPCT è il soggetto (insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata, all'OIV o altro organismo con funzioni analoghe) cui ANAC comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile ad ANAC per valutare l'avvio del procedimento.

Il RPCT è tenuto a riscontrare la richiesta di ANAC nei tempi previsti dal richiamato Regolamento, fornendo innanzitutto notizie sul risultato dell'attività di controllo svolta sulla corretta attuazione, da parte dell'amministrazione, degli obblighi di pubblicazione.

Giova, inoltre, ricordare che l'Autorità, qualora nello svolgimento dei compiti di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 14 del d.lgs. 33/2013, rilevi l'esistenza di fattispecie sanzionabili ai sensi dell'art. 47 dello stesso decreto, si rivolge al RPCT dell'amministrazione o dell'ente interessato perché fornisca le motivazioni del mancato adempimento. Spetta al RPTC, quindi, verificare se l'inadempimento dipenda, eventualmente, dalla mancata comunicazione da parte dei soggetti obbligati trasmettendo, se ricorra questa ipotesi, i dati identificativi del soggetto che abbia omesso la comunicazione. In tali casi è opportuno che il RPCT riscontri la richiesta dell'Autorità, eventualmente con una nota congiunta con l'OIV, indicando chiaramente i motivi della mancata pubblicazione anche al fine di dimostrare che l'inadempimento è dipeso dalla omessa comunicazione del soggetto obbligato e non da causa imputabile al Responsabile stesso.

8. Attività e poteri del RPCT

Sui poteri del RPCT, l'Autorità si è già espressa con la **delibera n. 840** del 2018, cui si rinvia. In tale atto, in base alla ricognizione completa delle norme che delineano ruolo, compiti e responsabilità del RPCT, l'Autorità ha precisato che l'obiettivo principale assegnato al RPCT è quello della predisposizione del sistema di prevenzione della corruzione di un'amministrazione o ente e della verifica della tenuta complessiva di tale sistema al fine di contenere fenomeni di cattiva amministrazione. Pertanto i poteri di vigilanza e controllo che il RPCT può esercitare all'interno della p.a. o di un ente devono rimanere connessi a tale obiettivo.

Laddove il RPCT **sia destinatario di segnalazioni** o comunque riscontri fenomeni di corruzione, in senso ampio, i suoi compiti si sostanziano in una delibazione sul *fumus* di quanto rappresentato al fine di stabilire se esistano ragionevoli presupposti di fondatezza. Qualora ricorra

[42] Si rammenta che l'art. 43 co. 1, d.lgs. 33/2013 assegna al RPCT il compito di svolgere all'interno di ogni ente «*stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione*».

tale evenienza, sarà cura del RPCT rivolgersi agli organi interni o agli enti/istituzioni esterne preposti ai necessari controlli, in una logica di valorizzazione e **ottimizzazione del sistema di controlli già esistenti nelle amministrazioni**. Resta fermo che non spetta al RPCT né accertare responsabilità individuali - qualunque natura esse abbiano -, né svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione, a pena di sconfinare nelle competenze di altri soggetti a ciò preposti nell'ente o amministrazione.

Quanto **ai rapporti fra poteri del RPCT di un'amministrazione vigilante e quello di un ente vigilato**, nella delibera n. 840/2018 è stato chiarito che ogni RPCT è opportuno svolga le proprie funzioni in autonomia secondo le proprie responsabilità e competenze, ammettendo forme di leale collaborazione.

Con riferimento **ai rapporti tra i poteri del RPCT e quelli del Segretario di un ente territoriale**, laddove i due ruolo coincidano in capo ad un unico soggetto, si rinvia a quanto detto al precedente § 1.

Oltre a quanto indicato nella delibera n. 840/2018, di seguito si fornisce un quadro d'insieme delle attività svolte dal RPCT e dei poteri ad esse connessi, con particolare riferimento alla vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e in materia di trasparenza; ai compiti ai sensi della disciplina sul *whistleblowing* (previsti nell'art. 54-*bis* del d.lgs.165/2001); alle attribuzioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi (previste dal d.lgs. 39/2013) e ai compiti e poteri in materia di Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) e di contrasto al riciclaggio.

- *In materia di misure di prevenzione della corruzione*

L'Autorità ritiene che i **poteri** di vigilanza e controllo del **RPCT** devono rimanere **connessi al ruolo principale** che il legislatore assegna a tale figura a cui, come già evidenziato, è affidata la **predisposizione** e la **verifica** dell'attuazione e dell'idoneità del **sistema di prevenzione della corruzione previsto nel PTPC**.

Si rammenta che la stessa legge 190/2012 (art. 1, co. 8, 9, lett. c), e co. 10) attribuisce al RPCT compiti principalmente rivolti a sostenere e guidare il processo di formulazione del PTPCT e a verificarne il funzionamento e l'attuazione.

Spetta al RPCT presentare all'organo di indirizzo, per la necessaria approvazione, una proposta di PTPCT che sia "idonea", ossia studiata per essere efficace per lo specifico ente in cui deve essere attuata.

Tale idoneità è naturalmente necessaria anche nel caso in cui intervengano fatti tali che richiedano modifiche o adeguamenti del PTPC (ad esempio, modifiche organizzative o il verificarsi di fenomeni corruttivi tali da mettere in discussione la mappatura e la misurazione del rischio già effettuata).

A ciò si deve aggiungere ai sensi dell'art. 1, co. 7, l. 190/2012 l'obbligo:

- **di vigilare sull'attuazione**, da parte di tutti i destinatari, delle misure di prevenzione del rischio contenute nel Piano (cfr. sul punto Allegato 1 § 6. *Monitoraggio e riesame*);

- **di segnalare** all'organo di indirizzo e all'OIV le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- **di indicare** agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza

I risultati dell'attività svolta, tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione definite nei PTPCT, sono resi noti dal RPCT in una **Relazione annuale** da pubblicare sul sito istituzionale dell'amministrazione (art. 1, co. 14, l. 190/2012) (cfr. Parte II, § 7. "*Relazione annuale del RPCT*").

➢ *In materia di trasparenza*

Si rammenta che a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 al d.lgs. 33/2013 si sono concentrate nella figura del RPCT anche le funzioni di Responsabile della trasparenza e, analogamente, il PTPCT contiene ora anche la sezione dedicata alla trasparenza.

Nel predisporre il PTPCT, il RPCT deve, quindi, occuparsi anche della programmazione delle attività necessarie a garantire l'attuazione corretta delle disposizioni in tema di trasparenza **elaborando una apposita sezione del Piano** (cfr. Parte III, § 4.3. *"La trasparenza come misura di prevenzione della corruzione: la trasparenza come sezione del PTPCT, le misure specifiche di trasparenza").*

Spetta, inoltre, al RPCT il compito di svolgere stabilmente un'attività di monitoraggio sulla effettiva pubblicazione dei dati previsti dalla normativa vigente assicurando anche che sia rispettata la "qualità" dei dati (art. 6, d.lgs. 33/2013, cfr. Parte III, § 4. "*La trasparenza*"). A ciò consegue il **potere di segnalare** gli **inadempimenti rilevati**, in relazione alla gravità, all'OIV, all'organo di indirizzo politico, ad ANAC o all'UPD (art. 43, co. 1 e 5, d.lgs. 33/2013).

Sui poteri e i doveri del RPCT in materia di trasparenza e accesso civico generalizzato, l'Autorità è intervenuta con due delibere, cui si rinvia. Si tratta della delibera n. 1309/2016 recante «*Indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*», ed in particolare dell'Allegato: «*Guida operativa all'accesso generalizzato*», e alla delibera n. 1310/2016 recante «*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*» (in particolare § 2. e § 9.).

Il RPCT è destinatario delle istanze di **accesso civico "semplice"** (art. 5, co. 1, d.lgs. 33/2013), finalizzate a richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni e dati prevista normativamente. Sussistendone i presupposti, entro il termine di trenta giorni, avrà cura di pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e di comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione indicando il relativo collegamento ipertestuale. Il RPCT segnala all'ufficio di disciplina, al vertice politico e all'OIV i casi in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria di cui sia stata riscontrata la mancata pubblicazione (art. 5, co. 10, d.lgs. 33/2013).

Con riferimento **all'accesso civico generalizzato** (art. 5, co. 2, d.lgs. 33/2013), il RPCT riceve e tratta le richieste **di riesame in caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta.** La decisione deve intervenire, con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni. Laddove l'accesso generalizzato sia stato negato o differito per motivi attinenti la protezione dei dati personali, il RPCT provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali.

➢ *In materia di whistleblowing*

La legge 30 novembre 2017, n. 179 ha modificato l'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 «*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*» c.d. *whistleblower,* assegnando **un ruolo di primo piano al RPCT** nella gestione

delle segnalazioni[43].

Il RPCT, oltre a **ricevere** e prendere in carico le **segnalazioni**, pone in essere gli atti necessari ad una **prima "*attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute*"** da ritenersi obbligatoria in base al co. 6 dell'art. 54-*bis*. Si rammenta infatti che la richiamata disposizione prevede che ANAC irroghi sanzioni pecuniarie da 10.000 a 50.000 euro qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute. Sul potere sanzionatorio dell'Autorità si rinvia al Regolamento del 30 ottobre 2018 «*Sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*» adottato con delibera ANAC n. 1033 del 30 ottobre 2018 e recentemente modificato con delibera n. 312 del 10 aprile 2019.

L'onere di istruttoria, che la legge assegna al RPCT, si sostanzia, ad avviso dell'Autorità, nel compiere una prima imparziale delibazione sulla sussistenza (c.d. *fumus*) di quanto rappresentato nella segnalazione, in coerenza con il dato normativo che si riferisce ad una attività *"di verifica e di analisi"*. Resta fermo, in linea con le indicazioni già fornite nella delibera n. 840/2018, che non spetta al RPCT svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione oggetto di segnalazione né accertare responsabilità individuali.

Sui poteri del RPCT con riferimento alle segnalazioni di *whistleblowing* l'Autorità **fornirà indicazioni in apposite Linee guida sull'istituto, in fase di adozione, cui si rinvia**.

➢ *In materia di imparzialità soggettiva del funzionario*

Il d.lgs. 39/2013 ha attribuito al RPCT compiti di vigilanza sul rispetto della normativa in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi.

Il RPCT ha proprie capacità di intervento, anche sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e, per i soli casi di inconferibilità, dell'applicazione di misure interdittive. A tali compiti si aggiungono quelli di segnalazione di violazione ad ANAC.

[43] La precedente formulazione dell'art. 54-*bis* non contemplava tra i soggetti destinatari della segnalazione il RPCT, riferendosi invece sul piano della organizzazione interna della p.a. al "superiore gerarchico". Il legislatore con la nuova formulazione ha aderito all'interpretazione dell'Autorità contenuta nella determinazione n. 6/2015, indicando il RPCT come destinatario delle segnalazioni ove queste vengano dirette all'Amministrazione.

In merito, oltre a rinviare alla Parte III, § 1.5. ("*Le inconferibilità/incompatibilità di incarichi*") del presente PNA, l'Autorità ha fornito indicazioni con la delibera 833 del 3 agosto 2016, recante «*Linee guida per l'accertamento delle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi da parte del RPCT*» cui si rinvia.

Giova evidenziare, in questa sede, che il giudice amministrativo ha recentemente riconosciuto al solo RPCT il potere di decidere in ordine alla inconferibilità o meno di un incarico, a seguito dell'accertamento effettuato dallo stesso RPCT o da ANAC ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. 39/2013, fermo restando che l'atto da questi adottato resta sottoposto al sindacato del giudice amministrativo. Rientra pertanto tra i poteri del RPCT quello di «*contestare all'interessato la situazione di inconferibilità e incandidabilità con conseguente adozione delle sanzioni dell'art. 18, comma 1, d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39: potere in cui è compreso il potere di dichiarare la nullità dell'incarico*»[44] .

- *In materia di Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) e contrasto al riciclaggio*

Al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'AUSA, il **RPCT è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPCT**[45].

Resta salva la facoltà delle amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, di valutare l'opportunità di attribuire ad un unico soggetto entrambi i ruoli (Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) e RPCT) con le diverse funzioni previste, rispettivamente dal d.l. 179/2012 (convertito con modificazioni in legge 17 dicembre 2012, n. 221) e dalla normativa sulla trasparenza, in relazione alle dimensioni e alla complessità della propria struttura.

Inoltre, poiché la normativa concentra nel RPCT un forte ruolo di impulso per le strategie di prevenzione della corruzione, di promozione della trasparenza e di contrasto al riciclaggio[46], **le amministrazioni possono valutare** e decidere, motivando congruamente, **se affidare l'incarico**

[44] Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 126 dell'11 gennaio 2018.

[45] Occorre considerare, infatti, che ogni stazione appaltante è tenuta a nominare il soggetto responsabile (RASA) dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa. Si evidenzia, al riguardo, che tale obbligo informativo - consistente nella implementazione della BDNCP presso ANAC dei dati relativi all'anagrafica della s.a., della classificazione della stessa e dell'articolazione in centri di costo - sussiste fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall'art. 38 del d.lgs. 50/2013. L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.
In caso di mancata indicazione nel PTPCT del nominativo del RASA, previa richiesta di chiarimenti al RPCT, l'Autorità si riserva di esercitare il potere di ordine ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. 190/2012, nei confronti dell'organo amministrativo di vertice, che, nel silenzio del legislatore, si ritiene il soggetto più idoneo a rispondere dell'eventuale mancata nomina del RASA. Nel caso di omissione da parte del RPCT, il potere di ordine viene esercitato nei confronti di quest'ultimo.

[46] Ciò alla luce di quanto disposto dal decreto del Ministero dell'interno del 25 settembre 2015 «*Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione*» che, all'art. 6, co. 5 prevede che nelle amministrazioni indicate all'art. 1, lett. h) del decreto, la persona individuata come "gestore" delle segnalazioni di operazioni sospette può coincidere con il Responsabile della prevenzione della corruzione, in una logica di continuità esistente fra i presidi anticorruzione e antiriciclaggio e l'utilità delle misure di prevenzione del riciclaggio a fini di contrasto della corruzione.

di "gestore" delle segnalazioni di operazioni sospette **al RPCT** oppure ad altri soggetti già eventualmente provvisti di idonee competenze e risorse organizzative, garantendo, in tale ipotesi, meccanismi di coordinamento tra RPCT e il soggetto "gestore".

9. Responsabilità del RPCT

La normativa prevede consistenti responsabilità in capo al RPCT.

- Innanzitutto per **l'omessa adozione del PTPCT**. Laddove sia riscontrata la violazione dell'obbligo di predisposizione del PTPC in capo al RPCT, salvo che il fatto costituisca reato, ANAC applica, ai sensi dell'art. 19, co. 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000.
- Inoltre, nei casi in cui all'interno dell'amministrazione vi sia una **condanna per un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato** e il **RPCT non abbia predisposto il PTPCT** prima della commissione del fatto, la legge 190/2012, all'art. 1, co. 12, configura un'ipotesi di responsabilità dirigenziale, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 165/2001, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione. Qualora il PTPCT sia stato adottato, per andare **esente da responsabilità il RPCT**, atteso il ruolo di garanzia e di prevenzione del rischio corruttivo che la normativa gli ha attribuito, deve **fornire adeguata prova.**
- **In particolare deve provare** di avere osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 dell'art. 1 della legge 190/2012, ovvero di avere:
  - individuato nel PTPCT le aree a rischio e le relative misure di contrasto;
  - previsto obblighi di informazione, da parte di tutti i dipendenti, nei confronti dello stesso RPCT chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;
  - definito le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti;
  - definito le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
  - individuato specifici obblighi di trasparenza, ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge;
  - verificato l'efficace attuazione del Piano e della sua idoneità;
  - proposto modifiche del Piano quando sono state accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando sono intervenuti mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

- verificato, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- individuato il personale da inserire nei programmi di formazione;
- vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

Si rammenta che l'art. 1, co. 13, della legge 190/2012 prevede che la sanzione disciplinare a carico del RPCT «*non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi*».

- Il successivo **comma 14** dell'art. 1 della legge 190/2012 individua **due ulteriori ipotesi di responsabilità**:

  - dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 165/2001 che si configura nel caso di «*ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano*»;
  - disciplinare «*per omesso controllo*».

  Il legislatore, tuttavia, ammette una prova liberatoria consentendo al RPCT di provare «*di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano*» (art. 1, co. 14, l. 190 del 2012).

  Il RPCT è tenuto infatti a:

  - segnalare all'organo di indirizzo e all'OIV, o ai Nuclei di valutazione, tutte le "disfunzioni" che ha riscontrato inerenti all'attuazione delle misure adottate;
  - indicare agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

  Si evidenzia che al fine della verifica dell'adozione delle cautele su richiamate, in parte riconducibili alla fase di elaborazione del Piano, non rileva l'eventualità che il PTPC abbia ricevuto una certificazione di qualunque genere rilasciata da soggetti terzi. ANAC è, infatti, l'unico soggetto deputato ad accertare la corretta adozione e attuazione dei PTPC delle amministrazioni.

- Con riguardo alle **responsabilità derivante dalla violazione delle misure di trasparenza**, l'art. 46 del d.lgs. n. 33 del 2013 stabilisce che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei responsabili.

  Tali responsabilità non si attivano qualora il RPCT provi che l'inadempimento degli obblighi è dipeso da causa a lui non imputabile. Per questo è fondamentale che nel PTPC, sezione trasparenza, siano chiaramente individuati i soggetti responsabili cui spetta

l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati (in proposito si rinvia alla parte III § 4. "*La trasparenza*" del presente PNA).

PARTE V – PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA NEGLI ENTI DI DIRITTO PRIVATO

1. Ambito soggettivo

L'Autorità ha affrontato il tema dell'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza agli enti di diritto privato nelle Linee guida di cui alla delibera n. 1134/2017, cui si rinvia.

Nelle predette Linee guida è stato preliminarmente inquadrato l'ambito di applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e trasparenza delineato all'art. 1, co. 2-*bis*, della l. 190/2012 e all'art. 2-*bis* del d.lgs. 33/2013, come già accennato nella parte I del presente PNA (cfr. § 3. "*Ambito soggettivo")*, dal quale emerge la **netta distinzione** operata dal legislatore **tra società in controllo pubblico** ed enti di diritto privato ad esse assimilati (ove sussistano le condizioni indicate all'art. 2-*bis*, co. 2) e **società partecipate** ed altri enti di diritto privato, di cui all'art. 2-*bis*, co. 3.

1.1. Società a controllo pubblico e altri enti di diritto privato ad esse assimilati, ai sensi dell'art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013

Si tratta, in particolare, di:

- società a controllo pubblico, come definite all'art. 2, co. 1, lett. m) del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* (TUSP)ovvero «*le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b*)»; la lett. b) definisce "controllo" «*la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo*»;

- associazioni, fondazioni ed enti di diritto privati comunque denominati, anche privi di personalità giuridica con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in misura maggioritaria per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni;

- enti pubblici economici[47].

Tutti questi enti sono tenuti ad applicare la disciplina della prevenzione della corruzione e, per quanto concerne la trasparenza, a pubblicare dati e informazioni riguardanti sia l'organizzazione

[47] L'art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013 comprende anche un'altra categoria di soggetti pubblici, gli ordini professionali ai quali è stata dedicata una sezione di approfondimento nella parte speciale del PNA 2016. In tale sede, in considerazione della organizzazione e delle funzioni svolte, sono state fornite indicazioni per la nomina del RPCT e la predisposizione del PTPCT mediante l'esemplificazione di aree di rischio specifiche negli ordini e collegi professionali.

sia l'attività di pubblico interesse, nel rispetto di quanto previsto dal d.lgs. 33/2013 per le pubbliche amministrazioni secondo il criterio della compatibilità e ad assicurare il diritto di accesso civico generalizzato.

L'Autorità ha fornito alcune **indicazioni** sulla **nozione di attività di pubblico interesse** sulla base della esemplificazione contenuta nell'art. 2-*bis*, co. 3, richiamando l'onere per ogni ente, d'intesa con l'amministrazione controllante, partecipante o vigilante di specificare nel documento contenente le misure di prevenzione della corruzione quali attività rientrano fra quelle di pubblico interesse.

- *Le società a controllo pubblico*

A integrazione di quanto riportato nella delibera n. 1134/2017 giova sottolineare, in questa sede, alcune questioni relative alla nozione di società a controllo pubblico.

Nella delibera, l'Autorità ha approfondito la nozione di controllo per le società pubbliche, richiamando le definizioni di «*società a controllo pubblico*» e di «*controllo*» contenute nel TUSP, cui rinvia lo stesso art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013.

È stato evidenziato che, proprio per il richiamo espresso alle disposizioni del TUSP, le fattispecie riconducibili alla nozione di controllo sono quelle disciplinate all'art. 2359, co. 1, del codice civile, con riferimento alle ipotesi non solo di controllo interno (punti nn. 1 e 2), ma anche a quelle di controllo esterno (punto n. 3) ove sussistano particolari vincoli contrattuali tra la società controllante e la società controllata, a prescindere dal possesso di partecipazioni o dalla disponibilità del diritto di voto nell'assemblea della controllata da parte della controllante.

L'Autorità ha avuto modo di osservare che, affinché si configuri il controllo ai sensi dell'art. 2359, co. 1, n. 3), c.c., rileva il fatto che tra le due realtà intercorrano rapporti contrattuali, la cui costituzione e il cui perdurare rappresentino la condizione di esistenza e di sopravvivenza della capacità d'impresa della società controllata.

Una particolare attenzione merita la fattispecie in cui una **società sia partecipata da più amministrazioni**, ciascuna delle quali singolarmente non esercita il controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c., ma che complessivamente **detengono una quota maggioritaria del capitale sociale**.

Nella delibera n. 1134/2017 l'Autorità ha evidenziato che rientrano fra le società a controllo pubblico anche quelle a controllo congiunto, ossia le società in cui il controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. è esercitato da una pluralità di amministrazioni.

L'esperienza maturata dall'Autorità nell'ambito delle attività di vigilanza e consultiva ha posto in luce che la questione della qualificazione delle società partecipate da una pluralità di pubbliche amministrazioni come società a controllo pubblico presenta alcune **incertezze interpretative** per le criticità connesse alla valutazione, spesso complessa, degli elementi caratterizzanti il controllo esercitabile dalle pubbliche amministrazioni.

Fermi restando gli orientamenti espressi sulla nozione di controllo pubblico congiunto dal Ministero dell'economia e finanze (competente per il monitoraggio della corretta attuazione della riforma delle società a partecipazione pubblica), dalla Corte dei conti e dal Consiglio di Stato,

l'Autorità ha ritenuto necessario approfondire il tema, ai soli fini dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e dell'esercizio dei propri poteri di vigilanza.

È stata pertanto adottata la **delibera n. 859 del 25 settembre 2019**, cui si rinvia.

In particolare, nella predetta delibera l'Autorità ha formulato l'auspicio di un intervento urgente del legislatore allo scopo di chiarire i presupposti dell'esistenza del controllo pubblico in presenza di una pluralità di pubbliche amministrazioni che detengono quote del capitale sociale, nessuna delle quali in grado di esercitare un controllo individuale.

È stata inoltre sottolineata la *ratio* della normativa di prevenzione della corruzione che attiene all'esercizio imparziale di funzioni e di attività volte al perseguimento di interessi pubblici, all'esigenza di assicurare il buon andamento di attività inerenti la gestione di servizi pubblici e al corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

È stato poi precisato che nella trattazione dei singoli casi, laddove non emerga chiaramente la qualificazione di una società come a controllo pubblico, ai fini dello **svolgimento delle proprie attività di vigilanza** nei confronti di società partecipate da più amministrazioni, **l'Autorità considera la partecipazione pubblica maggioritaria al capitale sociale quale indice presuntivo della situazione di controllo pubblico**, con la conseguente applicabilità delle norme previste per le società a controllo pubblico nella l. 190/2012 e nel d.lgs. 33/2013.

La società interessata che intenda rappresentare la non configurabilità del controllo pubblico è tenuta a **dimostrare l'assenza del coordinamento formalizzato tra i soci pubblici**, desumibile da norme di legge, statutarie o da patti parasociali, **ovvero l'influenza dominante del socio privato**, ove presente nella compagine societaria.

- *Gli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013*

Per quanto riguarda gli altri enti di diritto privato considerati all'art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013, l'Autorità ha fornito alcune indicazioni per valutare la sussistenza dei requisiti ivi stabiliti ai fini della riconducibilità degli stessi alla categoria dei soggetti a controllo pubblico. Tali requisiti sono:

- il bilancio superiore a 500.000 euro;
- il finanziamento in misura maggioritaria per almeno due esercizi consecutivi nell'ultimo triennio da parte di pubbliche amministrazioni;
- la designazione della totalità dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo da parte di pubbliche amministrazioni.

In particolare, **in merito al requisito del bilancio di importo superiore a 500.000 euro**, nella delibera n. 1134/2017 stato precisato che occorre prendere in esame il maggior valore tra il totale attivo dello stato patrimoniale e il totale del valore della produzione, al fine di ricomprendere quegli enti che, pur non disponendo di un attivo patrimoniale rilevante, perseguano le proprie finalità istituzionali attraverso l'utilizzo di contributi in conto esercizio o di altre forme di proventi.

A integrazione dei chiarimenti contenuti nella delibera n. 1134/2017, alla luce dell'esperienza maturata dall'Autorità nell'esercizio del potere di vigilanza e tenuto conto delle indicazioni emergenti dal parere del Consiglio di Stato sullo schema di delibera[48], si ritiene che **l'origine pubblica o privata del patrimonio dell'ente non sia determinante ai fini del requisito del bilancio**.

L'art. 2-*bis* del d.lgs. 33/2013, infatti, non specifica che il bilancio debba essere integrato da risorse pubbliche in misura superiore a 500.000 euro, ai fini della riconducibilità dell'ente di diritto privato a quelli compresi nell'ambito soggettivo della normativa sulla trasparenza. La **dotazione del bilancio** è considerata dal legislatore come **valore assoluto**, non correlato a risorse di provenienza pubblica, le quali invece devono essere valutate sotto il diverso profilo dell'ulteriore requisito previsto all'art. 2-*bis*, co. 2, concernente il finanziamento maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni. Il valore del bilancio non risulta dunque ancorato a una fonte di risorse di natura esclusivamente pubblica.

Tale interpretazione appare anche in linea con i principi dettati dal legislatore delegante all'art. 7 della l. n. 124 del 2015 e all'art. 1, co. 35, della l. 190/2012, in particolare quello relativo alla *previsione di forme di pubblicità sia in ordine all'uso di risorse pubbliche sia in ordine allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative*. Per i soggetti indicati all'art. 2-*bis*, co. 2, lett. c), proprio in ragione della compresenza delle tre condizioni ivi previste, il requisito del bilancio è idoneo a incidere sugli obblighi di trasparenza (riferiti sia all'organizzazione sia all'attività) solo se l'ente riceve un finanziamento pubblico maggioritario e la nomina dell'organo di amministrazione è interamente rimessa alle pubbliche amministrazioni, nel pieno rispetto dei criteri di delega.

Per quanto concerne il **valore del bilancio**, si fa inoltre presente che l'Autorità, nelle risposte a quesiti pervenuti e nelle istruttorie di vigilanza, ha avuto modo di chiarire che la **relativa indagine spetta in via prioritaria allo stesso ente**, il quale effettua ogni opportuno accertamento tenendo conto delle indicazioni formulate al riguardo nella delibera n. 1134/2017.

Al fine di stabilire la sussistenza del requisito dell'ammontare del bilancio superiore a 500.000 euro, è pertanto necessario che le **informazioni** relative al bilancio, dirette ad attestare il possesso o la carenza del predetto requisito, **siano fornite dall'ente, a conclusione della verifica svolta**, attraverso **un'asseverazione dei propri revisori** o **organi di controllo**, eventualmente convalidata dall'amministrazione di riferimento.

- *Misure di prevenzione della corruzione e trasparenza*

Ai sensi dell'art. 1, co. 2-*bis*, della l. 190/2012, il PNA costituisce atto di indirizzo per l'adozione di misure integrative di quelle contenute nel modello di organizzazione e gestione eventualmente

[48] Nel parere del 29 maggio 2017, n. 1257, il Consiglio di Stato, Commissione Speciale, con riferimento al requisito del bilancio superiore a 500.000 euro, osservava che «*le fondazioni e gli altri enti di diritto privato possono ricevere per le proprie attività istituzionali contributi anche non pubblici che potrebbero essere qualificati come contributi in conto esercizio e quindi avere solo rilevanza solo economica e non patrimoniale, o non avere altre forme di introiti. Non considerare tali poste di conto economico, che potrebbero essere importanti, escluderebbe questi enti dalla disciplina, qualora non abbiano attività patrimoniali rilevanti ai fini del calcolo del parametro*». Il Consiglio di Stato suggeriva pertanto di considerare, con riguardo al parametro dei 500.000 euro, il maggiore valore tra quello del totale attivo dello stato patrimoniale e quello del totale del valore della produzione.

adottati ai sensi del d.lgs. 231/2001, da parte dei soggetti indicati all'art. 2-*bis*, co. 2 del d.lgs. 33/2013.

Si rammenta che il sistema di misure organizzative previste dal d.lgs. 231/2001 e quello di misure di prevenzione della corruzione disciplinate dalla l. 190/2012, seppure entrambi finalizzati a prevenire la commissione di reati e a esonerare da responsabilità gli organi preposti ove le misure adottate siano adeguate, presentano differenze significative. In particolare, il d.lgs. 231/2001 ha riguardo ai reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società o che comunque siano stati commessi anche nell'interesse o a vantaggio di questa. La legge 190/2012 è volta invece a prevenire reati commessi in danno della società, tenendo conto altresì dell'accezione ampia di corruzione indicata nella Parte I, § 2. del presente PNA.

In merito all'obbligo di adottare **misure** di prevenzione della corruzione a **integrazione** di quelle contenute nel modello 231, si evidenzia che, **ove sia predisposto un documento unico, la sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione ai sensi della l. 190/2012** tiene luogo del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e **deve essere adottata annualmente**, secondo le modalità previste per le pubbliche amministrazioni (cfr. Parte II, § 5. "*Adozione annuale del PTPC*"). Ciò in quanto **il carattere dinamico del sistema di prevenzione di cui alla l. 190/2012 richiede una valutazione annuale dell'idoneità delle misure** a prevenire il rischio rispetto alle vicende occorse all'ente nel periodo di riferimento. Diversamente, il modello 231, che risponde ad altri scopi, è aggiornato solo al verificarsi di determinati eventi, quali la modifica della struttura organizzativa dell'ente o di esiti negativi di verifiche sull'efficacia.

In assenza del modello 231, l'ente adotta il documento contenente le misure di prevenzione della corruzione in relazione alle funzioni svolte e alla propria specificità organizzativa.

Si richiama inoltre quanto precisato nella Parte II, § 4. "*La trasparenza*" e nella Parte IV, § 9 "*Il RPCT*" del presente PNA in merito alla irrilevanza di eventuali certificazioni di qualunque genere rilasciate da soggetti terzi ai fini della valutazione circa l'idoneità delle misure integrative del modello 231, o del documento che tiene luogo al PTPCT, essendo rimesso il relativo accertamento in via esclusiva in capo ad ANAC.

In via generale nelle Linee guida di cui alla delibera n. 1134/2017 sono state date indicazioni relative alle misure di prevenzione della corruzione concernenti:

- l'analisi del contesto e della realtà organizzativa dell'ente per la individuazione e gestione del rischio di corruzione;
- il coordinamento fra i sistemi di controlli interni,
- l'integrazione del codice etico avendo riguardo ai comportamenti rilevanti ai fini della prevenzione della corruzione;
- la verifica delle cause ostative al conferimento di incarichi ai sensi del d.lgs. 39/2013 e, con riferimento alle società a controllo pubblico, del d.lgs. 175/2016;
- il divieto di *pantouflage* previsto all'art. 53, co. 16-*ter*, del d.lgs. 165/2001, da considerare all'atto di assunzione di dipendenti pubblici cessati dal servizio;
- la formazione;

- la tutela del dipendente che segnala illeciti;
- la rotazione o misure alternative.

In aggiunta agli indirizzi forniti nelle citate Linee guida si evidenzia quanto segue:

- per quanto riguarda la **rotazione** o misure alternative che possano sortire analoghi effetti (come ad esempio la segregazione delle funzioni) le **raccomandazioni formulate nella parte III del presente PNA valgono,** compatibilmente con le esigenze organizzative di impresa, **anche per gli enti di diritto privato di cui all'art. 2-*bis*, co. 2, d.lgs. 33/2013 con riferimento ai soggetti che nei predetti enti sono preposti con un certo grado di stabilità allo svolgimento di attività di pubblico interesse;**
- per quanto riguarda ***il pantouflage*** e, in particolare, sull'art. 21 del d.lgs. 39/2013 sull'individuazione dei dipendenti destinatari del divieto di *pantouflage*[49]:
  - negli **enti di diritto privato in controllo**, **regolati** o **finanziati**, definiti dal d.lgs. 39/2013, sono **certamente sottoposti** al divieto di ***pantouflage*** gli **amministratori e i direttori generali**, **in quanto muniti di poteri gestionali;**
  - **non** sembra **consentita** una **estensione del divieto ai dipendenti**, attesa la formulazione letterale del citato art. 21 che fa riferimento solo ai titolari di uno degli incarichi considerati dal d.lgs. 39/2013;
  - il divieto di ***pantouflage*** non si estende ai **dirigenti ordinari**. Al riguardo, si rammenta che nelle linee guida di cui alla delibera n. 1134/2017, con riferimento alle società in controllo e agli obblighi previsti all'art. 14 del d.lgs. 33/2013, è stata operata una distinzione fra i direttori generali, dotati di poteri decisionali e di gestione, e la dirigenza ordinaria, che, salvo casi particolari, non risulta destinataria di autonomi poteri di amministrazione e gestione. Coerentemente a tale indicazione, **i dirigenti ordinari sono esclusi** dall'applicazione dell'art. 53, co.16-*ter*, del d.lgs. 165/2001, **a meno che**, in base a statuto o a specifiche deleghe, **siano stati loro attribuiti specifici poteri autoritativi o negoziali**;
- con riferimento al *whistleblowing*, con la legge n. 179 del 2017, che ha sostituito l'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 modificando la disciplina per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (*whistleblower*), detta tutela è stata estesa espressamente anche ai dipendenti degli enti di diritto privato a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del codice civile. Per l'approfondimento della disciplina, si rinvia alla Parte IV, § 8. "*Attività e poteri del RPCT*" del presente PNA e **alle Linee guida di ANAC di prossima adozione.**

- *Trasparenza*

[49] L'art. 21 del d.lgs. 39/2013 così recita: «*Ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico.*».

Le società e gli enti specificati all'art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013 sono tenuti al rispetto della disciplina sulla trasparenza, con riguardo ai dati, documenti e informazioni attinenti sia all'organizzazione, sia all'attività di pubblico interesse svolta, secondo il criterio della compatibilità.

Come accennato nella parte I del presente PNA, ad avviso dell'Autorità, **la compatibilità** degli obblighi di trasparenza previsti per le pubbliche amministrazioni va valutata **non** con **riguardo a ogni singolo ente, bensì con riferimento a tipologie di enti** tenendo conto delle caratteristiche organizzative, delle funzioni e delle attività proprie delle diverse categorie.

Alcuni adattamenti sono indicati nella tabella esemplificativa degli obblighi di pubblicazione allegata alla delibera n. 1134/2017. Nella delibera sono inoltre richiamati gli obblighi di pubblicazione introdotti dal d.lgs. 175/2016 per le società a controllo pubblico.

- *Il RPCT*

Per quanto riguarda la nomina del RPCT, la **scelta è rimessa all'organo di indirizzo** della società, consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti.

L'Autorità ha ritenuto che le funzioni di RPCT debbano essere svolte da un **dirigente in servizio della società**, stante il divieto, stabilito all'art. 1, co. 8, della l. 190/2012, di affidare l'attività di predisposizione del PTPCT a soggetti estranei all'amministrazione.

Nell'ambito **dell'esperienza maturata** dall'Autorità, si è riscontrata spesso una **carenza organizzativa** nelle **società ed enti di diritto privato a controllo pubblico**, in cui **a fronte di rilevanti e molteplici attività** riconosciute e di gestione di ingenti risorse pubbliche **non corrisponde una adeguata struttura** in termini di dotazione di personale, che a volte è addirittura assente. Siffatte situazioni comportano inevitabili criticità anche nell'attuazione del sistema di prevenzione della corruzione, in disparte eventuali considerazioni, con riguardo alle società, sulla conformità alle disposizioni del TUSP.

Una delle **principali difficoltà** segnalate nelle richieste di chiarimenti rivolte all'Autorità attiene alla **individuazione del RPCT da parte degli enti e società di piccole dimensioni** con organici estremamente ridotti, in cui le figure che avrebbero le competenze per ricoprire l'incarico si trovano in una posizione di incompatibilità, essendo impegnate in settori esposti a rischio corruttivo o destinatarie di procedimenti penali/disciplinari. Casi limite si configurano laddove è stato rappresentato all'Autorità che la società/ente è del tutto priva di personale.

In proposito, **si rinvia alle soluzioni organizzative prospettate nelle linee guida** di cui alla delibera n. 1134/2017. In particolare, **ove la società sia priva di dirigenti o i dirigenti siano in numero limitato** e risultino tutti assegnati allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, l'incarico di RPCT può essere affidato a un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le competenze adeguate. In tale ipotesi, il consiglio di amministrazione o l'amministratore esercitano una vigilanza stringente sulle attività del soggetto incaricato. Viene anche considerata l'ulteriore opzione, **seppure in circostanze eccezionali, di affidare l'incarico di RPCT a un amministratore privo di deleghe gestionali. Per le società di ridotte dimensioni appartenenti a un gruppo societario è suggerita la possibilità di nominare almeno un**

referente del RPCT della capogruppo, nel caso sia stata predisposta un'unica programmazione delle misure di prevenzione ai sensi della l. 190 del 2012.

L'Autorità ha inoltre ritenuto di **escludere che il RPCT possa far parte dell'Organismo di vigilanza** (OdV), nominato ai sensi del d.lgs. 231/2001 con compiti di vigilanza sul funzionamento e l'osservanza del modello di organizzazione e gestione, considerate le diverse funzioni attribuite dalle rispettive normative di riferimento. Si raccomanda comunque un **costante coordinamento** nello svolgimento delle **attività** poste in **capo al RPCT e all'OdV**.

Nell'ambito dell'attività consultiva, l'Autorità ha poi avuto modo di osservare che, alla luce anche di quanto disposto all'art. 6, co. 4-*bis*, del d.lgs. 231/2001, ove è stabilito che nelle società di capitali il collegio sindacale possa svolgere le funzioni dell'OdV, l'affidamento **dell'incarico di RPCT a un componente del collegio sindacale non sia coerente con l'orientamento formulato nella delibera n. 1134/2017**.

Le considerazioni espresse nella citata delibera sulla distinzione fra le attribuzioni degli organi di controllo e quelle del RPCT possono, infatti, essere confermate anche con specifico riguardo, nelle società per azioni, ai doveri e ai poteri del collegio sindacale (disciplinati all'art. 2403 e ss. codice civile), organo cui spetta la funzione di vigilanza sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento. L'attività di vigilanza è volta, fra l'altro, ad accertare che gli atti adottati dagli amministratori non siano estranei all'oggetto sociale, non manifestino imprudenza o imperizia e non compromettano l'integrità del patrimonio sociale. Al collegio sindacale possono essere attribuite anche le funzioni di controllo contabile ai sensi dell'art. 2409-*bis* cod. civ.

La soluzione in merito alla individuazione del RPCT è a ogni modo rimessa all'autonomia organizzativa propria di ciascuna società/ente, sulla base di un'adeguata motivazione in ordine alla scelta.

Il RPCT elabora le misure di prevenzione considerando, nell'ambito della gestione del rischio, le attività esposte al rischio di corruzione, fra cui innanzitutto le aree generali (cfr. Allegato 1 § 3.2. "*Analisi del contesto interno*" al presente PNA) cui si aggiungono le aree specifiche individuate in base alle caratteristiche organizzative e funzionali dell'ente, tenendo anche conto dei fenomeni di cattiva amministrazione riscontrati e di quanto emerso, fra l'altro, in provvedimenti giurisdizionali

Si raccomanda altresì il coordinamento fra il sistema di controllo interno previsto dal modello 231 con quello per la prevenzione di rischi di corruzione di cui alla l. 190/2012, nonché il coordinamento tra le funzioni del RPCT e quelle degli altri organismi di controllo.

- *Le amministrazioni controllanti*

Si richiama l'attenzione delle amministrazioni controllanti a esercitare compiti di impulso e di vigilanza sull'adozione delle misure di prevenzione da parte degli enti di diritto privato in controllo pubblico. Il PTPCT dell'amministrazione prevede le azioni concrete e verificabili relative ai predetti compiti.

La vigilanza dell'amministrazione controllante è ancor più stringente nei confronti di enti che risultano privi di personale e per i quali occorre promuovere le modifiche organizzative necessarie allo scopo di assicurare comunque la predisposizione delle misure di prevenzione per arginare eventuali rischi corruttivi e mappare i processi della società.

In via eccezionale e tenuto conto della anomalia di tali assetti organizzativi, nei casi in cui **l'ente sia privo di organico** e continui tuttavia a svolgere attività di pubblico interesse, il **PTPCT dell'amministrazione controllante** potrebbe contenere le **misure di prevenzione relative all'attività dell'ente** e le funzioni di monitoraggio e vigilanza sulla corretta attuazione delle stesse potrebbero essere poste in capo al RPCT dell'amministrazione.

Nella delibera n. 1134/2017 si sottolinea inoltre la rilevanza della ricognizione che le amministrazioni devono effettuare per adempiere all'obbligo di pubblicazione previsto all'art. 22, co. 1, del d.lgs. 33/2013 concernente la lista degli enti pubblici vigilati, degli enti di diritto privato in controllo pubblico e delle società in cui detengono partecipazioni anche minoritarie, e i relativi dati specificati all'art. 22, co. 2.

1.2. Società partecipate ed enti di diritto privato di cui all'art. 2-*bis*, co. 3, del d.lgs. 33/2013

Le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni non in controllo, come definite dal d.lgs. 175/2016, e le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, che, fermo restando il requisito del bilancio superiore a 500.000 euro, esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici, **sono sottoposti, secondo il criterio della compatibilità, ai soli obblighi di trasparenza** previsti per le pubbliche amministrazioni, **limitatamente ai dati e documenti inerenti l'attività di pubblico interesse**.

In coerenza con quanto osservato in merito ai requisiti indicati all'art. 2-*bis*, co. 2, per le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, ai fini dell'applicazione degli obblighi di trasparenza attenuati il **requisito del bilancio va apprezzato non in modo isolato**, ma congiuntamente alla valutazione dell'attività di pubblico interesse, ovvero dell'esercizio di funzioni amministrative o dell'espletamento di attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o della gestione di servizi pubblici.

Si evidenzia inoltre che nella delibera n. 1134/2017 l'Autorità ha ritenuto di interpretare estensivamente il riferimento ai soggetti di diritto privato contenuto al co. 3, a prescindere dalla partecipazione pubblica al capitale. I soggetti cui si applica la normativa sulla trasparenza sono le **associazioni, le fondazioni e altri enti interamente privati** – anche in forma societaria – non partecipati dalle pubbliche amministrazioni, che abbiano un bilancio superiore a 500.000 euro e che svolgano attività di pubblico interesse. **Il profilo relativo alle caratteristiche dimensionali prescinde dunque dalla provenienza di risorse pubbliche**.

Per i soggetti individuati all'art. 2-*bis*, co. 3, del d.lgs. 33/2013 non è prevista l'adozione del PTCP e di altre misure di prevenzione della corruzione.

Si ribadisce, tuttavia, l'auspicio espresso nella delibera n. 1134/2017 che le amministrazioni partecipanti, pur prive di strumenti di diretta influenza sui comportamenti delle società e degli enti, promuovano l'adozione di misure di prevenzione della corruzione eventualmente integrative del modello 231, ove esistente, o l'adozione del modello 231 ove mancante.

ALLEGATO 1 – Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi

ALLEGATO 2 – Rotazione "ordinaria" del personale

ALLEGATO 3 – Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del RPCT

ALLEGATO 1 - Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi

Parte di provvedimento in formato grafico

ALLEGATO 1

Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi

1. PREMESSA 3
2. COMPITI DEI PRINCIPALI ATTORI 7
3. ANALISI DEL CONTESTO 10
3.1 ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO 10
3.2 ANALISI DEL CONTESTO INTERNO 12
4. VALUTAZIONE DEL RISCHIO 28
4.1 IDENTIFICAZIONE DEGLI EVENTI RISCHIOSI 28
4.2 ANALISI DEL RISCHIO 31
4.3 PONDERAZIONE DEL RISCHIO 36
5. TRATTAMENTO DEL RISCHIO 38
5.1. INDIVIDUAZIONE DELLE MISURE 40
5.2 PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE 43
6. MONITORAGGIO E RIESAME 46
6.1 MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DELLE MISURE 46
6.2.MONITORAGGIO SULL'IDONEITÀ DELLE MISURE 50
6.3 RIESAME PERIODICO DELLA FUNZIONALITÀ COMPLESSIVA DEL SISTEMA 50
7. CONSULTAZIONE E COMUNICAZIONE 52

1. PREMESSA

Il presente documento costituisce l'allegato metodologico al Piano nazionale anticorruzione (PNA) 2019 e fornisce indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del "**Sistema di gestione del rischio corruttivo**".

Il PNA2013 e l'Aggiornamento 2015 al PNA avevano fornito una serie di indicazioni ai sensi della legge 190/2012, indicazioni che il presente allegato metodologico ha integrato e aggiornato, **alla luce dei principali standard internazionali di *risk management,*** tenendo conto delle precedenti **esperienze di attuazione dei PNA e delle osservazioni pervenute.**

Il presente allegato **diventa pertanto l'unico documento metodologico da seguire nella predisposizione dei Piani triennali della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo**, mentre restano validi riferimenti gli approfondimenti tematici (es. contratti pubblici, sanità, istituzioni universitarie, ecc.) riportati nei precedenti PNA. Qualora le amministrazioni abbiano già predisposto il PTPCT utilizzando l'allegato 5 al PNA 2013, il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) illustrato nel presente allegato può essere applicato in modo graduale in ogni caso non oltre l'adozione del PTPC 2021-2023.

Pur in continuità con i precedenti PNA, questo documento sviluppa ed aggiorna alcune indicazioni metodologiche allo scopo di indirizzare ed accompagnare le pubbliche amministrazioni, le società e gli enti chiamati ad applicare la legge 190/2012 (d'ora in poi amministrazioni) verso un approccio alla prevenzione della corruzione finalizzato alla riduzione **del rischio corruttivo che consenta di considerare la predisposizione del PTPCT come un processo sostanziale e non meramente formale.**

Le indicazioni contenute nel presente documento sono state elaborate:

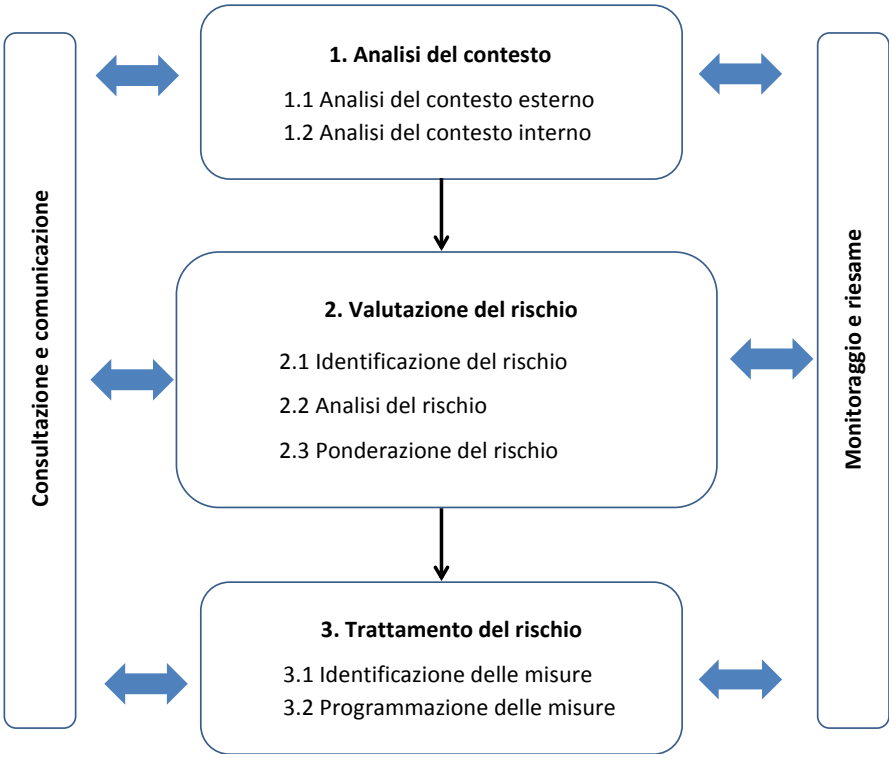
- nel rispetto dei c.d. "**Principi Guida**", esplicitati nel testo del PNA 2019 (Parte II, § 1.);
- intervenendo in maniera sostanziale sugli snodi rispetto ai quali le analisi dei PTPCT, finora condotte da ANAC, hanno evidenziato rilevanti criticità (ad es. la valutazione del rischio);
- rivisitando e svolgendo approfondimenti ulteriori rispetto al passato relativamente ad alcuni aspetti del processo di gestione del rischio finora poco sviluppati (ad es. il monitoraggio);
- fornendo alcune semplificazioni al fine di favorire l'attuazione graduale del "Sistema di gestione del rischio corruttivo", soprattutto da parte di amministrazioni di piccole dimensioni.

Il carattere non omogeneo delle amministrazioni richiede adattamenti e flessibilità, sia con riferimento alle fasi di analisi e valutazione dei rischi corruttivi, sia rispetto alle misure di trattamento volte a prevenire i rischi stessi. Un **approccio flessibile e contestualizzato**, che tenga conto delle specificità di ogni singola amministrazione e del contesto interno ed esterno nel quale

essa opera, consente di evitare la "burocratizzazione" degli strumenti e delle tecniche per la gestione del rischio.

Il **processo di gestione del rischio di corruzione** si articola nelle **fasi** rappresentate nella Figura1:

Figura 1 – *Il processo di gestione del rischio di corruzione*



Il processo di gestione del rischio corruttivo deve essere progettato ed attuato tenendo presente le sue principali finalità, ossia favorire, attraverso misure organizzative sostenibili, **il buon andamento e l'imparzialità** delle decisioni e dell'attività amministrativa e prevenire il verificarsi di eventi corruttivi. La mappatura dei processi, l'analisi e la valutazione del rischio, accrescendo la conoscenza dell'amministrazione, consentono di alimentare e migliorare il processo decisionale alla luce del costante aggiornamento delle informazioni disponibili.

In tale contesto è altamente auspicabile, come buona prassi, **non introdurre ulteriori misure di controlli** bensì **razionalizzare e mettere a sistema i controlli già esistenti** nelle amministrazioni **evitando di implementare misure di prevenzione solo formali** e migliorandone la finalizzazione rispetto agli obiettivi indicati.

Il processo di gestione del rischio si sviluppa secondo una **logica sequenziale e ciclica che ne favorisce il continuo miglioramento.** Le fasi centrali del sistema sono l'analisi del contesto, la valutazione del rischio e il trattamento del rischio, a cui si affiancano due ulteriori fasi trasversali (la fase di consultazione e comunicazione e la fase di monitoraggio e riesame del sistema). Sviluppandosi in maniera "ciclica", in ogni sua ripartenza il ciclo deve tener conto, in un'ottica

migliorativa, delle risultanze del ciclo precedente, utilizzando l'esperienza accumulata e adattandosi agli eventuali cambiamenti del contesto interno ed esterno.

2. COMPITI DEI PRINCIPALI ATTORI

La vigente disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al **Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)** un importante **ruolo di coordinamento** del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio (cfr. Parte IV, di cui al presente PNA, § 8.).

Questo ruolo di coordinamento non deve in nessun caso essere interpretato dagli altri attori organizzativi come un pretesto per deresponsabilizzarsi in merito allo svolgimento del processo di gestione del rischio. Al contrario, l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione.

Si richiede al RPCT di **specificare i compiti dei vari attori coinvolti nella gestione del rischio all'interno dei PTPCT** in modo da attivare, eventualmente, quanto disposto dal quarto periodo del comma 7 dell'articolo 1 della legge 190/2012[1] e dal secondo periodo del comma 14 del medesimo articolo[2].

Di seguito, si espongono sinteticamente i compiti dei principali ulteriori soggetti coinvolti **nel sistema di gestione del rischio corruttivo**, concentrandosi esclusivamente sugli aspetti essenziali a garantire una piena effettività dello stesso (cfr. Parte II, di cui al presente PNA, § 4.).

Figura 2 - Gli attori convolti nel sistema di gestione del rischio



[1] Il quale prevede: «*il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza segnala all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*».

[2] Il quale prevede: «*La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare*».

- L'**organo di indirizzo deve**:

  - valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;
  - tenere conto, in sede di nomina del RPCT, delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni ad esso assegnate e adoperarsi affinché le stesse siano sviluppate nel tempo;
  - creare le condizioni per favorire l'indipendenza e l'autonomia del RPCT nello svolgimento della sua attività senza pressioni che possono condizionarne le valutazioni;
  - assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
  - promuovere una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica che coinvolgano l'intero personale (cfr. Parte III, di cui al presente PNA, § 2.).

- I **dirigenti e i responsabili delle unità organizzative devono:**

  - valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative;
  - partecipare attivamente al processo di gestione del rischio, coordinandosi opportunamente con il RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure;
  - curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
  - assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale (ad esempio, contribuendo con proposte di misure specifiche che tengano conto dei principi guida indicati nel PNA 2019 e, in particolare, dei principi di selettività, effettività, prevalenza della sostanza sulla forma);
  - tener conto, in sede di valutazione delle *performance*, del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

- Gli **Organismi Indipendenti di Valutazione** (OIV) e le strutture con funzioni analoghe, **devono**:

- offrire, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;
- fornire, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al trattamento dei rischi;
- favorire l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della *performance* e il ciclo di gestione del rischio corruttivo.

➢ I RPCT possono avvalersi delle **strutture di vigilanza** ed ***audit* interno**, laddove presenti, per:

- attuare il sistema di monitoraggio del PTPCT, richiedendo all'organo di indirizzo politico il supporto di queste strutture per realizzare le attività di verifica (*audit*) sull'attuazione e l'idoneità delle misure di trattamento del rischio;
- svolgere l'esame periodico della funzionalità del processo di gestione del rischio.

Laddove le strutture di vigilanza e di *audit* interno non siano presenti a causa delle ridotte dimensioni delle amministrazioni o per altre ragioni organizzative, le stesse amministrazioni possono prendere in considerazione la possibilità di istituirle, eventualmente in collaborazione con altre amministrazioni[3], in applicazione del principio guida sulle collaborazioni.

È opportuno che i **dipendenti partecipino** attivamente al processo di gestione del rischio e, in particolare, alla attuazione delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT.

Tutti i soggetti che dispongono di dati utili e rilevanti (es. uffici legali interni, uffici di statistica, uffici di controllo interno, ecc.) hanno l'obbligo di fornirli tempestivamente al RPCT ai fini della corretta attuazione del processo di gestione del rischio.

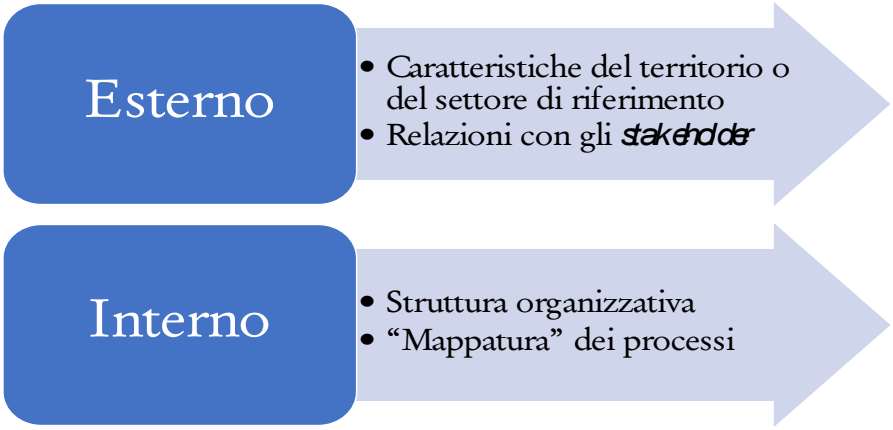
È buona prassi, inoltre, soprattutto nelle organizzazioni particolarmente complesse, creare una rete di **referenti per la gestione del rischio corruttivo**, che possano fungere da interlocutori stabili del RPCT nelle varie unità organizzative e nelle eventuali articolazioni periferiche, supportandolo operativamente in tutte le fasi del processo. In ogni caso, la figura del referente non va intesa come un modo per deresponsabilizzare il dirigente preposto all'unità organizzativa in merito al ruolo e alle sue responsabilità nell'ambito del "Sistema di gestione del rischio corruttivo".

[3] La condivisione di risorse e di metodologie tra amministrazioni è coerente con il principio di gestione del rischio corruttivo (Collaborazioni tra amministrazioni) descritto nel Piano e permette di rispettare la clausola di invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica (art. 2 della legge 190/2012).

3. ANALISI DEL CONTESTO

La prima fase del processo di gestione del rischio è relativa all'analisi del contesto esterno ed interno. In questa fase, l'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (**contesto esterno**), sia alla propria organizzazione (**contesto interno**).

Figura 3 - Le fasi dell'analisi del contesto



3.1 ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha come duplice obiettivo quello di **evidenziare come le caratteristiche** strutturali e congiunturali **dell'ambiente** nel quale l'amministrazione si trova ad operare **possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi** e, al tempo stesso, **condizionare la valutazione del rischio corruttivo** e il monitoraggio dell'idoneità **delle misure di prevenzione**.

Si tratta di una fase preliminare indispensabile, se opportunamente realizzata, in quanto consente a ciascuna amministrazione di definire la propria **strategia di prevenzione** del rischio corruttivo anche, e non solo, tenendo conto delle caratteristiche del territorio e dell'ambiente in cui opera. In particolare, l'analisi del contesto esterno consiste nell'**individuazione e descrizione delle caratteristiche** culturali, sociali ed economiche **del territorio o del settore specifico di intervento** (ad esempio, *cluster* o comparto) nonché delle **relazioni esistenti con gli *stakeholder*** e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione, favorendo eventualmente il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno.

In altri termini, la disamina delle principali dinamiche territoriali o settoriali e influenze o pressioni di interessi esterni cui l'amministrazione può essere sottoposta costituisce un passaggio essenziale nel valutare se, e in che misura, il contesto, territoriale o settoriale, di riferimento incida sul rischio corruttivo e conseguentemente nell'elaborare una strategia di gestione del rischio adeguata e puntuale.

Da un punto di vista operativo, l'analisi del contesto esterno è riconducibile sostanzialmente a due tipologie di attività: 1) **l'acquisizione dei dati rilevanti**; 2) l'**interpretazione** degli stessi **ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.**

Figura 4 - Le attività funzionali all'analisi del contesto esterno



Con riferimento al primo aspetto, è opportuno che l'amministrazione utilizzi dati e informazioni sia di tipo "oggettivo" (economico, giudiziario, ecc.) che di tipo "soggettivo", relativi alla percezione del fenomeno corruttivo da parte degli *stakeholder*. Le informazioni possono essere ricavate da fonti diverse, esterne ed interne all'amministrazione e potrebbero confluire in **banche dati digitali, comuni ed interoperabili**, a disposizione delle amministrazioni dello stesso territorio o settore d'intervento.

Box 1 - Fonti dati per l'analisi di contesto

- Riguardo alle **fonti esterne**, l'amministrazione può reperire una molteplicità di dati relativi al contesto culturale, sociale ed economico attraverso la consultazione di banche dati o di studi di diversi soggetti e istituzioni (ISTAT, Università e Centri di ricerca, ecc.). Particolare importanza rivestono i dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento (ad esempio, omicidi, furti nelle abitazioni, scippi e borseggi), alla presenza della criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché più specificamente ai reati contro la Pubblica Amministrazione (corruzione, concussione, peculato ecc.) reperibili attraverso diverse banche dati (ISTAT, Ministero di Giustizia, Corte dei conti o Corte Suprema di Cassazione). Può essere molto utile inoltre condurre apposite indagini relative agli *stakeholder* di riferimento attraverso questionari *online* o altre metodologie idonee (es. *focus group*, interviste ecc.).
- Riguardo alle **fonti interne**, l'amministrazione può utilizzare interviste con l'organo di indirizzo o con i responsabili delle strutture; segnalazioni ricevute tramite il canale del *whistleblowing* o altre modalità; risultati dall'azione di monitoraggio del RPCT; informazioni raccolte nel corso di incontri e/o attività congiunte con altre amministrazioni che operano nello stesso territorio o settore.

La scelta dei dati da utilizzare per realizzare l'analisi del contesto esterno deve essere ispirata a due criteri fondamentali: a) la rilevanza degli stessi rispetto alle caratteristiche del territorio o del settore; b) il bilanciamento delle esigenze di completezza e sintesi, dal momento che **l'amministrazione dovrebbe reperire e analizzare esclusivamente i dati e le informazioni utili ad inquadrare il fenomeno corruttivo all'interno del territorio o del settore di intervento**. In altri termini, è importante selezionare ed analizzare le informazioni e i dati in maniera non acritica ma funzionale alla realizzazione delle fasi di identificazione e analisi degli eventi rischiosi nonché di individuazione e programmazione delle misure specifiche di prevenzione.

A tal fine può rivelarsi utile che nel PTPCT venga fornita **evidenza specifica di come l'analisi di contesto esterno abbia portato elementi utili** alla rilevazione di aree di rischio da esaminare prioritariamente, alla identificazione di nuovi eventi rischiosi, alla elaborazione di misure di prevenzione specifiche.

Infine, l'analisi di contesto può beneficiare di **attività di collaborazione tra amministrazioni che operano in uno stesso territorio** o **nello stesso settore** e che potrebbero disporre di risorse e capacità di acquisizione e analisi dei dati diverse, realizzando in tal modo economie di scala, e producendo analisi congiunte. Ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, co. 6, della l. 190/2012, le Prefetture territorialmente competenti possono fornire, su richiesta degli enti locali, un supporto tecnico e informativo anche nell'ambito della consueta collaborazione con detti enti. Analogamente, anche le "zone omogenee" delle città metropolitane possono rappresentare un utile riferimento per i comuni del territorio ai fini dell'analisi del contesto esterno, così come le Province possono fornire un supporto agli enti locali che ricadono nel relativo ambito territoriale (cfr. parte speciale del PNA 2016, Approfondimento I, "*Piccoli Comuni*").

3.2 ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

L'**analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è volta a far emergere**, da un lato, **il sistema delle responsabilità**, dall'altro, **il livello di complessità dell'amministrazione**. Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza.

La struttura organizzativa

Nel sistema delle responsabilità vengono in rilievo la **struttura organizzativa** dell'amministrazione e le principali funzioni da essa svolte. È importante rappresentare sinteticamente l'articolazione organizzativa dell'amministrazione, con riferimento sia alla struttura organizzativa centrale sia alle eventuali sedi periferiche dislocate sul territorio, evidenziando la dimensione organizzativa anche in termini di dotazione di personale per macro-struttura.

La **selezione delle informazioni e dei dati** (come già evidenziato per l'analisi del contesto esterno) deve essere funzionale all'individuazione di **elementi utili** ad esaminare come le c**aratteristiche organizzative possano influenzare il profilo di rischio dell'amministrazione** e non deve consistere in una mera presentazione della struttura organizzativa.

Box 2 –Informazioni utili alla rappresentazione della struttura organizzativa

Ai fini della identificazione del sistema delle responsabilità organizzative, si consiglia di considerare:

- organi di indirizzo,
- struttura organizzativa (organigramma),
- ruoli e responsabilità;
- politiche, obiettivi e strategie;
- risorse;
- conoscenze, sistemi e tecnologie;
- qualità e quantità del personale;
- cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica;
- sistemi e flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali);
- relazioni interne ed esterne.

Molti dei dati da utilizzare per l'analisi del contesto sono contenuti anche in altri strumenti di programmazione (v. Piano delle *performance*) o in documenti che l'amministrazione già predispone ad altri fini (v. conto annuale, documento unico di programmazione degli enti locali). È utile mettere a sistema tutti i dati già disponibili, eventualmente anche creando banche dati digitali, comuni ed interoperabili, da cui estrapolare informazioni funzionali ai fini delle analisi in oggetto, e valorizzare elementi di conoscenza e sinergie interne proprio nella logica della coerente integrazione fra strumenti e della sostenibilità organizzativa.

La "mappatura" dei processi

L'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la cosiddetta **mappatura dei processi, consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi.** L'obiettivo è che **l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata** al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un'amministrazione ha esternalizzato ad altri soggetti pubblici, privati o misti, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi. Si fa riferimento, in particolare, alle attività di pubblico interesse, che possono consistere: a) nello svolgimento di vere e proprie funzioni pubbliche; b) nell'erogazione, a favore dell'amministrazione affidante, di attività

strumentali; c) nell'erogazione, a favore delle collettività di cittadini, dei servizi pubblici nella duplice accezione, di derivazione comunitaria, di "servizi di interesse generale" e di "servizi di interesse economico generale"[4].

La **mappatura dei processi** è un modo efficace di individuare e rappresentare le attività dell'amministrazione e comprende l'insieme delle tecniche utilizzate per identificare e rappresentare i processi organizzativi, nelle proprie attività componenti e nelle loro interazioni con altri processi. In questa sede, la mappatura assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. **L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare, in forma chiara e comprensibile, nel PTPCT.**

Una mappatura dei processi adeguata consente all'organizzazione di evidenziare duplicazioni, ridondanze e inefficienze e quindi di poter migliorare l'efficienza allocativa e finanziaria, l'efficacia, la produttività, la qualità dei servizi erogati e di porre le basi per una corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo. È, inoltre, indispensabile che la mappatura del rischio sia integrata con i sistemi di gestione spesso già presenti nelle organizzazioni (controllo di gestione, sistema di *auditing* e sistemi di gestione per la qualità, sistemi di *performance management*), secondo il principio guida della "integrazione", in modo da generare sinergie di tipo organizzativo e gestionale. Ad esempio, laddove una mappatura dei processi sia stata già realizzata anche per altre finalità (es. revisione organizzativa per processi o sistema di *performance management*), si suggerisce di considerarla come un punto di partenza, in modo da evitare duplicazioni e favorire sinergie, finalizzandola alla gestione del rischio di corruzione.

Un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un *output* destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

Si tratta di un concetto organizzativo che -ai fini dell'analisi del rischio- ha il vantaggio di essere più flessibile, gestibile, completo e concreto nella descrizione delle attività rispetto al procedimento amministrativo. In particolare, il processo è un concetto organizzativo:

- **più flessibile**, in quanto il livello di dettaglio dell'oggetto di analisi non è definito in maniera esogena (dalla normativa) ma è frutto di una scelta di chi imposta il sistema. Si può quindi definire l'analiticità della mappatura di un processo a seconda dello scopo, delle risorse e delle competenze di cui l'organizzazione dispone. A titolo esemplificativo, un processo relativo al rilascio di determinate autorizzazioni potrebbe essere definito in maniera più sintetica (attività 1: ricezione domanda; attività 2: verifica dei requisiti; attività 3: rilascio della autorizzazione) oppure in maniera più analitica (invece di definire un'unica attività di ricezione della domanda, si potrebbero individuare attività più dettagliate quali la verifica

[4] Si considerino, **a mero titolo esemplificativo**, i servizi informatici, i servizi di call center, i servizi di selezione di personale che presentano un livello di rischio di corruzione più elevato. Ogni amministrazione è tenuta a verificare quali servizi ha effettivamente esternalizzato.

della completezza e delle firme del modulo di richiesta, la protocollazione, il rilascio di ricevuta all'utente richiedente, ecc.);

- **più gestibile,** in quanto può favorire la riduzione della numerosità degli oggetti di analisi, aggregando più procedimenti in un unico processo. Questo aspetto rappresenta un notevole vantaggio soprattutto per le amministrazioni che devono gestire una elevata quantità di procedimenti amministrativi. Se, ad esempio, un comune avesse rilevato alcune centinaia di procedimenti amministrativi potrebbe aggregarli in qualche decina di processi organizzativi. Poiché ogni elemento rilevato in questa fase andrebbe poi scomposto e analizzato nelle fasi successive in termini di rischiosità, il vantaggio di analizzare entità nell'ordine delle decine rispetto alle centinaia appare evidente. Questa modalità non intende inibire la possibilità che un'amministrazione o ente conduca un'analisi di maggiore dettaglio, ma suggerisce di effettuare una scelta consapevole che tenga conto della reale utilità e della sostenibilità organizzativa delle scelte effettuate;
- **più completo,** in quanto se, da un lato, non tutta l'attività amministrativa è procedimentalizzata, dall'altro, i processi possono abbracciare tutta l'attività svolta dall'amministrazione;
- **più concreto**, in quanto descrive il "chi", il "come" e il "quando" dell'effettivo svolgimento dell'attività e non "come dovrebbe essere fatta per norma".

Nell'ottica della ricerca di sinergie, un'eventuale rilevazione dei procedimenti amministrativi già svolta potrebbe rappresentare un punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi, secondo le indicazioni metodologie contenute nel presente allegato.

La mappatura dei processi si articola nelle fasi riportate nella figura seguente.

Figura 5 - Le fasi della mappatura dei processi



Identificazione

L'identificazione dei processi è il primo passo da realizzare per uno svolgimento corretto della mappatura dei processi e consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'**elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione** che, nelle fasi successive, dovranno essere accuratamente esaminati e descritti. In altre parole, in questa fase l'obiettivo è quello di

definire la lista dei processi che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento nella successiva fase[5].

È opportuno ribadire che i processi individuati dovranno fare riferimento a **tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti** (per ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) **a rischio.**

Box 3 – L'elenco dei processi

Il risultato atteso della prima fase della mappatura dei processi è l'identificazione dell'Elenco completo dei processi dell'amministrazione. Per fare ciò, è necessario partire dalla rilevazione e classificazione di tutte le attività interne. Per identificare i processi sarà quindi opportuno partire dall'analisi della documentazione esistente dell'organizzazione (organigramma, funzionigramma, *job description* relative alle posizioni coinvolte nei processi, regolamenti, ecc.) al fine di effettuare una prima catalogazione, in macro-aggregati, dell'attività svolta. È consigliato, inoltre, effettuare delle analisi di *benchmark* relative a modelli di processi tipici di organizzazioni aventi analoghe finalità. Si rammenta che l'analisi di *benchmark* consiste in un confronto sistematico di situazioni analoghe da cui poter trarre spunti utili, non già nel "copia-incolla". Ogni elemento ritenuto utile alla propria analisi necessita, sempre, di una contestualizzazione rispetto alle caratteristiche specifiche della propria organizzazione.
Altro elemento utile, ai fini della identificazione della lista dei processi, è il catalogo dei procedimenti amministrativi (se rilevati). A seconda del livello di analisi desiderato (ampiezza della definizione di processo utilizzata) si potrà procedere eventualmente attraverso opportuni raggruppamenti di procedimenti omogenei in processi (nel caso in cui più procedimenti siano finalizzati alla realizzazione di un medesimo risultato). Come già ribadito, tuttavia, si rammenta che la lista dei procedimenti non è esaustiva di tutta l'attività svolta dall'amministrazione, poiché non tutta l'attività è riconducibile ai procedimenti amministrativi.

L'elenco potrà essere aggregato nelle cosiddette "aree di rischio"[6], intese come raggruppamenti omogenei di processi[7]. Le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche. Quelle generali sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale), mentre quelle specifiche riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

Tabella 1- Aree di rischio e processi

Area di rischio 1	Processo 1
	Processo 2
	Processo n.

[5] Per elenco dei processi, si intende una lista esaustiva composta dai nomi dei processi che dovranno essere oggetto di descrizione.
[6]Per una rappresentazione esemplificativa delle aree di rischio generali e specifiche di alcuni comparti oggetto di analisi dei precedenti PNA, si veda la tabella 3.
[7] A titolo meramente esemplificativo, l'area di rischio "contratti pubblici" dovrà contenere tutti quei processi che hanno attinenza con le attività svolte dall'amministrazione per la programmazione e gestione delle attività di acquisizione di beni e servizi ed esecuzione di lavori.

Area di rischio 2	Processo 1
Area di rischio n.	Processo 1
	Processo n.

Con riferimento alla distinzione tra aree di rischio generali e specifiche, l'identificazione concreta delle stesse è rimessa all'autonomia e alla responsabilità di ogni amministrazione. La tabella 3 riporta tutte le aree di rischio già richiamate nei precedenti PNA. Si sottolinea, comunque, che tale elenco **non può in alcun modo considerarsi esaustivo,** date le specificità delle varie tipologie di amministrazioni di cui è necessario tener conto.

Descrizione

Dopo aver identificato i processi, come evidenziato nella fase 1, è opportuno comprenderne le **modalità di svolgimento** attraverso la loro descrizione (fase 2). Ai fini dell'attività di prevenzione della corruzione, la descrizione del processo è una fase particolarmente rilevante, in quanto consente di identificare più agevolmente le criticità del processo in funzione delle sue modalità di svolgimento al fine di inserire dei correttivi.

Il risultato di questa fase è, dunque, una descrizione dettagliata del processo.

Ferma restando l'utilità di pervenire gradualmente ad una **descrizione analitica dei processi** dell'amministrazione nei termini indicati nel Box 4, appare opportuno precisare che **tale risultato può essere raggiunto in maniera progressiva** nei diversi cicli annuali di gestione del rischio corruttivo, **tenendo conto delle risorse e delle competenze effettivamente disponibili.**

La **gradualità di approfondimento**, per tenere conto delle esigenze delle amministrazioni di piccole dimensioni o caratterizzate da criticità organizzative (scarse risorse e/o competenze), può riguardare:

a. **gli elementi** funzionali alla descrizione dei processi (illustrati nel successivo Box 4);
b. **gli ambiti di attività** (aree di rischio) da destinare all'approfondimento.

Con riferimento al primo punto (a), le amministrazioni possono procedere **gradualmente ad inserire elementi descrittivi del processo**. Si ritiene prioritario partire almeno dai seguenti **elementi di base:**

- breve descrizione del processo (che cos'è e che finalità ha);
- attività che scandiscono e compongono il processo;
- responsabilità complessiva del processo e soggetti che svolgono le attività del processo.

Box 4 – Gli elementi utili per la descrizione dei processi

Nel testo si riportano gli elementi utili per la descrizione dei processi. In una logica di miglioramento continuo è auspicabile che le amministrazioni arricchiscano progressivamente la descrizione dei processi. Per descrivere in maniera efficace ed esaustiva i singoli processi si consiglia di rappresentare i seguenti elementi:

- elementi in ingresso che innescano il processo – "*input*";
- risultato atteso del processo – "*output*";
- sequenza di attività che consente di raggiungere l'*output* – le "attività";
- responsabilità connesse alla corretta realizzazione del processo;
- tempi di svolgimento del processo e delle sue attività (nei casi in cui i tempi di svolgimento sono certi e/o conosciuti, anche in base a previsioni legislative o regolamentari);
- vincoli del processo (rappresentati dalle condizioni da rispettare nello svolgimento del processo in base a previsioni legislative o regolamentari);
- risorse del processo (con riferimento alle risorse finanziarie e umane necessarie per garantire il corretto funzionamento del processo (laddove le stesse siano agevolmente ed oggettivamente allocabili al processo);
- interrelazioni tra i processi;
- criticità del processo.

Si rammenta che le modalità di svolgimento di un medesimo processo in differenti organizzazioni, anche laddove particolarmente vincolato da norme, possono differire in maniera significativa in quanto si tratta, sostanzialmente, di prassi operative, sedimentate nel tempo, realizzate da soggetti diversi. Appare evidente che ciò può incidere, in maniera altrettanto significativa, sugli eventi rischiosi che possono verificarsi durante lo svolgimento degli stessi processi. A titolo meramente esemplificativo, si pensi ad un processo relativo ad autorizzazioni, svolto da due enti locali, anche della stessa dimensione organizzativa. Nel rispetto delle norme che ne regolano le fasi (es. ricezione dell'istanza, istruttoria, e provvedimento finale), le modalità operative attraverso cui l'ente riceve l'istanza e svolge l'istruttoria, possono differire tra le due amministrazioni (ad esempio, una potrebbe consentire la ricezione dell'istanza a mano, l'altra solo tramite PEC, ecc.). Ciò, oltre a comportare criticità organizzative di diversa natura, può incidere in maniera rilevante sulle tipologie di eventi rischiosi che possono verificarsi durante lo svolgimento delle stesse attività (riprendendo l'esempio precedente, la consegna a mano non garantisce la stessa trasparenza e certezza sull'integrità della documentazione e i tempi di consegna di una ricezione via pec o altro sistema informatico).

Tramite il richiamato approfondimento graduale, sarà possibile aggiungere, nelle annualità successive, ulteriori elementi di descrizione (es. *input*, *output*, ecc.), fino a raggiungere la completezza della descrizione del processo.

Si rammenta che **tali elementi possono servire anche per altre finalità per le quali la mappatura dei processi può essere realizzata** (es. controllo di gestione, ripartizione dei carichi di lavoro, ecc.). Pertanto, essa può rappresentare un **utile strumento di gestione**, in un'ottica di semplificazione, di integrazione e coordinamento **con gli altri strumenti gestionali dell'ente**.

Per quanto riguarda il secondo punto (b), le amministrazioni possono programmare nel tempo la descrizione dei processi, **specificando le priorità di approfondimento delle aree di rischio**, ed esplicitandone chiaramente le motivazioni. In altre parole, l'amministrazione può realizzare, nel tempo, la descrizione completa, partendo da quei processi che afferiscono ad aree di rischio ritenute maggiormente sensibili, motivando nel Piano tali decisioni e specificando i tempi di realizzazione

della stessa. La decisione sulle priorità da assegnare alle aree di rischio dovrebbe essere presa in considerazione degli elementi riportati nel Box 5.

Box 5– Gli elementi utili alla definizione delle priorità tra le aree di rischio

- risultanze dell'analisi del contesto esterno (se, ad esempio, dall'analisi è emerso un problema relativo all'ambiente o alla gestione dei rifiuti, dovranno avere priorità nell'approfondimento le aree di rischio attinenti a tali tematiche quali Area gestione rifiuti, Provvedimenti privi di effetto economico, ecc.);
- precedenti giudiziari o "eventi sentinella" relativi a particolari episodi attinenti a specifici ambiti di interesse dell'amministrazione;
- analisi del contesto interno (ad esempio stante la dislocazione territoriale degli uffici dell'amministrazione, le funzioni gestite a livello decentralizzato comportano un minor controllo in talune attività).

Per quei processi per i quali l'attività di descrizione è, temporaneamente, rimandata all'annualità successiva, si dovrà comunque procedere alle fasi successive del processo di gestione del rischio e in particolare alla valutazione (vedi *infra* § 4.) e al trattamento (vedi *infra* § 5.).

Rappresentazione

L'ultima fase della mappatura dei processi (fase 3) concerne la rappresentazione degli elementi descrittivi del processo illustrati nella precedente fase.

Esistono varie modalità e approcci per rappresentare il processo, tra cui la rappresentazione grafica attraverso l'utilizzo di diagrammi di flusso e la rappresentazione sotto forma tabellare. Quest'ultima è la forma più semplice e immediata (v. Tab. 2).

Gli elementi da includere nella rappresentazione dei processi possono essere più o meno numerosi a seconda del livello di analiticità con cui è stata svolta la fase di descrizione. In ogni caso, in una logica di semplificazione, si suggerisce di includere solo gli elementi strettamente funzionali allo svolgimento delle fasi successive del processo di gestione del rischio (valutazione e trattamento). La Tabella. 2 esemplifica una rappresentazione sintetica contenente gli elementi essenziali.

Tabella 2- Esempio di rappresentazione tabellare sintetica

Processo	Attività	Responsabilità
Processo A	Attività 1	Unità organizzative 1 e 2
	Attività n	Unità organizzativa n

	Attività 1	Unità organizzativa 4
	Attività n	Unità organizzative1 e 3
Processo N	Attività 1	Unità organizzativa 1
	Attività 2	Unità organizzativa 2
	Attività 3	Unità organizzative 2 e 4
	Attività n	Unità organizzativa n
	Attività 1	Unità organizzativa 1, 2 e 5
	Attività 2	Unità organizzativa 4

Modalità di realizzazione della mappatura dei processi

La mappatura dei processi è un **requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione** e **incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio**. Infatti, una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall'amministrazione.

Per la mappatura è fondamentale il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali. Può essere utile prevedere, specie in caso di complessità organizzative, la costituzione di un gruppo di lavoro dedicato e interviste agli addetti ai processi onde individuare gli elementi peculiari e i principali flussi. In particolare, si ribadisce che, soprattutto in questa fase, il RPCT, che coordina la mappatura dei processi dell'intera amministrazione, deve poter disporre delle risorse necessarie e della collaborazione dell'intera struttura organizzativa. In particolare i dirigenti, ai sensi dell'art. 16 co. 1-*bis*, del 165/2001, lettera l-*ter*), *forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo* e tutti i dipendenti, ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 62/2013, prestano *collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione*. **La mancata collaborazione può altresì essere considerata dal RPCT in fase di valutazione del rischio**, **in quanto eventuali resistenze a fornire il supporto richiesto potrebbe nascondere situazioni di criticità.**

Si consiglia, infine, di programmare adeguatamente l'attività di rilevazione dei processi individuando nel PTPCT tempi e responsabilità relative alla loro "mappatura", in maniera tale da rendere possibile, con gradualità e tenendo conto delle risorse disponibili, il passaggio da soluzioni semplificate (es. elenco dei processi con descrizione solo parziale) a soluzioni più evolute (descrizione più analitica ed estesa). A tal fine, laddove possibile, si suggerisce di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie, sfruttando ogni possibile sinergia con altre iniziative che

richiedono interventi simili (controllo di gestione, certificazione di qualità, analisi dei carichi di lavoro, sistema di *performance management*, ecc.).

Figura 6 – La gradualità della mappatura dei processi

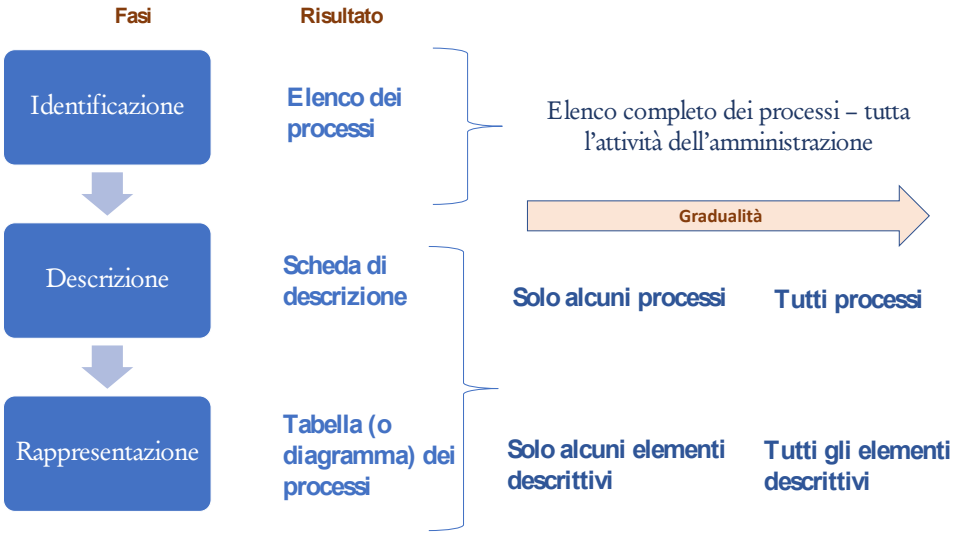


Tabella 3– Elenco delle principali aree di rischio

Amministrazioni ed Enti interessati	Aree di rischio	Riferimento
Tutti	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	Aree di rischio generali - Allegato 2 del PNA 2013, corrispondente ad autorizzazioni e concessioni (lettera a, comma 16 art. 1 della Legge 190/2012)
	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	Aree di rischio generali - Allegato 2 del PNA 2013, corrispondente alla concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati (lettera c, comma 16 art. 1 della Legge 190/2012)
	Contratti Pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture)	Aree di rischio generali - Legge 190/2012 – PNA 2013 e Aggiornamento 2015 al PNA, con particolare riferimento al paragrafo 4. Fasi delle procedure di approvvigionamento
	Acquisizione e gestione del personale (ex acquisizione e alla progressione del personale)	Aree di rischio generali - Legge 190/2012 – PNA 2013 e Aggiornamento 2015 al PNA punto b, Par. 6.3, nota 10
	Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)
	Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA

		(Parte generale Par. 6.3 lettera b)
	Incarichi e nomine	Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)
	Affari legali e contenzioso	Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)
Regioni e Enti locali	Governo del territorio	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale VI – Governo del territorio del PNA 2016
MIBACT	Tutela e valorizzazione dei beni culturali	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale V – Tutela e valorizzazione dei beni culturali del PNA 2016
Regioni	Regolazione in ambito sanitario	Aree di rischio specifiche – PNA 2015 e Parte Speciale VII - Sanità del PNA 2016
Regioni, Ministeri	Le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale II del PNA 2018
Regioni e Enti locali	Gestione dei rifiuti	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale III del PNA 2018
Enti locali	Pianificazione urbanistica	Aree di rischio specifiche – PNA 2015
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	Regolazione e tutela del mercato	Aree di rischio specifiche – PNA 2015
Aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale	Attività libero professionale	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale I - SANITA' dell'Aggiornamento 2015 al PNA e Parte Speciale IV - SANITA' del PNA 2016
	Liste di attesa	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale I - SANITA'

		dell'Aggiornamento 2015 al PNA e Parte Speciale IV - SANITA' del PNA 2016
	Rapporti con soggetti erogatori	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale I - SANITA' dell'Aggiornamento 2015 al PNA e Parte Speciale IV - SANITA' del PNA 2016
	Farmaceutica, dispositivi e altre tecnologie: ricerca, sperimentazioni e sponsorizzazioni	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale I - SANITA' dell'Aggiornamento 2015 al PNA e Parte Speciale IV - SANITA' del PNA 2016
	Attività conseguenti al decesso in ambito intraospedaliero.	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale I - SANITA' dell'Aggiornamento 2015 al PNA e Parte Speciale IV - SANITA' del PNA 2016
Ordini e collegi professionali	Formazione professionale continua	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale II - Ordini Professionali del PNA 2016
	Rilascio di pareri di congruità	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale II - Ordini Professionali del PNA 2016
	Indicazione di professionisti per l'affidamento di incarichi specifici	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale II - Ordini Professionali del PNA 2016
Città metropolitane	Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale II - Città Metropolitane del PNA 2016
	Pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale II - Città Metropolitane del PNA 2016

	strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente	
	programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale II - Città Metropolitane del PNA 2016
	Raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale II - Città Metropolitane del PNA 2016
	Gestione dell'edilizia scolastica	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale II - Città Metropolitane del PNA 2016
	Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale II - Città Metropolitane del PNA 2016
	Cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale II - Città Metropolitane del PNA 2016
	Cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale II - Città Metropolitane del PNA 2016
Istituzioni Scolastiche	Progettazione del servizio scolastico	Aree di rischio specifiche – Sezione Speciale IV - Istituzioni Scolastiche del PNA 2016
	Organizzazione del servizio scolastico	Aree di rischio specifiche – Sezione Speciale IV - Istituzioni Scolastiche del PNA 2016
	Autovalutazione dell'istituzione scolastica	Aree di rischio specifiche – Sezione Speciale IV - Istituzioni Scolastiche del PNA 2016

	Sviluppo e di valorizzazione delle risorse umane	Aree di rischio specifiche – Sezione Speciale IV - Istituzioni Scolastiche del PNA 2016
	Valutazione degli studenti	Aree di rischio specifiche – Sezione Speciale IV - Istituzioni Scolastiche del PNA 2016
	Gestione dei locali scolastici di proprietà degli EE.LL.	Aree di rischio specifiche – Sezione Speciale IV - Istituzioni Scolastiche del PNA 2016
	Procedure di acquisizione di beni e servizi	Aree di rischio specifiche – Sezione Speciale IV - Istituzioni Scolastiche del PNA 2016
Autorità di sistema portuale	Concessioni e autorizzazioni	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale I - Autorità di sistema portuale del PNA 2017
	Scadenza e rinnovo della concessione	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale I - Autorità di sistema portuale del PNA 2017
	Vigilanza e attività ispettiva nelle sedi portuali	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale I - Autorità di sistema portuale del PNA 2017
Università	Gestione delle attività di ricerca	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale III - Le Istituzioni Universitarie del PNA 2017
	Gestione della didattica	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale III - Le Istituzioni Universitarie del PNA 2017
	Reclutamento dei docenti	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale III - Le Istituzioni Universitarie del PNA 2017
	Gestione delle autorizzazioni dei professori universitari allo svolgimento di attività esterne	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale III - Le Istituzioni Universitarie del PNA 2017

	Gestione degli enti e delle attività esternalizzate dalle università	Aree di rischio specifiche – Parte Speciale III - Le Istituzioni Universitarie del PNA 2017

4. VALUTAZIONE DEL RISCHIO

La **valutazione del rischio** è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio).

La valutazione del rischio si articola in tre fasi: l'identificazione, l'analisi e la ponderazione.

4.1 IDENTIFICAZIONE DEGLI EVENTI RISCHIOSI

L'**identificazione del rischio**, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di **individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi** di pertinenza dell'amministrazione, **tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo**.

Questa fase è cruciale perché **un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito** e la mancata individuazione potrebbe compromettere l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.

L'identificazione dei rischi deve includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi. Anche in questa fase, il **coinvolgimento della struttura organizzativa** è fondamentale poiché i responsabili degli uffici (o processi), avendo una conoscenza approfondita delle attività svolte dall'amministrazione, possono facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi.

In ogni caso, è opportuno che il **RPCT**, nell'esercizio del suo ruolo, mantenga un **atteggiamento attivo**, attento a individuare eventi rischiosi che non sono stati rilevati dai responsabili degli uffici e a integrare, eventualmente, il registro (o catalogo) dei rischi. Similmente, anche gli altri attori descritti nel paragrafo 2 contribuiscono attivamente, dovendosi intendere che **una adeguata gestione del rischio è responsabilità dell'intera amministrazione e non unicamente del RPCT**.

Ai fini dell'identificazione dei rischi è necessario:

a) definire l'**oggetto** di analisi;

b) utilizzare opportune **tecniche di identificazione** e **una pluralità di fonti informative;**

c) **individuare** i rischi associabili all'oggetto di analisi **e formalizzarli** nel PTPCT.

Figura 7 - Le azioni necessarie per l'identificazione dei rischi



a) Definizione dell'oggetto di analisi

Per una corretta identificazione dei rischi è necessario definire, in via preliminare, **l'oggetto di analisi**, ossia l'unità di riferimento rispetto al quale individuare gli eventi rischiosi.

Tenendo conto della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, l'oggetto di analisi può essere definito con livelli di analiticità e, dunque, di qualità progressivamente crescenti. Oggetto di analisi può essere, infatti, l'intero processo o le singole attività di cui si compone il processo (si rinvia in proposito al § 3.2).

Si ritiene che il livello minimo di analisi per l'identificazione dei rischi debba essere rappresentato dal **processo**[8]. In questo caso, i processi rappresentativi dell'intera attività dell'amministrazione non sono ulteriormente scomposti in attività. Per ogni processo rilevato nella mappatura sono identificati gli eventi rischiosi che possono manifestarsi. Se l'unità di analisi prescelta è il processo, gli eventi rischiosi non sono necessariamente collegati a singole attività del processo.

Rappresentando il livello minimo di analisi, esso è ammissibile per amministrazioni di **dimensione organizzativa ridotta** o con poche risorse e competenze adeguate allo scopo, ovvero in particolari situazioni di criticità. L'impossibilità di realizzare l'analisi a un livello qualitativo più avanzato deve essere adeguatamente motivata nel PTPCT. In ogni caso il PTPCT deve programmare iniziative e azioni per migliorare gradualmente nel tempo il dettaglio dell'analisi.

Questo livello minimo di analisi potrà essere adottato anche per quei processi in cui, a seguito di adeguate e rigorose valutazioni già svolte nei precedenti PTPCT, il rischio corruttivo è stato ritenuto basso e per i quali non si siano manifestati, nel frattempo, fatti o situazioni indicative di qualche forma di criticità (eventi sentinella, segnalazioni, ecc.).

Ad un livello più avanzato - e comunque nei processi in cui è stata già rilevata un'esposizione al rischio corruttivo elevata - l'identificazione dei rischi dovrà essere sviluppata con un maggior

[8] Non si ritiene opportuno che le amministrazioni adottino come unità minima di analisi le aree di rischio menzionate nel paragrafo precedente in quanto esse costituiscono una categoria eccessivamente sintetica e poco funzionale allo scopo.

livello di dettaglio, individuando come oggetto di analisi le **singole attività** del processo. Il riferimento alle singole attività è comunque raccomandato in tutti quei casi in cui gli eventi rischiosi a livello di processo sono molteplici e il loro trattamento richiede la definizione di misure differenziate e azioni di monitoraggio specifiche.

In una logica di miglioramento continuo, è auspicabile che le amministrazioni affinino nel tempo le loro metodologie, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato (per attività).

b) Selezione delle tecniche e delle fonti informative

Per procedere all'identificazione degli eventi rischiosi è opportuno che ogni amministrazione utilizzi una pluralità di tecniche e prenda in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative.

Le tecniche utilizzabili per l'individuazione degli eventi corruttivi sono molteplici. Nella prassi quelle più frequenti includono l'analisi di documenti e di banche dati, l'esame delle segnalazioni, le interviste/incontri con il personale dell'amministrazione, i *workshop* e i *focus group*, i confronti (*benchmarking*) con amministrazioni simili, le analisi dei casi di corruzione, ecc.. Ogni amministrazione, tenuto conto della dimensione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, stabilirà le tecniche da utilizzare per identificare i rischi. Le tecniche impiegate dovranno essere indicate nei PTPCT.

Box 6 – Fonti informative utilizzabili per l'identificazione degli eventi rischiosi

A titolo esemplificativo, le fonti informative utilizzabili sono costituite da:

- le risultanze dell'analisi del contesto interno e esterno realizzate nelle fasi precedenti;
- le risultanze dell'analisi della mappatura dei processi;
- l'analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato nell'amministrazione oppure in altre amministrazioni o enti che possono emergere dal confronto con realtà simili;
- incontri (o altre forme di interazione) con i responsabili degli uffici o il personale dell'amministrazione che abbia conoscenza diretta sui processi e quindi delle relative criticità;
- le risultanze dell'attività di monitoraggio svolta dal RPCT e delle attività svolte da altre strutture di controllo interno (es. *internal audit*) laddove presenti;
- le segnalazioni ricevute tramite il canale del *whistleblowing* o tramite altra modalità (es. segnalazioni raccolte dal RUP o provenienti dalla società civile sia prima che dopo la consultazione sul PTPCT);
- le esemplificazioni eventualmente elaborate dall'Autorità per il comparto di riferimento;
- il registro di rischi realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa.

c) Individuazione e formalizzazione dei rischi

Gli eventi rischiosi individuati utilizzando le fonti informative disponibili devono essere opportunamente formalizzati e documentati nel PTPCT.

La formalizzazione potrà avvenire tramite la predisposizione di un registro dei rischi (o catalogo dei rischi) dove per ogni oggetto di analisi (processo o attività) si riporta la descrizione degli eventi rischiosi che **sono stati individuati**.

Box 7– Il registro dei rischi

L'identificazione degli eventi rischiosi conduce alla creazione di un "Registro degli eventi rischiosi", nel quale sono riportati gli eventi rischiosi relativi ai processi dell'amministrazione. Per ogni processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.
A seconda del livello di analiticità della mappatura dei processi si avranno strutture del Registro degli eventi rischiosi più o meno analitiche, fino a far corrispondere gli eventi rischiosi alle singole fasi/attività del processo.
Nella costruzione di tale Registro è importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti, siano specifici del processo nel quale sono stati rilevati e non generici.

4.2 ANALISI DEL RISCHIO

L'analisi del rischio ha un duplice obiettivo. Il primo è quello di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'**analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione**. Il secondo è quello di **stimare il livello di esposizione** dei processi e delle relative attività **al rischio.**

Analisi dei fattori abilitanti

L'analisi è essenziale al fine di comprendere *i fattori abilitanti*[9] degli eventi corruttivi, ossia **i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione**. L'analisi di questi fattori consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi. I fattori abilitanti possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Box 8– Esempi di fattori abilitanti del rischio corruttivo

- mancanza di misure di trattamento del rischio e/o controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

[9] L'aggiornamento al PNA 2015 si era già riferito alle "cause" degli eventi rischiosi. Si preferisce tuttavia utilizzare il concetto di "fattori abilitanti" poiché non sempre è individuabile un vero e proprio rapporto di causa-effetto.

Anche in questo passaggio il coinvolgimento della struttura organizzativa è indispensabile. Il RPCT dovrà supportare i responsabili degli uffici nell'individuazione di tali fattori, facilitando l'analisi ed integrando lo stesso in caso di valutazioni non complete.

Stima del livello di esposizione al rischio

Definire il livello di esposizione al rischio di eventi corruttivi è importante per **individuare i processi e le attività del processo su cui concentrare l'attenzione** sia per la progettazione o per il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio, sia per l'attività di monitoraggio da parte del RPCT.

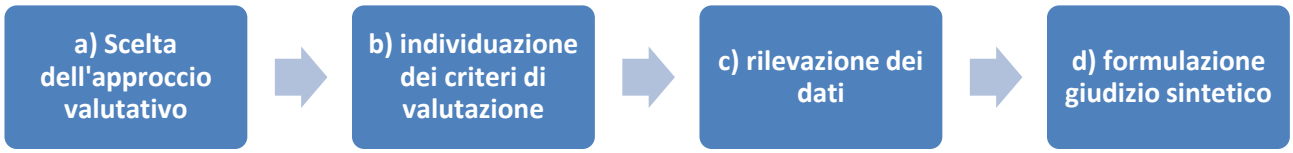
In questa fase, l'analisi è finalizzata a stimare il livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto definito nella fase precedente: processo o sua attività. In questa fase le amministrazioni possono introdurre un ulteriore livello di dettaglio e stimare l'esposizione al rischio per singolo evento rischioso che è stato individuato nella fase di identificazione.

L'analisi del livello di esposizione deve avvenire rispettando comunque tutti i principi guida richiamati nel presente PNA (cfr. Parte II, § 1., *Finalità*), nonché un criterio generale di "prudenza": **in tal senso, è sempre da evitare la sottostima del rischio** che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione. Tale criterio dovrà essere considerato anche ai fini del riesame periodico della funzionalità del sistema descritto nel successivo paragrafo 6.3.

Ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio è necessario:

a) scegliere l'**approccio valutativo**,
b) individuare **i criteri di valutazione**,
c) **rilevare i dati e le informazioni**,
d) **formulare un giudizio sintetico**, adeguatamente **motivato.**

Figura 8 - Le azioni necessarie per l'analisi dell'esposizione al rischio



a) Scelta dell'approccio valutativo

In generale, l'approccio utilizzabile per stimare l'esposizione delle organizzazioni ai rischi può essere qualitativo, quantitativo o misto.

Nell'approccio qualitativo l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici.

Diversamente, nell'approccio di tipo quantitativo si utilizzano analisi statistiche o matematiche per quantificare l'esposizione dell'organizzazione al rischio in termini numerici.

Considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, **si suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo,** dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza. Ciò non toglie, tuttavia, che le amministrazioni possano anche scegliere di accompagnare la misurazione originata da scelte di tipo qualitativo, anche con dati di tipo quantitativo i cui indicatori siano chiaramente e autonomamente individuati dalle singole amministrazioni. Di conseguenza, come già esposto in termini più generali nella premessa del presente documento e, anche a seguito dei non positivi risultati riscontrati in sede di monitoraggio dei PTPCT da ANAC, si specifica che **l'allegato 5 del PNA 2013 non va più considerato un riferimento metodologico da seguire.**

L'Autorità, il 24 luglio 2019, nella presentazione del PNA per la consultazione *online*, aveva chiarito che i soggetti tenuti a predisporre i PTPCT potevano già da allora riferirsi alle indicazioni metodologiche contenute nel presente Allegato 1.

Tuttavia, solo laddove le amministrazioni abbiano già predisposto il PTPCT utilizzando l'Allegato 5 al PNA 2013, il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) può essere applicato in modo graduale in ogni caso non oltre l'adozione del PTPCT 2021-2023.

b) Individuazione dei criteri di valutazione

Coerentemente all'approccio qualitativo suggerito nel presente allegato metodologico, i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (*key risk indicators*) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti. In ogni caso, le amministrazioni possono utilizzare anche altre metodologie di valutazione dell'esposizione al rischio, purché queste siano coerenti con l'indirizzo fornito nel presente allegato e adeguatamente documentate nei PTPCT.

Per stimare l'esposizione al rischio è opportuno definire in via preliminare gli indicatori del livello di esposizione del processo (fase o attività) al rischio di corruzione in un dato arco temporale.

Tenendo conto della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, gli indicatori di **stima del livello di rischio** possono avere livelli di qualità e di complessità progressivamente crescenti.

Di seguito si riportano alcuni indicatori comunemente accettati, ampliabili o modificabili a seconda delle specificità dell'amministrazione, che possono essere utilizzati nel processo valutativo. E' opportuno evidenziare che l'elenco proposto è meramente esemplificativo e che le amministrazioni, anche in funzione della specificità della loro attività, possono elaborare ulteriori indicatori o proporre degli indicatori alternativi a quelli indicati descrivendoli nel PTPCT.

L'individuazione di indicatori di rischio può beneficiare delle attività di collaborazione tra amministrazioni che operano in uno stesso territorio o nello stesso settore.

Box 9– Esempi di indicatori di stima del livello di rischio

- livello di interesse "esterno": la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- grado di discrezionalità del decisore interno alla PA: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;
- opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;
- livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità;
- grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

c) Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie a esprimere un giudizio motivato sui criteri di cui al precedente punto b) deve essere coordinata dal RPCT. Le informazioni potranno essere rilevate da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati, oppure attraverso forme di autovalutazione da parte dei responsabili delle unità organizzative coinvolte nello svolgimento del processo (c.d. *self assessment*). In ogni caso, per le valutazioni espresse bisognerà esplicitare sempre la motivazione del giudizio espresso e fornire delle evidenze a supporto.

Le valutazioni devono essere sempre **supportate da dati oggettivi**, salvo documentata indisponibilità degli stessi. Tali dati (per es. i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari, segnalazioni, ecc.) consentono una valutazione meno autoreferenziale e una stima più accurata, nonché rendono più solida la motivazione del giudizio espresso.

Box 10 – Dati oggettivi per la stima del rischio

Per migliorare il processo di misurazione del livello di rischio è necessario supportare l'analisi di tipo qualitativo con l'esame dei dati statistici che possono essere utilizzati per stimare la frequenza di accadimento futuro degli eventi corruttivi.
In particolare si suggerisce di utilizzare:

- i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione. Le fattispecie che possono essere considerate sono le sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso, e i decreti di citazione a giudizio riguardanti:
  - i reati contro la PA;
  - il falso e la truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate all'amministrazione (artt. 640 e 640-*bis* c.p.);
  - i procedimenti aperti per responsabilità amministrativo/contabile (Corte dei Conti);
  - i ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici.

Tali dati possono essere reperiti dall'Ufficio Legale dell'amministrazione o tramite l'Avvocatura (se presenti all'interno dell'amministrazione), o dall'Ufficio procedimenti disciplinari e l'Ufficio Approvvigionamenti/Contratti. Si può ricorrere anche alle banche dati *online* già attive e liberamente accessibili (es. es. Banca dati delle sentenze della Corte dei Conti, Banca dati delle sentenze della Corte Suprema di Cassazione).

- le segnalazioni pervenute, nel cui ambito rientrano certamente le segnalazioni ricevute tramite apposite procedure di *whistleblowing*, ma anche quelle pervenute dall'esterno dell'amministrazione o pervenute in altre modalità. Altro dato da considerare è quello relativo ai reclami e alle risultanze di indagini di *customer satisfaction* che possono indirizzare l'attenzione su possibili malfunzionamenti o sulla malagestione di taluni processi organizzativi.

- ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (es. dati disponibili in base agli esiti dei controlli interni delle singole amministrazioni, rassegne stampa, ecc.).

Nel caso si utilizzino forme di autovalutazione, il RPCT dovrà vagliare le valutazioni dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare che una sottostima del rischio porti a non attuare azioni di mitigazione. Nei casi dubbi, deve essere utilizzato il criterio generale di prudenza, già precedentemente esposto.

Si consiglia di programmare adeguatamente l'attività di rilevazione individuando nel PTPCT tempi e responsabilità. Inoltre, laddove possibile, si suggerisce di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie.

d) Misurazione del livello di esposizione al rischio e formulazione di un giudizio sintetico

Con riferimento alla misurazione e alla valutazione del livello di esposizione al rischio, si ritiene opportuno privilegiare un'**analisi di tipo qualitativo**, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni **rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi** (*scoring*).

Per ogni oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso) e tenendo conto dei dati raccolti, si procede alla misurazione di ognuno dei criteri illustrati in precedenza (punto b). Per la

misurazione si può applicare una scala di misurazione ordinale (ad esempio: alto, medio, basso). Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte.

Partendo dalla misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire ad una **valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio.** Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una misurazione sintetica del livello di rischio associabile all'oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso).

Anche in questo caso potrà essere usata la stessa scala di misurazione ordinale relativa ai singoli parametri.

Nel condurre questa valutazione complessiva è opportuno precisare quanto segue:

- nel caso in cui, per un dato oggetto di analisi (es. processo), siano ipotizzabili più eventi rischiosi aventi un diverso livello di rischio, si raccomanda di far riferimento al valore più alto nella stima dell'esposizione complessiva del rischio;
- è opportuno evitare che la valutazione complessiva del livello di rischio associabile all'unità oggetto di riferimento sia la media delle valutazioni dei singoli indicatori. Anche in questo caso è necessario far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico per poter esprimere più correttamente il livello di esposizione complessivo al rischio dell'unità oggetto di analisi. In ogni caso vale la regola generale secondo cui ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte.

Tabella 4- Esempio di schema di valutazione del livello di esposizione al rischio

Processo/attività/fase o evento rischioso	**Indicatore 1**	**Indicatore 2**	**Indicatore n**	**Giudizio sintetico**	**Dati, evidenze e motivazione della misurazione applicata**

4.3 PONDERAZIONE DEL RISCHIO

L'obiettivo della ponderazione del rischio è di «*agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione*» [10].

In altre parole, la fase di ponderazione del rischio, prendendo come riferimento le risultanze della precedente fase, ha lo scopo di stabilire:

- le **azioni** da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio;

[10] UNI ISO 31000:2010 Gestione del rischio – Principi e linee guida.

- le **priorità di trattamento dei rischi**, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto riguarda **le azioni** da intraprendere, una volta compiuta la valutazione del rischio, dovranno essere valutate le diverse opzioni per ridurre l'esposizione dei processi/attività alla corruzione.

La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti.

Un concetto cruciale nello stabilire se attuare nuove azioni è quello di rischio residuo, ossia del rischio che persiste una volta che le misure di prevenzione generali e specifiche siano state correttamente attuate. Nell'analizzare il rischio residuo si considera inizialmente la possibilità che il fatto corruttivo venga commesso in assenza di misure di prevenzione; successivamente, si analizzano le misure generali e specifiche che sono state già adottate dall'amministrazione valutandone l'idoneità e l'effettiva applicazione. Nella valutazione del rischio, quindi, è necessario tener conto delle misure già implementate per poi concentrarsi sul rischio residuo.

È opportuno evidenziare che il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la possibilità che si verifichino fenomeni corruttivi attraverso accordi collusivi tra due o più soggetti che aggirino le misure stesse può sempre manifestarsi. Pertanto, l'attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero.

Nel definire le azioni da intraprendere si dovrà tener conto *in primis* delle misure già attuate e valutare come migliorare quelli già esistenti, anche per evitare di appesantire l'attività amministrava con l'inserimento di nuovi controlli.

In altri termini, nell'ipotesi in cui le misure introdotte non risultino sufficienti a ridurre in modo significativo il rischio corruttivo si dovrà valutare come ridisegnare e irrobustire le misure di prevenzione già esistenti prima di introdurne di nuove. Quest'ultime, se necessarie, andranno attuate sempre nel rispetto del principio di sostenibilità economica ed organizzativa e degli altri principi indicati nel paragrafo seguente.

Infine, nell'ipotesi sia possibile l'adozione di più azioni volte a mitigare un evento rischioso, andranno privilegiate quelle che riducono maggiormente il rischio residuo, sempre garantendo il rispetto del principio di sostenibilità economica ed organizzativa delle stesse.

Per quanto riguarda, invece, la definizione delle **priorità di trattamento**, nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio determinato nella fase precedente e procedere in ordine via via decrescente, partendo dalle attività che presentano un'esposizione più elevata successivamente fino ad arrivare al trattamento di quelle che si caratterizzano per un'esposizione più contenuta.

5. TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Il trattamento del rischio è la fase volta ad **individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi**, **sulla base delle priorità** emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. In tale fase, le amministrazioni **non devono limitarsi a proporre delle misure astratte o generali**, ma devono **progettare l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli** in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili. La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di contemperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

L'individuazione e la progettazione delle misure per la prevenzione della corruzione deve essere realizzata tenendo conto di alcuni aspetti fondamentali. In primo luogo, la distinzione tra **misure generali e misure specifiche.** Le **misure generali** intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le **misure specifiche** agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano, dunque, per l'incidenza su problemi specifici. Pur traendo origine da presupposti diversi, sono entrambe altrettanto importanti e utili ai fini della definizione complessiva della strategia di prevenzione della corruzione dell'organizzazione.

Nonostante si ritenga che buona parte delle misure generali siano già state adottate da tutte le amministrazioni, si ricorda che è sempre necessario verificare la loro corretta e continua attuazione nel tempo sia attraverso il monitoraggio sia attraverso misure integrative o interventi correttivi. Ciò al fine di assicurare la continuità dell'azione e/o di intercettare criticità che hanno reso inadeguata la misura stessa.

È inoltre importante ribadire che l'individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano il "cuore" del PTPCT: tutte le attività (dall'analisi del contesto alla valutazione del rischio) precedentemente effettuate sono propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure che rappresentano, quindi, la parte fondamentale del PTPCT di ciascuna amministrazione. È pur vero, tuttavia, che in assenza di un'adeguata analisi propedeutica, l'attività di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione può rivelarsi inadeguata.

Da ultimo, si sottolinea che l'individuazione e la progettazione di misure di prevenzione della corruzione rappresentano due passaggi fondamentali e l'uno qualifica l'altro. La presenza di un elenco generico di misure di prevenzione della corruzione, senza un'adeguata programmazione, non assolve – in linea di principio e di fatto – all'importante compito di definizione della strategia di prevenzione della corruzione dell'amministrazione. Si ricorda, a tal proposito, che la stessa legge 190/2012 specifica che il Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza, deve necessariamente contenere "*gli interventi organizzativi volti a prevenire il (...) rischio*". La qualificazione del PTPCT quale documento di natura "programmatoria" evidenzia la necessità di

garantire un'**adeguata programmazione** di tali "interventi organizzativi" (ossia le misure di prevenzione della corruzione).

In conclusione, il trattamento del rischio rappresenta la fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta (fase 1) e si programmano le modalità della loro attuazione (fase 2).

5.1. INDIVIDUAZIONE DELLE MISURE

La prima e delicata fase del trattamento del rischio ha come obiettivo quello di identificare le misure di prevenzione della corruzione dell'amministrazione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi.

In questa fase, dunque, l'amministrazione è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti. Appare subito evidente che la correttezza e l'accuratezza dell'analisi svolta incide fortemente sull'individuazione delle misure più idonee a prevenire il rischio: minore è la conoscenza del processo, più generica sarà l'individuazione degli eventi rischiosi; più superficiale è la fase di analisi e valutazione del rischio, minori saranno le informazioni utili a tarare le misure di prevenzione in funzione dei rischi individuati e delle caratteristiche dell'organizzazione.

L'obiettivo di questa prima fase del trattamento è quella di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione collegate a tali rischi. Per semplificare tale attività, si riportano nel Box 11 **le principali tipologie di misure che possono essere individuate sia come generali che specifiche** (cfr. anche Parte III, di cui al presente PNA).

Box 11 – Tipologie di misure generali e specifiche

- controllo;
- trasparenza;
- definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- regolamentazione;
- semplificazione;
- formazione;
- sensibilizzazione e partecipazione;
- rotazione;
- segnalazione e protezione;
- disciplina del conflitto di interessi;
- regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies).

Ciascuna categoria di misura può dare luogo, in funzione delle esigenze dell'organizzazione, a misure sia "generali" che "specifiche".

A titolo meramente esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misura "generale" o come misura "specifica". Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del D.lgs. 33/2013); è, invece, specifica, in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima "opachi" e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.

Con riferimento alle principali categorie di misure, si ritengono particolarmente importanti quelle relative alla **semplificazione** e **sensibilizzazione** interna (promozione di etica pubblica) in quanto, ad oggi, ancora poco utilizzate.

La semplificazione, in particolare, è utile laddove l'analisi del rischio abbia evidenziato che i fattori abilitanti i rischi del processo siano una regolamentazione eccessiva o non chiara (che si

traduce in una eccessiva complessità e/o non corrette interpretazioni delle regole), tali da generare una forte asimmetria informativa tra il cittadino/utente e colui che ha la responsabilità/interviene nel processo.

A titolo esemplificativo si ricorda come uno degli scopi della mappatura dei processi sia di far emergere ridondanze, duplicazioni e inefficienze. Procedere ad una semplificazione del processo molto spesso rappresenta una efficace misura di prevenzione della corruzione. L'esistenza di molteplici regolamenti, procedure o guide all'interno di una amministrazione per disciplinare determinati ambiti di intervento può generare confusione: una misura di semplificazione potrebbe consistere nel superamento di tutti questi atti interni attraverso un unico strumento di regolamentazione.

È noto come la corruzione sia spesso causata da un problema culturale, o da assenze di conoscenze delle regole di comportamento; pertanto per incidere su tali tipologie di fattori è utile adoperare misure di sensibilizzazione e di promozione dell'etica, come formazione *ad hoc*, informazione e comunicazioni sui doveri e gli idonei comportamenti da tenere in particolari situazioni concrete. È utile in questi casi analizzare alcune situazioni reali a rischio corruttivo (*case studies*), in cui si può incorrere durante la normale attività lavorativa e discutere con i partecipanti sui comportamenti che possono favorire l'emergere di criticità, attraverso riflessioni su temi come il ruolo della dirigenza, la relazione tra comportamenti privati e di lavoro in ufficio, l'utilizzo improprio dei beni dell'amministrazione, ecc. (cfr. Parte III, di cui al presente PNA, § 2.)

L'individuazione delle misure di prevenzione non dovrà essere fatta in maniera astratta e generica: l'indicazione della mera categoria della misura non può, in alcun modo, assolvere al compito di individuare la misura (sia essa generale o specifica) che si intende attuare. Nei Piani, infatti, dovrà essere chiaramente indicata la misura puntuale che l'amministrazione ha individuato ed intende attuare. Dai monitoraggi effettuati sui PTPCT è emerso un diffuso uso di misure di prevenzione espresse in maniera generica che, così come indicate, non consentono di comprendere le azioni e le modalità di attuazione delle stesse. Ad esempio, indicazioni generiche quali organizzazione di incontri, comunicazioni interne, regolamenti, controlli, sebbene utili a identificare la categoria di misura prevista, non possono essere considerate idonee ad indicare la misura concreta che si intende adottare. Pertanto **la misura deve essere descritta con accuratezza, al fine di far emergere concretamente l'obiettivo che si vuole perseguire e le modalità con cui verrà attuata per incidere sui fattori abilitanti il rischio** (cfr. *infra* § 5.2. "*Programmazione delle misure*").

Come nelle fasi precedenti di gestione del rischio, anche l'individuazione delle misure deve avvenire con il coinvolgimento della struttura organizzativa, valutando e recependo le indicazioni dei soggetti interni interessati (responsabili e addetti ai processi), ma anche promuovendo opportuni canali di ascolto degli *stakeholder*. Pertanto, la proposta di misure di prevenzione non può essere considerata come compito esclusivo del RPCT, ma è piuttosto responsabilità di ogni

dirigente[11] che, in quanto competente per il proprio ufficio e a conoscenza dei processi e delle rispettive attività, è il soggetto più idoneo ad individuare misure realmente incisive per prevenire gli specifici rischi. A tal fine si raccomanda un confronto continuo tra RPCT e dirigenti volto a trovare soluzioni concrete e ad **evitare misure astratte, poco chiare o irrealizzabili.**

L'identificazione della concreta misura di trattamento del rischio deve rispondere ai requisiti riportati nel Box 12.

Box 12 – Requisiti delle misure

- Presenza ed adeguatezza di misure e/o di controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione. Al fine di evitare la stratificazione di misure che possono rimanere inapplicate, si rappresenta che, prima dell'identificazione di nuove misure, è necessaria un'analisi sulle eventuali misure previste nei Piani precedenti e su eventuali controlli già esistenti (sul rischio e/o sul processo in esame) per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti. Solo in caso contrario occorre identificare nuove misure; in caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni al fine di modificare/integrare le misure/i controlli esistenti.
- Capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio. L'identificazione della misura di prevenzione deve essere considerata come una conseguenza logica dell'adeguata comprensione dei fattori abilitanti l'evento rischioso. Se l'analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante di un evento rischioso in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l'attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti. In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo). Al contrario, se l'analisi del rischio avesse evidenziato, per lo stesso processo, come fattore abilitante per l'evento rischioso il fatto che un determinato incarico è ricoperto per un tempo eccessivo dal medesimo soggetto, la rotazione sarebbe una misura certamente più efficace rispetto all'attivazione di un nuovo controllo.
- Sostenibilità economica e organizzativa delle misure. L'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni. Se fosse ignorato quest'aspetto, i PTPCT finirebbero per essere poco realistici e quindi restare inapplicati. D'altra parte, la sostenibilità organizzativa non può rappresentare un alibi per giustificare l'inerzia organizzativa rispetto al rischio di corruzione. Pertanto, sarà necessario rispettare due condizioni: a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace; b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia.
- Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione. L'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative dell'amministrazione. Per questa ragione, i PTPCT dovrebbero contenere un numero significativo di

[11] In base all'art. 16, co. 1, lett, l-*bis*) del d.lgs. 165/2001, i dirigenti *concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti.* Alla successiva lettera l-*ter*) si specifica che i dirigenti *forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo.*

misure specifiche (in rapporto a quelle generali), in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

- Gradualità delle misure rispetto al livello di esposizione del rischio residuo. Nel definire le misure da implementare occorrerà tener presente che maggiore è il livello di esposizione dell'attività al rischio corruttivo non presidiato dalle misure già esistenti, più analitiche e robuste dovranno essere le nuove misure.

5.2 PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE

La seconda fase del trattamento del rischio ha come obiettivo quello di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione dell'amministrazione. La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, co 5, lett. a) della legge 190/2012.

La programmazione delle misure consente, inoltre, di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto alla definizione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a se stessa.

La programmazione operativa delle misure deve essere realizzata prendendo in considerazione almeno gli elementi descrittivi riportati nel Box 13.

Box 13 – Elementi descrittivi delle misure

- fasi (e/o modalità) di attuazione della misura. Laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura;
- tempistica di attuazione della misura e/o delle sue fasi. La misura (e/o ciascuna delle fasi/azioni in cui la misura si articola), deve opportunamente essere scadenzata nel tempo. Ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarle, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;
- responsabilità connesse all'attuazione della misura (e/o ciascuna delle fasi/azioni in cui la misura si articola). In un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della misura e/o delle sue fasi, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;
- indicatori di monitoraggio e valori attesi, al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

A titolo meramente esemplificativo si riportano nella tabella seguente esempi di indicatori di monitoraggio per tipologia di misura. Gli stessi potranno essere di semplice verifica di attuazione *on/off* (es. presenza o assenza di un determinato regolamento), quantitativi (es. numero di controlli su numero pratiche) o qualitativi (es. *audit* o *check list* volte a verificare la qualità di determinate misure).

Tabella 5 Esempi di indicatori di monitoraggio per tipologia di misura

Tipologia di misura	Esempi di indicatori
misure di controllo	numero di controlli effettuati su numero di pratiche/provvedimenti/etc
misure di trasparenza	presenza o meno di un determinato atto/dato/informazione oggetto di pubblicazione
misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;	numero di incontri o comunicazioni effettuate
misure di regolamentazione	verifica adozione di un determinato regolamento/procedura
misure di semplificazione	presenza o meno di documentazione o disposizioni che sistematizzino e semplifichino i processi
misure di formazione	numero di partecipanti a un determinato corso su numero soggetti interessati; risultanze sulle verifiche di apprendimento (risultato dei test su risultato atteso)
misure di sensibilizzazione e partecipazione	numero di iniziative svolte ed evidenza dei contributi raccolti
misure di rotazione	numero di incarichi/pratiche ruotate sul totale
misure di segnalazione e protezione	presenza o meno di azioni particolari per agevolare, sensibilizzare, garantire i segnalanti
misure di disciplina del conflitto di interessi	specifiche previsioni su casi particolari di conflitto di interessi tipiche dell'attività dell'amministrazione o ente
misure di regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (*lobbies*).	presenza o meno di discipline volte a regolare il confronto con le *lobbies* e strumenti di controllo

Uno schema semplificato della programmazione operativa delle misure è riassunto nella tabella 6.

Tabella 6 Schema di programmazione delle misure

MISURA x	**Descrizione misura**			
Fasi per l'attuazione	Tempi di realizzazione	Ufficio Responsabile	Indicatori di monitoraggio	Target
Fase 1	Entro il __/__/____	Ufficio x	Es. nr. __/___	Es. nr. __/___
Fase n	Entro il __/__/____	Ufficio y	Es. nr. di __	Es. nr. di __

Tenuto conto dell'impatto organizzativo, l'identificazione e la programmazione delle misure devono avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità della loro attuazione, anche al fine di individuare le modalità più adeguate in tal senso.

Si ricorda che **un PTPCT privo di misure adeguatamente programmate** (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), **risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge**.

6. MONITORAGGIO E RIESAME

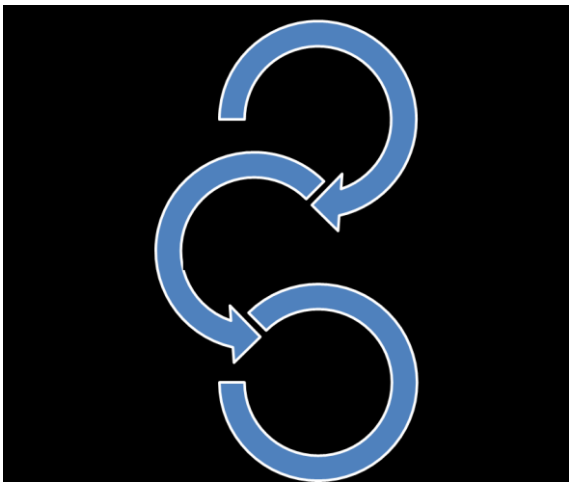
Il monitoraggio e il riesame periodico costituiscono una fase fondamentale del processo di gestione del rischio attraverso cui verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione nonché il complessivo funzionamento del processo stesso e consentire in tal modo di apportare tempestivamente le modifiche necessarie (cfr. Parte II, di cui al presente PNA, § 3.).

Monitoraggio e riesame sono due attività diverse anche se strettamente collegate. Il monitoraggio è un'attività continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, mentre il riesame è un'attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso. Per quanto riguarda il monitoraggio si possono distinguere due sotto-fasi:

- il monitoraggio sull'attuazione delle misure di trattamento del rischio;
- il monitoraggio sull'idoneità delle misure di trattamento del rischio.

I risultati dell'attività di monitoraggio sono utilizzati per effettuare il riesame periodico della funzionalità complessiva del "Sistema di gestione del rischio".

Figura 9 - Monitoraggio e riesame



6.1 MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DELLE MISURE

Essendo il PTPCT un **documento di programmazione**, appare evidente che ad esso debba logicamente seguire un **adeguato monitoraggio e controllo** della corretta e continua attuazione delle misure.

Per tale ragione, è opportuno che ogni amministrazione preveda (e descriva accuratamente nel proprio PTPCT) il proprio sistema di monitoraggio dell'attuazione delle misure.

In primo luogo, occorre ribadire che la responsabilità del monitoraggio è del RPCT. Tuttavia, soprattutto in amministrazioni di grandi dimensioni o con un elevato livello di complessità (es.

dislocazione sul territorio di diverse sedi), il monitoraggio in capo al solo RPCT potrebbe non essere facilmente attuabile, anche in funzione della generalizzata numerosità degli elementi da monitorare. Per tale ragione, si possono prevedere sistemi di monitoraggio su più livelli, in cui il primo è in capo alla struttura organizzativa che è chiamata ad adottare le misure e il secondo livello in capo al RPCT.

Il monitoraggio di primo livello, dunque, può essere attuato in autovalutazione da parte dei referenti (se previsti) o dai responsabili degli uffici e dei servizi della struttura organizzativa che ha la responsabilità di attuare le misure oggetto del monitoraggio. Anche se in autovalutazione, il responsabile del monitoraggio di primo livello sarà chiamato a fornire al RPCT evidenze concrete dell'effettiva adozione della misura. È opportuno tener presente che questa modalità fornisce valutazioni di qualità meno elevata rispetto alle analisi condotte direttamente dal RPCT o da altre unità indipendenti (es. *internal audit*), poiché in questo caso si tratta di (auto) valutazioni effettuate dagli stessi soggetti che hanno la responsabilità dei processi/attività oggetto del controllo.

Pertanto, è opportuno ricorrere all'autovalutazione soltanto nelle aree in cui il rischio di corruzione è più basso, mentre nelle aree a più alto rischio, questa modalità deve essere utilizzata in combinazione con l'azione di monitoraggio svolta dal RPCT o da organi indipendenti rispetto all'attività da verificare.

Il monitoraggio di secondo livello, dunque, dovrà essere attuato dal RPCT, coadiuvato da una struttura di supporto e/o dagli altri organi con funzioni di controllo interno, laddove presenti.

Il monitoraggio del RPCT consiste nel verificare l'osservanza delle misure di prevenzione del rischio previste nel PTPCT da parte delle unità organizzative in cui si articola l'amministrazione.

È opportuno che l'attività di monitoraggio sia adeguatamente pianificata e documentata in un piano di monitoraggio annuale che dovrà indicare:

- i processi/attività oggetto del monitoraggio;
- le periodicità delle verifiche;
- le modalità di svolgimento della verifica.

Per quanto riguarda i processi/attività oggetto del monitoraggio, il RPCT dovrà tener conto delle risultanze dell'attività di valutazione del rischio per individuare i processi/attività maggiormente a rischio sui quali concentrare l'azione di monitoraggio. Nel pianificare le verifiche si dovrà tener conto anche dell'esigenza di includere nel monitoraggio i processi/attività non verificati negli anni precedenti. Le verifiche programmate non esauriscono l'attività di monitoraggio del RPCT poiché alle attività pianificate si aggiungono quelle non pianificate che dovranno essere attuate a seguito di segnalazioni che pervengono al RPCT in corso d'anno tramite il canale del *whistleblowing* o con altre modalità.

Con riferimento alla **periodicità**, il RPCT è chiamato a definire la tempistica del monitoraggio più consona all'esposizione al rischio e alle caratteristiche organizzative dell'amministrazione. Maggiore è la frequenza del monitoraggio (ad esempio mensile, bimestrale o trimestrale), maggiore sarà la tempestività con cui un eventuale correttivo potrà essere introdotto. D'altra parte, una

maggiore frequenza dei monitoraggi si associa ad un maggiore onere organizzativo in termini di reperimento e elaborazione delle informazioni. Pertanto, coerentemente al principio guida della "gradualità" e tenendo nella dovuta considerazione le specificità degli enti di dimensioni ridotte, il monitoraggio sull'attuazione delle misure non potrà non essere almeno annuale. Per le amministrazioni di maggiori dimensioni, o connotate da processi di particolare complessità, è opportuno prevedere verifiche più frequenti. Il monitoraggio è infatti indispensabile per acquisire elementi conoscitivi a supporto della redazione della Relazione annuale del RPCT (cfr. Parte II di cui al presente PNA, § 3.).

Con riferimento alle **modalità di verifica**, il RPCT dovrà verificare la veridicità delle informazioni rese in autovalutazione attraverso il controllo degli indicatori previsti per l'attuazione delle misure all'interno del Piano e attraverso la richiesta di documenti, informazioni e/o qualsiasi "prova" dell'effettiva azione svolta. Questo sarà tanto più agevole quanto più saranno state correttamente programmate le misure all'interno dei Piani anche con indicatori ben definiti e puntuali (si veda il paragrafo sul Trattamento del rischio).

A tal fine può essere utile prevedere, nel corso dell'anno, incontri tra il RPCT (e la struttura di supporto) e i responsabili dell'attuazione delle misure.

Il RPCT dovrà svolgere degli *audit* specifici, con verifiche sul campo che consentono il più agevole reperimento delle informazioni, evidenze e documenti necessari al miglior svolgimento del monitoraggio di secondo livello. Tali momenti di confronto sono utili anche ai fini della migliore comprensione dello stato di attuazione delle misure e di eventuali criticità riscontrate, in un'ottica di dialogo e miglioramento continuo. Al fine di agevolare i controlli, inoltre, può essere utile ricorrere a sistemi informatizzati o spazi digitali condivisi (come le *intranet*) dove far confluire tutti i documenti che formalizzano le misure.

Il monitoraggio di secondo livello dovrà essere realizzato sulla totalità delle misure di prevenzione programmate all'interno del PTPCT.

Tuttavia, in amministrazioni particolarmente complesse o con scarse risorse, il monitoraggio di secondo livello potrà essere effettuato attraverso campionamento delle misure da sottoporre a verifica.

In questo caso, dovrà essere data adeguata motivazione della scelta effettuata e delle modalità di campionamento utilizzate.

Box 14 – Il campionamento

Il campionamento può essere di "tipo statistico" oppure può essere "ragionato". Si ritiene di lasciare una ampia autonomia alla singola amministrazione di valutare le modalità più idonee. Sarà comunque necessario definire (ed illustrare in maniera chiara all'interno del PTPCT), il piano di monitoraggio e le tecniche di campionamento che il RPCT intende adottare.
Qualora si opti per un campionamento "ragionato", alcuni criteri di campionamento possono riguardare:

- le misure di prevenzione dei processi risultati a più elevata esposizione al rischio;
- le misure di quei processi su cui si sono ricevute segnalazioni pervenute tramite canale *whistleblowing* o tramite altri canali;

- le misure di quei processi le cui strutture non hanno fatto pervenire l'autovalutazione.

In ogni caso, per poter realizzare un modello di gestione del rischio corruttivo diffuso nell'organizzazione (c.d. modello di prevenzione a rete), **i responsabili degli uffici e i dipendenti tutti**, quando richiesto e nelle modalità specificate, **hanno il dovere di fornire il supporto necessario al RPCT**. Si rammenta che tale dovere, laddove disatteso, può dar luogo a provvedimenti disciplinari.

È opportuno che delle risultanze del monitoraggio si dia conto all'interno del PTPCT, nonché all'interno della Relazione annuale del RPCT. **Le risultanze del monitoraggio** sulle misure di prevenzione della **corruzione costituiscono il presupposto della definizione del successivo PTPCT**.

Si fa presente, in via generale, che al fine della adeguata predisposizione e adozione di misure di prevenzione della corruzione non rileva l'eventualità che il PTPCT abbia ricevuto una certificazione di qualunque genere rilasciata da soggetti terzi. ANAC è, infatti, l'unico soggetto deputato ad accertare la corretta adozione e attuazione dei PTPCT delle amministrazioni.

Si consiglia, inoltre, di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare l'attività di monitoraggio e, a tale scopo, si potrebbe utilizzare anche la nuova Piattaforma recentemente messa a punto da ANAC.

Box 15 – La Piattaforma di acquisizione dei PTPCT

Un supporto al monitoraggio può derivare dal pieno e corretto utilizzo della piattaforma di acquisizione e monitoraggio dei PTPCT che sarà messa a disposizione, in tutte le sue funzionalità, entro il 2019 (cfr. Parte II, di cui al presente PNA, § 6.). Tale piattaforma nasce dall'esigenza di creare un sistema di acquisizione di dati e informazioni connesse alla programmazione e adozione del PTPCT, ma è concepito anche per costituire un supporto all'amministrazione al fine di avere una migliore conoscenza e consapevolezza dei requisiti metodologici più rilevanti per la costruzione del PTPCT (in quanto il sistema è costruito tenendo conto dei riferimenti metodologici per la definizione dei Piani) e monitorare lo stato di avanzamento dell'adozione delle misure di prevenzione previste nel PTPCT e inserite nel sistema.

Per tale ragione, esso si compone delle seguenti sezioni:

- *Anagrafica, finalizzata all'acquisizione delle informazioni in merito all'amministrazione, al Responsabile della prevenzione della Corruzione e Trasparenza, alla sua formazione e alle sue competenze;*
- *Questionario Piano Triennale, finalizzato all'acquisizione delle informazioni relative al Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTPCT) e alla programmazione delle misure di prevenzione della corruzione;*
- *Questionario Monitoraggio attuazione, finalizzato all'acquisizione delle informazioni relative alle misure di prevenzione ed allo stato di avanzamento del PTPCT.*

La terza sezione, dedicata al monitoraggio delle misure, è quella che consente, attraverso la sua compilazione, di schematizzare le informazioni relative allo stato di attuazione delle misure (generali e specifiche).

Il livello di approfondimento è, attualmente, facoltativo. Con riferimento alla sezione dedicata al monitoraggio delle misure specifiche, è possibile realizzare un monitoraggio puntuale delle singole misure, o generale, a seconda della scelta che il RPCT farà in fase di compilazione del questionario sul PTPCT. Il sistema, infatti, non obbliga all'inserimento di tutte le singole misure specifiche previste

all'interno del PTPC ma, laddove inserite (anche con il supporto dei soggetti che sono in possesso delle credenziali di accesso rilasciate su apposita richiesta del RPCT), il sistema potrà essere utilizzato per il monitoraggio e la rendicontazione delle singole misure. Pertanto, in fase di programmazione (compilazione della sezione 2 - Questionario Piano Triennale), il RPCT può decidere come impostare la parte relativa alla programmazione delle misure specifiche, attraverso due opzioni:

- *Limitarsi a scrivere, in fase di programmazione, il numero di misure programmate per la categoria in esame e per quali aree di rischio sono state individuate e programmate (es. 10 misure di controllo, di cui 5 per l'area di rischio dei contratti pubblici e 5 per l'area di rischio di acquisizione del personale);*
- *In aggiunta a tali dati, è possibile elencare (inserendole manualmente) le singole misure previste per la categoria e per l'area per le quali sono state previste. Ovviamente, solo quest'ultima opzione (facoltativa) consente di operare il monitoraggio puntale sulle singole misure.*

È utile ricordare che l'utilizzo della piattaforma, attraverso l'inserimento delle informazioni richieste, consentirà, selezionando l'apposita funzione, di scaricare un documento di sintesi che costituisce la base per la redazione della relazione annuale del RPCT (cfr. Parte II, di cui al presente PNA, § 7.).
Informazioni specifiche sulle condizioni di utilizzo della Piattaforma sono presenti sul sito istituzionale di ANAC.

6.2. MONITORAGGIO SULL'IDONEITÀ DELLE MISURE

È opportuno che il monitoraggio delle misure non si limiti alla sola attuazione delle stesse ma contempli anche una valutazione della loro idoneità, intesa come effettiva capacità di riduzione del rischio corruttivo, secondo il principio guida della "effettività".

La valutazione dell'idoneità delle misure pertiene al RPCT, che può essere coadiuvato, da un punto di vista metodologico, dagli organismi deputati all'attività di valutazione delle *performance* (OIV e organismi con funzioni analoghe) o dalle strutture di vigilanza e *audit* interno. Laddove venga prevista un'attività di supporto al RPCT, le amministrazioni provvederanno autonomamente ad identificare nei rispettivi Piani quali sono gli organismi preposti e quali le funzioni a loro attribuite specificando le modalità di intervento correlate con le rispettive tempistiche.

L'inidoneità di una misura può dipendere da diversi fattori tra cui: l'erronea associazione della misura di trattamento all'evento rischioso dovuta ad una non corretta comprensione dei fattori abilitanti; una sopravvenuta modificazione dei presupposti della valutazione (es. modifica delle caratteristiche del processo o degli attori dello stesso); una definizione approssimativa della misura o un'attuazione meramente formale della stessa.

L'aver inserito nel PTPCT misure basate su un "mero formalismo" molto probabilmente determinerà bassi livelli di idoneità. L'inidoneità potrà anche essere rilevata attraverso il verificarsi di episodi avversi nei processi trattati con quella determinata misura.

Qualora una o più misure si rivelino non idonee a prevenire il rischio, il RPCT dovrà intervenire con tempestività per ridefinire la modalità di trattamento del rischio.

6.3 RIESAME PERIODICO DELLA FUNZIONALITÀ COMPLESSIVA DEL SISTEMA

Il processo di gestione del rischio, le cui risultanze confluiscono nel PTPCT, deve essere organizzato e realizzato in maniera tale da consentire un costante flusso di informazioni e *feedback* in ogni sua fase e deve essere svolto secondo il principio guida del "miglioramento progressivo e continuo".

Ogni amministrazione dovrà definire la frequenza con cui procedere al riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema e gli organi da coinvolgere nel riesame. È opportuno che tale attività abbia una frequenza almeno annuale per supportare la redazione del Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza per il triennio successivo e il miglioramento delle misure di prevenzione.

Il riesame periodico della funzionalità del sistema di gestione del rischio è un momento di confronto e dialogo tra i soggetti coinvolti nella programmazione dell'amministrazione affinché vengano riesaminati i principali passaggi e risultati al fine di potenziare gli strumenti in atto ed eventualmente promuoverne di nuovi. In tal senso, il riesame del Sistema riguarda tutte le fasi del processo di gestione del rischio al fine di poter individuare rischi emergenti, identificare processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, prevedere nuovi e più efficaci criteri per analisi e ponderazione del rischio.

Il riesame periodico è coordinato dal RPCT ma dovrebbe essere realizzato con il contributo metodologico degli organismi deputati all'attività di valutazione delle *performance* (OIV e organismi con funzioni analoghe) e/o delle strutture di vigilanza e *audit* interno.

7. CONSULTAZIONE E COMUNICAZIONE

La fase di "consultazione e comunicazione" è trasversale e potenzialmente contestuale a tutte le altre fasi del processo di gestione del rischio descritte nel presente allegato e consiste nelle seguenti attività:

- attività di **coinvolgimento** dei soggetti interni (personale, organo politico, ecc.) ed esterni (cittadini, associazioni, altre istituzioni, ecc.) ai fini del reperimento delle informazioni necessarie alla migliore personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione dell'amministrazione;
- attività di **comunicazione** (interna ed esterna) delle azioni intraprese e da intraprendere, dei compiti e delle responsabilità di ciascuno e dei risultati attesi.

In questa fase particolare attenzione dovrà essere rivolta alla definizione delle attività di comunicazione tra:

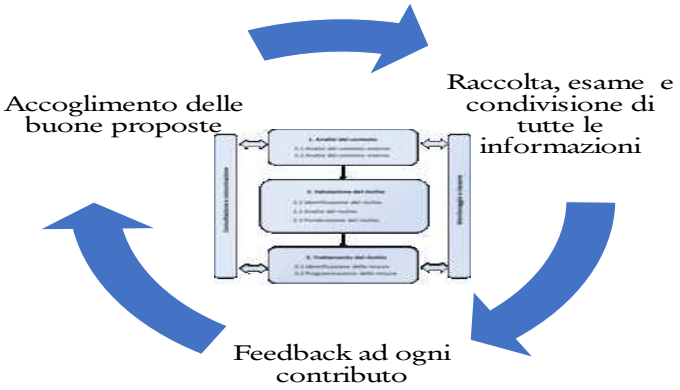
- i dirigenti/responsabili degli uffici e il RPCT per favorire l'azione di monitoraggio del PTPCT e il rispetto degli obblighi normativi;
- il RPCT e gli altri organi dell'amministrazione (Organo di indirizzo-politico e OIV) individuati dalla normativa come referenti del RPCT.

Le tempistiche, i contenuti e le modalità di svolgimento delle suddette attività di comunicazione dovrà essere definita nel PTPCT nel rispetto degli obblighi normativi e coerentemente con le altre componenti del sistema di gestione del rischio.

In particolare, consultazione e comunicazione dovrebbero assicurare che:

- le informazioni pertinenti siano raccolte, esaminate, sintetizzate e condivise;
- sia fornita una risposta ad ogni contributo;
- siano accolte le proposte qualora producano dei miglioramenti.

Figura 10 - Le finalità della fase di consultazione e comunicazione



La mancanza di un adeguato coinvolgimento e di una effettiva comunicazione nei confronti dei soggetti interni ed esterni alimenta il circuito vizioso dell'autoreferenzialità, con la conseguente produzione di strategie di prevenzione della corruzione inefficaci.

In particolare, il coinvolgimento deve caratterizzare ogni fase del processo di gestione del rischio.

Il box 16 riassume i principali passaggi.

Box 16 – La consultazione nelle diverse fasi del processo di gestione del rischio corruttivo

Con riferimento all'analisi del contesto esterno, appare rilevante il contributo dei cittadini/utenti dell'amministrazione, la cui percezione, opinione ed esperienza diretta possono fornire utili spunti al fine di comprendere meglio le dinamiche relazionali che possono influenzare, in termini di rischio corruttivo, l'amministrazione stessa. Occorre pensare, dunque, a forme di coinvolgimento strutturate, ricordando la possibilità di coniugare tali modalità con altre attualmente previste da fonti normative (es. art. 19-*bis* del D.lgs. 150/2009).

Con riferimento all'analisi del contesto interno, è importante ribadire la necessità di coinvolgere tutta la struttura organizzativa, secondo il principio guida della "responsabilità diffusa", specie con riferimento alla realizzazione della mappatura dei processi. È, infatti, impensabile che l'onere di tale attività ricada sul RPCT, il quale è chiamato ad effettuare un efficace coordinamento e controllo della stessa. Le strutture organizzative che svolgono i processi oggetto di analisi sono, dunque, gli interlocutori privilegiati, in quanto gli unici in possesso delle informazioni sulle modalità di svolgimento di tali processi. Il loro mancato coinvolgimento può dar luogo a mappature dei processi meramente astratte e non idonee a descrivere le prassi operative dell'organizzazione in esame. È inoltre importante comunicare gli esiti della mappatura a tutta l'amministrazione (e al suo esterno), in maniera tale da consentire una maggiore condivisione e conoscenza delle dinamiche organizzative interne.

Anche con riferimento alla fase di valutazione del rischio, si ribadisce l'importanza del coinvolgimento della struttura organizzativa, secondo il principio guida della "responsabilità diffusa", al fine di reperire importanti informazioni sugli eventi rischiosi, sui fattori abilitanti e sulle criticità e caratteristiche del processo utili ad una più puntuale valutazione dell'esposizione al rischio.

Infine, anche ai fini del trattamento del rischio risulta indispensabile il coinvolgimento di tutta la struttura organizzativa, secondo il principio guida della "responsabilità diffusa", ai fini della migliore identificazione e progettazione delle misure di prevenzione della corruzione. In questa fase, infatti, tale coinvolgimento è ancora più rilevante, in quanto consente di tarare al meglio la programmazione delle misure (in termini di conoscenza delle caratteristiche del processo cui la misura è abbinata, delle caratteristiche del personale che è chiamato ad adottarle, ecc.). Risulta, inoltre, indispensabile anche la comunicazione interna ed esterna delle risultanze di questa fase: interna, in quanto tutta l'organizzazione deve essere a conoscenza sia delle misure di prevenzione della corruzione in capo alla struttura di afferenza, sia del totale delle misure previste all'interno del Piano; esterna, in funzione del fatto che le misure di prevenzione della corruzione rappresentano le modalità con cui l'amministrazione intende prevenire, al proprio interno, i fenomeni corruttivi.

In altre parole, il coinvolgimento appropriato e tempestivo di tutte le parti interessate consente di acquisire le loro conoscenze e i loro punti di vista. In tal senso, la consultazione implica anche che i partecipanti forniscano informazioni "di ritorno" (*feedback*) tali da contribuire alle decisioni.

A questo fine è utile, inoltre, che prima dell'adozione del PTPCT, si provveda a una consultazione interna all'amministrazione ed esterna (per es. con una pubblicazione sul sito istituzionale) della bozza di documento, dando un congruo tempo a disposizione per le osservazioni (almeno 15 giorni) e dando conto pubblicamente a tutte le osservazioni pervenute, motivando se le stesse sono state o meno recepite.

La comunicazione implica un flusso informativo costante ad ogni livello dell'organizzazione e, quindi, una maggiore condivisione. Al contempo, la maggiore condivisione contribuisce a migliorare la conoscenza e la consapevolezza dei singoli all'interno dell'organizzazione, generando un circuito positivo di interazione finalizzata al miglioramento.

ALLEGATO 2 - Rotazione “ordinaria” del personale

Parte di provvedimento in formato grafico

ALLEGATO 2

La rotazione “ordinaria” del personale

Sommario

1. Inquadramento normativo 3
2. L'ambito soggettivo 3
3. Vincoli alla rotazione 4
4. Rotazione e formazione 5
5. Misure alternative in caso di impossibilità di rotazione 5
6. Programmazione della rotazione e PTPCT 6
7. Rotazione del personale dirigenziale 8
8. Rotazione del personale non dirigenziale 8

1. Inquadramento normativo

L'art. 1, co. 5, lett. b) della l. 190/2012, prevede che le pubbliche amministrazioni devono definire e trasmettere ad ANAC *«procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari»*. Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 1, co. 10, lett. b) della l. 190/2012, il RPCT deve verificare, d'intesa con il dirigente competente, *«l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione»*.

L'art. 1, co. 4, lett. e) della l. 190/2012, dispone che spetta ad ANAC definire i criteri che le amministrazioni devono seguire per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione[1].

2. L'ambito soggettivo

L'ambito soggettivo di applicazione della rotazione va identificato con riguardo sia alle organizzazioni alle quali essa si applica, sia ai soggetti interessati dalla misura.

Con riferimento alle organizzazioni, ai sensi dell'art. 1, co. 59, della l. 190/2012, si deve trattare delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001. Pur in mancanza di una specifica previsione normativa relativa alla rotazione negli enti di diritto privato a controllo pubblico e negli enti pubblici economici, è opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano l'adozione da parte dei suddetti enti di misure di rotazione come già, peraltro, indicato nelle Linee Guida di cui alla Determinazione n. 1134 dell'8 novembre 2017 . In tale sede, sono inoltre state suggerite, in combinazione o in alternativa alla rotazione, misure quali quella della articolazione delle competenze (c.d. "segregazione delle funzioni") con cui sono attribuiti a soggetti diversi i compiti relativi a: a) svolgimento di istruttorie e accertamenti; b) adozione di decisioni; c) attuazione delle decisioni prese; d) effettuazione delle verifiche.

Per quanto concerne l'individuazione specifica di quali siano i dipendenti pubblici interessati dalla misura, la lettura sistematica delle disposizioni normative, (co. 4, lett. e), e co. 5, lett. b) dell'art. 1 della l. 190/2012), tenuto anche conto della finalità sostanziale della misura e dello scopo della norma e, peraltro, in continuità con le indicazioni già fornite dall'Autorità, inducono a ritenere che l'ambito soggettivo sia riferito a tutti i pubblici dipendenti.

[1] Si ricorda, infatti, che l'art. 19, co. 15, del d.l. 90/2014 ha previsto che *«Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, commi 4, 5 e 8, della legge 6 novembre 2012 n. 190, e le funzioni di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione»*.

3. Vincoli alla rotazione

Le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione sono strettamente connesse a vincoli di natura soggettiva attinenti al rapporto di lavoro e a vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione.

- *Vincoli soggettivi*

Le amministrazioni sono tenute ad adottare misure di rotazione compatibili con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati soprattutto laddove le misure si riflettono sulla sede di servizio del dipendente. Si fa riferimento a titolo esemplificativo ai diritti sindacali, alla legge 5 febbraio 1992 n. 104[2] (tra gli altri il permesso di assistere un familiare con disabilità) e al d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151[3] (congedo parentale).

Con riferimento all'applicabilità della misura della rotazione, se attuata tra sedi di lavoro differenti, nei confronti del personale dipendente che riveste il ruolo di dirigente sindacale, si ritiene necessaria, l'identificazione in via preventiva dei criteri di rotazione, tra i quali: a) individuazione degli uffici; b) la periodicità; c) le caratteristiche.

Sui citati criteri va attuata la preventiva informativa sindacale che va indirizzata all'Organizzazione sindacale con lo scopo di consentire a quest'ultima di formulare in tempi brevi osservazioni e proposte in ragione dei singoli casi. Ciò non comporta un'apertura di una fase di negoziazione in materia.

- *Vincoli oggettivi*

La rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Si tratta di esigenze già evidenziate da ANAC nella propria delibera n. 13 del 4 febbraio 2015, per l'attuazione dell'art. 1, co. 60 e 61, della l. 190/2012, ove si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa.

Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento.

Occorre tenere presente, inoltre, che sussistono alcune ipotesi in cui è la stessa legge che stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere alcuni soggetti che lavorano in determinati uffici, qualifica direttamente correlata alle funzioni attribuite a detti

[2] "*Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*". (GU n.39 del 17-2-1992 - Suppl. Ordinario n. 30).

[3] "*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53*". (GU n.96 del 26-4-2001 - Suppl. Ordinario n. 93).

uffici; ciò avviene di norma nei casi in cui lo svolgimento di una prestazione è direttamente correlato al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione nel relativo albo.

Nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee non si può invocare il concetto di infungibilità. Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo.

Proprio per prevenire situazioni come questa, in cui la rotazione sembrerebbe esclusa da circostanze dovute esclusivamente alla elevata preparazione di determinati dipendenti, le amministrazioni dovrebbero programmare adeguate attività di affiancamento propedeutiche alla rotazione.

4. Rotazione e formazione

La formazione è una misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione. Una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività. Si tratta, complessivamente, attraverso la valorizzazione della formazione, dell'analisi dei carichi di lavoro e di altre misure complementari, di instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione.

In una logica di formazione dovrebbe essere privilegiata una organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività, con un altro operatore che nel tempo potrebbe sostituirlo. Così come dovrebbe essere privilegiata la circolarità delle informazioni attraverso la cura della trasparenza interna delle attività, che, aumentando la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate attività, conseguentemente aumenta le possibilità di impiegare per esse personale diverso.

5. Misure alternative in caso di impossibilità di rotazione

Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni. In casi del genere è necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPCT le ragioni della mancata applicazione dell'istituto. In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza.

A titolo esemplificativo:

- potrebbero essere rafforzate le misure di trasparenza – anche prevedendo la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria – in relazione al processo rispetto al quale non è stata disposta la rotazione

- potrebbero essere previste dal dirigente modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio;
- nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, potrebbero essere preferiti meccanismi di condivisione delle fasi procedimentali. Ad esempio il funzionario istruttore può essere affiancato da un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria;
- potrebbe essere attuata una corretta articolazione dei compiti e delle competenze per evitare che l'attribuzione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto non finisca per esporre l'amministrazione a rischi di errori o comportamenti scorretti. Pertanto si suggerisce che nelle aree a rischio le varie fasi procedimentali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l'adozione del provvedimento finale;

- potrebbe essere programmata all'interno dello stesso ufficio una rotazione "funzionale" mediante la modifica periodica di compiti e responsabilità, anche con una diversa ripartizione delle pratiche secondo un criterio di causalità;
- si potrebbe prevedere la "doppia sottoscrizione" degli atti, dove firmano, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell'atto finale;
- si potrebbe realizzare una collaborazione tra diversi ambiti con riferimento ad atti ad elevato rischio (ad esempio, lavoro in team che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi).

6. Programmazione della rotazione e PTPCT

Per l'attuazione della misura è necessario, come anticipato, che l'amministrazione nel proprio PTPCT chiarisca i criteri, individui la fonte di disciplina e sviluppi un'adeguata programmazione della rotazione. Tali contenuti sono mirati ad evitare che la rotazione sia impiegata al di fuori di un programma predeterminato e possa essere intesa o effettivamente utilizzata in maniera non funzionale alle esigenze di prevenzione di fenomeni di cattiva amministrazione e corruzione.

- *Criteri della rotazione e informativa sindacale*

Il PTPCT deve indicare i criteri della rotazione. Tra i criteri vi sono, ad esempio: a) quello dell'individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione; b) la fissazione della periodicità della rotazione; c) le caratteristiche della rotazione, se funzionale o territoriale.

Sui criteri di rotazione declinati nel PTPCT le amministrazioni devono dare preventiva e adeguata informazione alle organizzazioni sindacali, ciò al fine di consentire a queste ultime di presentare proprie osservazione e proposte. Ciò non comporta l'apertura di una fase di negoziazione in materia.

- *Atti organizzativi per la disciplina della rotazione*

Se è necessario che il PTPCT di ogni amministrazione contenga i criteri di rotazione, lo stesso, invece, può rinviare la disciplina della rotazione a ulteriori atti organizzativi. A tal fine possono essere utili i regolamenti di organizzazione sul personale o altri provvedimenti di carattere generale già adottati. Il PTPCT è necessario chiarisca sempre qual è l'atto a cui si rinvia.

Per quanto riguarda la rotazione dei dirigenti, il PTPCT potrà rinviare alla disciplina più specifica quale la "direttiva incarichi" o atti equivalenti.

- *Programmazione pluriennale della rotazione*

È fondamentale che la rotazione sia programmata su base pluriennale, tenendo in considerazione i vincoli soggettivi e oggettivi come sopra descritti, dopo che sono state individuate le aree a rischio corruzione e al loro interno gli uffici maggiormente esposti a fenomeni corruttivi. Ciò consente di rendere trasparente il processo di rotazione e di stabilirne i nessi con le altre misure di prevenzione della corruzione. La programmazione della rotazione richiede non solo il coordinamento del RPCT, ma anche e soprattutto il forte coinvolgimento di tutti i dirigenti e dei referenti del RPCT, se presenti all'interno della struttura. Come ogni misura specifica, la rotazione deve essere calibrata in relazione alle caratteristiche peculiari di ogni struttura (dimensione e relativa dotazione organica, qualità del personale addetto, modalità di funzionamento degli uffici, distribuzione del lavoro e delle mansioni).

- *Gradualità della rotazione*

Tenuto conto dell'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, è consigliabile programmare la stessa secondo un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria. A tal fine dovranno essere considerati, innanzitutto, gli uffici più esposti al rischio di corruzione, per poi considerare gli uffici con un livello di esposizione al rischio più basso.

Con specifico riferimento al personale non dirigenziale, il criterio della gradualità implica, ad esempio, che le misure di rotazione riguardino in primo luogo i responsabili dei procedimenti nelle aree a più elevato rischio di corruzione e il personale addetto a funzioni e compiti a diretto contatto con il pubblico.

Allo scopo di evitare che la rotazione determini un repentino depauperamento delle conoscenze e delle competenze complessive dei singoli uffici interessati, potrebbe risultare utile programmare in tempi diversi, e quindi non simultanei, la rotazione dell'incarico dirigenziale e del personale non dirigenziale all'interno di un medesimo ufficio.

- *Monitoraggio e verifica*

Nel PTPCT è necessario siano indicate le modalità attraverso cui il RPCT effettua il monitoraggio sull'attuazione delle misure di rotazione previste e il loro coordinamento con le misure di formazione. In ogni caso, tanto gli organi di indirizzo che i dirigenti generali, con riferimento rispettivamente agli incarichi dirigenziali di livello generale e al personale dirigenziale, sono tenuti a mettere a disposizione del RPCT ogni informazione utile per comprendere come la misura venga progressivamente applicata e quali siano le eventuali difficoltà riscontrate.

Analogamente, il dirigente con responsabilità in materia di formazione rende disponibile al RPCT ogni informazione richiesta da quest'ultimo sull'attuazione delle misure di formazione coordinate con quelle di rotazione.

Nella relazione annuale il RPCT espone il livello di attuazione delle misure di rotazione e delle relative misure di formazione, motivando gli eventuali scostamenti tra misure pianificate e realizzate. Quest'ultima, insieme alle segnalazioni comunque pervenute all'Autorità, costituirà una base informativa di grande rilievo da cui muoverà l'azione di vigilanza di ANAC.

7. Rotazione del personale dirigenziale

Per quanto riguarda i dirigenti, la rotazione ordinaria è opportuno venga programmata e sia prevista nell'ambito dell'atto generale approvato dall'organo di indirizzo, contenente i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali che devono essere chiari e oggettivi.

Il PTPCT di ogni amministrazione deve fare riferimento a tale atto generale (come, ad esempio, la Direttiva ministeriale che disciplina gli incarichi dirigenziali) ove vengono descritti i criteri e le modalità per la rotazione dirigenziale. Ciò anche per evitare che la rotazione possa essere impiegata in modo poco trasparente, limitando l'indipendenza della dirigenza.

Per il personale dirigenziale, la disciplina è applicabile ai dirigenti di prima e di seconda fascia, o equiparati.

Negli uffici individuati come a più elevato rischio di corruzione, sarebbe preferibile che la durata dell'incarico fosse fissata al limite minimo legale. Alla scadenza, la responsabilità dell'ufficio o del servizio dovrebbe essere di regola affidata ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente. Invero, l'istituto della rotazione dirigenziale, specie in determinate aree a rischio, dovrebbe essere una prassi "fisiologica", mai assumendo carattere punitivo e/o sanzionatorio.

Essendo la rotazione una misura che ha effetti su tutta l'organizzazione di un'amministrazione, progressivamente la rotazione dovrebbe essere applicata anche a quei dirigenti che non operano nelle aree a rischio. Ciò tra l'altro sarebbe funzionale anche a evitare che nelle aree di rischio ruotino sempre gli stessi dirigenti. La mancata attuazione della rotazione deve essere congruamente motivata da parte del soggetto tenuto all'attuazione della misura.

8. Rotazione del personale non dirigenziale

La rotazione ordinaria del personale non dirigenziale può essere effettuata o all'interno dello stesso ufficio o tra uffici diversi nell'ambito della stessa amministrazione. La rotazione è applicabile anche ai titolari di posizione organizzativa, nei casi in cui nell'amministrazione il personale dirigenziale sia carente o del tutto assente.

Tra le *best practices* può richiamarsi quella di favorire la rotazione tra i funzionari, attraverso una procedura di interpello per individuare candidature a ricoprire ruoli di posizione organizzativa

e alta professionalità, nonché prevedere la non rinnovabilità dello stesso incarico per quanto riguarda i titolari delle posizioni organizzative.

➢ *Rotazione nell'ambito dello stesso ufficio*

Il personale potrebbe essere fatto ruotare nello stesso ufficio periodicamente, con la rotazione c.d. "funzionale", ossia con un'organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti. Ciò può avvenire, ad esempio, facendo ruotare periodicamente i responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie; applicando anche la rotazione dei funzionari che facciano parte di commissioni interne all'ufficio o all'amministrazione. Ancora, a titolo esemplificativo, nel caso di uffici a diretto contatto con il pubblico che hanno anche competenze di *back office*, si potrebbe prevedere l'alternanza di chi opera a diretto contatto con il pubblico, in alcuni uffici (es. Soprintendenze) e potrebbe essere opportuno modificare periodicamente l'ambito delle competenze territoriali affidate a ciascun funzionario.

➢ *Rotazione nella stessa amministrazione tra uffici diversi*

Nell'ambito della programmazione della rotazione, può essere prevista una rotazione funzionale tra uffici diversi. La durata di permanenza nell'ufficio deve essere prefissata da ciascuna amministrazione secondo criteri di ragionevolezza, tenuto conto anche delle esigenze organizzative.

In altro modo, nelle strutture complesse o con articolazioni territoriali, la rotazione può avere carattere di "rotazione territoriale", nel rispetto delle garanzie accordate dalla legge in caso di spostamenti di questo tipo. Sull'argomento ANAC è intervenuta evidenziando come la rotazione territoriale possa essere scelta dall'amministrazione ove la stessa sia più funzionale all'attività di prevenzione e non si ponga in contrasto con il buon andamento e la continuità dell'attività amministrativa, a condizione che i criteri di rotazione siano previsti nel PTPCT o nei successivi atti attuativi e le scelte effettuate siano congruamente motivate.

➢ *In prospettiva: rotazione tra amministrazioni diverse*

Attualmente non vi sono le condizioni normative per realizzare la rotazione fra amministrazioni diverse. L'art. 30, co. 1, del d.lgs. 165/2001, come novellato dal d.l. 90/2014, ha previsto che le amministrazioni possono ricoprire i posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti.

Il medesimo art. 30, co. 2, dispone che i dipendenti possono essere trasferiti, previo accordo tra le amministrazioni interessate, in altra amministrazione, in sedi collocate nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a cinquanta chilometri dalla sede cui sono adibiti. Mobilità e rotazione, però, in tal caso, rispondono, tuttavia, a finalità diverse. La mobilità di personale può favorire il crearsi delle condizioni che rendono possibile la rotazione, specie laddove esistono carenze di organico.

In prospettiva, l'Autorità auspica modifiche legislative che possano consentire la rotazione tra amministrazioni, valorizzando forme aggregative attraverso convenzioni fra enti territoriali limitrofi e uniformi (comuni, aziende sanitarie, zone sociali) o unioni di comuni.

ALLEGATO 3 - Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del RPCT

Parte di provvedimento in formato grafico

legislazionetecnica.it

Riproduzione riservata

ALLEGATO 3

Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

Istituzione della figura del RPCT

- La figura del RPCT è stata istituita dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 che stabilisce che ogni amministrazione approvi un PTPC che valuti il livello di esposizione degli uffici al rischio e indichi gli interventi organizzativi necessari per mitigarlo. La predisposizione e la verifica dell'attuazione di detto Piano sono attribuite ad un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.
  La previsione di tale nuova istanza di controllo ha posto problemi di coordinamento con gli Organi deputati ai controlli interni già presenti nella P.A.

Criteri di scelta del RPCT

- L'art 1, co. 7, l. 190/2012, stabilisce che il RPCT è individuato dall'organo di indirizzo, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.

Compiti e poteri del RPCT

- L'art 1, co. 8, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT predispone – in via esclusiva (essendo vietato l'ausilio esterno) – il PTPCT e lo sottopone all'Organo di indirizzo per la necessaria approvazione.
- L'art 1, co. 7, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT segnali all'organo di indirizzo e all'OIV le "disfunzioni" (così recita la norma) inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indichi agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.
- L'art. 1, co. 9, lett. c), l. 190/2012 dispone che il PTPC preveda «*obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*», con particolare riguardo alle attività ivi individuate.
- L'art 1, co. 10, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT verifichi l'efficace attuazione del PTPC e la sua idoneità e propone modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione. La richiamata disposizione assegna al RPCT anche il compito di verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici maggiormente esposti ai reati di corruzione nonché quello di definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nelle aree a rischio corruzione.

- L'art. 1, co. 14, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT rediga la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione definite nei PTPC.
- L'art. 43, d.lgs. 33/2013 assegna al RPCT, di norma, anche le funzioni di Responsabile per la trasparenza, attribuendo a tale soggetto "*un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione*".
- L'art. 5, co. 7, d.lgs. 33/2013 attribuisce al RPCT il compito di occuparsi dei casi di riesame dell'accesso civico: "*Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni*".
- L'art. 5, co. 10, d.lgs. 33/2013 precisa poi che nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, il RPCT ha l'obbligo di effettuare la segnalazione all'Ufficio di disciplina di cui all'art. 43, co. 5 del d.lgs. 33/2013.
- L'art. 15, co. 3, d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 stabilisce che il RPCT curi la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale della loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione ad ANAC dei risultati del monitoraggio.

Il supporto conoscitivo ed informativo al RPCT

- L'art. 1, co. 9, lett. c), l. 190/2012, con particolare riguardo ai contenuti del PTPC stabilisce che in esso debbano essere previsti obblighi di informazione nei confronti del RPCT, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano, con particolare riguardo alle attività e aree di rischio individuate nel PTPC e alle misure di contrasto del rischio di corruzione.
- L'art. 16, co. 1-*ter*, d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali sono tenuti a "*fornire le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione*"[1].
- L'art. 8, d.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 stabilisce che i dipendenti dell'amministrazione sono tenuti a "*rispettare le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione e a prestare collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione*".

[1] Tale soggetto competente è stato sin da subito (circolare del DFP n. 1/2013) individuato nel RPCT. A proposito l'Autorità nel PNA 2016 (§ 5.2.), richiamando tale disposizione, ha auspicato la creazione di un rapporto di collaborazione all'interno delle p.a. con il RPCT specie da parte di quei soggetti che, in base alla programmazione del PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.

I rapporti con l'organo di indirizzo

- L'art. 1, co. 8, l. 190/2012 stabilisce che "*l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPC*". Tali poteri di indirizzo sono strettamente connessi con quelli che la legge attribuisce al RPCT per la predisposizione del PTPC nonché per la verifica sulla sua attuazione e idoneità con conseguente potere di proporre modifiche dello stesso Piano.
- L'art. 1, co. 14, l. 190/2012 stabilisce l'obbligo per il RPCT di riferire all'Organo di indirizzo politico sull'attività, con la relazione annuale sopra citata, da pubblicare anche nel sito *web* dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda, il RPCT è tenuto a riferire sull'attività svolta.
- L'art. 1, co. 7, l. 190/2012 stabilisce l'obbligo da parte del RPCT di segnalare all'organo di indirizzo e all'OIV le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione.
- La medesima disposizione, al fine di garantire che il RPCT abbia poteri all'interno di tutta la struttura tali da poter svolgere con effettività i propri compiti, stabilisce che *"l'organo di indirizzo dispone le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività".*

I rapporti con l'Autorità Nazionale Anticorruzione

- L'art. 43, d.lgs. 33/2013 stabilisce che al RPCT spetti il "*controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione*".
- L'art 15, d.lgs. 39/2013, analogamente, stabilisce che il RPCT segnali i casi di possibile violazione delle disposizioni del richiamato decreto, tra gli altri anche all'Autorità nazionale anticorruzione.
- La medesima norma, al co. 3, prevede l'intervento di ANAC sui provvedimenti di revoca del RPCT qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal Responsabile in materia di prevenzione della corruzione. La richiamata disposizione si inserisce in un sistema più ampio di tutela e garanzia del RPCT messo in atto dal legislatore che prevede l'intervento di ANAC su misure discriminatorie anche diverse dalla revoca, perpetuate nei confronti del RPCT per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni (art. 1, co. 7, l. 190/2012). L'Autorità ha ritenuto opportuno disciplinare il proprio intervento sia con riferimento alla revoca, sia con riferimento alle altre misure discriminatorie nei confronti del RPCT con "*Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della*

corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione" adottato dal Consiglio dell'Autorità in data 18 luglio 2018.

- L'art. 15, co. 3, d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62, stabilisce che il RPCT comunichi ad ANAC i risultati del monitoraggio annuale dell'attuazione dei Codici di comportamento.
- L'art. 45, co. 2, d.lgs. 33/2013 stabilisce che ANAC controlli l'operato dei responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all'interno delle amministrazioni.

Le garanzie della posizione di indipendenza del RPCT

- Stante il difficile compito assegnato al RPCT, il legislatore ha elaborato un sistema di garanzia a tutela di tale soggetto (cui si è accennato sopra), al fine di evitare ritorsioni nei confronti dello stesso per l'esercizio delle sue funzioni (art. 1, co. 7 e co. 82, l. n. 190/2012, art. 15, co. 3, d.lgs. 39/2013).

In tema di inconferibilità e incompatibilità di incarichi

- Ai sensi dall'art. 15, d.lgs. n. 39/2013 al RPCT è affidato il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al medesimo decreto legislativo, con capacità proprie di intervento, anche sanzionatorio e di segnalare le violazioni ad ANAC. A tale proposito è utile ricordare che l'Autorità con le "*Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione*", adottate con Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016, ha precisato che spetta al RPCT "*avviare il procedimento sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e dell'applicazione della misura interdittiva prevista dall'art. 18 (per le sole inconferibilità). Il procedimento avviato dal RPC è un distinto e autonomo procedimento, che si svolge nel rispetto del contraddittorio e che è volto ad accertare la sussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa, anche lieve, in capo all'organo conferente. All'esito del suo accertamento il RPC irroga, se del caso, la sanzione inibitoria di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 39/2013. Per effetto di tale sanzione, l'organo che ha conferito l'incarico non potrà, per i successivi tre mesi, procedere al conferimento di incarichi di propria competenza*."

In tema di responsabilità del RPCT

- A fronte dei compiti attribuiti, la l. 190/2012 prevede (artt. 12 e 14) anche consistenti responsabilità in capo al RPCT.
  In particolare, l'art. 12 stabilisce che "*In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il RPCT risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima*

della commissione del fatto, il Piano e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano". L'art. 14 stabilisce altresì che "*In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile [...] risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, [...] nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare*".

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 24 agosto 2016** SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

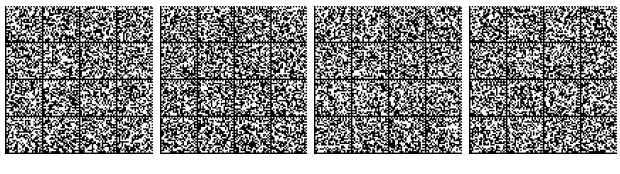
DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

N. 35

AUTORITÀ NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

DELIBERA 3 agosto 2016.

Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016. (Delibera n. 831)

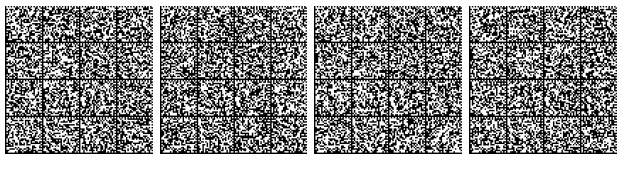


S O M M A R I O

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

DELIBERA 3 agosto 2016.

Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016. (Delibera n. 831) (16A05994) . . . . . *Pag.* 1



DECRETI E DELIBERE DI ALTRE AUTORITÀ

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

DELIBERA 3 agosto 2016.

Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016. (Delibera n. 831)

IL CONSIGLIO DELL'AUTORITÀ

Visto l'art. 19, comma 15 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari» che trasferisce all'Autorità nazionale anticorruzione le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di prevenzione della corruzione, di cui all'art. 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190 recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione».

Considerato che in virtù dell'art. 1, comma 2-*bis* della legge n. 190/2012, introdotto dal decreto legislativo n. 97/2016, il Piano nazionale anticorruzione (PNA) è adottato sentiti il Comitato interministeriale di cui al comma 4 della medesima legge e la Conferenza unificata di cui all'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Vista la deliberazione del Consiglio dell'Autorità del 18 maggio 2016 con cui è stata approvata la bozza preliminare del PNA e disposta la consultazione pubblica per il periodo 20 maggio 2016 - 9 giugno 2016.

Valutate le osservazioni e i contributi pervenuti.

Vista la decisione del Consiglio dell'Autorità del 6 luglio 2016 di approvazione del testo del PNA per l'invio al Comitato interministeriale e alla Conferenza unificata ai fini dell'acquisizione dei rispettivi pareri.

Visto il parere favorevole, con osservazioni, della Conferenza unificata del 21 luglio 2016.

Visto il parere favorevole del Comitato interministeriale del 28 luglio 2016.

IL CONSIGLIO DELL'AUTORITÀ

Approva in via definitiva il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 e ne dispone la pubblicazione sul sito istituzionale dell'ANAC e l'invio alla *Gazzetta Ufficiale*.

Roma, 3 agosto 2016

Il Presidente: CANTONE

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 4 agosto 2016

Il Segretario: ESPOSITO

Autorità Nazionale Anticorruzione

Piano Nazionale Anticorruzione 2016

PARTE GENERALE

Premessa: il nuovo PNA e le recenti modifiche legislative

1. Orientamenti internazionali
2. Esiti della valutazione dei PTPC 2016-2018
3. Soggetti tenuti all'adozione di misure di prevenzione della corruzione
   - 3.1 Pubbliche amministrazioni
   - 3.2 Enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati
   - 3.3 Società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati
4. Ulteriori contenuti dei PTPC alla luce delle recenti modifiche normative
5. Soggetti interni coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPC
   - 5.1 Organi di indirizzo
   - 5.2 Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
   - 5.3 Organismi indipendenti di valutazione
6. Gestione del rischio di corruzione
7. Azioni e misure per la prevenzione
   - 7.1 Trasparenza
   - 7.2 Rotazione
   - 7.3 Verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità
   - 7.4 Revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici
   - 7.5 *Whistleblowing*

PARTE SPECIALE - APPROFONDIMENTI

I - PICCOLI COMUNI

Premessa
1. I "piccoli comuni" nella normativa di prevenzione della corruzione
2. Valutazione dei PTPC dei piccoli comuni
3. Prevenzione della corruzione nelle forme associative tra enti locali
   - 3.1 Unioni di comuni
   - 3.2 Convenzioni di Comuni
4. Altre semplificazioni per i piccoli comuni
5. Coordinamento fra gli strumenti di programmazione

II - CITTÀ METROPOLITANE

Premessa
1. Valutazione dei PTPC delle città metropolitane
2. Rapporto città metropolitane ed enti territoriali (regione, comune capoluogo, comuni del territorio)
   - 2.1 Rapporto tra città metropolitana e regione per identificare le funzioni e i relativi processi da mappare nei PTPC
   - 2.2 Rapporto tra città metropolitana e comune capoluogo al fine di favorire forme di coordinamento per la predisposizione dei rispettivi PTPC
   - 2.3 Rapporto tra città metropolitana e piccoli comuni del territorio, per coordinare e semplificare l'attività di elaborazione dei rispettivi PTPC
3. Individuazione dell'organo di indirizzo che adotta il PTPC
4. Nomina del RPCT
5. Obblighi di trasparenza
6. Coordinamento fra gli strumenti di programmazione

III - ORDINI E COLLEGI PROFESSIONALI

Premessa
1. Responsabile della prevenzione della corruzione e adozione del PTPC e di misure di prevenzione della corruzione

1.1 Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza
1.2 Predisposizione del PTPC e delle misure di prevenzione della corruzione
1.3 Organo che adotta il PTPC o le misure di prevenzione della corruzione
2. Esemplificazione di aree di rischio specifiche negli ordini e collegi professionali
2.1 Formazione professionale continua
2.2 Adozione di pareri di congruità sui corrispettivi per le prestazioni professionali
2.3 Indicazione di professionisti per lo svolgimento di incarichi
3. Trasparenza ai sensi del d.lgs. 33/2013

IV – ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Premessa
1. Precisazioni in merito al RPCT e ai contenuti dei PTPC in relazione al d.lgs. 97/2016
2. Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM)

V - TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI

Premessa
1. Programmazione delle misure di prevenzione e di trasparenza e nomina del RPCT nel MIBACT
2. Procedimento per la dichiarazione di interesse culturale
3. Circolazione internazionale intracomunitaria dei beni culturali
4. Autorizzazioni paesaggistiche: il ruolo delle Soprintendenze

VI - GOVERNO DEL TERRITORIO

Premessa
1. Pianificazione territoriale regionale, provinciale o metropolitana
2. Processi di pianificazione comunale generale
2.1 Varianti specifiche
2.2 Fase di redazione del piano
2.3 Fase di pubblicazione del piano e raccolta delle osservazioni
2.4 Fase di approvazione del piano
3. Processi di pianificazione attuativa
3.1 Piani attuativi d'iniziativa privata
3.2 Piani attuativi di iniziativa pubblica
3.3 Convenzione urbanistica
3.4 Approvazione del piano attuativo
3.5 Esecuzione delle opere di urbanizzazione
4. Permessi di costruire convenzionati
5. Il processo attinente al rilascio o al controllo dei titoli abilitativi edilizi
5.1 Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria
5.2 Richiesta di integrazioni documentali
5.3 Calcolo del contributo di costruzione
5.4 Controllo dei titoli rilasciati
6. Vigilanza

VII - SANITÀ

Introduzione

Ruolo del responsabile della prevenzione della corruzione

Premessa
1. Ambito soggettivo
1.1 Altri soggetti non di diritto pubblico: gli ospedali classificati e altri soggetti accreditati con il SSN
2. Conoscenze e competenze generali e comuni del RPCT in ambito sanitario e requisiti soggettivi
2.1 Profili di competenza
2.2 Aspetti organizzativi
3. Criteri di esclusione
4. Criteri di scelta

5. Fattori di rischio/criticità
6. Struttura di supporto
7. Durata dell'incarico
8. Formazione

Acquisti in ambito sanitario

1. Misure per la gestione dei conflitti di interessi nei processi di *procurement* in sanità
   1.1 Possibili ambiti di conflitto di interesse
2. Rafforzamento della trasparenza nel settore degli acquisti
   2.1 Altre proposte di misure di trasparenza nel settore degli acquisti
3. Misure di controllo
4. Sotto-processo di adesione agli strumenti delle centrali di committenza o dei soggetti aggregatori
5. Rilevazione delle performance gestionali delle aziende sanitarie e degli enti del SSN in tema di acquisti: strumento operativo

Nomine

Premessa

1. Dirigenza medica e sanitaria
   1.1 Incarichi di direzione di struttura complessa
   1.2 Incarichi di direzione di struttura semplice
   1.3 Incarichi di natura professionale anche di alta specializzazione, di consulenza, di studio, e ricerca, ispettivi, di verifica e di controllo
2. Sostituzione della dirigenza medica e sanitaria
3. Altre tipologie di incarichi
   3.1 Incarichi conferiti ai sensi dell'art. 15 *septies* del d.lgs. 502/1992
   3.2 Personale proveniente dagli ospedali classificati

Rotazione del personale

Premessa

1. Criticità ed elementi di valutazione
   1.1 Area clinica
   1.2 Area tecnica e amministrativa
   1.3 Altre professioni sanitarie
2. Indicazioni generali e ulteriori

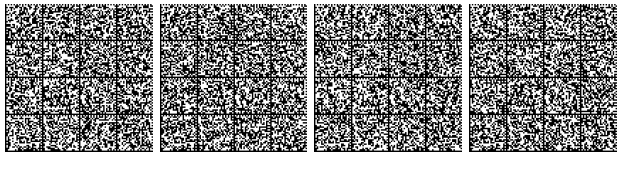
Rapporti con i soggetti erogatori

Premessa

1. Autorizzazione all'esercizio
   1.1 Rafforzamento della trasparenza
   1.2 Rafforzamento dei controlli
2. Accreditamento istituzionale
   2.1 Rafforzamento della trasparenza
   2.2 Rafforzamento dei controlli
   2.3 Altre indicazioni
3. Accordi/contratti di attività
   3.1 Misure specifiche per la fase contrattuale
4. Valutazione del fabbisogno

Ulteriori temi di approfondimento

1. Misure per l'alienazione degli immobili
2. Sperimentazioni cliniche. Proposta di ripartizione dei proventi derivanti da sperimentazioni cliniche
   2.1 Criteri per la ripartizione dei proventi
3. Comodati d'uso/ valutazione "in prova"
4. Ulteriori misure per la trasparenza, il governo e la gestione dei tempi e delle liste di attesa e dell'attività libero professionale *intra moenia*



PARTE GENERALE

Premessa: il nuovo PNA e le recenti modifiche legislative

Il presente Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (di seguito PNA) è il primo predisposto e adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC), ai sensi dell'art. 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha trasferito interamente all'Autorità le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Il PNA è in linea con le rilevanti modifiche legislative intervenute recentemente, in molti casi dando attuazione alle nuove discipline della materia, di cui le amministrazioni dovranno tener conto nella fase di attuazione del PNA nei loro Piani triennali di prevenzione della corruzione (di seguito PTPC), in particolare a partire dalla formazione dei PTPC per il triennio 2017-2019.

Si fa riferimento, in particolare, al decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, *«Recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»* (di seguito d.lgs. 97/2016) e al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 sul Codice dei contratti pubblici. Innovazioni rilevanti deriveranno anche dai decreti delegati in materia di società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, dai decreti sulla dirigenza pubblica e dal nuovo Testo Unico sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

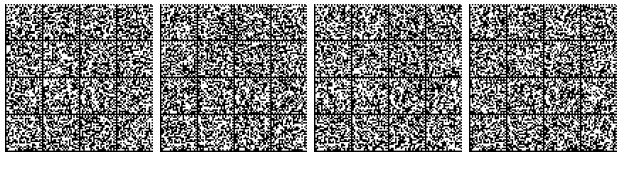
Le principali novità del d.lgs. 97/2016 in materia di trasparenza riguardano il definitivo chiarimento sulla natura, sui contenuti e sul procedimento di approvazione del PNA e, in materia di trasparenza, la definitiva delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, la revisione degli obblighi di pubblicazione nei siti delle pubbliche amministrazioni unitamente al nuovo diritto di accesso civico generalizzato ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria.

La nuova disciplina chiarisce che il PNA è atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni (e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico, nei limiti posti dalla legge) che adottano i PTPC (ovvero le misure di integrazione di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231).

Il PNA, in quanto atto di indirizzo, contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività di esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione. Si tratta di un modello che contempera l'esigenza di uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione con l'autonomia organizzativa, spesso costituzionalmente garantita, delle amministrazioni nel definire esse stesse i caratteri della propria organizzazione e, all'interno di essa, le misure organizzative necessarie a prevenire i rischi di corruzione rilevati.

L'ANAC, ai fini dell'attuazione del PNA, è dotata (art. 1, commi 2 e 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190) di poteri di vigilanza sulla qualità di Piani adottati dalle pubbliche amministrazioni, che possono comportare l'emissione di raccomandazioni (ovvero nei casi più gravi l'esercizio del potere di ordine) alle amministrazioni perché svolgano le attività previste dal Piano medesimo (dalle attività conoscitive alla individuazione di concrete misure di prevenzione). L'ANAC ha, infine, (art. 19, co. 5, d.l. 90/2014) poteri di sanzione nei casi di mancata adozione dei PTPC (o di carenza talmente grave da equivalere alla non adozione).

La nuova disciplina tende a rafforzare il ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione (RPC) quali soggetti titolari del potere di predisposizione e di proposta del PTPC all'organo di indirizzo. È, inoltre, previsto un maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo nella formazione e attuazione dei Piani così come di quello degli organismi indipendenti di valutazione (OIV). Questi ultimi, in particolare, sono chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di



miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

La nuova disciplina persegue, inoltre, l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nella materia, ad esempio unificando in un solo strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI) e prevedendo una possibile articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative (soprattutto dimensionali) delle amministrazioni.

In piena aderenza agli obiettivi fissati dalla l. 190/2012 il PNA ha il compito di promuovere, presso le amministrazioni pubbliche (e presso i soggetti di diritto privato in controllo pubblico), l'adozione di misure di prevenzione della corruzione.

Misure di prevenzione oggettiva che mirano, attraverso soluzioni organizzative, a ridurre ogni spazio possibile all'azione di interessi particolari volti all'improprio condizionamento delle decisioni pubbliche.

Misure di prevenzione soggettiva che mirano a garantire la posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa, nei diversi modi previsti dall'ordinamento (adozione di atti di indirizzo, adozione di atti di gestione, compimento di attività istruttorie a favore degli uni e degli altri), ad una decisione amministrativa.

L'individuazione di tali misure spetta alle singole amministrazioni, perché solo esse sono in grado di conoscere la propria condizione organizzativa, la situazione dei propri funzionari, il contesto esterno nel quale si trovano ad operare.

Il PNA, dunque, deve guidare le amministrazioni nel percorso che conduce necessariamente all'adozione di concrete ed effettive misure di prevenzione della corruzione, senza imporre soluzioni uniformi, che finirebbero per calarsi in modo innaturale nelle diverse realtà organizzative compromettendone l'efficacia preventiva dei fenomeni di corruzione.

L'ANAC già con l'Aggiornamento 2015 al PNA (determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015) ha dimostrato consapevolezza delle difficoltà delle amministrazioni a compiere per intero questo percorso, come rilevato nell'analisi dei PTPC approvati negli anni 2014 e 2015.

L'analisi di un ristretto campione di PTPC adottati nel 2016 (di cui al successivo § 2) mette in luce che, nonostante alcuni significativi progressi, le difficoltà delle amministrazioni permangono e che le stesse non sembrano legate alla specifica complessità delle attività di prevenzione della corruzione da compiere, ma ad una più generale difficoltà nella autoanalisi organizzativa, nella conoscenza sistematica dei processi svolti e dei procedimenti amministrativi di propria competenza, nella programmazione unitaria di tutti questi processi di riorganizzazione.

Tali criticità potranno essere progressivamente superate anche all'esito dei processi di riforma amministrativa introdotti dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 e dai relativi decreti delegati.

Nel campo specifico della lotta alla corruzione l'Autorità continua decisamente nell'opera di prevenzione, sottolineando la centralità del risultato (le misure di prevenzione) anche rispetto ai passaggi e al metodo generale per raggiungerlo. Di qui la scelta nella direzione dell'approfondimento di specifiche realtà amministrative, per tipologie di amministrazioni o per settori specifici di attività.

Con il presente PNA 2016 la scelta viene confermata e rafforzata. A una parte generale volta ad affrontare problematiche relative all'intero comparto delle pubbliche amministrazioni (e dei soggetti di diritto privato in loro controllo) segue una parte dedicata ad una più ampia serie di approfondimenti specifici. In tal modo l'Autorità continua a offrire un supporto progressivo, che verrà dunque implementato e integrato nel corso dei prossimi anni, cominciando da alcune delle amministrazioni che in questi primi anni hanno mostrato maggiori problematiche nell'applicazione della legge e in alcuni settori particolarmente esposti a fenomeni di corruzione.

Le tipologie di amministrazioni sono i piccoli comuni, le città metropolitane e gli ordini professionali. Sono state, inoltre, svolte alcune precisazioni in ordine all'applicazione della normativa anticorruzione



nella Istituzioni scolastiche e negli Istituti di Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica (AFAM) ad integrazione e aggiornamento della delibera n. 43/2016 «*Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*».

Le materie riguardano la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, il governo del territorio e la sanità.

Un approfondimento specifico è dedicato alla misura della rotazione ed alcune indicazioni integrative concernono la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, determinazione n. 6/ 2015 «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)».

Procedimento di predisposizione del PNA

Per tutti questi ambiti di attenzione sono stati costituiti appositi tavoli tecnici di approfondimento con l'attiva partecipazione delle amministrazioni direttamente interessate e dei principali operatori del settore.

In particolare, gli approfondimenti sui piccoli comuni e le città metropolitane hanno formato oggetto di un tavolo di lavoro con ANCI, UPI, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e Ministero dell'Interno.

Al tavolo sugli ordini professionali hanno partecipato: la rete delle professioni tecniche in rappresentanza di architetti pianificatori paesaggisti e conservatori, chimici, dottori agronomi e dottori forestali, geologi, geometri e geometri laureati, ingegneri, periti agrari e periti agrari laureati, periti industriali e periti industriali laureati, tecnologi alimentari, il consiglio nazionale del notariato, il comitato unico delle professioni, il consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, il consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, consiglio nazionale degli architetti pianificatori paesaggisti e conservatori, consiglio nazionale degli ingegneri.

Sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali, il referente è stato il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (di seguito MIBACT).

Al tavolo del governo del territorio hanno partecipato ANCI, UPI, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

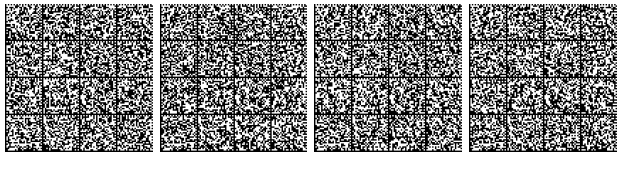
Le indicazioni relative alla misura della rotazione sono state oggetto di un confronto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica (di seguito DFP) - in considerazione delle strette connessioni fra l'applicazione della misura e la normativa sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e del pubblico impiego.

Le parti relative alla sanità sono state predisposte grazie all'ausilio di tavoli di lavoro costituiti insieme all'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (di seguito AGENAS) e al Ministero della salute.

Il lavoro svolto ha condotto alla individuazione, sempre con finalità di indirizzo più che di imposizione di obblighi, di misure di prevenzione non più generali, ma specifiche, calibrate ai processi rilevati ed emerse dalle esperienze concrete delle amministrazioni.

Nella definizione dei contenuti si è tenuto conto anche delle importanti indicazioni e degli orientamenti che provengono dal contesto internazionale (cfr. § 1) nonché degli esiti della valutazione di un campione di PTPC di amministrazioni centrali e locali (cfr. § 2).

Ne risulta un quadro di misure sempre più articolato e differenziato, con effetti diversi nei settori esaminati e nella generalità delle pubbliche amministrazioni.



Le misure, sia pure suggerite e non imposte, nascono dall'analisi dei rischi di corruzione che, nelle amministrazioni considerate, risultano ricorrenti. Nel rispetto del principio di non aggravamento del procedimento, le amministrazioni interessate potranno anche adottare diverse misure preventive, sempre che dimostrino la loro maggiore congruità in relazione al proprio contesto organizzativo e a quanto indicato nel PNA.

Nella generalità delle amministrazioni, le misure di settore hanno un valore ancora più accentuatamente indicativo e costituiscono pur sempre delle valide indicazioni di misure da adattare a casi simili. Per fare solo un esempio: se nel settore del governo del territorio si suggerisce l'introduzione di controlli successivi a campione sui titoli abilitativi rilasciati o sull'attività di vigilanza edilizia svolta dagli uffici, analoghe misure potranno essere introdotte per il controllo di analoghe attività dell'amministrazione in settori diversi.

Nei prossimi anni, con gli Aggiornamenti al presente PNA, si proseguirà con il metodo degli approfondimenti di settore, in qualche caso dando continuità ai tavoli già insediati (sanità, beni culturali, piccoli comuni), in altri affrontando settori e tematiche nuove (l'ambiente, la scuola, gli enti di diritto privato in controllo pubblico). In questo senso, l'Autorità propone il PNA come strumento di indirizzo e sostegno alle amministrazioni orientato a favorire l'attuazione sostanziale, secondo un principio improntato allo scopo, non meramente formale e adempitivo, della normativa.

Procedimento di approvazione del PNA

I lavori di predisposizione del PNA sono stati avviati in un fase in cui la l. 190/2012, art. 1, co. 4, prevedeva che il PNA fosse approvato «*anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*». Ai sensi del novellato art. 1 della l. 190/2012, da parte dell'art. 41, co. 1, lett. b) del d.lgs. 97/2016, il PNA è, invece, adottato dall'ANAC, sentiti il Comitato interministeriale istituito con d.p.c.m. del 16 gennaio 2013 e la Conferenza unificata di cui all'art. 8, co. 1, del decreto legislativo. 28 agosto 1997, n. 281.

Nella fase interlocutoria che ha caratterizzato la predisposizione del presente PNA, l'Autorità ha, da un lato, formalmente chiesto alla Presidenza del Consiglio se volesse adottare nuove linee di indirizzo. Dall'altro, ha predisposto il PNA tenendo conto che, in base alla normativa vigente, l'adozione di nuove linee di indirizzo non è obbligatoria e non impedisce la sua approvazione.

Il presente PNA, pertanto, è stato adottato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 18 maggio 2016, ed è stato sottoposto a consultazione pubblica aperta, al fine di ricevere osservazioni e proposte di integrazione. Sono pervenuti complessivamente 48 contributi da parte di regioni, enti locali, enti del servizio sanitario nazionale, enti pubblici, società, ordini professionali, associazioni, dipendenti pubblici, soggetti privati.

Sono, inoltre, stati coinvolti 52 soggetti istituzionali nazionali e internazionali[1] attraverso scambi di note. In particolare hanno fornito suggerimenti o riscontri: l'Avvocatura generale dello Stato, il Dipartimento della funzione pubblica, il Ministro per le riforme costituzionali e rapporti con il

[1] ANCI, Assonime, Autorità per la protezione dei dati personali, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Avvocatura Generale dello Stato, Banca d'Italia, CGIL, CISAL, CISL, CNA, CNCU, CONFAPI, Confartigianato, Confcommercio, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Confesercenti, Confimpresa, Confindustria, Confsal, Consiglio di Stato, Corte dei Conti, Dipartimento per gli affari di giustizia, Fondo monetario internazionale, Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Ministro della difesa, Ministro della giustizia, Ministro della salute, Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro dell'interno, Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministro dello sviluppo economico, Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Ministro per le riforme costituzionali e rapporti con il Parlamento, Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, OCSE (Responsabile della Divisione per l'integrità del settore pubblico e Direttore Affari giuridici), Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Segretariato del GRECO - Consiglio d'Europa, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Transparency International* Italia, UGL, UIL, Unità di informazione finanziaria per l'Italia, UPI, World Bank.

Parlamento, il Ministro dell'interno, il Ministro dello Sviluppo Economico, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministro per gli affari regionali, il Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca, il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, la Conferenza delle regioni e delle province autonome, la Banca d'Italia, l'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia (UIF), il Garante per la protezione dei dati personali, l'Unione delle province d'Italia (UPI), la CGIL, l'UGL, la Confindustria, il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU) presso il Ministero dello sviluppo economico.

Lo schema di PNA è stato anche oggetto di una specifica sessione di approfondimento nel corso della Seconda giornata nazionale dei RPC che si è svolta il 24 maggio 2016 e nella quale sono emersi importanti spunti di riflessione.

Le osservazioni e i suggerimenti pervenuti sono stati valutati ai fini della stesura del testo finale del PNA approvato dall'Autorità in data 6 luglio 2016 e inviato per il parere previsto dalla più recente normativa, al Comitato interministeriale e alla Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie locali. In data 21 luglio e in data 28 luglio 2016, rispettivamente, la Conferenza Unificata[2] e il Comitato interministeriale hanno espresso parere favorevole. La Conferenza ha riportato anche osservazioni del 9 giugno 2016 valutate ai fini della versione del PNA licenziata dal Consiglio il 6 luglio 2016.

L'auspicio dell'Autorità è che il PNA possa contribuire a responsabilizzare maggiormente tutti i soggetti che a vario titolo operano nelle amministrazioni - dagli organi di indirizzo, ai RPC, ai dirigenti e ai dipendenti tutti - nella consapevolezza che la prevenzione dei fenomeni corruttivi non possa che essere il frutto di una necessaria interazione delle risorse, delle competenze e delle capacità di ognuno.

Coordinamento con il PNA 2013

Come anticipato, il presente PNA ha un'impostazione diversa rispetto al precedente del 2013. Sia nella parte generale che nella parte speciale l'Autorità ha scelto di svolgere approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza. Di seguito sono riportate alcune indicazioni sui termini della modifica o dell'integrazione fra i due documenti.

Alla luce delle recenti modifiche normative, in particolare dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, introdotto dall'art. 3 del d.lgs. 97/2016 e dell'art. 1, co. 2 bis della l. 190/2012, introdotto dall'art. 41 del d.lgs. 97/2016 (di seguito art. 1, co. 2-bis, l. 190/2012), il PNA 2013 è da intendersi superato con riferimento all'identificazione delle pubbliche amministrazioni e degli enti direttamente destinatari del PNA.

Lo stesso può dirsi per la misura della rotazione, che nel presente PNA trova una più compiuta disciplina, e per la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. *whistleblower*) su cui l'Autorità ha adottato apposite Linee guida a cui si rinvia.

Sulla trasparenza, oggetto di profonde innovazioni apportate dal d.lgs. 97/2016, vengono forniti alcuni nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive Linee guida.

Sui codici di comportamento e sulle altre misure generali, oggetto di orientamenti dell'ANAC successivi all'adozione del PNA (es. Linee guida sui codici di comportamento), l'Autorità, pur confermando l'impostazione generale, si riserva di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.

Resta ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, come integrato dall'Aggiornamento 2015 al PNA, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche.

Le amministrazioni e gli enti non sono invece più tenuti a trasmettere ad ANAC i dati che il DFP richiedeva secondo quanto previsto nel § 4 del PNA 2013.

[2] Il parere è disponibile sul sito http://www.unificata.it

Quanto già indicato nell'Aggiornamento 2015 al PNA, sia per la parte generale che per quella speciale, è da intendersi integrativo del presente PNA.

1. Orientamenti internazionali

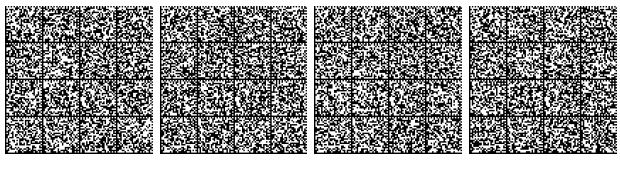
I contenuti e le raccomandazioni raccolte nel presente PNA sono strettamente ancorati ad adempimenti internazionali alla cui attuazione l'ordinamento italiano è tenuto. L'Autorità, infatti, è chiamata a dare il proprio apporto anche in sede di elaborazione e esecuzione di norme internazionali entro l'ordinamento italiano in coerenza di quanto previsto dall'art. 1, co. 2, lett. a) della l. 190/2012 secondo cui l'Autorità *«collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali e internazionali competenti»*. In questa prospettiva l'ANAC partecipa attivamente alle attività svolte nelle sedi internazionali quali l'ONU, il G20, l'OCSE, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea da cui emergono, a fianco dell'azione repressiva, importanti orientamenti e leve di tipo preventivo della corruzione di cui questo PNA fa parte.

Si consideri, anzitutto, l'ambito della cooperazione intergovernativa che si situa a livello internazionale entro le Nazioni Unite. Il *Report* adottato dallo *United Nations Office on Drugs and Crime* (di seguito UNODC) nel 2015 al termine del primo esercizio di *peer review*, nel sottolineare positivamente il lavoro svolto dal nostro Paese (a legislazione vigente al termine del 2013), ha tuttavia indicato taluni punti sui quali occorre introdurre miglioramenti. In particolare è evidenziata la necessità di dare corretta esecuzione ai procedimenti disciplinari nei confronti di chi, all'interno della pubblica amministrazione e degli ordini professionali, venga coinvolto in fatti di corruzione.

Il *Global Compact* – che opera nel quadro dell'Agenda delle NU 2030 per lo sviluppo sostenibile – incoraggia le aziende che operano in campo sia pubblicistico che privatistico ad adottare politiche di impresa socialmente responsabili, in adempimento dell'Obiettivo 16° dell'Agenda stessa indirizzato alla promozione di una società giusta, pacifica e inclusiva. Il 10° Principio del *Global Compact* (2014) indica l'obiettivo di sviluppare politiche e programmi contro la corruzione con riferimento alle catene di subfornitura imprenditoriali: evidenti sono i riflessi della tematica sul mondo degli appalti di opere pubbliche. Il *Global Compact* ha anche emanato il *Business for the Rule of Law Framework* (2015) che impegna il mondo imprenditoriale socialmente responsabile a iniziative di rilievo per il rafforzamento della trasparenza e dello stato di diritto, con diretta attenzione ai diritti umani e agli investimenti sociali. Nella stessa direzione si situa il *Report Ruggie* intitolato al *Protect, Respect and Remedy Framework* (2008), seguito dal *Guiding Principles on Business and Human Rights* (2011): la comunità internazionale segnala la diretta responsabilità dell'attività di impresa nel rispetto di standard minimi di tutela dei diritti dell'uomo gravemente pregiudicati anche da pratiche di corruzione. L'enfasi è posta sul diritto di ciascuna persona a vivere in un ambiente legale ed integro e sul volano che quest'ultimo rappresenta per la crescita economica del paese.

Nell'ambito del G20 l'*Anti Corruption Working Group* (di seguito ACWG) lavora con l'OCSE e la Banca Mondiale per fornire indirizzi di *policy* nella definizione e attuazione delle misure contro la corruzione: gli H*igh Level Principles* sulla *governance* dell'anticorruzione mondiale vengono adottati dai *Leader* nel corso dei *summit* che, di volta in volta, concludono l'esercizio multilaterale annuale.

Tra i documenti più recenti, vi sono specifici riferimenti alle aeree di approfondimento nel presente PNA. Si segnalano, tra gli altri: gli *High Level Principles on Beneficial Ownership Transparency* (2014) sulla (effettiva) trasparenza degli assetti societari, alla base dell'adozione del Piano nazionale italiano sui *beneficial ownership* del 2015 e in linea con la IV Direttiva antiriciclaggio dell'UE (849/2015) per l'adozione del registro delle imprese. La Direttiva riguarda, poi, più in generale i presidi di prevenzione antiriciclaggio consistenti in misure di adeguata verifica, tracciabilità delle operazioni e di segnalazione di operazioni sospette. Rilevanti risultano anche gli H*igh Level Principles on integrity and security in private sector* (2015) sulla trasparenza nel settore privato.



Particolare importanza, in detto contesto, assumono gli *High Level Principles on integrity in Procurement* (2015), frutto dello sforzo comune in ambito G20 di OCSE, Italia e Brasile: essi contengono sempre specifici riferimenti agli appalti telematici e all'integrità e trasparenza delle procedure. Per rimarcare l'importanza di quest'ultimo documento, e più in generale la necessità di presidiare efficacemente il settore del *Procurement*, l'OCSE ha di recente pubblicato un *Report*[3] in cui si sottolinea come il tema sia di rilievo fondamentale, sia per l'intrinseco legame tra settore pubblico e privato, sia perché nei Paesi OCSE nel 2013 gli appalti pubblici hanno rappresentato il 12% del PIL e il 29% della spesa delle amministrazioni pubbliche.

Il G20, in collaborazione con OCSE, con il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (di seguito GAFI), UNODC e World Bank, adotta anche un Piano d'Azione biennale che individua, con la tecnica del *risk management*, le aree più esposte e prioritarie per la lotta alla corruzione. Le stesse sono censite come segue: *ownership transparency; bribery; private sector transparency and integrity; international cooperation; public sector transparency and integrity, extractives, fisheries, forestry, customs* e, da ultimo, sport), per una sempre più incisiva lotta alla corruzione nei settori pubblico e privato, nonché per la trasparenza nei rapporti tra imprese e Governi. A completamento si richiamano anche le 40 Raccomandazioni del GAFI che attribuiscono particolare rilievo al rafforzamento dei presidi relativi alle persone politicamente esposte (PEP) e dettano standard stringenti in materia di trasparenza delle società e dei trust, al fine di identificare i titolari effettivi e contrastare l'utilizzo illecito dei veicoli societari.

Dai tavoli di cooperazione multilaterale instaurati presso l'OCSE e dalle raccomandazioni e linee guida di orientamento generale in essi prodotti giungono all'Italia importanti sollecitazioni. L'OCSE ha infatti da anni attivato gruppi di lavoro e comitati sui temi, tra gli altri, dell'integrità, della trasparenza, dell'anticorruzione e degli appalti pubblici, nell'ambito dei quali periodicamente vengono elaborati con il contributo di tutti i Paesi aderenti e dei delegati partecipanti, documenti che cristallizzano esperienze di successo e forniscono indicazioni metodologiche e pratiche per favorire la convergenza su standard e *best practices* internazionalmente riconosciuti.

È il caso ad esempio della *Recommendation on Public Integrity* (la cui adozione è prevista per l'autunno del 2016) destinata a sostituire la *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service* (1998), sviluppandone ulteriormente i contenuti e rafforzando il presidio dei temi dell'integrità e della trasparenza, portando a frutto le più recenti esperienze e lezioni apprese a livello internazionale nel settore. Nel *draft* del documento all'esito della consultazione pubblica si sottolinea l'imprescindibile necessità di garantire l'integrità di tutti i processi e le attività pubbliche dei Paesi OCSE, a tutti i livelli di governo, da perseguire anche attraverso i principi e le indicazioni contenute nelle Raccomandazioni. Esse riconoscono la necessità di prevedere in ogni contesto nazionale un "sistema di integrità" generale nell'ambito del quale sviluppare "sotto-sistemi di integrità" specifici.

Si raccomanda inoltre di sviluppare un approccio strategico, che delinei gli obiettivi e le priorità nella gestione dei rischi relativi a irregolarità, corruzione, frodi e illegalità in generale. La gestione dei rischi dovrebbe portare in ciascun settore, e all'interno di esso in particolare per i processi identificati come critici, alla predisposizione di segnali di avvertimento – le c.d. *red flags* – che permettano di monitorarli efficacemente per prevenire la corruzione e le illegalità.

Anche la *Recommendation on Public Procurement* del 2015, sebbene focalizzata sull'ambito specifico degli appalti pubblici, delinea un più generale approccio in cui viene raccomandato l'utilizzo dell'analisi dei rischi per orientare le misure di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità per settori e ambiti specifici dei diversi livelli di governo e amministrazione territoriale. Insieme alla trasparenza, alla piena accessibilità ai dati e alle informazioni sulle attività e sull'uso delle risorse pubbliche, alle procedure e le pratiche promosse per favorire la partecipazione degli *stakeholder,* questa misura è un *leit motiv* della produzione documentale in ambito OCSE. Nella stessa prospettiva si situano gli *High Level Principles* per l'integrità, la trasparenza e i controlli efficaci di grandi eventi e delle relative infrastrutture

[3] *Corruption-in-Public-Procurement* pubblicato il 4 maggio 2016.

elaborati da OCSE e ANAC (2015) sulla base della comune esperienza di lavoro per EXPO Milano 2015: da essi, infatti, sono state tratte lezioni e principi generali in tema di trasparenza e *accountability,* che possono rappresentare un modello a disposizione della comunità internazionale e degli attori che operano ai fini della realizzazione di grandi eventi e delle relative infrastrutture. Nel documento riferito alle grandi infrastrutture e eventi, ma *mutatis mutandis* a ogni ambito di attività pubblica, la trasparenza è concepita come il principio fondamentale per ottenere la fiducia pubblica e per assicurare l'*accountability* delle attività. L'apertura verso il pubblico può aiutare a rispondere all'esigenza di informazione della società civile e a ridurre in questo modo possibili tensioni, oltre a coinvolgere i cittadini in una forma di controllo sociale diffuso. *«L'uso dei siti web, per esempio, si rivela un mezzo molto utile per veicolare tra gli stakeholders ed i cittadini informazioni sugli appalti pubblici, sullo stato di evoluzione dei progetti, sul modello di governance, etc., così da permettere anche l'interoperabilità con il mondo accademico o con altre organizzazioni. Si raccomanda la pubblicazione dei dati in formato aperto e in sezioni ben evidenziate dei siti web e strutturate in modo standardizzato, affinché le informazioni siano facilmente accessibili e efficacemente riutilizzabili da parte degli stakeholders».*

Anche il Gruppo di lavoro dell'OCSE *Working Group on Bribery* (di seguito WGB) – competente sulla corruzione nelle operazioni economiche internazionali – ha espresso, in sede di Conferenza Ministeriale (16 marzo 2016) un'importante dichiarazione con specifici riferimenti alla trasparenza dell'azione amministrativa e all'integrità negli appalti pubblici, soprattutto in occasione dei grandi eventi.

Venendo all'ambito della cooperazione internazionale interessata a livello europeo, l'*Addendum* al Rapporto di conformità sull'Italia per il primo e secondo ciclo di valutazione congiunti adottato nel 2013 dal *Gruppo di Stati contro la Corruzione* (GRECO), nell'ambito del Consiglio d'Europa, affronta in modo specifico il tema della trasparenza e dell'accesso ai dati e documenti rilevanti dell'azione amministrativa negli enti locali, raccomandando l'apertura alle richieste di conoscenza dell'azione amministrativa di cittadini e portatori di interesse e una maggiore uniformità nell'applicazione delle norme in materia di trasparenza e accesso civico negli enti locali.

Anche dall'ambito dell'Unione europea giungono importanti sollecitazioni. Nella Relazione della Commissione europea (*COM (2014) 38 final, ANNEX 12*), si sottolinea la necessità che l'ordinamento italiano presidi in modo efficace gli enti locali e i livelli di governo territoriale attraverso misure per la prevenzione della corruzione che siano in grado di promuovere la trasparenza e di contrastare i conflitti di interesse, le infiltrazioni della criminalità organizzata, la corruzione e il malaffare, sia nelle cariche elettive sia nell'apparato amministrativo. Si raccomanda inoltre di garantire un quadro uniforme per i controlli e la verifica dell'uso delle risorse pubbliche a livello regionale e locale, soprattutto in materia di appalti pubblici.

Una particolare enfasi è posta sul tema della trasparenza ad ogni livello di governo e per tutte le pubbliche amministrazioni. In particolare la Commissione si sofferma sull'esigenza di rendere più trasparenti gli appalti pubblici, prima e dopo l'aggiudicazione, come richiesto peraltro dalle Raccomandazioni del 2013 e del 2014 del Consiglio europeo sul programma nazionale di riforma dell'Italia (cfr. *COM (2013) 362 final; COM (2014) 413 final*), anche attraverso l'obbligo per le strutture amministrative di pubblicare online i conti e i bilanci annuali, insieme alla ripartizione dei costi per i contratti pubblici di opere, forniture e servizi e all'apertura del mercato dei servizi pubblici locali.

Nel generale capitolo in cui viene effettuata una ricognizione sui settori maggiormente esposti alla corruzione in tutti gli Stati Membri, la Relazione ha anche raccomandato l'applicazione sistematica dell'analisi dei rischi per meglio individuare le aree in cui concentrare l'attenzione e gli sforzi per prevenire la corruzione e disegnare strategie specifiche per il contrasto della corruzione. Tra i settori individuati come particolarmente a rischio di corruzione sono indicati quello della pianificazione e dello sviluppo urbano e ambientale nonché quello della sanità, con riguardo soprattutto agli appalti e ai rapporti con le industrie farmaceutiche.



2. Esiti della valutazione dei PTPC 2016-2018

Nel corso del 2016 è stato individuato un campione ristretto di amministrazioni pubbliche (198) al fine di analizzare i PTPC 2016-2018 adottati. Il primo dato che emerge è la percentuale significativa di soggetti che, almeno fino al mese di aprile 2016, risultavano non aver adottato il PTPC, pari al 31,8% del campione; in particolare, per i comuni non metropolitani la percentuale si attesta al 53,8%.

Il successivo ricampionamento per tipologia di amministrazione (ove possibile) ha permesso di individuare un ulteriore insieme di 186 amministrazioni; i PTPC da queste ultime adottati hanno costituito l'oggetto dell'analisi, con il duplice obiettivo di comprendere, alla luce dell'Aggiornamento 2015 al PNA, lo scostamento rispetto alle indicazioni ivi contenute, nonché il miglioramento dei documenti adottati rispetto al precedente monitoraggio.

La metodologia di analisi dei PTPC è stata improntata a criteri qualitativi, piuttosto che quantitativi. Emerge un timido miglioramento dei livelli qualitativi dei PTPC, anche se l'analisi effettuata lascia intravedere ampi margini di miglioramento.

Si continuano, tra l'altro, a rilevare criticità in tutte le fasi del processo di gestione del rischio, così come nella *governance* generale del sistema e nella previsione, attuazione e monitoraggio delle misure, confermando una certa difficoltà nell'applicazione della normativa.

In particolare, i principali risultati dell'analisi sono i seguenti:

Adozione del PTPC

Per le amministrazioni del campione (che hanno adottato i PTPC 2016-2018) risulta che il 19,89% ha adottato anche la prima versione del PTPC 2013-2015; il 67,2% ha adottato la versione del PTPC 2014-2016; l'80,1% ha adottato la versione del PTPC 2015-2017. Da notare che tali dati si riferiscono non soltanto all'adozione ma anche alla pubblicazione sul sito istituzionale.

Pertanto, si rileva una diffusa propensione all'aggiornamento dei PTPC, pur se con livelli qualitativi differenziati, da parte delle amministrazioni adempienti.

Il coinvolgimento degli stakeholder interni ed esterni

L'Aggiornamento 2015 al PNA sottolineava l'importanza di adottare i PTPC assicurando il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti dell'amministrazione e degli *stakeholder* esterni, al fine di migliorare la strategia complessiva di prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

Sebbene ancora lontani dai livelli ottimali, i dati del monitoraggio vedono emergere un miglioramento significativo in termini di maggior coinvolgimento degli organi di indirizzo politico-amministrativo e/o degli uffici di diretta collaborazione (lo scorso anno nei PTPC non erano presenti indicazioni di questo tipo) e degli *stakeholder* interni ed esterni.

Il ruolo del RPC

Nei PTPC analizzati continuano a permanere alcune criticità generalizzate, anche se si sottolinea l'impegno delle amministrazioni nel tentativo di una migliore declinazione ed interpretazione del ruolo del RPC rispetto alle peculiarità di ciascuna amministrazione. Una buona percentuale di amministrazioni ha meglio esplicitato i poteri di interlocuzione e di controllo (36,6% dei casi), la posizione di autonomia e indipendenza organizzativa del RPC e della struttura di supporto (8,6% dei casi), nonché l'attribuzione di un supporto conoscitivo e operativo riconosciuto al RPC (nel 32,3% dei casi).

Il sistema di monitoraggio

Il sistema di monitoraggio sull'implementazione del PTPC continua a essere una variabile particolarmente critica e un miglioramento di tale aspetto è necessario per assicurare l'efficacia del sistema di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni. Quasi la metà delle amministrazioni esaminate non vi fa riferimento (45,2%) e buona parte delle restanti amministrazioni lo

esplicita ma in termini del tutto generici. Di contro, il 25,8% delle amministrazioni indica sia tempi che responsabili del monitoraggio e il restante 6% circa si divide tra quelle amministrazioni che esplicitano i tempi ma non i responsabili (1,6%) e quelle che indicano i responsabili ma non i tempi (4,3%).

Analisi del contesto esterno

Si è riscontrato un indubbio sforzo da parte delle amministrazioni analizzate nel rispondere positivamente alle indicazioni dell'Aggiornamento 2015 al PNA. È cresciuta in modo significativo la percentuale delle amministrazioni che ha effettuato l'analisi del contesto esterno. Inoltre, sembrano migliorare anche i livelli qualitativi di tale analisi. Se è vero che il 24,7% delle amministrazioni ha realizzato l'analisi del contesto esterno in un'ottica di mera *compliance* e, quindi, con dati poco significativi, il 19,9% ha realizzato tale analisi dando anche evidenza dell'impatto dei dati sul rischio corruttivo per la propria organizzazione. Il restante 9,1%, pur avendo utilizzato dati significativi, non li ha interpretati alla luce delle dinamiche del rischio corruttivo per la propria organizzazione.

Analisi del contesto interno

Con riferimento all'analisi del contesto interno, il precedente monitoraggio poneva l'accento quasi esclusivamente sull'analisi dei processi organizzativi. A seguito dell'emanazione dell'Aggiornamento 2015 al PNA, si è ribadita l'importanza di segnalare la complessità organizzativa dell'amministrazione in esame, attraverso l'esame della struttura organizzativa, dei ruoli e delle responsabilità interne, così come delle politiche, degli obiettivi e strategie dell'ente, anche utilizzando dati su eventi o ipotesi di reato verificatesi in passato o su procedure derivanti dagli esiti del controllo interno. In tal senso, il monitoraggio 2016 mostra come il 66% circa del campione di amministrazioni esaminate abbia segnalato nei propri PTPC 2016-2018 informazioni mirate alla comprensione della propria complessità organizzativa e l'8% circa ha utilizzato informazioni concernenti eventi o ipotesi di reato verificatesi in passato o su procedure derivanti dagli esiti del controllo interno.

Con riferimento all'analisi (mappatura) dei processi organizzativi, *focus* del precedente monitoraggio, la situazione appare tendenzialmente stabile, non evidenziando particolari scostamenti tra i due monitoraggi. Nei PTPC analizzati, tendenzialmente, il numero medio di processi censiti per ciascuna area di rischio non supera le 10 unità, suggerendo un livello di analiticità piuttosto basso; a ciò si aggiunge, inoltre, che circa il 12% del campione ha individuato, per ciascun processo censito, sia le fasi sia i responsabili dell'attuazione, percentuale che aumenta al 19% circa, se si considera esclusivamente l'identificazione dei responsabili.

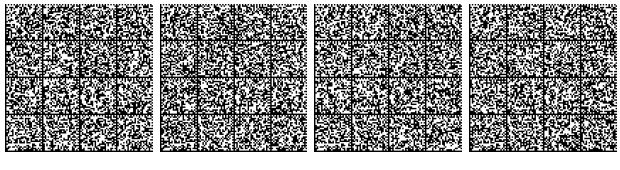
Analisi e valutazione del rischio

Il precedente rapporto di monitoraggio lasciava emergere un quadro di sostanziale inadeguatezza anche del cosiddetto *risk assessment* (analisi e valutazione del rischio). Il monitoraggio 2016 evidenzia un significativo miglioramento, con circa il 50% del campione che ha individuato gli eventi rischiosi per ciascun processo, di cui il 12% ha realizzato una puntuale analisi del rischio, attraverso l'identificazione delle loro cause, dato pressoché assente in precedenza. Anche con riferimento alla valutazione e ponderazione del rischio si evince, un seppur lieve, miglioramento. In particolare, si evidenzia un calo della percentuale di amministrazioni che non hanno effettuato alcun tipo di analisi, dal 31,5% dello scorso monitoraggio all'11% circa del monitoraggio 2016.

Misure di prevenzione

Ancora critica, seppure in miglioramento, appare la fase relativa al trattamento del rischio, sia con riferimento all'individuazione delle misure sia alla loro programmazione. L'individuazione delle misure generali risulta prevalente rispetto a quelle specifiche, la cui presenza nei PTPC delle amministrazioni analizzate oscilla tra l'88,2% (codice di comportamento) e il 33,3% (sensibilizzazione e rapporto con la società civile).

La programmazione delle misure generali ha registrato un certo livello di miglioramento, anche se in diversi PTPC risultano solo elencate e solo in una minoranza sono indicati tempi, responsabili,



indicatori di monitoraggio e viene data evidenza della loro attuazione. Aumentano le amministrazioni che menzionano le misure specifiche, anche se è limitato il loro approfondimento.

Approfondimento - Contratti pubblici

Con riferimento alle indicazioni fornite con l'Aggiornamento 2015 al PNA, nella parte dedicata ai Contratti pubblici, i PTPC analizzati hanno presentato le maggiori criticità. In tal senso, la gran parte delle amministrazioni non ha effettuato l'autoanalisi organizzativa suggerita dall'Autorità. Riguardo all'analisi dei processi organizzativi, l'auspicata considerazione delle diverse fasi della gara risulta presente in una bassa percentuale di amministrazioni e oscilla tra il 25,8% (progettazione della gara) e il 18,3% (rendicontazione). Inoltre, anche la presenza di misure specifiche per le summenzionate fasi oscilla tra il 18,3% (progettazione della gara) e l'11,8% (rendicontazione). Appare evidente, quindi, la difficoltà delle amministrazioni di recepire tali indicazioni e la necessità di un periodo di tempo maggiore per l'adeguamento.

Approfondimento - Sanità

Anche la parte specifica sulla sanità risulta ancora lontana dal risultato atteso. Se si considerano le amministrazioni facenti parte del campione e interessate all'analisi, una bassa percentuale di ASL e Policlinici universitari hanno censito alcuni dei processi tipici delle amministrazioni del comparto (tra cui, attività libero professionale e liste di attesa per circa il 35%, attività conseguenti al decesso in ambito intraospedaliero, per circa il 28% delle amministrazioni campionate). Anche con riferimento alle misure specifiche suggerite dall'Aggiornamento 2015 al PNA nel focus sulla sanità, i livelli di adempimento sono sempre tendenzialmente bassi (comunque sempre inferiori al 40%).

Dalla valutazione effettuata, l'Autorità ha tratto alcune indicazioni per la predisposizione del presente PNA.

In primo luogo, l'effetto tempo e, presumibilmente, anche le indicazioni contenute nell'Aggiornamento 2015 al PNA sembrano aver aiutato le amministrazioni a superare almeno alcune delle difficoltà sperimentate nelle precedenti annualità in relazione all'individuazione dei rischi di corruzione e alla capacità di collegarli adeguatamente ai processi organizzativi.

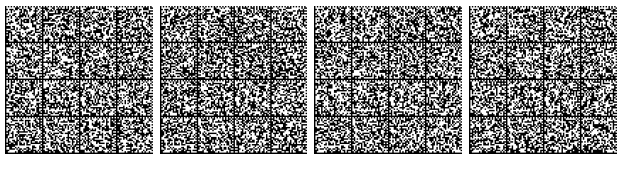
Ciò induce a valutare gli effetti della normativa anticorruzione in una prospettiva temporale ampia. La valenza di innovazione amministrativa che la normativa anticorruzione comporta e il cambio culturale ad essa connesso richiedono tempi medio lunghi, continuità e stabilità di scelte di fondo.

In questa prospettiva, il PNA (che si muove sul solco metodologico già introdotto dal PNA 2013 e ripreso nell'Aggiornamento 2015 al PNA) ribadisce la centralità dell'analisi del rischio e delle misure specifiche di prevenzione della corruzione contestualizzate, fattibili e verificabili nonché offre ulteriori orientamenti e indicazioni a supporto delle amministrazioni favorendo anche lo scambio di buone pratiche.

In secondo luogo, si è riscontrata una tendenziale difficoltà delle amministrazioni ad adeguare autonomamente misure e strumenti previsti nel PNA 2013, con particolare riferimento alle fasi di ponderazione del rischio.

Ciò evidenzia, ancora una volta, il disagio delle amministrazioni di uscire da schemi pre-impostati, alla ricerca di soluzioni meglio rispondenti alle peculiarità delle stesse e la necessità, quindi, di offrire strumenti differenziati a seconda del comparto e/o della complessità organizzativa.

Il PNA, cercando di superare la logica dell'applicazione uniforme e formalistica della disciplina, si muove proprio nella direzione di provare a dare indicazioni e strumenti differenziati, in particolare con riferimento a possibili semplificazioni organizzative, in caso di ridotte dimensioni degli enti e con riferimento alla tipologia di misure di prevenzione della corruzione.



3. Soggetti tenuti all'adozione di misure di prevenzione della corruzione

Sull'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e degli indirizzi in materia di prevenzione della corruzione dettati dal PNA è recentemente intervenuto il d.lgs. 97/2016 che ha introdotto modifiche ed integrazioni sia al d.lgs. 33/2013 sia alla l. 190/2012.

Le modifiche hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della trasparenza diverso, e più ampio, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le misure di prevenzione della corruzione. Questi ultimi, inoltre, sono distinti tra soggetti che adottano il PTPC e quelli che adottano misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

In particolare il d.lgs. 97/2016 inserisce all'interno del d.lgs. 33/2013, specificamente dedicato alla trasparenza, un nuovo articolo, l'art. 2-bis, rubricato *«Ambito soggettivo di applicazione»*, che sostituisce l'art. 11 del d.lgs. 33/2013, contestualmente abrogato dall'art. 43.

Esso individua tre macro categorie di soggetti: le pubbliche amministrazioni (art. 2-bis, co. 1); altri soggetti tra cui enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo ed enti di diritto privato (art. 2-bis, co. 2); altre società a partecipazione pubblica ed enti di diritto privato (art. 2-bis, co. 3).

Per quanto riguarda in generale le altre misure di prevenzione della corruzione in attuazione della l. 190/2012, il co. 1, lett. a) e b) dell'art. 41 del d.lgs. 97/2016, modificando la l. 190/2012, specifica che il PNA *«costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l'attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a)».*

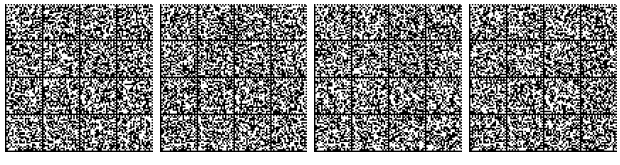
A tal proposito, si ritiene utile fornire un quadro riassuntivo di quanto recentemente previsto in relazione alle diverse categorie di soggetti individuate dalle nuove disposizioni citate al fine di assicurare coerenza e coordinamento del dettato normativo.

3.1 Pubbliche amministrazioni

La disciplina in materia di trasparenza si applica pienamente alle pubbliche amministrazioni, intese come *«tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione»* (art. 2-bis, co. 1, d.lgs. 33/2013). Con riguardo alle autorità amministrative indipendenti la relazione illustrativa del decreto contiene un'elencazione che ricomprende l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, la Commissione nazionale per le società e la borsa, l'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas il sistema idrico, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, il Garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità nazionale anticorruzione, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, la Banca d'Italia.

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. 165/2001 e successive modificazioni, adottano PTPC per i quali il PNA costituisce atto di indirizzo (art. 1, co. 2-bis, l. 190/2012).

Al fine di assicurare l'applicazione coordinata di tutte le misure di prevenzione della corruzione, ivi compresa quella della trasparenza, e considerato che per definire i soggetti tenuti ad adottare il PTPC o le misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001, l'art. 1, co. 2-bis della l. 190/2012 rinvia all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, tale rinvio non può che essere interpretato come riferito anche a tutti i soggetti ivi richiamati, comprese le Autorità portuali e le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, tenute ad adottare un proprio PTPC.



3.2 Enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati

Il legislatore ha disciplinato in modo unitario, in via residuale e speciale, altri soggetti che hanno natura e caratteristiche organizzative differenti fra loro, ovvero gli enti pubblici economici, gli ordini professionali, le società in controllo pubblico, le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato comunque denominati.

Per quanto concerne la trasparenza, l'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, dispone infatti che la normativa del d.lgs. 33/2013 si applica, in quanto compatibile, anche a:

a) enti pubblici economici e ordini professionali;

b) società in controllo pubblico come definite dallo schema di decreto legislativo predisposto in attuazione dell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, *«Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica»*[4] (nel prosieguo schema di testo unico);

   Sono escluse, invece, le società quotate come definite dallo stesso decreto legislativo emanato in attuazione dell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124.[5]

c) associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

I soggetti di cui alle lettere a) b) c) applicano la medesima disciplina sulla trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni, con riguardo sia all'organizzazione sia all'attività svolta, *«in quanto compatibile»*.

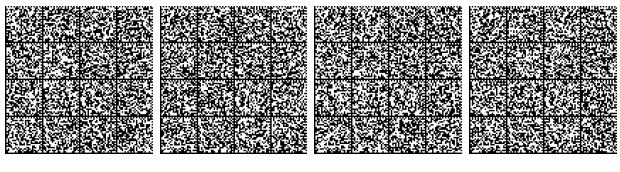
Per quanto concerne le altre misure di prevenzione della corruzione, dall'art. 41 citato si evince che detti soggetti debbano adottare misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (art. 1, co. 2-bis, l. 190/2012). Essi, pertanto, integrano il modello di organizzazione e gestione *ex* d.lgs. n. 231 del 2001 con misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione e di illegalità in coerenza con le finalità della l. 190/2012. Le misure sono ricondotte in un documento unitario che tiene luogo del PTPC anche ai fini della valutazione dell'aggiornamento annuale e della vigilanza dell'ANAC. Se riunite in un unico documento con quelle adottate in attuazione del d.lgs. n. 231/2001, dette misure sono collocate in una sezione apposita e dunque chiaramente identificabili, tenuto conto che ad esse sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti.

Nei casi in cui ai soggetti di cui alle lettere a) b) c) non si applichi il d.lgs. 231/2001, o essi ritengano di non fare ricorso al modello di organizzazione e gestione ivi previsto, al fine di assicurare lo scopo

---

[4] In particolare, all'art. 2, co. 1, lettera m) dello schema di testo unico, sono definite *«società a controllo pubblico: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)*», che, a sua volta, definisce *«controllo: la situazione descritta nell'art. 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo»*.

[5] All'art. 2, co.1, lett. o) dello schema di testo unico citato si specifica che sono società quotate *«le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati; le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati; le società partecipate dalle une o dalle altre, salvo che le stesse siano anche controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche»*.



della norma e in una logica di semplificazione e non aggravamento, gli stessi adottano un PTPC ai sensi della l. 190/2012 e s.m.i..

3.3 Società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati

Il legislatore ha considerato separatamente, e con solo riferimento alla disciplina in materia di trasparenza, le società a partecipazione pubblica e altri enti di diritto privato assimilati.

L'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013, dispone infatti che alle società in partecipazione come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (schema di testo unico) e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, si applica la medesima disciplina in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni «*in quanto compatibile*» e «*limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*».

Per i suddetti soggetti, invece, l'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012 non prevede alcuna espressa disciplina in materia di adozione di misure di prevenzione della corruzione. In linea con l'impostazione della determinazione ANAC 8/2015, le amministrazioni partecipanti o che siano collegate a detti soggetti in relazione alle funzioni amministrative o ai servizi pubblici da essi svolti ovvero all'attività di produzione di beni e servizi dovrebbero, per le società, promuovere l'adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. 231/2001, ferma restando la possibilità, anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione *ex* l. 190/2012; per gli altri soggetti indicati al citato co. 3, invece, promuovere l'adozione di protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la dimensione organizzativa, l'adozione di modelli come quello previsto nel d.lgs. 231/2001

*****

Al momento della stesura del presente PNA il decreto legislativo sulle società a partecipazione pubblica (schema di testo unico) non è stato ancora adottato, circostanza che determina incertezze sulla definizione dell'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. 33/2013 e della l. 190/2012. Tenuto, inoltre, conto del fatto che l'Autorità deve individuare gli obblighi di pubblicazione applicabili a dette società e agli altri enti di diritto privato indicati nell'art. 2-bis secondo il criterio della "compatibilità", l'Autorità si riserva l'approfondimento di tutte queste problematiche e di quelle collegate all'applicazione della l. 190/2012 a detti soggetti in apposite Linee guida, di modifica della determinazione n. 8/2015, da adottare appena in vigore il decreto sopra citato, da considerare parte integrante del presente PNA.

Giova fin da ora evidenziare che il comma 2 del nuovo art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 esclude le società quotate controllate dalla categoria delle società in controllo pubblico, cui si applica, in quanto compatibile, il regime di trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Le società quotate e quelle che emettono strumenti finanziari in mercati regolamentati non sono, invece, espressamente escluse dall'applicazione del co. 3 dello stesso articolo, che prevede un regime di trasparenza per le società partecipate da pubbliche amministrazioni limitato alle attività di pubblico interesse svolte. Sarebbe plausibile, allora, ritenere che, in considerazione delle peculiarità delle società quotate dovute alla quotazione delle azioni e alla contendibilità delle società sul mercato, indice dello svolgimento di attività prevalentemente in regime di libera concorrenza, e valutata l'esistenza di una specifica regolamentazione di settore, le società quotate o che emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, siano considerate, ai fini della trasparenza e della prevenzione della corruzione, quali

società partecipate, indipendentemente dall'esistenza di una situazione di effettivo controllo pubblico o meno.

4. Ulteriori contenuti dei PTPC alla luce delle recenti modifiche normative

Le amministrazioni e i soggetti specificamente indicati nell'art. 2-bis, co. 2 del d.lgs. 33/2013, sono tenuti ad adottare il PTPC o le misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle già adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001.

Oltre ai contenuti evidenziati nel PNA 2013 e nella determinazione 12/2015, si evidenzia che il d.lgs. 97/2016, nel modificare il d.lgs. 33/2013 e la l. 190/2012, ha fornito ulteriori indicazioni sul contenuto del PTPC. In particolare, il Piano assume un valore programmatico ancora più incisivo, dovendo necessariamente prevedere gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo. L'elaborazione del PTPC presuppone, dunque, il diretto coinvolgimento del vertice delle p.a. e degli enti in ordine alla determinazione delle finalità da perseguire per la prevenzione della corruzione, decisione che è elemento essenziale e indefettibile del Piano stesso e dei documenti di programmazione strategico-gestionale.

Altro contenuto indefettibile del PTPC riguarda la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza. La soppressione del riferimento esplicito al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, per effetto della nuova disciplina, comporta che l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non sia oggetto di un separato atto, ma sia parte integrante del PTPC come "apposita sezione". Quest'ultima deve contenere, dunque, le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente. In essa devono anche essere chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni.

Si raccomanda alle amministrazioni e agli altri enti e soggetti interessati dall'adozione di misure di prevenzione della corruzione, di curare la partecipazione degli *stakeholder* nella elaborazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, anche attraverso comunicati mirati, in una logica di sensibilizzazione dei cittadini alla cultura della legalità.

Le nuove disposizioni normative (art. 1, co. 8, l. 190/2012) prevedono che il PTPC debba essere trasmesso all'ANAC. Al riguardo si precisa che, in attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica, in una logica di semplificazione degli adempimenti, non deve essere trasmesso alcun documento ad ANAC. Tale adempimento si intende assolto con la pubblicazione del PTPC sul sito istituzionale, sezione "Amministrazione trasparente/Altri contenuti Corruzione". I documenti in argomento e le loro modifiche o aggiornamenti devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

Il rinvio alla comunicazione dei PTPC deve intendersi riferito anche alle misure di prevenzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. n. 231/2001. Anche queste ultime sono pubblicate sul sito istituzionale degli enti, analogamente a quanto evidenziato sopra per i PTPC.

5. Soggetti interni coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPC

L'Autorità conferma le indicazioni già date nell'Aggiornamento 2015 al PNA, cui si rinvia, con riferimento al ruolo e alle responsabilità di tutti i soggetti che a vario titolo partecipano alla programmazione, adozione, attuazione e monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione.

Si evidenzia che le nuove disposizioni ribadiscono che l'attività di elaborazione dei PTPC, nonché delle misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001,



non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione o ente (art. 1, co. 8, l. 190/2012, come modificato dall'art. 41, co. 1, lett. g) del d.lgs. 97/2016).

Lo scopo della norma è quello di considerare la predisposizione del PTPC un'attività che deve essere necessariamente svolta da chi opera esclusivamente all'interno dell'amministrazione o dell'ente interessato, sia perché presuppone una profonda conoscenza della struttura organizzativa, di come si configurano i processi decisionali (siano o meno procedimenti amministrativi) e della possibilità di conoscere quali profili di rischio siano involti; sia perché comporta l'individuazione delle misure di prevenzione che più si attagliano alla fisionomia dell'ente e dei singoli uffici. Tutte queste attività, da ricondurre a quelle di gestione del rischio, trovano il loro logico presupposto nella partecipazione attiva e nel coinvolgimento di tutti i dirigenti e di coloro che a vario titolo sono responsabili dell'attività delle PA e degli enti. Sono quindi da escludere affidamenti di incarichi di consulenza comunque considerati nonché l'utilizzazione di schemi o di altri supporti forniti da soggetti esterni. In entrambi i casi, infatti, non viene soddisfatto lo scopo della norma che è quello di far svolgere alle amministrazioni e agli enti un'appropriata ed effettiva analisi e valutazione dei rischio e di far individuare misure di prevenzione proporzionate e contestualizzate rispetto alle caratteristiche della specifica amministrazione o ente.

D'altra parte, la citata disposizione va letta anche alla luce della clausola di invarianza della spesa che deve guidare p.a. ed enti nell'attuazione della l. 190/2012 e dei decreti delegati ad essa collegati.

Di seguito si riportano solamente alcune indicazioni integrative alla luce di richieste di chiarimenti e delle modifiche normative intervenute.

5.1 Organi di indirizzo

Gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione ossia la nomina del RPC e l'adozione del PTPC (art. 41, co. 1, lett. g) del d.lgs. 97/2016). Per gli enti locali la norma precisa che *«il piano è approvato dalla giunta»*.

Per quanto riguarda le Province, la legge 7 aprile 2014, n. 56 *«Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»,* nel ridefinire la forma di governo provinciale (cui sono dedicati i commi da 54 a 56) non prevede più la "giunta", a favore di una gestione collegiale di "presidente" e "consiglio delle funzioni provinciali". Si ritiene, pertanto, che nelle Province, attesa l'assenza di Giunta, l'adozione del PTPC debba, di norma, prevedere un doppio passaggio: l'approvazione da parte del Consiglio provinciale di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC e l'adozione da parte del Presidente, fatta salva una diversa previsione statutaria. Ne consegue che la responsabilità in caso di "omessa adozione" si configura in capo all'organo competente all'adozione finale, individuato, salvo diversa disposizione statutaria, nel Presidente. Resta fermo che per omessa adozione si intende tutto quanto evidenziato dall'Autorità nell'art. 1, lett. g) del «*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*» del 9 settembre 2014. Quanto previsto sull'organo competente ad adottare il PTPC è da intendersi riferito anche all'adozione dei codici di comportamento.

La medesima indicazione vale altresì per le città metropolitane come precisato al § 3 dell'approfondimento del presente PNA. Resta fermo quanto previsto dall'Aggiornamento 2015 al PNA (§ 4.1) per quel che riguarda gli enti territoriali caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico, uno generale (Consiglio) ed uno esecutivo (Giunta) nonché per quelli dotati di un solo organo di indirizzo.

Tra i contenuti necessari del PTPC vi sono gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza (art 1, co 8, come novellato dall'art. 41 del d.lgs. 97/2016). Si raccomanda agli organi di indirizzo di prestare particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di

prevenzione. Tra questi già l'art. 10, co. 3, del d.lgs. 33/2013, come novellato dall'art. 10 del d.lgs. 97/2016, stabilisce che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi in obiettivi organizzativi e individuali. In tal caso, ad esempio, può darsi come indicazione quella di pubblicare "dati ulteriori" in relazione a specifiche aree a rischio. La mancanza di tali obiettivi può configurare un elemento che rileva ai fini della irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 19, co. 5, lett. b) del d.l. 90/2014.

Sempre nell'ottica di un effettivo coinvolgimento degli organi di indirizzo nella impostazione della strategia di prevenzione della corruzione, ad essi spetta anche la decisione in ordine all'introduzione di modifiche organizzative per assicurare al RPC funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività. Si ricorda, inoltre, che gli organi di indirizzo ricevono la relazione annuale del RPC, possono chiamare quest'ultimo a riferire sull'attività e ricevono dallo stesso segnalazioni su eventuali disfunzioni riscontrate inerenti l'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza.

In relazione al coinvolgimenti degli organi di indirizzo, nei termini sopra evidenziati, l'Autorità si riserva di poter chiedere informazioni in merito direttamente agli stessi.

5.2 Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

La figura del RPC è stata interessata in modo significativo dalle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016. La nuova disciplina è volta a unificare in capo ad un solo soggetto l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e a rafforzarne il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative.

D'ora in avanti, pertanto, il Responsabile viene identificato con riferimento ad entrambi i ruoli come Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT). Si precisa sin da ora che in attuazione delle nuove disposizioni normative, gli organi di indirizzo formalizzano con apposito atto l'integrazione dei compiti in materia di trasparenza agli attuali RPC, avendo cura di indicare la relativa decorrenza.

Altro elemento di novità è quello della interazione fra RPCT e organismi indipendenti di valutazione.

Si evidenzia, infine, quanto disposto dal decreto del Ministero dell'interno del 25 settembre 2015[6] «*Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione*» che, all'art. 6, co. 5 prevede che nelle amministrazioni indicate all'art. 1, lett. h) del decreto, la persona individuata come "gestore" delle segnalazioni di operazioni sospette può coincidere con il Responsabile della prevenzione della corruzione, in una logica di continuità esistente fra i presidi anticorruzione e antiriciclaggio e l'utilità delle misure di prevenzione del riciclaggio a fini di contrasto della corruzione. Le amministrazioni possono quindi valutare e decidere, motivando congruamente, se affidare l'incarico di "gestore" al RPCT oppure ad altri soggetti già eventualmente provvisti di idonee competenze e risorse organizzative garantendo, in tale ipotesi, meccanismi di coordinamento tra RPCT e soggetto "gestore".

Si ritiene opportuno, pertanto, precisare e modificare, alla luce del d.lgs. 97/2016 le indicazioni del PNA 2013 e quelle fornite con l'Aggiornamento 2015 al PNA.

a) Criteri di scelta

Nelle pubbliche amministrazioni

Come anticipato, la recente normativa ha optato per l'unificazione in capo ad un unico soggetto delle funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, anche in coerenza

[6] Pubblicato in GU SG n. 233 del 7.10.2015.

alla ormai completa integrazione della definizione organizzativa dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati di cui al d.lgs. 33/2013 all'interno del PTPC e della eliminazione della predisposizione di un autonomo Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. In via generale, per declinare i criteri di scelta del Responsabile è importante tenere conto dell'estensione definitiva delle sue competenze anche alla materia della trasparenza.

L'art. 1, co. 7, della l. 190/2012, come novellato, prevede che «*l'organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza*…» (41, co. 1, lett. f, d.lgs. 97/2016). Viene superata la precedente disposizione che considerava in via prioritaria i dirigenti amministrativi di prima fascia quali soggetti idonei all'incarico. Tale nuovo orientamento, che risponde a esigenze di amministrazioni con un numero ridotto di dirigenti di vertice, è tuttavia opportuno sia letto in relazione alla necessità che il RPCT debba poter adeguatamente svolgere il proprio ruolo con effettività e poteri di interlocuzione reali con gli organi di indirizzo e con l'intera struttura amministrativa. Laddove possibile, pertanto, è altamente consigliabile mantenere in capo a dirigenti di prima fascia, o equiparati, l'incarico di RPCT.

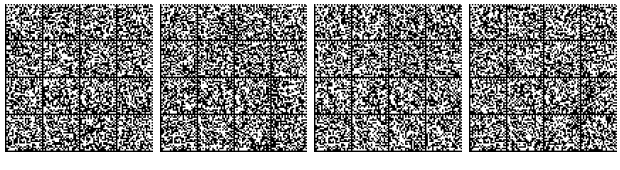
La nomina di un dipendente con qualifica non dirigenziale deve essere adeguatamente motivata con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ente. Poiché il legislatore ha ribadito che l'incarico di RPCT sia attribuito di norma a un dirigente di ruolo in servizio, è da considerare come un'assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno, con onere di una congrua e analitica motivazione anche in ordine all'assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge. Resta quindi ferma la sicura preferenza per personale dipendente dell'amministrazione, che assicuri stabilità ai fini dello svolgimento dei compiti. Considerata la posizione di autonomia che deve essere assicurata al RPCT, e il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario.

Si evidenzia, inoltre, l'esigenza che il RPCT abbia adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione, sia dotato della necessaria autonomia valutativa, che non sia in una posizione che presenti profili di conflitto di interessi e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgano attività di gestione e di amministrazione attiva. In questa ottica va evitato, per quanto possibile, che il RPCT sia scelto tra i dirigenti assegnati a uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo, come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio. Per il tipo di funzioni svolte dal RPCT, improntate alla collaborazione e all'interlocuzione con gli uffici, occorre valutare con molta attenzione la possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari. Questa soluzione, peraltro, sembra ora preclusa da quanto previsto nel nuovo co. 7 dell'art. 1, l. 190/2012 secondo cui il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza indica «*agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare*» i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. A questo riguardo, si ritiene che la comunicazione agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare debba essere preceduta, nel rispetto del principio del contraddittorio, da un'interlocuzione formalizzata con l'interessato.

Parimenti, il RPCT deve essere una persona che abbia sempre mantenuto una condotta integerrima, escludendo coloro che siano stati destinatari di provvedimenti giudiziali di condanna o provvedimenti disciplinari.

Alla luce di quanto sopra è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell'ente e sulla base dell'autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del RPCT, compatibilmente con i vincoli posti dal legislatore in materia di dotazione organica.

Nella nuova normativa rimane la previsione che negli enti locali, la scelta ricada, di norma, sul segretario, in continuità con l'orientamento delineato nel previgente art. 1, co. 7, della l. 190/2012. Tuttavia, considerate le modifiche normative previste dalla l. 124/2015 che interessano le figure dei



segretari, il d.lgs. 97/2016 ha espressamente contemplato la possibilità di affidare l'incarico anche a un dirigente apicale, salva una diversa e motivata determinazione dell'ente. Per quanto riguarda le unioni di comuni, è prevista la possibilità di nominare un unico responsabile. Al riguardo si rinvia all'approfondimento del presente PNA riguardante i piccoli comuni (§ 3.1.2) in cui si dà conto anche delle indicazioni in questo senso della l. 56/2014 e del d.lgs. 97/2016. In caso di carenza di posizioni dirigenziali, soprattutto per gli enti di piccole dimensioni, può essere individuato un dipendente con posizione organizzativa, fermo restando quanto sopra esposto nel caso di nomina di dipendenti con qualifica non dirigenziale.

Nelle società controllate e negli altri soggetti di cui all'art.2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013

Per le società controllate e gli altri soggetti indicati all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, si osserva che l'obbligo di adottare misure di prevenzione integrative del modello organizzativo e gestionale ex d.lgs. 231/2001, espressamente previsto al co. 2-bis della l. 190/2012, a seguito del recente intervento di modifica, risulta del tutto coerente con la linea interpretativa già suggerita dall'Autorità nella determinazione n. 8 del 2015 a cui si rinvia.

L'Autorità si riserva di formulare ulteriori indicazioni al riguardo, a seguito dell'emanazione delle norme attuative dell'art. 18 della l. 124/2015 in materia di società pubbliche (schema di testo unico).

Si rammenta l'obbligo di comunicare all'ANAC i nominativi dei RPCT, utilizzando il modulo pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

b) Posizione di indipendenza e di autonomia dall'organo di indirizzo

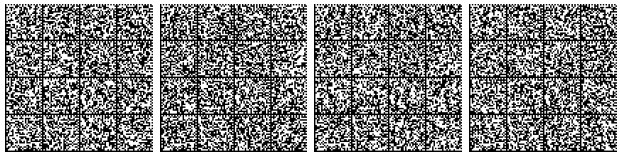
L'intento principale del legislatore, nelle modifiche apportate alla l. 190/2012 (art. 41, co. 1 lett. f) d.lgs. 97/2016), è chiaramente quello di rafforzare e tutelare il ruolo del RPCT, nel senso auspicato dall'Autorità nell'Aggiornamento 2015 al PNA.

Il decreto, infatti, stabilisce che l'organo di indirizzo disponga eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare che al RPCT siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.

Inoltre, il medesimo decreto, da un lato, attribuisce al RPCT il potere di indicare agli uffici della pubblica amministrazione competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Dall'altro lato, stabilisce il dovere del RPCT di segnalare all'organo di indirizzo e all'OIV «*le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*».

In considerazione dei numerosi compiti direttamente attribuiti al RPCT nei confronti del personale dell'ente, ed eventualmente per quel che concerne le disfunzioni anche nei confronti degli organi di indirizzo, è indispensabile che tra le misure organizzative da adottarsi da parte degli organi di indirizzo vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il RPCT svolga il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni, come già indicato nell'Aggiornamento 2015 al PNA. Si ribadisce l'invito a tutte le amministrazioni e ai soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 a regolare adeguatamente la materia con atti organizzativi generali (ad esempio negli enti locali il regolamento degli Uffici e dei servizi) e comunque nell'atto con il quale l'organo di indirizzo individua e nomina il RPCT.

A garanzia dello svolgimento delle funzioni del RPCT in condizioni di autonomia e indipendenza, occorre considerare anche la durata dell'incarico di RPCT che deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione. Il RPCT, infatti, come anticipato, può essere un dirigente che già svolge altri incarichi all'interno dell'amministrazione. La durata dell'incarico di RPCT in questi casi, dunque, è correlata alla durata del contratto sottostante all'incarico dirigenziale già svolto. Nelle ipotesi di riorganizzazione o di modifica del precedente incarico, quello di RPCT è opportuno che prosegua fino al termine della naturale scadenza del contratto legato al precedente incarico (o di quella che sarebbe dovuta essere la naturale scadenza) e, comunque, in coerenza di quanto previsto nel PTPC.



Per incrementare le garanzie del ruolo esercitato dal RPCT è intervenuta l'estensione generalizzata della previsione di doveri di segnalazione all'ANAC di eventuali misure discriminatorie - quindi non più solo in caso di revoca - dirette o indirette nei confronti del RPCT comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni. In tal caso l'ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui all'art. 15, co. 3 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 «*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*».

Inoltre, sempre a maggiore tutela del RPCT, può essere letta la novella legislativa laddove prevede l'esclusione dall'imputazione di responsabilità del RPCT (per omesso controllo, sul piano disciplinare) nei casi di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, qualora lo stesso possa provare «*di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano*» (art. 41, co. 1, lett. l), d.lgs. 97/2016).

c) Supporto conoscitivo e operativo al RPCT

Al fine di garantire che il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, come previsto dall'art. 41 del d.lgs. 97/2016, l'organo di indirizzo dispone «*le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei*» al RPCT.

È, dunque, altamente auspicabile, da una parte, che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere. Dall'altra, che vengano assicurati al RPCT poteri effettivi, preferibilmente con una specifica formalizzazione nell'atto di nomina, di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura, sia nella fase della predisposizione del Piano e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse.

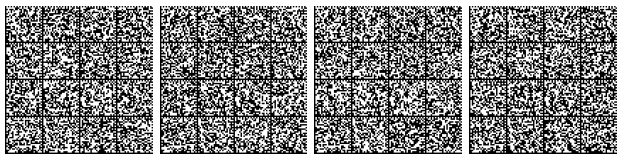
Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, ferma restando l'autonomia di ogni amministrazione o ente, appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT. Ove ciò non sia possibile, è opportuno rafforzare la struttura di supporto mediante appositi atti organizzativi che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici. Tale struttura, che potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo, può, in una necessaria logica di integrazione delle attività, essere anche a disposizione di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione (si pensi, ad esempio, ai controlli interni, alle strutture di audit, alle strutture che curano la predisposizione del piano della *performance*). A tal riguardo, è opportuno prevedere un'integrazione di differenti competenze multidisciplinari di supporto al RPCT. Nel PTPC sono esplicitate le soluzioni organizzative adottate in tal senso.

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura organizzativa a supporto del RPCT è tanto più evidente anche alla luce delle ulteriori e rilevanti competenze in materia di accesso civico attribuite al RPCT dal d.lgs. 97/2016. In tale contesto il RPCT, oltre alla facoltà di chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze, deve occuparsi, per espressa disposizione normativa (art. 5, co. 7, d.lgs. 33/2013, come novellato dal d.lgs. 97/2016), dei casi di riesame (sia che l'accesso riguardi dati a pubblicazione obbligatoria o meno).

d) Poteri di interlocuzione e controllo

Come già evidenziato nell'Aggiornamento 2015 al PNA, nella l. 190/2012 sono stati succintamente definiti i poteri del RPCT nella sua interlocuzione con gli altri soggetti interni alle amministrazioni o enti, nonché nella sua attività di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

All'art. 1, co. 9, lett. c) è disposto che il PTPC preveda «*obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*». Tali obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e, poi, nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate. L'atto di nomina del RPCT dovrebbe essere accompagnato da un comunicato con cui si invitano tutti i dirigenti e il personale a dare allo stesso la



necessaria collaborazione. Al riguardo si rammenta che l'art. 8 del d.p.r. 62/2013 prevede un dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del RPCT, dovere la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente e da valutare con particolare rigore. È imprescindibile, dunque, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione. Per la fase di elaborazione del PTPC e dei relativi aggiornamenti, lo stesso PTPC è necessario contenga regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva, sotto il coordinamento del RPCT. Ove necessario, il PTPC può rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni.

Nelle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 risulta evidente l'intento di rafforzare i poteri di interlocuzione e di controllo del RPCT nei confronti di tutta la struttura. Emerge più chiaramente che il RPCT deve avere la possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'amministrazione o dell'ente e che alla responsabilità del RPCT si affiancano con maggiore decisione quelle dei soggetti che, in base alla programmazione del PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione. Lo stesso d.lgs. 165/2001 all'art. 16, co. 1 lett. l-bis) l-ter) e l-quater), prevede, d'altra parte, tra i compiti dei dirigenti di uffici dirigenziali generali quello di concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e a contrastare i fenomeni di corruzione fornendo anche informazioni necessarie per l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio corruttivo e provvedendo al loro monitoraggio.

Un modello a rete, quindi, in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e la cui funzionalità dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano dell'adozione e dell'attuazione delle misure di prevenzione.

Dal d.lgs. 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del RPCT e in particolare quelle dell'OIV, come specificato al § 5.3. Ciò al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione. In tal senso, si prevede, da un lato, la facoltà all'OIV di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza (art. 41, co. 1 lett. h), d.lgs. 97/2016). Dall'altro lato, si prevede che la relazione annuale del RPCT, recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare nel sito web dell'amministrazione, venga trasmessa oltre che all'organo di indirizzo dell'amministrazione anche all'OIV (art. 41, co. 1, lett. l), d.lgs. 97/2016).

e) Responsabilità

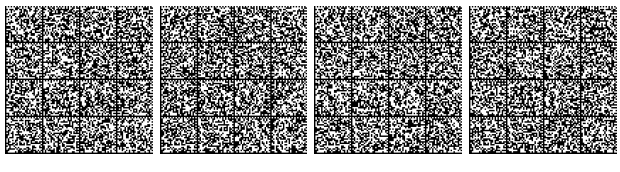
Le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 precisano che in caso di ripetute violazioni del PTPC sussiste la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il RPCT non prova di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di aver vigilato sull'osservanza del Piano. I dirigenti, pertanto, rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, ove il RPCT dimostri di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del Piano.

Resta immutata, in capo al RPCT, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, prevista all'art. 1, co. 12, della l. 190/2012, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione. Il RPCT può andare esente dalla responsabilità ove dimostri di avere proposto un PTPC con misure adeguate e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso.

f) RPCT e RASA

Al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)[7], il RPCT è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC.

[7] Istituita ai sensi dell'art. 33-ter del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 (cfr. Comunicati del Presidente AVCP del 16 maggio e del 28 ottobre 2013).



Occorre considerare, infatti, che ogni stazione appaltante è tenuta a nominare il soggetto responsabile (RASA) dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa. Si evidenzia, al riguardo, che tale obbligo informativo - consistente nella implementazione della BDNCP presso l'ANAC dei dati relativi all'anagrafica della s.a., della classificazione della stessa e dell'articolazione in centri di costo - sussiste fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall'art. 38 del nuovo Codice dei contratti pubblici (cfr. la disciplina transitoria di cui all'art. 216, co. 10, del d.lgs. 50/2016). L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

In caso di mancata indicazione nel PTPC del nominativo del RASA, previa richiesta di chiarimenti al RPCT, l'Autorità si riserva di esercitare il potere di ordine ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. 190/2012, nei confronti dell'organo amministrativo di vertice, che, nel silenzio del legislatore, si ritiene il soggetto più idoneo a rispondere dell'eventuale mancata nomina del RASA. Nel caso di omissione da parte del RPCT, il potere di ordine viene esercitato nei confronti di quest'ultimo.

Resta salva la facoltà delle amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, di valutare l'opportunità di attribuire a un unico soggetto entrambi i ruoli (RASA e RPCT) con le diverse funzioni previste, rispettivamente, dal d.l. 179/2012 e dalla normativa sulla trasparenza, in relazione alle dimensioni e alla complessità della propria struttura.

g) Eventuali "referenti"

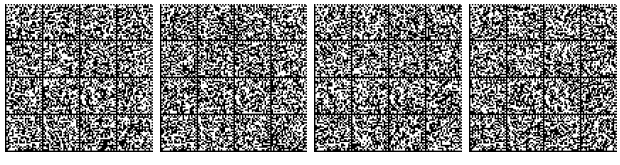
Come già chiarito nell'Aggiornamento 2015 al PNA, eventuali "referenti" del RPCT devono essere individuati nel PTPC. I referenti possono rivelarsi utili nelle organizzazioni particolarmente complesse, quali, ad esempio, un Ministero dotato di una rete di uffici periferici. Fermo restando il regime delle responsabilità in capo al RPCT, i referenti possono svolgere attività informativa nei confronti del responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri per la formazione e il monitoraggio del PTPC e sull'attuazione delle misure. La stessa soluzione non è opportuna, invece, nelle strutture meno complesse nelle quali il successo del PTPC e delle sue misure è affidato alla diretta interlocuzione tra RPCT e responsabili degli uffici.

Nelle Linee guida di cui alla determinazione n. 8/2015 sugli enti di diritto privato, è stata prevista la possibilità di nominare referenti del RPCT nelle società di ridotte dimensioni appartenenti ad un gruppo societario, laddove sia stato predisposta un'unica programmazione delle misure di prevenzione ex l. 190/2012 da parte del RPCT della capogruppo.

5.3 Organismi indipendenti di valutazione

Gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) rivestono un ruolo importante nel sistema di gestione della performance e della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, svolgendo i compiti previsti dall'art. 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Al riguardo si rinvia al d.p.r. del 9 maggio 2016, n. 105 «*Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche*» e, in particolare all'art. 6. Gli OIV validano la relazione sulle performance, di cui all'art. 10 del d.lgs. 150/2009, dove sono riportati i risultati raggiunti rispetto a quelli programmati e alle risorse; propongono all'organo di indirizzo la valutazione dei dirigenti; promuovono e attestano l'assolvimento degli obblighi di trasparenza (art. 14, co. 1, lett. g), d.lgs. 150/2009).

La connessione fra gli obiettivi di performance e le misure di trasparenza ha trovato conferma nel d.lgs. 33/2013, ove si è affermato che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione (art. 10). Gli OIV sono tenuti a verificare la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della performance, utilizzando altresì i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della valutazione delle performance (art. 44). L'attività



di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, posta in capo al RPCT, è svolta con il coinvolgimento dell'OIV, al quale il RPCT segnala i casi di mancato o ritardato adempimento (art. 43). Resta fermo il compito degli OIV concernente l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza, previsto dal d.lgs. 150/2009.

L'OIV, inoltre, esprime parere obbligatorio sul codice di comportamento che ogni amministrazione adotta ai sensi dell'art. 54, co. 5, d.lgs. 165/2001.

Le modifiche che il d.lgs. 97/2016 ha apportato alla l. 190/2012 rafforzano le funzioni già affidate agli OIV in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza dal d.lgs. 33/2013, anche in una logica di coordinamento con il RPCT e di relazione con l'ANAC.

In linea con quanto già disposto dall'art. 44 del d.lgs. 33/2013, detti organismi, anche ai fini della validazione della relazione sulla performance, verificano che i PTPC siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e, altresì, che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

In rapporto agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza l'OIV verifica i contenuti della relazione recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT predispone e trasmette all'OIV, oltre che all'organo di indirizzo, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012. Nell'ambito di tale verifica l'OIV ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari ed effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012).

Nell'ambito dei poteri di vigilanza e controllo attribuiti all'ANAC, l'Autorità si riserva di chiedere informazioni tanto all'OIV quanto al RPCT in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012), anche tenuto conto che l'OIV riceve dal RPCT le segnalazioni riguardanti eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione dei PTPC (art. 1, co. 7, l. 190/2012).

Ciò in linea di continuità con quanto già disposto dall'art. 45, co. 2, del d.lgs. 33/2013, ove è prevista la possibilità per l'ANAC di coinvolgere l'OIV per acquisire ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza.

Ulteriori indicazioni sull'attività degli OIV in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza potranno essere oggetto di atti di regolamentazione da valutarsi congiuntamente al Dipartimento della funzione pubblica.

6. Gestione del rischio di corruzione

Partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità in questa fase ha deciso di confermare le indicazione già date con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi. Sono indicazioni centrali per la corretta progettazione di misure di prevenzione contestualizzate rispetto all'ente di riferimento.

In particolare l'Autorità ribadisce quanto già precisato a proposito delle caratteristiche delle misure di prevenzione della corruzione che devono essere adeguatamente progettate, sostenibili e verificabili. È inoltre necessario che siano individuati i soggetti attuatori, le modalità di attuazione di monitoraggio e i relativi termini.

Alcune semplificazioni, per i comuni di piccole dimensioni, sono possibili grazie al supporto tecnico e informativo delle Prefetture in termini di analisi dei dati del contesto esterno.

Fermo restando che, come anche specificato nel PNA 2013 (All. 1, p. 24) e nell'Aggiornamento 2015 al PNA, le indicazioni metodologiche non sono vincolanti, con successive linee guida l'Autorità si



riserva di apportare le modifiche necessarie al sistema di misurazione.

7. Azioni e misure per la prevenzione

Fermo restando quanto già riportato nel PNA 2013 e nell'Aggiornamento 2015 al PNA, l'Autorità ha inteso, in questa sede, dare alcune indicazioni più specifiche sulla misura della trasparenza, in relazione alle modifiche apportate al d.lgs. 33/2013 dal d.lgs. 97/2016, sulla rotazione del personale nonché sulle misure di revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici. In materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, in considerazione dei problemi applicativi registrati, e sulla tutela del dipendente pubblico che sagnala illeciti (c.d. *whistleblowing*), l'Autorità ha adottato apposite Linee guida a cui viene fatto rinvio.

Per quel che concerne i codici di comportamento, si richiama quanto già previsto nell'Aggiornamento 2015 al PNA circa i loro contenuti e la loro valenza. In particolare si ribadisce che gli enti sono tenuti all'adozione di codici che contengano norme e doveri di comportamento destinati a durare nel tempo, da calibrare in relazione alla peculiarità delle finalità istituzionali perseguite dalle singole amministrazioni: non quindi una generica ripetizione dei contenuti del codice di cui al d.p.r. 62/2013, ma una disciplina che, a partire da quella generale, diversifichi i doveri dei dipendenti e di coloro che vi entrino in relazione, in funzione delle specificità di ciascuna amministrazione.

Al riguardo l'Autorità si riserva di adottare linee guida di carattere generale, ove ritenuto necessario procedere a modifiche della delibera n. 75 del 24 ottobre 2013, e linee guida per tipologia di amministrazioni e enti.

In questa ottica è stato già avviato un tavolo di lavoro *«Conflitto di interessi e Codici di comportamento»* con AGENAS e Ministero della salute volto ad esaminare il livello di implementazione dei codici di comportamento negli enti del SSN destinatari del presente PNA e a fornire indicazioni migliorative. Il tavolo di lavoro ha operato un'analisi su un campione di 60 aziende ed enti del SSN rappresentativo per area geografica e per tipologia di aziende/enti. Lo studio ha messo in rilievo, a fronte di differenziazioni tra aziende nell'applicazione del d.p.r. 62/2013, anche la presenza di buone prassi trasferibili quali esempi di implementazione delle previsioni contenute nella normativa di settore in maniera da incidere sulle tipicità dell'organizzazione dell'ente di riferimento.

7.1 Trasparenza

La trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione. Essa è posta al centro di molte indicazioni e orientamenti internazionali (cfr. § 1) in quanto strumentale alla promozione dell'integrità, allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica. L'Autorità raccomanda, quindi, alle amministrazioni e a tutti gli altri soggetti destinatari del presente PNA di rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti.

All'attuale quadro normativo in materia di trasparenza il d.lgs. 97/2016 ha apportato rilevanti innovazioni.

Un nuovo ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza è definito all'art. 2-bis rubricato *«Ambito soggettivo di applicazione»,* che sostituisce l'art. 11 del d.lgs. 33/2013. Si rinvia in merito ai contenuti del § 3.

Il decreto persegue, inoltre, l'importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni pubbliche.

In questa direzione vanno interpretate le due misure di semplificazione introdotte all'art. 3 del d.lgs. 33/2013. La prima (co. 1-bis) prevede la possibilità di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per

aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale, conferendo all'ANAC il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva con propria delibera da adottare previa consultazione pubblica e sentito il Garante per la protezione dei dati personali, qualora siano coinvolti dati personali. Ciò in conformità con i principi di proporzionalità e di semplificazione e all'esclusivo fine di ridurre gli oneri gravanti sui soggetti tenuti a osservare le disposizioni del d.lgs. 33/2013.

La seconda (co. l-ter) consente all'ANAC, in sede di adozione del PNA, di modulare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte prevedendo, in particolare, modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali.

Si consideri, inoltre, quanto previsto all'art. 9-bis del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, in base al quale qualora i dati che le amministrazioni e gli enti sono tenute a pubblicare ai sensi del d.lgs. 33/2013 corrispondano a quelli già presenti nelle banche dati indicate nell'allegato B) del d.lgs. 33/2013, le amministrazioni e gli enti assolvono agli obblighi di pubblicazione mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati. Nella sezione "Amministrazione trasparente" dei rispettivi siti istituzionali è inserito un mero collegamento ipertestuale alle banche dati contenenti i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione.

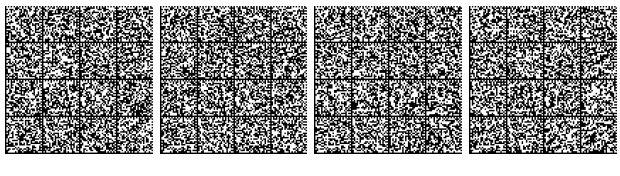
A fronte della rimodulazione della trasparenza *on line* obbligatoria, l'art. 6, nel novellare l'art. 5 del d.lgs. 33/2013, ha disciplinato anche un nuovo accesso civico, molto più ampio di quello previsto dalla precedente formulazione, riconoscendo a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento.

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità si riserva di intervenire con appositi atti di regolazione. Oltre alle specifiche Linee guida dedicate alle società e agli altri enti di diritto privato partecipati, destinate alla modifica della determinazione n. 8 del 2015, questa Autorità adotterà Linee guida, sempre integrative del PNA, con le quali operare una generale ricognizione dell'ambito soggettivo e oggettivo degli obblighi di trasparenza delle p.a., in sostituzione delle Linee guida di cui alla delibera CIVIT n. 50/2013[8]. Con riguardo al c.d. "accesso civico generalizzato", l'Autorità è stata investita, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza Unificata Stato, Regioni Autonomie locali di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, della regolazione attraverso l'adozione di specifiche Linee guida recanti indicazioni operative. Dette Linee guida è previsto siano adottate entro dicembre 2016.

Si precisa sin da ora che l**e** disposizioni transitorie dettate al co. 1 dell'art. 42 del d.lgs. 97/2016 prevedono che i soggetti di cui all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 si adeguino alle modifiche allo stesso decreto legislativo, introdotte dal d.lgs. n. 97/2016, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto correttivo medesimo (23 dicembre 2016), sia con riferimento agli obblighi di trasparenza sia all'accesso civico generalizzato. L'Autorità, come precisato sopra, si propone di supportare tali soggetti con Linee guida di generale ricognizione degli obblighi di pubblicazione.

Fino al 23 dicembre 2016 resta ferma la disciplina vigente e l'attività di vigilanza dell'ANAC avrà a oggetto gli obblighi di trasparenza non modificati dal d.lgs. 97/2016. Invece, sui nuovi obblighi e su quelli oggetto di modifica da parte del d.lgs. 97/2016, l'attività di vigilanza sarà svolta nella fase immediatamente successiva al termine del periodo di adeguamento. Non sono considerati modificati gli obblighi di cui all'art. 14, del d.lgs. 33/2013 riferiti allo Stato, alle Regioni e agli enti locali e quelli di cui all'art. 22, co. 2, del medesimo decreto.

[8] Cfr. art. 3, co. 1-ter del d.lgs. 33/2013 introdotto dall'art. 4 del d.lgs. 97/2016.



Sempre in un'ottica di semplificazione e coordinamento degli strumenti di programmazione in materia di prevenzione della corruzione possono interpretarsi le modifiche all'art. 10 del d.lgs. 33/2013. In base a queste ultime il PTPC contiene, in una apposita sezione, l'individuazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del d.lgs. 33/2013. Si è così disposta la confluenza dei contenuti del PTTI all'interno del PTPC. Non per questo l'organizzata programmazione della trasparenza perde il suo peso: anzi, chiaramente le nuove disposizioni normative stabiliscono che devono essere indicati i soggetti cui compete la trasmissione e la pubblicazione dei dati, in un'ottica di responsabilizzazione maggiore delle strutture interne delle amministrazioni ai fini dell'effettiva realizzazione di elevati standard di trasparenza.

Si ricorda, infine, che oltre alla trasparenza intesa come misura generale quale adeguamento agli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013 e dalla normativa vigente, le amministrazioni e gli enti possono pubblicare i c.d. "dati ulteriori", come espressamente previsto dalla l. 190/2012, art. 1, co. 9, lett. f) e dall'art. 7-bis, co. 3 del d.lgs. 33/2013. L'ostensione di questi dati *on line* deve avvenire nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza e procedendo all'anonimizzazione di dati personali eventualmente presenti. Negli approfondimenti del presente PNA sono esemplificate numerose ulteriori misure specifiche di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

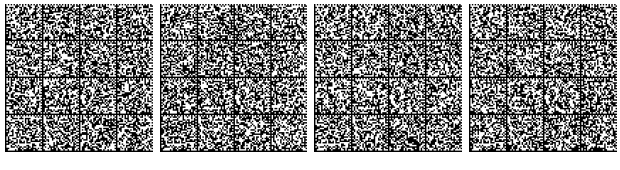
7.2 Rotazione

Nell'ambito del PNA la rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore. In tale direzione va anche l'esperienza del settore privato dove, a fronte di un mondo del lavoro sempre più flessibile e di rapido cambiamento delle competenze richieste, il livello di professionalità si fonda non tanto o, non solo, sulle capacità acquisite e dimostrate, ma anche su quelle potenziali e future.

La rotazione è una tra le diverse misure che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione. Il ricorso alla rotazione deve, infatti, essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo. In particolare occorre considerare che detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti. Per le considerazioni di cui sopra, essa va vista prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in via emergenziale o con valenza punitiva e, come tale, va accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale. Ove, pertanto, non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni".

Restano, naturalmente, ferme le discipline speciali di rotazione previste per particolari categorie di personale non contrattualizzato.



7.2.1 Inquadramento normativo: rotazione ordinaria e straordinaria

La rotazione del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni nelle aree a più elevato rischio di corruzione è stata introdotta come misura di prevenzione della corruzione dall'art. 1, co. 5, lett. b) della l. 190/2012, ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni devono definire e trasmettere all'ANAC *«procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari»*. Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 1, co. 10, lett. b) della l. 190/2012, il RPCT deve verificare, d'intesa con il dirigente competente, *«l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione»*. Questo tipo di rotazione, c.d. "ordinaria" (si veda infra § 7.2.2) è stata, quindi, inserita dal legislatore come una delle misure organizzative generali a efficacia preventiva che può essere utilizzata nei confronti di coloro che operano in settori particolarmente esposti alla corruzione.

L'istituto della rotazione era stato già previsto dal d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, c.d. Testo Unico sul pubblico impiego, dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater) (lettera aggiunta dall'art. 1, co. 24, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135), sia pure come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione *«del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva»*. Di tale misura, c.d. rotazione straordinaria, che solo nominalmente può associarsi all'istituto generale della rotazione, si tratterà nel § 7.2.3.

7.2.2 Rotazione ordinaria

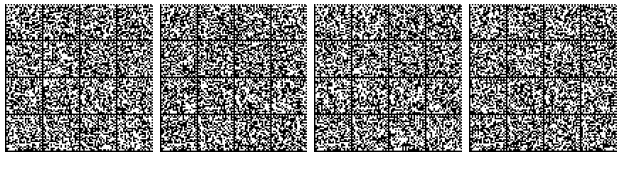
La rotazione ordinaria del personale è espressamente richiamata nelle Linee guida adottate dal Comitato interministeriale, istituito con d.p.c.m. 16 gennaio 2013, come misura da valorizzare nella predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione. L'art. 1, co. 4, lett. e) della l. 190/2012, dispone che spetta all'ANAC definire i criteri che le amministrazioni devono seguire per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione.

Si ricorda, infatti, che l'art. 19, co. 15, del d.l. 90/2014 ha previsto che *«Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, commi 4, 5 e 8, della legge 6 novembre 2012 n. 190, e le funzioni di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione»*.

L'ambito soggettivo di applicazione della rotazione va identificato con riguardo sia alle organizzazioni alle quali essa si applica, sia ai soggetti interessati dalla misura. Con riferimento alle organizzazioni, ai sensi dell'art. 1, co. 59, della l. 190/2012, si deve trattare delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.

Pur in mancanza di una specifica previsione normativa relativa alla rotazione negli enti di diritto privato a controllo pubblico e negli enti pubblici economici, l'Autorità ritiene opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano l'adozione da parte dei suddetti enti di misure di rotazione come già, peraltro, indicato nelle Linee guida di cui alla determinazione n. 8 del 17 giugno 2015. In tale sede, sono inoltre state suggerite, in combinazione o in alternativa alla rotazione, misure quali quella della articolazione delle competenze (c.d. "segregazione delle funzioni") con cui sono attribuiti a soggetti diversi i compiti relativi a: a) svolgimento di istruttorie e accertamenti; b) adozione di decisioni; c) attuazione delle decisioni prese; d) effettuazione delle verifiche.

Per quanto concerne l'individuazione specifica di quali siano i dipendenti pubblici interessati dalla misura, la lettura sistematica delle disposizioni normative, (co. 4, lett. e), e co. 5, lett. b) dell'art. 1 della l. 190/2012), tenuto anche conto della finalità sostanziale della misura e dello scopo della norma e, peraltro, in continuità con le indicazioni già fornite nel PNA 2013, inducono a ritenere che l'ambito soggettivo sia riferito a tutti i pubblici dipendenti.



Vincoli alla rotazione

Le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione sono strettamente connesse a vincoli di natura soggettiva attinenti al rapporto di lavoro e a vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione.

- *Vincoli soggettivi*

Le amministrazioni sono tenute ad adottare misure di rotazione compatibili con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati soprattutto laddove le misure si riflettono sulla sede di servizio del dipendente. Si fa riferimento a titolo esemplificativo ai diritti sindacali, alla legge 5 febbraio 1992 n. 104 (tra gli altri il permesso di assistere un familiare con disabilità) e al d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (congedo parentale).

Con riferimento all'applicabilità della misura della rotazione, se attuata tra sedi di lavoro differenti, nei confronti del personale dipendente che riveste il ruolo di dirigente sindacale, si ritiene necessaria, in conformità con recenti orientamenti giurisprudenziali, una preventiva informativa da indirizzarsi all'Organizzazione sindacale con lo scopo di consentire a quest'ultima di formulare in tempi brevi osservazioni e proposte in ragione dei singoli casi.

- *Vincoli oggettivi*

La rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Si tratta di esigenze già evidenziate dall'ANAC nella propria delibera n. 13 del 4 febbraio 2015, per l'attuazione dell'art. 1, co. 60 e 61, della l. 190/2012, ove si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa.

Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento.

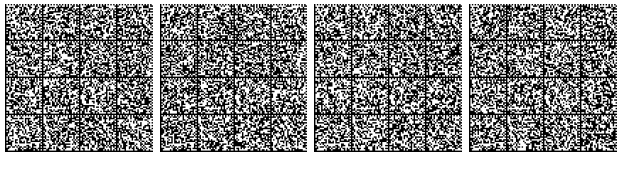
Occorre tenere presente, inoltre, che sussistono alcune ipotesi in cui è la stessa legge che stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere alcuni soggetti che lavorano in determinati uffici, qualifica direttamente correlata alle funzioni attribuite a detti uffici; ciò avviene di norma nei casi in cui lo svolgimento di una prestazione è direttamente correlato al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione nel relativo albo.

Nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee non si può invocare il concetto di infungibilità. Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo.

Proprio per prevenire situazioni come questa, in cui la rotazione sembrerebbe esclusa da circostanze dovute esclusivamente alla elevata preparazione di determinati dipendenti, le amministrazioni dovrebbero programmare adeguate attività di affiancamento propedeutiche alla rotazione.

Rotazione e formazione

La formazione è una misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione. Una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività. Si tratta, complessivamente, attraverso la valorizzazione della formazione, dell'analisi dei carichi di lavoro e di altre misure complementari, di instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione.



In una logica di formazione dovrebbe essere privilegiata una organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività, con un altro operatore che nel tempo potrebbe sostituirlo. Così come dovrebbe essere privilegiata la circolarità delle informazioni attraverso la cura della trasparenza interna delle attività, che, aumentando la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate attività, conseguentemente aumenta le possibilità di impiegare per esse personale diverso.

Misure alternative in caso di impossibilità di rotazione

Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni. In casi del genere è necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPC le ragioni della mancata applicazione dell'istituto. In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza.

A titolo esemplificativo potrebbero essere previste dal dirigente modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio. Inoltre, perlomeno nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, potrebbero essere promossi meccanismi di condivisione delle fasi procedimentali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

Altro criterio che potrebbe essere adottato, in luogo della rotazione, è quello di attuare una corretta articolazione dei compiti e delle competenze. Infatti, la concentrazione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto può esporre l'amministrazione a rischi come quello che il medesimo soggetto possa compiere errori o tenere comportamenti scorretti senza che questi vengano alla luce. Sarebbe auspicabile, quindi, che nelle aree a rischio le varie fasi procedimentali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l'adozione del provvedimento finale.

Attuazione della rotazione

Per l'attuazione della misura è necessario che l'amministrazione nel proprio PTPC chiarisca i criteri, individui la fonte di disciplina e sviluppi un'adeguata programmazione della rotazione. Tali contenuti sono mirati ad evitare che la rotazione sia impiegata al di fuori di un programma predeterminato e possa essere intesa o effettivamente utilizzata in maniera non funzionale alle esigenze di prevenzione di fenomeni di cattiva amministrazione e corruzione.

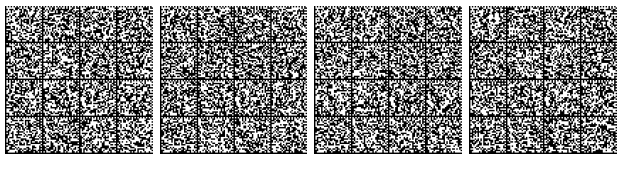
- *Criteri della rotazione e informativa sindacale*

Il PTPC deve indicare i criteri della rotazione. Tra i criteri vi sono, ad esempio: a) quello dell'individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione; b) la fissazione della periodicità della rotazione; c) le caratteristiche della rotazione, se funzionale o territoriale.

Sui criteri di rotazione declinati nel PTPC le amministrazioni devono dare preventiva e adeguata informazione alle organizzazioni sindacali, ciò al fine di consentire a queste ultime di presentare proprie osservazione e proposte. Ciò non comporta l'apertura di una fase di negoziazione in materia.

- *Fonti della disciplina in materia di rotazione*

Se è necessario che il PTPC di ogni amministrazione contenga i criteri di rotazione, lo stesso, invece, può rinviare la disciplina della rotazione a ulteriori atti organizzativi. A tal fine possono essere utili i regolamenti di organizzazione sul personale o altri provvedimenti di carattere generale già adottati. Il PTPC è necessario chiarisca sempre qual è l'atto a cui si rinvia.



Per quanto riguarda la rotazione dei dirigenti, il PTPC potrà rinviare alla disciplina più specifica quale la "direttiva incarichi" o atti equivalenti.

- *Programmazione pluriennale della rotazione*

È fondamentale che la rotazione sia programmata su base pluriennale, tenendo in considerazione i vincoli soggettivi e oggettivi come sopra descritti, dopo che sono state individuate le aree a rischio corruzione e al loro interno gli uffici maggiormente esposti a fenomeni corruttivi. Ciò consente di rendere trasparente il processo di rotazione e di stabilirne i nessi con le altre misure di prevenzione della corruzione. La programmazione della rotazione richiede non solo il coordinamento del RPCT, ma anche e soprattutto il forte coinvolgimento di tutti i dirigenti e dei referenti del RPCT, se presenti all'interno della struttura. Come ogni misura specifica, la rotazione deve essere calibrata in relazione alle caratteristiche peculiari di ogni struttura (dimensione e relativa dotazione organica, qualità del personale addetto, modalità di funzionamento degli uffici, distribuzione del lavoro e delle mansioni).

- *Gradualità della rotazione*

Tenuto conto dell'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, è consigliabile programmare la stessa secondo un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria. A tal fine dovranno essere considerati, innanzitutto, gli uffici più esposti al rischio di corruzione, per poi considerare gli uffici con un livello di esposizione al rischio più basso.

Con specifico riferimento al personale non dirigenziale, il criterio della gradualità implica, ad esempio, che le misure di rotazione riguardino in primo luogo i responsabili dei procedimenti nelle aree a più elevato rischio di corruzione e il personale addetto a funzioni e compiti a diretto contatto con il pubblico.

Allo scopo di evitare che la rotazione determini un repentino depauperamento delle conoscenze e delle competenze complessive dei singoli uffici interessati, potrebbe risultare utile programmare in tempi diversi, e quindi non simultanei, la rotazione dell'incarico dirigenziale e del personale non dirigenziale all'interno di un medesimo ufficio.

- *Monitoraggio e verifica*

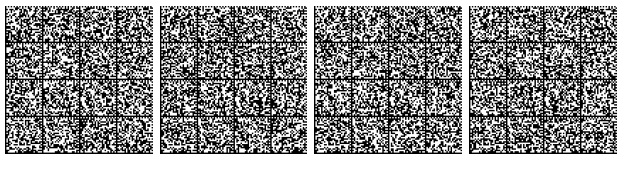
Nel PTPC è necessario siano indicate le modalità attraverso cui il RPCT effettua il monitoraggio riguardo all'attuazione delle misure di rotazione previste e al loro coordinamento con le misure di formazione. In ogni caso, tanto gli organi di indirizzo politico amministrativo che i dirigenti generali, con riferimento rispettivamente agli incarichi dirigenziali di livello generale e al personale dirigenziale, sono tenuti a mettere a disposizione del RPCT ogni informazione utile per comprendere come la misura venga progressivamente applicata e quali siano le eventuali difficoltà riscontrate. Analogamente, il dirigente con responsabilità in materia di formazione rende disponibile al RPCT ogni informazione richiesta da quest'ultimo sull'attuazione delle misure di formazione coordinate con quelle di rotazione.

Nella relazione annuale il RPCT espone il livello di attuazione delle misure di rotazione e delle relative misure di formazione, motivando gli eventuali scostamenti tra misure pianificate e realizzate. Quest'ultima, insieme alle segnalazioni comunque pervenute all'Autorità, costituirà una base informativa di grande rilievo da cui muoverà l'azione di vigilanza di ANAC.

Rotazione del personale dirigenziale

Per quanto riguarda i dirigenti la rotazione ordinaria è opportuno venga programmata e sia prevista nell'ambito dell'atto generale approvato dall'organo di indirizzo politico, contenente i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali che devono essere chiari e oggettivi.

Il PTPC di ogni amministrazione deve fare riferimento a tale atto generale (come, ad esempio, la Direttiva ministeriale che disciplina gli incarichi dirigenziali) ove vengono descritti i criteri e le modalità per la rotazione dirigenziale. Ciò anche per evitare che la rotazione possa essere impiegata in modo poco trasparente, limitando l'indipendenza della dirigenza.



Per il personale dirigenziale, la disciplina è applicabile ai dirigenti di prima e di seconda fascia, o equiparati.

Negli uffici individuati come a più elevato rischio di corruzione, sarebbe preferibile che la durata dell'incarico fosse fissata al limite minimo legale. Alla scadenza, la responsabilità dell'ufficio o del servizio dovrebbe essere di regola affidata ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente. Invero, l'istituto della rotazione dirigenziale, specie in determinate aree a rischio, dovrebbe essere una prassi "fisiologica", mai assumendo carattere punitivo e/o sanzionatorio.

Essendo la rotazione una misura che ha effetti su tutta l'organizzazione di un'amministrazione, progressivamente la rotazione dovrebbe essere applicata anche a quei dirigenti che non operano nelle aree a rischio. Ciò tra l'altro sarebbe funzionale anche a evitare che nelle aree di rischio ruotino sempre gli stessi dirigenti. La mancata attuazione della rotazione deve essere congruamente motivata da parte del soggetto tenuto all'attuazione della misura.

- *In prospettiva: rotazione del personale dirigenziale in relazione alla legge 7 agosto 2015 n. 124 (c.d. Legge Madia)*

Le questioni organizzative che si pongono a proposito della rotazione della dirigenza sono di diverso tenore. Una decisa influenza su di esse avrà l'effettiva adozione del decreto legislativo di attuazione di quanto disposto dall'art. 11 della l. 124/2015, che prevede la costituzione di ruoli unici per la dirigenza e soprattutto modalità di affidamento degli incarichi dirigenziali attraverso un "interpello" al quale possono rispondere tutti i dirigenti appartenenti ai ruoli. Tutto questo, in prospettiva, potrà favorire la rotazione dei dirigenti fino a rendere probabilmente ininfluente l'elemento della limitata disponibilità di dirigenti nelle amministrazioni di piccole e medie dimensioni, potendo queste contare su un mercato delle professionalità dirigenziali reso più ampio.

Rotazione del personale non dirigenziale

La rotazione ordinaria del personale non dirigenziale può essere effettuata o all'interno dello stesso ufficio o tra uffici diversi nell'ambito della stessa amministrazione. La rotazione è applicabile anche ai titolari di posizione organizzativa, nei casi in cui nell'amministrazione il personale dirigenziale sia carente o del tutto assente.

Può essere citato, quale esempio di *best practice,* quello messo in atto da un Comune del nord Italia che ha favorito la rotazione tra i propri funzionari, attraverso una procedura di interpello per individuare candidature a ricoprire ruoli di posizione organizzativa e alta professionalità, nonché prevedendo la non rinnovabilità dello stesso incarico per quanto riguarda i titolari delle posizioni organizzative[9].

- *Rotazione nell'ambito dello stesso ufficio*

Il personale potrebbe essere fatto ruotare nello stesso ufficio periodicamente, con la rotazione c.d. "funzionale", ossia con un'organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti. Ciò può avvenire, ad esempio, facendo ruotare periodicamente i responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie; applicando anche la rotazione dei funzionari che facciano parte di commissioni interne all'ufficio o all'amministrazione. Ancora, a titolo esemplificativo, nel caso di uffici a diretto contatto con il pubblico che hanno anche competenze di *back office*, si potrebbe prevedere l'alternanza di chi opera a diretto contatto con il pubblico, in alcuni

[9] In particolare nelle «*Linee guida per l'assegnazione degli incarichi di Posizione Organizzativa e di Alta Professionalità*» del Comune viene specificato che *«l'aspettativa dell'Ente nella modalità di assegnazione degli incarichi è che lo stesso incarico non sia rinnovato per più di una volta, per due finalità: da un lato favorire la rotazione, che oltre ai benefici in punto anticorruzione, ha dei vantaggi sul piano della contaminazione organizzativa e scambio di esperienze interne (se una PO è valida ed è stata confermata già una volta nella stessa posizione, può fare bene anche in una posizione affine); dall'altro mette in moto l'organizzazione e offre ciclicamente opportunità di crescita e sviluppo per chi ne ha le capacità e ha voglia di misurarsi con sfide importanti».*

uffici (es. Soprintendenze) potrebbe essere opportuno modificare periodicamente l'ambito delle competenze territoriali affidate a ciascun funzionario.

- *Rotazione nella stessa amministrazione tra uffici diversi*

Nell'ambito della programmazione della rotazione, può essere prevista una rotazione funzionale tra uffici diversi. La durata di permanenza nell'ufficio deve essere prefissata da ciascuna amministrazione secondo criteri di ragionevolezza, tenuto conto anche delle esigenze organizzative.

In altro modo, nelle strutture complesse o con articolazioni territoriali, la rotazione può avere carattere di "rotazione territoriale", nel rispetto delle garanzie accordate dalla legge in caso di spostamenti di questo tipo. Sull'argomento l'ANAC è intervenuta evidenziando come la rotazione territoriale possa essere scelta dall'amministrazione ove la stessa sia più funzionale all'attività di prevenzione e non si ponga in contrasto con il buon andamento e la continuità dell'attività amministrativa, a condizione che i criteri di rotazione siano previsti nel PTPC o nei successivi atti attuativi e le scelte effettuate siano congruamente motivate[10].

- *In prospettiva: rotazione tra amministrazioni diverse*

Attualmente non vi sono le condizioni normative per realizzare la rotazione fra amministrazioni diverse. L'art. 30, co. 1, del d.lgs. 165/2001, come novellato dal d.l. 90/2014, ha previsto che le amministrazioni possono ricoprire i posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti.

Il medesimo art. 30, co. 2, dispone che i dipendenti possono essere trasferiti, previo accordo tra le amministrazioni interessate, in altra amministrazione, in sedi collocate nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a cinquanta chilometri dalla sede cui sono adibiti. Mobilità e rotazione, però, in tal caso, rispondono, tuttavia, a finalità diverse. La mobilità di personale può favorire il crearsi delle condizioni che rendono possibile la rotazione, specie laddove esistono carenze di organico.

In prospettiva, l'Autorità auspica modifiche legislative che possano consentire la rotazione tra amministrazioni, valorizzando forme aggregative attraverso convenzioni fra enti territoriali limitrofi e uniformi (comuni, aziende sanitarie, zone sociali) o unioni di comuni. Al riguardo, l'Autorità si riserva di fare un'apposita segnalazione al Governo e al Parlamento.

7.2.3 Rotazione straordinaria nel caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva

Come già sopra richiamato, l'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001 dispone che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali *«provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva»*[11], senza ulteriori specificazioni. Naturalmente restano ferme le altre misure previste in relazione alle varie forme di responsabilità.

Certamente dalla stessa si desume l'obbligo per l'amministrazione di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Si tratta, quindi, di una misura di carattere eventuale e cautelare tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo.

Per quanto attiene all'ambito soggettivo di applicazione, dal testo normativo sembra evincersi che detta forma di rotazione in quanto applicabile al "personale" sia da intendersi riferibile sia al personale

[10] Cfr. orientamento ANAC in materia di anticorruzione n. 113 del 18 novembre 2014.

[11] L'art. 55-ter, co. 1, d.lgs. 165/2001 dispone, altresì, che il procedimento disciplinare avente *«ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria è proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale»,* fatta salva la sospensione in caso di sussistenza dei presupposti ivi previsti e fatta salva, in ogni caso, *«la possibilità di adottare la sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente».*

dirigenziale, sia non dirigenziale. Ulteriore elemento che avvalora la tesi prospettata deriva dalla lettura sistematica della norma che è collocata nel Capo II, Dirigenza e, pertanto, la rotazione potrebbe essere ipotizzata almeno nei confronti dei dirigenti di seconda fascia, che potrebbero essere fatti ruotare con decisione del direttore generale.

Mentre per il personale non dirigenziale la rotazione si traduce in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio, nel caso di personale dirigenziale, ha modalità applicative differenti comportando la revoca dell'incarico dirigenziale e, se del caso, la riattribuzione di altro incarico.

Per quanto attiene all'ambito oggettivo, e dunque alle fattispecie di illecito che l'amministrazione è chiamata a tenere in conto ai fini della decisione di far scattare o meno la misura della rotazione straordinaria, vista l'atipicità del contenuto della condotta corruttiva indicata dalla norma e, in attesa di chiarimenti da parte del legislatore, si riterrebbe di poter considerare potenzialmente integranti le condotte corruttive anche i reati contro la Pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I *«Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione»*, nonché quelli indicati nel d.lgs. 31 dicembre 2012 , n. 235[12]. Oltre ai citati riferimenti, più in generale, l'amministrazione potrà porre a fondamento della decisione di far ruotare il personale la riconduzione del comportamento posto in essere a condotta di natura corruttiva e dunque potranno conseguentemente essere considerate anche altre fattispecie di reato.

In ogni caso, l'elemento di particolare rilevanza da considerare ai fini dell'applicazione della norma, è quello della motivazione adeguata del provvedimento con cui viene disposto lo spostamento.

Si evidenzia, infine, che il Presidente dell'ANAC è destinatario delle informative del pubblico ministero quando esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale, ai sensi dell'art. 129, co. 3, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al d.lgs. 28 luglio 1989 n. 271, come modificato dalla legge 27 maggio 2015 n. 69. In tal modo l'Autorità, informata dell'esistenza di fatti corruttivi, potrà esercitare i poteri previsti ai sensi dell'art. 1, co. 3, l. 190/2012, chiedendo all'amministrazione pubblica coinvolta nel processo penale l'attuazione della misura della rotazione.

7.3 Verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità

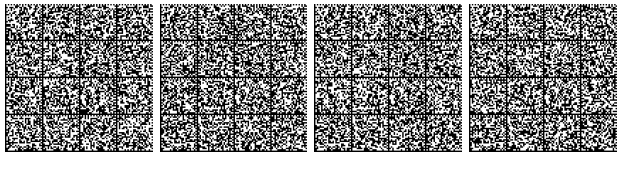
Tra le misure da programmare nel PTPC vi sono quelle relative alle modalità di attuazione delle disposizioni del d.lgs. 39/2013, con particolare riferimento alle verifiche e ai controlli dell'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi.

L'Autorità si è più volta pronunciata su tale materia e sta adottando linee guida relative al ruolo e funzioni del RPCT nel procedimento di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità, cui si rinvia.

7.4 Revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici

La costituzione di enti di diritto privato (società, associazioni, fondazioni) partecipate o controllate da pubbliche amministrazioni è un fenomeno molto esteso, che negli ultimi tempi è stato oggetto di attenzione da parte del legislatore, sia sotto il profilo della moltiplicazione della spesa pubblica (*spending review*), sia sotto il profilo dell'inefficienza della gestione.

[12] Norma che, oltre ai citati reati, ricomprende un numero molto rilevante di gravi delitti, tra cui l'associazione mafiosa, quella finalizzata al traffico di stupefacenti o di armi, i reati associativi finalizzati al compimento di delitti anche tentati contro la fede pubblica, contro la libertà individuale.



Il fenomeno comprende la costituzione di soggetti o totalmente partecipati dall'amministrazione, ovvero controllati per via di una partecipazione maggioritaria al capitale sociale, ovvero solo partecipati in via minoritaria. In totale, secondo la relazione ISTAT 2015, si tratterebbe di 7.757 enti.

A tali soggetti vengono sempre più spesso affidate, con procedure diverse, che vanno dall'affidamento diretto, anche previa procedura comparativa per la scelta del socio privato, fino all'affidamento in applicazione del codice dei contratti pubblici, attività di pubblico interesse, che possono consistere: a) nello svolgimento di vere e proprie funzioni pubbliche; b) nell'erogazione, a favore dell'amministrazione affidante, di attività strumentali (circa 3.000 società strumentali, sempre secondo la stessa fonte); c) nell'erogazione, a favore delle collettività di cittadini, di servizi pubblici (nella duplice accezione, di derivazione comunitaria, di "servizi di interesse generale" e di "servizi di interesse economico generale" (circa 1.700 società).

Molti di questi soggetti hanno caratteri, quanto al numero di addetti o al valore della produzione, del tutto inadeguati al perseguimento dei fini istituzionali, ovvero svolgono attività di pubblico interesse che si sovrappongono a quelle svolte dalle pubbliche amministrazioni.

Per questi motivi il legislatore si è posto l'obiettivo di rivedere l'intera politica di costituzione di tali enti di diritto privato, al fine di evitare di costituire nel futuro enti destinati allo spreco di risorse pubbliche e di ridurre in modo consistente la partecipazione pubblica in tali soggetti, anche attraverso la soppressione di enti e attraverso processi di "reinternalizzazione" (cioè di riconduzione di compiti alla competenza di uffici delle stesse amministrazioni) delle attività di pubblico interesse.

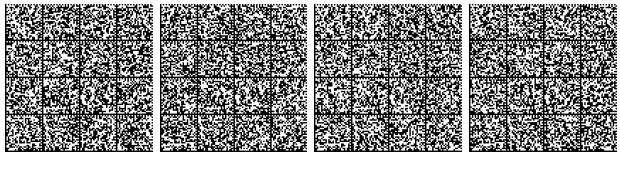
In questa prospettiva si è posta la l. 124/2015, in particolare all'art. 18, nel delegare il Governo alla adozione di un decreto legislativo, vero e proprio Testo Unico, *«per il riordino della disciplina in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche»*.

In attuazione della delega il Governo ha adottato in via preliminare, il 20 gennaio 2016, uno schema di decreto, cui si è fatto riferimento nei precedenti paragrafi in merito alla definizione delle società controllate, partecipate e quotate, che ha a oggetto *«la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta»*. La nuova disciplina riguarda, quindi, gli enti in forma di società (per azioni o a responsabilità limitata), ma non gli enti in forma associativa e di fondazione (art. 1, co. 4).

La nuova disciplina, al fine di perseguire gli scopi della riconduzione delle partecipazioni al perseguimento dei fini istituzionali dell'amministrazione e del massimo risparmio di risorse pubbliche, detta regole più stringenti sulle procedure di scelta quanto alla costituzione di nuove società o al mantenimento di partecipazioni in atto, che devono essere oggetto di "analitica motivazione" (art. 5) e di una annuale analisi dell'assetto delle società di cui detengono partecipazione, anche attraverso un "piano di riassetto" o di "razionalizzazione" (art. 20).

Sono, poi, dettate norme sulle finalità perseguibili con la partecipazione in società (art. 4), sull'organizzazione e gestione delle società a controllo pubblico, quali l'adozione di contabilità separate per la distinzione tra attività di pubblico interesse e attività "*svolte in regime di economia di mercato*", la valutazione del rischio aziendale, l'adozione di più qualificati strumenti di "*governo societario*" (art. 6), la gestione del personale secondo regole sul reclutamento che avvicinino tali società al regime del lavoro con le pubbliche amministrazioni (art. 19).

Il legislatore persegue, quindi, in materia di società partecipate, un obiettivo di razionalizzazione e di più netta distinzione tra attività di pubblico interesse, che possono giustificare il mantenimento di società in controllo o di partecipazioni minoritarie, e attività economiche di mercato, da lasciare a soggetti privati non partecipati, soprattutto al fine di garantire la libera concorrenza e la riduzione degli sprechi di risorse pubbliche.

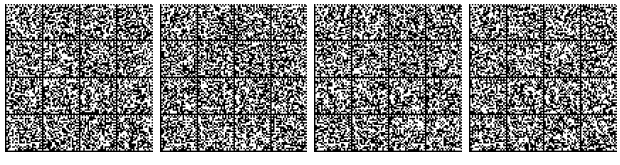


Considerato dal punto di vista della prevenzione della corruzione e della trasparenza il fenomeno qui esaminato (tenendo conto quindi anche degli enti di diritto privato diversi dalle società) presenta specifiche criticità che l'Autorità ha potuto rilevare anche nello svolgimento della sua attività di vigilanza, quali:

a) la minore garanzia di imparzialità di coloro che operano presso gli enti, sia per quanto riguarda gli amministratori sia per quanto riguarda i funzionari, soprattutto quando gli enti siano chiamati a svolgere attività di pubblico interesse di particolare rilievo (si pensi allo svolgimento di funzioni pubbliche affidate, ovvero allo svolgimento di attività strumentali strettamente connesse con le funzioni pubbliche principali dell'amministrazione). Per gli amministratori valgono norme attenuate quanto ai requisiti di nomina e norme solo civilistiche di responsabilità. Per i dipendenti (con qualifica dirigenziale o meno) non viene applicato il principio del pubblico concorso;
b) la maggiore distanza tra l'amministrazione affidante e il soggetto privato affidatario, con maggiori difficoltà nel controllo delle attività di pubblico interesse affidate; il problema è aggravato dal fatto che in molti casi l'esternalizzazione delle attività è motivata proprio dall'assenza, nell'amministrazione, di competenze professionali adeguate; in questi casi l'attività è svolta dall'ente privato e l'amministrazione si può trovare nella difficoltà di controllarne l'operato perché non è nelle condizioni di costituire adeguati uffici allo scopo;
c) il moltiplicarsi di situazioni di conflitto di interessi in capo ad amministratori che siano titolari anche di interessi in altre società e enti di diritto privato;
d) la maggiore esposizione delle attività di pubblico interesse affidate agli enti privati alle pressioni di interessi particolari, spesso dovuta al fatto obiettivo dello svolgimento di compiti rilevanti connessi all'esercizio di funzioni pubbliche (si pensi ad attività istruttorie svolte a favore degli uffici dell'amministrazioni) senza le garanzie di imparzialità e di partecipazione della legge sul procedimento amministrativo.

Nella prospettiva della prevenzione della corruzione, pertanto, il presente PNA ritiene di indicare alle amministrazioni pubbliche, titolari di partecipazioni, soprattutto di controllo, in enti di diritto privato, ivi comprese quindi le associazioni e le fondazioni, una serie di misure, coerenti con il processo di revisione delle partecipazioni avviato con il testo unico di attuazione dell'art. 18 della l. 124/2015, ma mirate in modo specifico alla maggiore imparzialità e alla trasparenza, con particolare riguardo per le attività di pubblico interesse affidate agli enti partecipati.

- È opportuno che le amministrazioni considerino i profili della prevenzione della corruzione tra quelli da tenere in conto nei piani di riassetto e razionalizzazione delle partecipazioni. In questa prospettiva le amministrazioni valutano, ai fini dell'analitica motivazione per la costituzione di nuovi enti o del mantenimento di partecipazione in essere, se la forma privatistica sia adeguata alla garanzia dell'imparzialità e della trasparenza delle funzioni affidate, considerando, a tal fine, ipotesi di "reinternalizzazione" dei compiti affidati.
- Le amministrazioni valutano se sia necessario limitare l'esternalizzazione dei compiti di interesse pubblico. Ciò vale in particolare con riferimento alle attività strumentali; le amministrazioni dovrebbero vigilare perché siano affidate agli enti privati partecipati le sole attività strumentali più "lontane" dal diretto svolgimento di funzioni amministrative. Ad esempio, se possono essere utilmente esternalizzate attività di manutenzione o di pulizia, maggiore attenzione dovrebbe porsi per attività quali lo svolgimento di accertamenti istruttori relativi a procedimenti amministrativi o le stesse attività di informatizzazione di procedure amministrative.
- Laddove si ritenga utile costituire una società mista secondo la vigente normativa in materia, le amministrazioni individuano il socio privato con procedure concorrenziali, vigilando attentamente sul possesso, da parte dei privati concorrenti, di requisiti non solo economici e professionali, ma anche di quelli attinenti la moralità e onorabilità.



- Le amministrazioni sottopongono gli enti partecipati a più stringenti e frequenti controlli sugli assetti societari e sullo svolgimento delle attività di pubblico interesse affidate. In particolare, occorre avere riguardo alle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, alle procedure di espropriazione di pubblico interesse, all'erogazione di servizi di interesse generale e di interesse economico generale. L'esternalizzazione può, infatti, giustificarsi in termini di maggiore efficienza, efficacia e economicità, ma non in termini di attenuazione delle garanzie di imparzialità. Nella valutazione di scelte organizzative tra esternalizzazione o reinternalizzazione va considerato anche il profilo della capacità dell'amministrazione di svolgere adeguati controlli.
- Sempre qualora si ritenga di mantenere in vita enti di diritto privato a controllo pubblico destinati allo svolgimento di attività di pubblico interesse, le amministrazioni promuovono negli statuti di questi enti, la separazione, anche dal punto di vista organizzativo, di tali attività da quelle svolte in regime di concorrenza e di mercato. Qualora la separazione organizzativa sia complessa, è necessario adottare il criterio della separazione contabile tra le due tipologie di attività.
- Occorre promuovere l'introduzione negli enti di diritto privato a controllo pubblico (così come definiti dal testo unico attuativo dell'art. 18 della l. 124/2015), quanto alla disciplina del personale, di regole che avvicinino tale personale a quello delle pubbliche amministrazioni, ai fini della garanzia dell'imparzialità. Ciò comporta, nel rispetto dei principi richiamati dall'art. 19, co. 3, dello schema di testo unico, l'adozione di procedure concorsuali per il reclutamento, sottratte alla diretta scelta degli amministratori degli enti, nonché procedure di affidamento di incarichi equivalenti agli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni che diano analoghe garanzie di imparzialità, soprattutto qualora tali incarichi siano relativi ad uffici cui sono affidate le attività di pubblico interesse (nella misura in cui è stato possibile separare organizzativamente tali uffici). Comporta altresì il riconoscimento in capo ai responsabili di tali uffici (comunque delle attività di pubblico interesse) di garanzie di autonomia gestionale comparabili con quelle riconosciute ai dirigenti delle pubbliche amministrazioni. Comporta, poi, l'applicazione a questo personale delle regole sulla trasparenza secondo quanto previsto dal d.lgs. 33/2013.

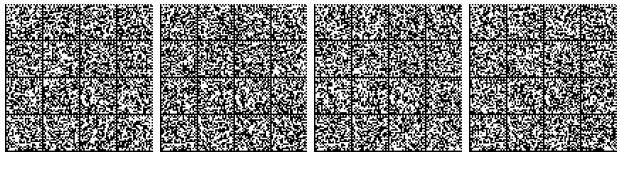
Le amministrazioni promuovono, infine, l'applicazione al personale degli enti a controllo pubblico dei codici di comportamento, vigilando anche sugli effetti giuridici, in termini di responsabilità disciplinare, della violazione dei doveri previsti nei codici, in piena analogia con quanto è disposto per il personale delle pubbliche amministrazioni.

7.5 *Whistleblowing*

La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti è stata introdotta nel nostro ordinamento quale misura di prevenzione della corruzione, imponendo peraltro alle amministrazioni di individuare una procedura finalizzata a garantire tale tutela e a stimolare le segnalazioni da parte del dipendente. Quale misura di prevenzione della corruzione, il *whistleblowing* deve trovare posto e disciplina in ogni PTPC. A tal proposito è visto con favore da parte di questa Autorità l'inserimento di misure che vadano nella prospettiva di riforma dell'istituto di seguito elencate.

Per colmare le lacune della norma e indirizzare le amministrazioni nell'utilizzo di tale strumento di prevenzione della corruzione l'Autorità ha adottato la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 *«Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti»* da ritenersi integralmente qui recepita.

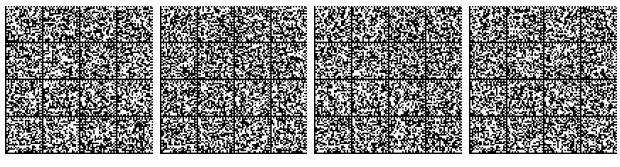
Si sottolinea la necessità che la segnalazione, ovvero la denuncia, sia "in buona fede": la segnalazione è effettuata nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione; l'istituto, quindi, non deve essere utilizzato per esigenze individuali, ma finalizzato a promuovere l'etica e l'integrità nella pubblica amministrazione.



Particolare attenzione deve essere posta dai vertici dell'amministrazione e dal RPCT affinché non si radichino, in conseguenza dell'attività svolta dal RPCT, comportamenti discriminatori.

Si richiamano, infine, le pubbliche amministrazioni al rispetto dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 e, in particolar modo, si evidenzia che non vi è una gerarchia fra i canali di segnalazioni previsti dal legislatore, non dovendosi, quindi, sanzionare (disciplinarmente) il dipendente che non si rivolge all'interno della propria amministrazione per denunciare situazioni di *maladministration*.

Si ricorda che l'Autorità si sta dotando di una piattaforma *Open Source* basata su componenti tecnologiche stabili e ampiamente diffuse: si tratta di un sistema in grado di garantire, attraverso l'utilizzazione di tecnologie di crittografia moderne e standard, la tutela della confidenzialità dei questionari e degli allegati, nonché la riservatezza dell'identità dei segnalanti. La piattaforma sarà messa a disposizione delle amministrazioni, consentendo così da parte di ciascuna di esse un risparmio di risorse umane e finanziarie nel dotarsi della tecnologia necessaria per adempiere al disposto normativo.



PARTE SPECIALE - APPROFONDIMENTI

I - PICCOLI COMUNI

Premessa

Le indicazioni fornite in questo approfondimento del PNA sono rivolte ai piccoli comuni, enti locali di dimensioni organizzative ridotte, che, anche dall'esame dei PTPC dall'Autorità, presentano difficoltà nell'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza, spesso a causa dell'esiguità di risorse umane e finanziarie a disposizione. Lo stesso legislatore, nella novellata disciplina in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, ha rivolto particolare attenzione a tali enti al fine di agevolare l'applicazione della normativa, individuando modalità organizzative e attuative semplificate.

1. I "piccoli comuni" nella normativa di prevenzione della corruzione

Per delimitare l'ambito di applicazione delle indicazioni relative ai piccoli comuni, occorre identificare un criterio idoneo ad assicurare chiarezza nell'applicazione della disciplina in tema di prevenzione della corruzione. Si ritiene che tale criterio possa essere rappresentato dal numero di abitanti, facendo rientrare nel novero dei piccoli comuni quelli con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

Tale criterio riprende quello utilizzato dagli artt. 71 e 73 del decreto legislativo 8 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali, di seguito TUEL) per disciplinare i differenti sistemi elettorali vigenti negli enti locali. Esso distingue i comuni in due categorie a seconda che il numero di abitanti sia inferiore o superiore a 15.000 riconoscendo, per quelli rientranti nella prima categoria, rilevanti semplificazioni.

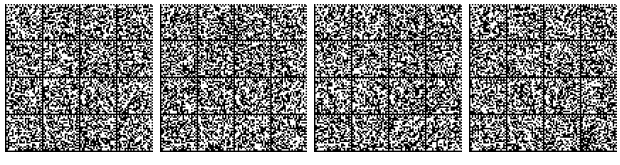
L'Autorità, inoltre, ha tenuto conto di quanto previsto nell'art. 3, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, che dispone che *«L'Autorità nazionale anticorruzione può, con il Piano Nazionale Anticorruzione, nel rispetto delle disposizioni del presente decreto, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali».*

È stata altresì seguita un'indicazione di fondo sul favore per forme associative al fine della predisposizione dei PTPC espressa nell'art. 1, co. 6, della l. 190/2012, come sostituito dal d.lgs. 97/2016, secondo cui *«i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione».*

2. Valutazione dei PTPC dei piccoli comuni

Dall'analisi del campione di PTPC 2016 di piccoli comuni[13] svolta dall'Autorità si è rafforzata la convinzione della necessità di interventi di semplificazione dell'attuazione della normativa per gli enti di piccoli dimensioni, in una logica di ausilio e sostegno e non derogatoria della normativa. Ciò al fine di fornire ai piccoli comuni un supporto per evitare che le attività di individuazione e attuazione delle misure organizzative di prevenzione della corruzione siano intese come un mero adempimento burocratico, piuttosto che come un processo costante e sinergico finalizzato alla ricerca di maggiore funzionalità e - di conseguenza - alla prevenzione di fenomeni di *maladministration*.

[13] Il campione analizzato è costituito da 39 comuni minori o uguali a 5.000 abitanti; 21 con popolazione tra i 5.000 fino a 15.000; 3 unioni di comuni.



Gli esiti della valutazione hanno evidenziato in particolare, rispetto a quanto già riportato nel § 2 della parte generale, le seguenti criticità:

- difficoltà di individuare eventi rischiosi e di effettuare la gestione del rischio;
- carente analisi del contesto esterno ed interno in oltre la metà dei PTPC analizzati e la quasi totale assenza di un sistema di monitoraggio sull'implementazione del PTPC;
- genericità delle misure individuate, presentate per lo più in forma di elenco e prevalentemente limitate a quelle relative alla formazione, al *whistleblowing* e al codice di comportamento;
- insufficienti o generiche indicazioni delle prerogative attribuite al RPCT per lo svolgimento dei propri compiti.

3. Prevenzione della corruzione nelle forme associative tra enti locali

Alla luce delle valutazioni riportate sopra, si ritiene che l'esigua dimensione organizzativa, la proiezione esclusivamente locale delle scelte amministrative e la conseguente frammentazione della strategia di contrasto alla corruzione tra le molteplici realtà locali rappresentino gravi ostacoli a un efficace contrasto alla corruzione.

Le indicazioni che seguono, pertanto, sono principalmente indirizzate a favorire forme di aggregazione tra i comuni che consentano, da un lato, di garantire idoneità di risorse e mezzi e dall'altro di assicurare una risposta alla corruzione non solo locale ma più propriamente territoriale e unitaria.

A questo scopo, alcune delle semplificazioni e degli adattamenti proposti si rivolgono esclusivamente ai comuni che abbiano deciso di operare in forma associata, mediante le unioni di comuni, le convenzioni e gli accordi, come previsto dall'art. 41, co. 1, lett. e) del d.lgs. 97/2016. Altre semplificazioni, di carattere generale, destinate tanto alle unioni e alle convenzioni quanto ai singoli comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, sono invece analizzate nel § 4.

Il *favor* per l'associazione delle funzioni sembra in linea con l'attuale processo legislativo di riorganizzazione degli enti locali di piccole dimensioni. Ci si riferisce, in particolare, a quanto previsto dall'art. 14, co. 31 ter, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122) *«Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»* che introduce, per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, l'obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali tramite unione o convenzione da attuare, a seguito di proroghe successive, entro il 31 dicembre 2016.

Con riferimento al tema delle funzioni fondamentali, si ritiene opportuno precisare fin da ora che, ad avviso dell'Autorità, le attività in tema di anticorruzione e trasparenza, per le implicazioni gestionali e operative che comportano, dovrebbero essere considerate all'interno della funzione di organizzazione generale dell'amministrazione, a sua volta annoverata tra quelle fondamentali dall'art. 14, co. 27, del già citato d.l. 78/2010.

In base alle considerazioni esposte, si ritiene di dover far leva sul ricorso a unioni di comuni e a convenzioni, oltre che ad accordi, come previsto dal d.lgs. 97/2016, per stabilire modalità operative semplificate, sia per la predisposizione del PTPC sia per la nomina del RPCT.

Si precisa che l'applicabilità delle indicazioni del presente paragrafo prescinde dal numero complessivo di abitanti dei comuni che fanno parte dell'unione o della convenzione. Il ricordato *favor* del legislatore verso le forme di esercizio associato delle funzioni fondamentali comporta che le semplificazioni qui proposte riguardino forme associative tra piccoli comuni, ma anche forme associative tra piccoli comuni e comuni medio-grandi, con le quali si raggiungono dimensioni organizzative dell'amministrazione comunale più adeguate, tanto in termini di funzionalità generale quanto in termini di prevenzione della corruzione.



3.1 Unioni di comuni

Dall'esame condotto sui PTPC è emerso che le unioni di comuni istituite ai sensi dell'art. 32 del TUEL (enti locali con autonoma personalità giuridica di diritto pubblico rispetto ai comuni aggregati[14]), hanno già svolto un ruolo di coordinamento nell'azione di prevenzione della corruzione.

In alcuni casi le unioni, infatti, non solo hanno approvato un proprio PTPC con riferimento alle funzioni trasferite dai comuni aderenti e per le relative aree di rischio ma hanno, al contempo, coordinato la formazione finalizzata alla stesura dei PTPC dei singoli comuni, essendo questi ultimi, comunque, obbligati ad adottare un Piano con riferimento alle funzioni non trasferite. Il coordinamento nell'elaborazione dei PTPC ha consentito di semplificare l'attività dei singoli comuni coinvolti mediante la condivisione del processo di individuazione delle aree di rischio e dei criteri di valutazione dello stesso, ma soprattutto attraverso l'analisi del contesto esterno che ha considerato l'intero territorio dell'unione.

Di seguito sono indicati gli adattamenti della disciplina in tema di prevenzione della corruzione sia con riferimento alla predisposizione, adozione e attuazione del PTPC, sia con riferimento alla nomina e alle funzioni del RPCT. Le indicazioni che seguono trovano applicazione:

- per le unioni istituite per l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali;
- per le unioni istituite per l'esercizio associato facoltativo di specifiche funzioni.

3.1.1 Il Piano triennale di prevenzione della corruzione

In caso di unione di comuni, si può prevedere la predisposizione di un unico PTPC distinguendo, in applicazione del criterio dell'esercizio della funzione, a seconda se ci si riferisca a:

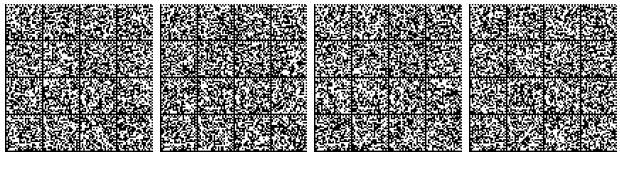
- funzioni svolte direttamente dall'unione;
- funzioni rimaste in capo ai singoli comuni.

Rientrano tra le competenze dell'unione la predisposizione, l'adozione e l'attuazione del PTPC e delle misure organizzative in esso contenute, relativamente alle funzioni trasferite all'unione. Ciò in coerenza con il principio secondo cui spetta all'ente che svolge direttamente le funzioni la mappatura dei processi, l'individuazione delle aree di rischio e la programmazione delle misure di prevenzione a esse riferite.

Con riferimento alle altre funzioni, che restano in capo ai singoli comuni in quanto non svolte in forma associata:

- qualora lo statuto dell'unione preveda l'associazione della funzione di prevenzione della corruzione, da sola o a seguito dell'associazione della funzione fondamentale di *«organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo»*, a seguito di un idoneo coordinamento, l'unico PTPC dell'unione può contenere anche le misure relative alle funzioni non associate, svolte autonomamente dai singoli comuni. Qualora si opti per questa modalità operativa semplificata, resta ferma la responsabilità diretta per l'attuazione delle misure di prevenzione in capo ai singoli comuni e, in particolare, ai soggetti incaricati dell'attuazione;
- in alternativa, ciascun ente può continuare a predisporre il proprio PTPC, mutuando o rinviando al PTPC dell'unione per quelle parti del PTPC comuni all'unione, con particolare riferimento all'analisi del contesto esterno.

[14] Con la sentenza 26 marzo 2015 n. 50, la Corte costituzionale ha affermato che le unioni di comuni*, «risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza»* non costituiscono, al di là dell'impropria definizione sub co. 4 dell'art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune; le stesse, pertanto, rientrano, nell'area di competenza statale sub art. 117, co. 2, lett. p) della Costituzione, e non sono, di conseguenza, attratte nell'ambito di competenza residuale di cui al co. 4 dello stesso art. 117.



3.1.2 Responsabile della prevenzione della corruzione

La legge 7 aprile 2014, n. 56 *«Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni»*, all'art. 1, co. 110, prevede che alcune attività possano essere svolte dalle unioni di comuni in forma associata anche per i comuni che le costituiscono, con particolare riferimento alle funzioni di responsabile anticorruzione, svolte da un funzionario nominato dal presidente dell'unione tra i funzionari dell'unione e dei comuni che la compongono. Nella stessa direzione si muove la l. 190/2012, art. 1, co. 7, come sostituito dal d.lgs. 97/2016, che prevede che nelle unioni di comuni può essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Le funzioni di RPCT dell'unione sono pertanto attribuite dal Presidente della Giunta al segretario comunale dell'unione o di uno dei comuni aderenti o a un dirigente apicale, salvo espresse e motivate eccezioni, in coerenza con quanto previsto all'art.1, co. 7, della l. 190/2012, come modificato dal d.lgs. 97/2016. In alternativa, laddove ricorrano valide ragioni, da indicare analiticamente nel provvedimento di nomina, l'incarico può essere assegnato ad altro funzionario dell'unione o dei comuni aderenti, identificato con figure dirigenziali, o titolari di posizione organizzativa. In ogni caso non può trattarsi di un soggetto esterno all'amministrazione, cioè esterno a uno dei comuni facenti parte dell'unione[15].

- Qualora i comuni abbiano associato anche la funzione di prevenzione della corruzione, attribuendo all'unione la competenza a redigere un unico PTPC anche per le funzioni non trasferite, il RPCT dell'unione svolge le proprie funzioni anche per i comuni associati. In questo caso, tuttavia, data la difficoltà di assicurare un capillare controllo anche all'interno di questi ultimi, per le funzioni non trasferite all'unione occorre che ciascun comune nomini al proprio interno un referente chiamato a verificare, dandone conto al RPCT, l'effettiva attuazione delle misure nel proprio ente, a proporre l'adozione di possibili ulteriori o diverse misure, ad assicurare un costante flusso informativo nei confronti del RPCT. Come già precisato (Aggiornamento 2015 al PNA, parte generale, § 4.2) i referenti svolgono attività informativa nei confronti del RPCT affinché questi abbia elementi e riscontri sia per la formazione e il monitoraggio del PTPC sia sull'attuazione delle misure.

  In questa prospettiva, al fine di rafforzare le possibilità di intervento del RPCT e garantire autonomia ed effettività dell'incarico mediante espressa previsione statutaria, è necessario attribuire al RPCT dell'unione:

  - responsabilità di proporre e sovrintendere all'attuazione del PTPC unico;
  - poteri di coordinamento anche all'interno dei comuni, avvalendosi dei referenti nominati e dei soggetti che svolgono funzioni dirigenziali. I poteri di coordinamento è necessario contemplino, tra l'altro, la possibilità di organizzare al meglio i flussi informativi tra gli uffici degli enti aderenti, referenti e RPCT;
  - poteri di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione. I poteri di vigilanza comprendono, tra l'altro, la possibilità di approntare sistemi di verifica e controllo dell'efficace attuazione delle misure con la necessaria collaborazione dei soggetti che svolgono funzioni dirigenziali e in generale dei dipendenti dei comuni aderenti all'unione;
  - adeguati poteri di interlocuzione con i referenti, con gli altri funzionari e con gli organi di controllo dei comuni coinvolti e conseguente previsione di doveri professionali dei dirigenti e dei referenti di rispondere al RPCT.
    In questa ottica è opportuno sottolineare il ruolo di coordinamento generale del RPCT a fronte di precise responsabilità di attuazione delle misure che spettano ai soggetti che, in ciascun comune, svolgono ruoli di responsabilità tecnico amministrativa (dirigenti, titolari di posizione organizzativa, funzionari).

- Qualora gli enti facenti parte dell'unione non abbiano associato anche la funzione di prevenzione della corruzione e continuino a redigere autonomi PTPC per le funzioni non

[15] Si rinvia, in merito, alla FAQ 3.3 ANAC in materia di anticorruzione.

trasferite, ciascuno di essi è tenuto a nominare il proprio RPCT. Questi svolge la funzione di referente del RPCT dell'unione per le funzioni ad essa attribuite garantendo, in particolare, la regolare corrispondenza dei flussi informativi.

Sia che i comuni abbiano deciso di avvalersi della facoltà di redigere un solo PTPC, associando la funzione di prevenzione della corruzione (da sola o tramite l'associazione dell'*«organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo»*) sia che adottino Piani separati per le funzioni non trasferite, può essere, comunque, opportuno attribuire al RPCT dell'unione un ruolo di coordinamento nei riguardi di tutti gli enti e soggetti coinvolti nell'azione di prevenzione della corruzione che può riguardare, in particolare:

- la formazione del personale di tutti i comuni dell'unione;
- l'analisi del contesto esterno per la predisposizione dei PTPC. Essa potrà svilupparsi in modo unitario considerando come riferimento l'intero territorio dell'unione ed essere svolta anche con il supporto tecnico e informativo della Prefettura competente, oltre che della provincia, in quanto ente territoriale di area vasta che esercita funzioni di assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, ai sensi dell'art.1, commi 85, lett. d), e 88, l. 56/2014. Nel caso di comuni ricadenti in città metropolitane, tali enti potranno fornire il necessario ausilio con riguardo alla costituzione di "zone omogenee" previste dalla l. 56/2014, art. 1, co. 11, lett. c). In merito si rinvia all'approfondimento II sulle città metropolitane, § 2.3.

3.2 Convenzioni di Comuni

La convenzione ai sensi dell'art. 30 del TUEL – l'altra modalità operativa indicata dalla disciplina sulle gestione aggregate obbligatorie – è attualmente la forma associativa più diffusa tra i comuni, trattandosi di quella certamente più flessibile, anche se l'ordinamento sembra manifestare un minor favore verso questo modello rispetto a quello dell'unione.

Anche per le convenzioni sono di seguito individuati alcuni possibili adattamenti della disciplina in tema di prevenzione della corruzione, con particolare riferimento al PTPC e al ruolo del RPCT.

3.2.1 Piano triennale di prevenzione della corruzione

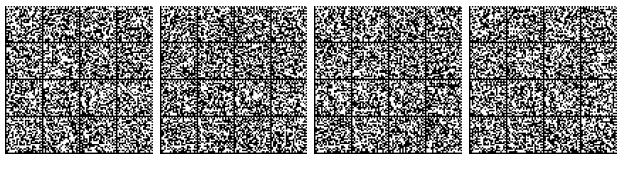
Per i PTPC dei comuni che abbiano stipulato una convenzione ai sensi dell'art. 30 del TUEL occorre distinguere le funzioni associate dalle funzioni che i comuni convenzionati continuano a svolgere autonomamente.

Con riferimento alle funzioni associate, è il comune capofila (o l'ufficio appositamente istituito) a dover elaborare la parte di Piano concernente tali funzioni, programmando, nel proprio PTPC, le misure di prevenzione, le modalità di attuazione, i tempi e i soggetti responsabili. Per assicurare il necessario coordinamento con gli altri comuni, occorre che questi ultimi, all'interno dei propri PTPC, recepiscano la mappatura dei processi relativi a dette funzioni.

Con riferimento alle funzioni non associate, ciascun comune che aderisce alla convenzione deve redigere il proprio PTPC.

A differenza di quanto previsto per le unioni, non si ritiene ammissibile per le convenzioni la possibilità di redigere un solo PTPC, anche quando i comuni abbiano associato la funzione di prevenzione della corruzione o quando alla convenzione sia demandata la funzione fondamentale di *«organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo»*. A differenza dell'unione, infatti, la convenzione non dà vita a un nuovo ente locale, dotato di una propria organizzazione e di propri organi e rappresenta una forma meno stabile di cooperazione.

In ogni caso, sia per le funzioni associate sia per tutte le altre è opportuno assicurare un necessario coordinamento delle attività legate alla gestione del rischio di corruzione. Il coordinamento fra i comuni convenzionati - come per le unioni - può riguardare:



- iniziative per la formazione in materia di anticorruzione;
- elaborazione di documenti condivisi per la predisposizione dei rispettivi PTPC, in particolare per l'analisi del contesto esterno e per le misure di prevenzione relative alle funzioni aggregate.

La previsione di queste forme di coordinamento nonché l'attribuzione al RPCT del comune capofila dei necessari poteri di organizzazione e gestione delle conseguenti iniziative e dei flussi informativi sono disciplinate nelle convenzioni con le quali si delibera l'associazione delle funzioni.

Ulteriore ipotesi configurabile per i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è quella della stipula di una convenzione ex art. 30 del TUEL o di un accordo ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (art. 1, co. 6, l. 190/2012, come modificato dal d.lgs. 97/2016), unicamente allo scopo di definire in comune i PTPC di ogni singolo ente.

Il coordinamento nella definizione in comune del PTPC consente di semplificare l'attività dei singoli comuni coinvolti, attraverso la condivisione delle attività di formazione, dell'analisi del contesto esterno, del processo di individuazione delle aree di rischio e dei criteri di valutazione delle stesse. Resta fermo che ciascun comune che aderisce alla convenzione o all'accordo, sulla base dei documenti e delle attività condivise, adotta il proprio PTPC e nomina il proprio RPCT.

3.2.2. Responsabile della prevenzione della corruzione

In virtù delle considerazioni sopra espresse, i comuni aderenti alla convenzione nominano ciascuno un proprio RPCT anche qualora, tramite la convenzione, decidano di aggregare la funzione di prevenzione della corruzione, o quella di «organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo».

I compiti di coordinamento possono essere svolti nelle forme ritenute più adeguate, in base all'assetto prescelto per la gestione associata delle funzioni prevedendo, mediante espressa disciplina della convenzione:

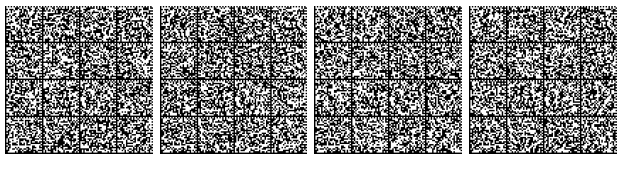
- ove sia stato indicato un comune capofila, che il RPCT di questo ente possa espletare le funzioni di coordinamento;
- ove la convenzione preveda l'istituzione di un ufficio comune per l'esercizio delle funzioni aggregate, che uno dei RPCT - scelto tra quelli dei comuni convenzionati - svolga le descritte funzioni di coordinamento.

Il coordinamento delle attività finalizzate alla predisposizione dei PTPC nell'ambito della convenzione può essere esteso anche alle funzioni che restano di competenza dei singoli comuni; ciò, al fine di garantire anche per queste parti dei rispettivi Piani l'applicazione di criteri omogenei per la mappatura dei procedimenti, l'individuazione delle aree di rischio e delle misure di prevenzione. Resta ferma sia la responsabilità diretta dei RPCT di ogni comune in ordine alla predisposizione del PTPC dell'ente locale, sia quella dei dirigenti per l'attuazione delle misure di prevenzione previste.

4. Altre semplificazioni per i piccoli comuni

L'ANAC si riserva di elaborare indicazioni volte ad agevolare il processo di gestione del rischio di corruzione nei piccoli comuni in cui la scarsità di risorse non consente di implementare, in tempi brevi, un adeguato processo valutativo.

In ogni caso, per i dati relativi al contesto esterno e una prima analisi degli stessi, i piccoli comuni possono avvalersi del supporto tecnico e informativo delle Prefetture. Resta ferma la responsabilità di ogni ente di contestualizzare l'analisi anche rispetto a dati in proprio possesso. Come anche indicato nell'approfondimento II dedicato alle città metropolitane, cui si rinvia, le "zone omogenee" delle città metropolitane possono rappresentare un utile riferimento per i comuni del territorio ai fini dell'analisi



del contesto esterno e della predisposizione del PTPC. Analogamente, le province possono fornire un supporto agli enti locali che ricadono nel relativo ambito territoriale, come precisato al § 3.1.

Una specifica misura di semplificazione è stata introdotta dall'art. 6, co. 6, del decreto del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015 *«Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione»* secondo cui gli enti locali con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti possono individuare un unico soggetto quale "gestore comune" delle segnalazioni di operazioni sospette. Nel rinviare alla parte generale § 5.2, si ricorda che gli enti possono decidere di attribuire tale incarico al RPCT che, in questo caso, può coincidere con il RPCT dell'unione di comuni o, comunque, in un RPCT dei comuni che abbiano deciso di stipulare una convenzione o un accordo ai sensi dell'art. 15 della l. 241/1990.

Particolari modalità semplificate per l'attuazione degli obblighi di trasparenza da parte dei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, previste nell'art. 3, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, saranno oggetto di specifiche Linee guida dell'Autorità.

Ai fini della semplificazione si rammenta, comunque, la possibilità di assolvere l'obbligo di pubblicazione anche mediante un link ad altro sito istituzionale ove i dati e le informazioni siano già pubblicati.

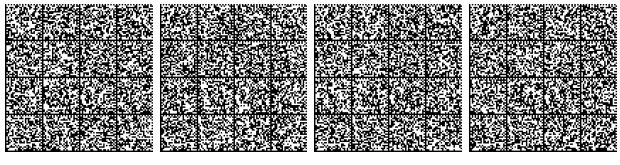
5. Coordinamento fra gli strumenti di programmazione

La legge 190/2012, prevede che *«l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione»* (art. 1, co. 8, come sostituito dal d.lgs. 97/2016). Si ribadisce, pertanto, come anche già evidenziato nel § 5.1 della parte generale, la necessità che il PTPC contenga gli obiettivi strategici in materia di prevenzione e di trasparenza fissati dagli organi di indirizzo.

Tali obiettivi devono altresì essere coordinati con quelli previsti in altri documenti di programmazione strategico-gestionale adottati dai comuni ivi inclusi, quindi, piano della performance e documento unico di programmazione (di seguito DUP). Quest'ultimo, nuovo documento contabile introdotto dal d.lgs. 23 giugno 2011 n. 118, *«Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»* (successivamente integrato con il d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126), è stato adottato dalla generalità degli enti locali a partire dal 2015.

Si propone che tra gli obiettivi strategici e operativi di tale strumento, una volta entrato a regime, vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPC al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti. In prospettiva, più che un coordinamento *ex post* tra i documenti esistenti, che comunque costituisce un obiettivo minimale, maggiore efficacia potrà ottenersi dall'integrazione *ex ante* degli strumenti di programmazione.

Nel contesto di un percorso di allineamento temporale tra i due documenti - DUP e PTPC- che richiede un arco temporale maggiore, come prima indicazione operativa in sede di PNA 2016 si propone, dunque, di inserire nel DUP quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di performance.



II - CITTÀ METROPOLITANE

Premessa

La finalità del presente approfondimento è quella di fornire, anche sulla base delle esperienze concrete, indicazioni operative alle città metropolitane per la predisposizione e gestione delle misure di prevenzione della corruzione, definendo altresì competenze e responsabilità nell'adozione dei PTPC.

1. Valutazione dei PTPC delle città metropolitane

L'esame condotto dall'ANAC sui PTPC delle città metropolitane ha evidenziato, nel complesso, un allineamento con gli esiti della valutazione dei PTPC 2016 a livello nazionale come descritti nel §2 della parte generale del presente PNA alla quale si rinvia. Si evidenzia, tuttavia, quale specifico elemento positivo riscontrato nei PTPC delle città metropolitane una buona articolazione delle aree di rischio e delle misure di carattere generale cui non corrisponde, però, un'adeguata mappatura dei processi. Quali principali criticità si evidenziano, invece, l'assenza di partecipazione degli organi di indirizzo politico-amministrativo ai processi di adozione dei PTPC e uno scarso coinvolgimento degli *stakeholders*. Si è altresì rilevato che è stata dedicata grande attenzione alla ricognizione delle fonti normative e del processo di subentro delle città metropolitane alle province, in ragione del contesto plurilaterale nel quale tali enti vengono ad inserirsi, quali organismi intermedi tra la regione e i comuni. Ciò impone di considerare sia la complessità nel riparto delle funzioni, dovuta alla concorrenza tra previsioni statali e regionali, sia l'articolazione delle strutture, tenuto conto della possibile presenza di convenzioni tramite le quali, ai sensi della l. 56/2014, i comuni e le loro unioni possono avvalersi di strutture della città metropolitana per l'esercizio di specifiche attività oppure delegare il predetto esercizio a strutture della città metropolitana e viceversa.

Nel presente PNA sono formulate, pertanto, alcune linee di indirizzo con particolare riferimento a:

- relazione tra città metropolitane e altri enti territoriali (regione, comune capoluogo, comuni del territorio metropolitano) al fine di individuare le aree e i processi da valutare per la gestione del rischio;
- individuazione dell'organo cui compete l'adozione del PTPC;
- individuazione del RPCT della città metropolitana;
- contenuti principali del PTPC;
- obblighi di trasparenza.

2. Rapporto città metropolitane ed enti territoriali (regione, comune capoluogo, comuni del territorio)

2.1 Rapporto tra città metropolitana e regione per identificare le funzioni e i relativi processi da mappare nei PTPC

Come è noto, ai sensi della l. 56/2014 ed alla luce dell'accordo tra governo e regioni dell'11 settembre 2014, le regioni possono attribuire funzioni alle città metropolitane, mediante leggi di riordino delle funzioni delegate o trasferite. Tuttavia, allo stato attuale, mentre sono state approvate le leggi regionali, non risultano complessivamente adottati i conseguenti accordi attuativi volti a disciplinare l'effettiva decorrenza del trasferimento delle funzioni, le modalità operative, l'entità dei beni, delle risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative destinate dalla città metropolitana all'esercizio di ogni singola funzione. Il d.P.C.M. 26 settembre 2014, «*Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali*», prevede

che le amministrazioni interessate (provincia ed ente subentrante) concordino il trasferimento dei beni e delle risorse connesse alle funzioni.

Il rapporto tra città metropolitana e regione di riferimento è stato, pertanto, indagato al fine di enucleare il criterio che possa consentire di individuare, a prescindere dall'incompletezza dei percorsi formali di attribuzioni di deleghe e funzioni, quali siano le funzioni che la città metropolitana deve considerare ai fini della mappatura delle aree a rischio e della predisposizione delle misure di prevenzione della corruzione.

In primo luogo va ribadito che i PTPC delle città metropolitane contengono necessariamente misure di prevenzione della corruzione con riguardo alle funzioni fondamentali specificamente individuate dall'art.1, commi da 44 a 46, della l. 56/2014.

Inoltre, ove l'ente territoriale città metropolitana si ponga in qualità di ente che succede o subentra ad altro ente territoriale (es. province), le misure di prevenzione dovranno riguardare anche le funzioni acquisite a seguito del subentro o trasferimento dei compiti, secondo il criterio indicato con Comunicato del Presidente dell'Autorità del 16 dicembre 2015[16].

Il medesimo criterio può essere richiamato per le funzioni delegate dalle regioni o dalle stesse, viceversa, acquisite a seguito di specifica normativa regionale. Pertanto, le predette funzioni devono ritenersi oggetto della programmazione delle misure di prevenzione della corruzione da parte del soggetto/amministrazione che direttamente le esercita in virtù di delega e/o attribuzione. Per esercizio della funzione deve intendersi l'espletamento della medesima, con conseguente gestione delle relative risorse umane e finanziarie.

L'indicazione del presente PNA è dunque nel senso che, per individuare l'ente territoriale (città metropolitana o regione) cui spetta considerare la funzione e i relativi processi ai fini della predisposizione del PTPC, il criterio da utilizzare è quello dell'esercizio effettivo della funzione anche in virtù di delega e/o attribuzione, criterio che prevale su quello della mera titolarità della medesima.

Per quanto riguarda la data certa di decorrenza del criterio indicato, si considerano esercitate tutte le funzioni svolte in virtù di delega e/o attribuzione alla data del 31 dicembre di ogni anno relativo al triennio considerato nel PTPC, ancorché le medesime siano esercitate per frazione di anno, ossia solo per una parte dell'anno o degli anni considerati nel PTPC, e fermo restando che ove la città metropolitana preveda di cessare l'esercizio della funzione nel corso dell'anno deve farne menzione nel PTPC, indicando la procedura di trasferimento e l'ente subentrante che, ai fini del proprio PTPC considererà la funzione nell'anno successivo. La presenza di tale indicazione nel PTPC è necessaria per circoscrivere e ricondurre il sistema della responsabilità all'effettivo periodo di esercizio della funzione.

Gli enti subentranti (siano essi la regione o viceversa la città metropolitana) devono individuare nei propri PTPC le misure di prevenzione della corruzione relative a dette funzioni dal momento dell'effettivo trasferimento dell'esercizio della funzione. Ciò allo scopo di evitare adempimenti meramente temporanei e agevolare la riorganizzazione in corso.

Nel caso in cui i processi di trasferimento e riallocazione delle funzioni, attualmente in atto, determinassero situazioni, transitorie ma rilevanti, di "esercizio contiguo" delle funzioni gestite dalla città metropolitana e di quelle gestite dalla regione – che si verifica quando il personale, rispettivamente incardinato nei diversi enti, lavora a stretto contatto e/o anche nelle stesse strutture - deve essere dedicata particolare attenzione alle possibili conseguenze dell'interferenza e dei contatti del personale che opera nei diversi uffici, individuando nei PTPC adeguate condizioni organizzative e misure per evitare fenomeni di *maladministration*.

Con riferimento, inoltre, all'aspetto della gestione del personale che, per effetto di distacchi o comandi, dovesse transitare da un ente all'altro, dovrà essere data adeguata evidenza nel PTPC di tali

[16] Cfr. Comunicato del Presidente dell'Autorità del 16 dicembre 2015 *«Riordino degli enti locali ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56 – funzioni delle province – trasferimento - adozione del PTPC 2016-2018».*

passaggi e dei criteri adottati, fermo restando che la mappatura della funzione, cui il personale viene addetto, segue il criterio sopra indicato.

2.2 Rapporto tra città metropolitana e comune capoluogo al fine di favorire forme di coordinamento per la predisposizione dei rispettivi PTPC

Comune capoluogo e città metropolitana si trovano a svolgere funzioni che richiedono un elevato livello di condivisione reciproca che può dare luogo ad accordi tra le due amministrazioni volti al mero coordinamento nello svolgimento delle rispettive funzioni oppure alla costituzione di uffici comuni al fine di garantire un esercizio congiunto. Queste soluzioni organizzative possono esser favorite dall'ampiezza del potere statutario lasciato alle città metropolitane, come risulta dalle disposizioni di cui ai commi 10 e 11 dell'art. 1 della l. 56/2014.

In ordine a quanto sopra evidenziato si forniscono indicazioni volte a favorire la predisposizione coordinata di alcune parti dei PTPC di città metropolitana e comune capoluogo.

In primo luogo possono esser valorizzati gli accordi di cui all'art. 15 della l. 241/1990 o le convenzioni tra enti locali di cui all'art. 30 del TUEL, con i quali comune capoluogo e città metropolitana stabiliscono congiuntamente modalità operative per l'esercizio delle attività comuni. Tali accordi/convenzioni, infatti, possono essere utilizzati per definire insieme mappature di processi condivisi, misure preventive della corruzione nonché modalità di ripartizione delle responsabilità di attuazione. In ogni caso deve essere data evidenza, nei rispettivi PTPC, della presenza di tali accordi o convenzioni e del loro specifico contenuto in materia di anticorruzione.

Le modalità di collaborazione tra citta metropolitana e comune capoluogo potranno essere diverse, comprendendo diversi livelli organizzativi e riguardando decisioni ed attività differenti, in ragione delle diversità territoriali e delle forme di collaborazione prescelte. Pertanto, di volta in volta, le amministrazioni interessate dovranno verificare l'adeguatezza e l'efficacia del modello organizzativo adottato rispetto all'individuazione di attività specifiche legate all'anticorruzione.

In ordine ai contenuti di tali accordi/convenzioni ai fini della predisposizione dei PTPC, è opportuno che i medesimi abbiano ad oggetto, quantomeno, l'analisi del contesto esterno vista la condivisione del medesimo contesto territoriale nonché alcuni aspetti dell'analisi di contesto interno, della mappatura dei processi ed altri aspetti, quali la eventuale condivisione di strutture, personale ed uffici.

2.3 Rapporto tra città metropolitana e piccoli comuni del territorio, per coordinare e semplificare l'attività di elaborazione dei rispettivi PTPC

L'analisi degli statuti di alcune città metropolitane ha evidenziato la previsione di forme di assistenza tecnico amministrativa in generale e in materia di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza in particolare, nei confronti di comuni ed unioni di comuni del territorio.

Con riferimento al predetto livello di interazione, e premesso il ruolo di coordinamento degli strumenti di programmazione e pianificazione che la l. 56/2014 attribuisce alle città metropolitane, il PTPC della città metropolitana potrebbe contenere, sulla base di specifiche modalità organizzative e di coinvolgimento dei RPCT del territorio, elementi di impulso e di indirizzo per i PTPC dei comuni e/o unioni di comuni ricadenti nel territorio di riferimento.

Nel fare ciò, è auspicabile che i PTPC delle città metropolitane forniscano indicazioni adeguate – e dunque se del caso opportunamente differenziate – in relazione ad aree omogenee nelle quali può essere articolato il territorio di riferimento, sulla base degli elementi desunti dalla condivisione metodologica con i RPCT del territorio stesso.



A titolo esemplificativo si fa riferimento alla possibilità che la città metropolitana valorizzi la cooperazione funzionale, promuovendo la costituzione di "zone omogenee", cioè di realtà territoriali integrate e gruppi di comuni con caratteristiche omogenee, con i quali strutturare modalità di confronto, ai fini dell'emersione di esigenze specifiche da considerare nella redazione del PTPC.

In questo modo la città metropolitana può, da un lato, promuovere la redazione congiunta di parti di PTPC dei comuni, ivi compresa la configurazione di misure organizzative di prevenzione della corruzione analoghe, fermo restando che ogni misura è poi effettivamente adottata da ciascun comune, in rapporto alla propria realtà organizzativa. Dall'altro lato, la città metropolitana può fornire supporto ai comuni che per ridotte dimensioni o altri motivi, eventualmente anche legati a profili di inefficienza allo stato non superati, non dovessero associarsi per la redazione del PTPC.

In un contesto così organizzato, l'apporto collaborativo delle città metropolitane nei confronti dei comuni del territorio, specie di quelli di ridotte dimensioni, può tradursi nell'istituzione di un tavolo di confronto e/o una consulta tra i RPCT dei comuni, i responsabili delle aree omogenee e il RPCT della città metropolitana, ovvero loro appositi referenti con il compito di individuare buone pratiche e programmare attività, come, ad esempio:

- analisi congiunta del contesto esterno, anche in raccordo con le Prefetture, al fine di individuare gli elementi di criticità e di omogeneizzare l'analisi e i fattori critici del contesto;
- individuazione delle aree comuni di rischio proprie delle singole amministrazioni, anche per "zone omogenee", sulla base dell'analisi del contesto interno dei singoli PTPC adottati dagli enti, al fine di proporre più efficaci misure di prevenzione (*risk assessment*);
- individuazione e proposta di buone pratiche, non in termini generali, ma di carattere specifico all'esito di un confronto concreto tra le diverse realtà territoriali e la condivisione delle analisi.

Altri interventi possono realizzarsi mediante la gestione congiunta a livello territoriale di alcune misure di carattere generale, quali, ad esempio, la formazione prevista obbligatoriamente in materia di trasparenza e anticorruzione, suddivisa, ad esempio, nei diversi profili (tecnico, amministrativo, operativo, ecc.), anche al fine di valorizzare economie di scala e di garantire un livello di qualità adeguato alla formazione, con risorse finanziarie in proporzione a carico dei rispettivi enti.

Quanto sopra, fermo restando il permanere della responsabilità, ai sensi della l. 190/2012, in capo a ciascun ente e, al proprio interno, in capo ai diversi soggetti che intervengono nella fase di predisposizione, adozione, attuazione e monitoraggio dei PTPC.

3. Individuazione dell'organo di indirizzo che adotta il PTPC

L'art. 1, co. 8 della l. 190/2012, come sostituito dall'art. 41, co. 1, lett. g), del d.lgs. 97/2016, prevede che negli enti locali il PTPC sia adottato dalla Giunta, quindi da un organo esecutivo.

Attesa l'assenza di Giunta nelle città metropolitane, si ritiene che l'adozione del PTPC debba, di norma, prevedere un doppio passaggio: l'approvazione da parte del consiglio metropolitano di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo, rappresentato dal Sindaco metropolitano, resta competente all'adozione finale, salvo diversa previsione statutaria. Al momento questa indicazione è confermata dall'analisi dei PTPC delle città metropolitane dalla quale è emerso che nella maggioranza dei casi il Sindaco metropolitano adotta il PTPC.

Ne consegue che la responsabilità in caso di "omessa adozione" si configura in capo all'organo competente all'adozione finale, individuato di norma, salvo diversa disposizione statutaria, nel Sindaco metropolitano. Resta fermo che per omessa adozione si intende tutto quanto evidenziato dall'Autorità nell'art. 1, lett. g) del «*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» del 9 settembre 2014. Quanto previsto sull'organo competente ad adottare il PTPC è da intendersi riferito anche all'adozione dei codici di comportamento.

4. Nomina del RPCT

Fermo restando quanto previsto al § 5.2. della parte generale sui requisiti del RPCT, si ritiene che la sua nomina sia di competenza dello stesso organo di indirizzo che adotta il PTPC, di norma, il Sindaco metropolitano.

5. Obblighi di trasparenza

A fini di semplificazione, le città metropolitane possono inserire sul proprio sito istituzionale, nella sezione Amministrazione trasparente, link di rinvio a quei dati già pubblicati da parte di enti territoriali di dimensione inferiore. Questa circostanza si può verificare quando vi è totale coincidenza, a norma di legge, fra i dati da pubblicare da parte della città metropolitana e quelli da parte di altro ente del territorio e sempre che il RPCT della città metropolitana abbia verificato la correttezza, la completezza e l'aggiornamento del dato al quale si rinvia.

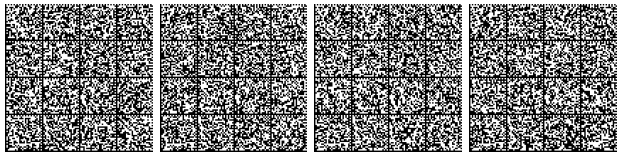
6. Coordinamento fra gli strumenti di programmazione

L'art. 1, co. 8 della l. 190/2012, come sostituito dal d.lgs. 97/2016, prevede che *«l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione»*. Si ribadisce pertanto, come già esposto nella parte generale al §5.1. cui si rinvia, la necessità che il PTPC contenga gli obiettivi strategici in materia di prevenzione e di trasparenza fissati dagli organi di indirizzo.

Tali obiettivi devono altresì essere coordinati con quelli previsti in altri documenti di programmazione strategico-gestionale della città metropolitana ivi inclusi, quindi, piano della performance e DUP.

In questa ottica si raccomanda che tra gli obiettivi strategici ed operativi del DUP vengano inseriti quelli strategici relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPC al fine migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti. In prospettiva, più che un coordinamento *ex post* tra i documenti esistenti, che comunque costituisce un obiettivo minimale, maggiore efficacia potrà ottenersi dall'integrazione *ex ante* degli strumenti di programmazione.

Nel contesto di un percorso di allineamento temporale tra i due documenti - DUP e PTPC- che richiede un arco temporale maggiore, come prima indicazione operativa in sede di PNA 2016 si propone, dunque, di inserire nel DUP quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di *performance*.



III - ORDINI E COLLEGI PROFESSIONALI

Premessa

Gli ordini e i collegi professionali sono tenuti a osservare la disciplina in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione nonché gli orientamenti del presente PNA, secondo quanto previsto dal d.lgs. 97/2016 ed, in particolare, dagli artt. 3, 4 e 41 che hanno modificato, rispettivamente gli artt. 2 e 3 del d.lgs. 33/2013 e, tra l'altro, l'art. 1 c. 2 della l. 190/2012.

Con particolare riguardo alla trasparenza, l'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 al comma 2 precisa che la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica anche agli ordini professionali, in quanto compatibile. Premessi i limiti di compatibilità indicati, non sussistono pertanto più dubbi che gli ordini professionali rientrino nel novero dei soggetti tenuti a conformarsi al d.lgs. 33/2013. A tale riguardo, peraltro, all'Autorità è stato attribuito il potere di precisare, in sede di PNA gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate anche per gli organi e collegi professionali (co.1-ter, inserito all'art. 3, d.lgs. 33/13).

Analogamente, agli ordini e ai collegi professionali si applica la disciplina prevista dalle l. 190/2012 sulle misure di prevenzione della corruzione. In virtù delle modifiche alla l. 190/2012, si evince che il PNA costituisce atto di indirizzo per i soggetti di cui all'art. 2 bis del d.lgs. 33/13, ai fini dell'adozione dei PTPC o delle misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs 8 giugno 2001, n. 231 (co. 2-bis, inserito all'art. 1 della l. 190/2012).

Alla luce di quanto premesso, al fine di orientare l'attività degli ordini e dei collegi professionali di livello centrale e territoriale, di seguito sono approfondite le seguenti questioni relative a profili di tipo organizzativo e di gestione del rischio:

- RPCT e adozione del PTPC e delle misure di prevenzione della corruzione;
- aree di rischio specifiche che caratterizzano gli ordini e collegi professionali;
- trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013.

1. Responsabile della prevenzione della corruzione e adozione del PTPC e di misure di prevenzione della corruzione

1.1 Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza

La legislazione anticorruzione ha attribuito particolare rilevanza al ruolo del RPCT. Per quanto attiene alla specifica realtà degli ordini e collegi professionali, si ritiene che il RPCT debba essere individuato all'interno di ciascun Consiglio nazionale, ordine e collegio professionale (sia a livello centrale che a livello locale).

Più in particolare, l'organo di indirizzo politico individua il RPCT, di norma, tra i dirigenti amministrativi in servizio. Occorre sottolineare, al riguardo, che Ordini e Collegi non necessariamente dispongono di personale con profilo dirigenziale. In tali casi, si pone pertanto, il problema dell'individuazione del soggetto al quale affidare il ruolo di RPCT.

Rinviando al § 5.2. della parte generale per le questioni di inquadramento complessivo, si evidenzia che nelle sole ipotesi in cui gli ordini e i collegi professionali siano privi di dirigenti, o questi siano in numero così limitato da dover essere assegnati esclusivamente allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, circostanze che potrebbero verificarsi in strutture organizzative di ridotte dimensioni, il RPCT potrà essere individuato in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le idonee competenze.



Solo in via residuale e con atto motivato, il RPCT potrà coincidere con un consigliere eletto dell'ente, purché privo di deleghe gestionali. In tal senso, dovranno essere escluse le figure di Presidente, Consigliere segretario o Consigliere tesoriere. In questi casi, è auspicabile, al fine di prevedere forme di responsabilità collegate al ruolo di RPCT, che i Consigli nazionali, gli ordini e collegi territoriali - nell'impossibilità di applicare le responsabilità previste dalla l. 190/2012 ai consiglieri - definiscano e declinino forme di responsabilità almeno disciplinari, ai fini delle conseguenze di cui alla predetta legge, con apposite integrazioni ai propri codici deontologici.

1.2 Predisposizione del PTPC e delle misure di prevenzione della corruzione

L'art. 41 del d.lgs. 97/2016, nell'introdurre l'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012, sembrerebbe ricondurre gli ordini e i collegi professionali fra quei soggetti cui spetta l'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (art. 1, co. 2-bis l. 190/2012). Tuttavia, tenuto conto dell'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. 231/2001 e considerato che non necessariamente il modello ivi previsto è applicabile da parte degli ordini e dei collegi professionali, di norma gli stessi adottano un PTPC. In via residuale, qualora gli enti decidano di adottare o abbiano già adottato un modello ai sensi del d.lgs. 231/2001, è necessario che le misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione e di illegalità all'interno dell'ente in coerenza con le finalità della l. 190/2012 siano ricondotte all'interno di un documento unitario che tiene luogo del Piano di prevenzione della corruzione anche ai fini della valutazione dell'aggiornamento annuale e della vigilanza dell'A.N.AC..

Separate considerazioni vanno svolte, laddove ordini e collegi professionali siano di dimensioni limitate e non siano dotati di pianta organica sufficiente ad implementare la normativa anticorruzione in maniera sostenibile per insufficienza di struttura organizzativa o limitato numeri di iscritti.

Al riguardo, deve ragionevolmente riconoscersi la possibilità per gli ordini e collegi "di piccole dimensioni" di stipulare accordi ai sensi dell'art. 15 della l. 241/90, purché essi risultino comunque appartenenti ad aree territorialmente limitrofe e siano appartenenti alla medesima categoria professionale o a categorie professionali omogenee. Questa indicazione è, peraltro, coerente con quanto previsto nel d.lgs. 97/2016 in cui si esprime favore per l'aggregazione di enti di piccole dimensioni al fine della predisposizione del PTPC.

La definizione di accordi tra ordini e collegi professionali, che consente di procedere alla redazione in comune di alcune parti del documento, non esime i singoli enti dalla nomina di un proprio RPCT e dall'adozione del PTPC o, comunque, di misure di prevenzione della corruzione.

Ad esempio, potranno essere redatte in comune dagli ordini o collegi le parti del PTPC relative alla descrizione del contesto esterno di riferimento e, per i processi dello stesso tipo, anche del contesto interno. In quest'ultimo caso, le mappature dei processi a rischio di corruzione possono avere lo stesso contenuto nei singoli PTPC, ad eccezione della individuazione delle misure di prevenzione (ivi inclusi i responsabili, i tempi e le modalità di attuazione), che dovranno necessariamente essere adeguate alle peculiarità specifiche di ciascun ente.

È auspicabile che ciascun Consiglio nazionale supporti i collegi e gli ordini territoriali nella predisposizione dei PTPC o delle misure di prevenzione della corruzione, al fine di migliorare la mappatura dei processi e la progettazione delle misure di prevenzione della corruzione. Ad esempio possono essere rese disponibili Linee guida e atti di indirizzo ovvero diffusi, a livello territoriale, alcuni contenuti-tipo dei PTPC, a cui gli ordini e collegi possono fare riferimento, ferma restando la necessità di un indispensabile adeguamento dei contenuti, in particolare quanto alle misure concretamente adottate, alle specifiche realtà dei singoli enti.



1.3 Organo che adotta il PTPC o le misure di prevenzione della corruzione

Secondo quanto previsto dalla l. 190/2012, il PTPC è adottato dall'organo di indirizzo (art. 1, co. 8). Negli ordini e nei collegi professionali, l'organo in questione è individuato nel Consiglio. Questa indicazione rileva anche ai fini dell'eventuale potere sanzionatorio che ANAC può esercitare ai sensi dell'art. 19, co. 5, del d.l. 90/2014. Tuttavia, per la specificità degli ordini professionali, è raccomandata una consapevole partecipazione e confronto del Consiglio con il RPCT ed, eventualmente, con l'Assemblea degli iscritti.

2. Esemplificazione di aree di rischio specifiche negli ordini e collegi professionali

Da una prima analisi delle funzioni svolte dagli ordini e collegi territoriali, così come dai Consigli nazionali delle professioni, è stato possibile individuare tre macro-aree di rischio specifiche. Per ciascuna area sono state individuate, a titolo esemplificativo e senza pretesa di esaustività, le attività a più elevato rischio di corruzione nonché esempi di eventi rischiosi e di misure di prevenzione.

Nondimeno, si sottolinea che le indicazioni contenute nel presente documento presuppongono la consapevolezza delle diversità di discipline esistenti fra i vari ordinamenti professionali. Inoltre, l'individuazione dei processi a rischio, degli eventi rischiosi e delle misure di prevenzione dovrà poi essere necessariamente contestualizzata nei PTPC dei singoli organismi, alla luce delle peculiarità ordinamentali e disciplinari delle diverse professioni.

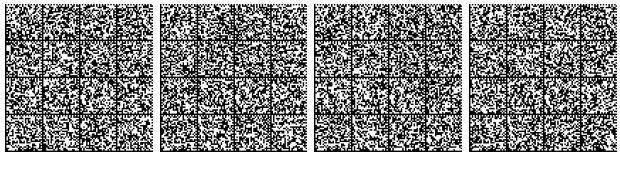
Si premette che si è ritenuto, in questa fase, di escludere le attività riconducibili alla funzione giurisdizionale propria di alcuni Consigli nazionali (fra cui quelli degli ingegneri, degli architetti e dei geometri), in quanto si tratta di attività di natura non amministrativa, che i Consigli espletano nella loro qualità di giudice speciale, in conformità con i poteri loro espressamente conferiti dalla VI Disposizione transitoria e finale della Costituzione (cfr. sul tema la relazione illustrativa al d.p.r. 7 agosto 2012, n. 137, recante *«Riforma degli Ordinamenti Professionali»*).

Lo stesso vale per i procedimenti disciplinari condotti a livello territoriale, per i quali la recente riforma degli ordinamenti professionali ha previsto l'istituzione dei Consigli di disciplina territoriale, quali organi locali, *«diversi da quelli aventi funzioni amministrative»*, ai quali affidare *«l'istruzione e la decisione delle questioni disciplinari»*, prevedendo altresì l'incompatibilità tra la carica di consigliere dell'ordine e quella di membro dei Consigli di disciplina stessi (cfr. art. 3, co. 5, lett. f), decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, come convertito in legge 14 settembre 2011, n. 11). Ai sensi del d.p.r. 137/2012, infatti, la funzione disciplinare viene svolta da consiglieri di disciplina individuati tramite candidature proposte dall'ordine, in numero pari al doppio dei componenti da nominare, e designati dal Presidente del Tribunale in base a tale elenco (art. 8).

Fermi restando ulteriori approfondimenti o analisi condotte necessariamente dai singoli enti, di seguito si riporta una prima individuazione esemplificativa delle aree di rischio specifiche:

- formazione professionale continua;
- rilascio di pareri di congruità (nell'eventualità dello svolgimento di tale attività da parte di ordini e collegi territoriali in seguito all'abrogazione delle tariffe professionali);
- indicazione di professionisti per l'affidamento di incarichi specifici.

Per ciascuna delle tre aree di rischio si riportano di seguito, in via esemplificativa e non esaustiva, un elenco di processi a rischio, eventi corruttivi e misure di prevenzione. Si ribadisce che l'adozione di queste ultime richiede necessariamente una valutazione alla luce della disciplina dei singoli ordini e collegi professionali e l'effettiva contestualizzazione in relazione alle caratteristiche e alle dimensioni dei singoli ordini e collegi.



2.1 Formazione professionale continua

La fonte di disciplina della formazione professionale continua è il Regolamento per l'aggiornamento della competenza professionale emanato dai singoli Consigli nazionali ex art. 7, co. 3, d.p.r. 137/2012 ed eventuali linee di indirizzo/linee guida per l'applicazione dello stesso. Ciascun ordinamento professionale ha, infatti, provveduto all'emanazione di un proprio regolamento in materia di formazione, previo parere favorevole del Ministero vigilante.

Per il trattamento di questa specifica area di rischio, si è concentrata l'attenzione sulla corretta identificazione dei processi e sulla corrispondente individuazione del rischio e delle connesse misure di prevenzione, di cui si riporta un elenco esemplificativo. In particolare ci si è soffermati sui seguenti processi rilevanti:

- esame e valutazione, da parte dei Consigli nazionali, della domanda di autorizzazione degli "*enti terzi*" diversi dagli ordini e collegi, erogatori dei corsi di formazione (ex art. 7, co. 2, d.p.r. 137/2012);
- esame e valutazione delle offerte formative e attribuzione dei crediti formativi professionali (CFP) agli iscritti;
- vigilanza sugli "*enti terzi*" autorizzati all'erogazione della formazione ai sensi dell'art. 7, co. 2, d.p.r. 137 del 2012, svolta in proprio da parte dei Consigli nazionali o dagli ordini e collegi territoriali;
- organizzazione e svolgimento di eventi formativi da parte del Consiglio nazionale e degli ordini e collegi territoriali.

Possibili eventi rischiosi:

- alterazioni documentali volte a favorire l'accreditamento di determinati soggetti;
- mancata valutazione di richieste di autorizzazione, per carenza o inadeguatezza di controlli e mancato rispetto dei regolamenti interni;
- mancata o impropria attribuzione di crediti formativi professionali agli iscritti;
- mancata o inefficiente vigilanza sugli "*enti terzi*" autorizzati all'erogazione della formazione;
- inefficiente organizzazione e svolgimento delle attività formative da parte del Consiglio nazionale e/o degli ordini e collegi territoriali.

Possibili misure

- controlli a campione sull'attribuzione dei crediti ai professionisti, successivi allo svolgimento di un evento formativo, con verifiche periodiche sulla posizione complessiva relativa ai crediti formativi degli iscritti;
- introduzione di adeguate misure di pubblicità e trasparenza legate agli eventi formativi dei Consigli nazionali e degli ordini e collegi professionali, preferibilmente mediante pubblicazione - nel sito internet istituzionale dell'ente organizzatore - dell'evento e degli eventuali costi sostenuti;
- controlli a campione sulla persistenza dei requisiti degli "enti terzi" autorizzati all'erogazione della formazione.

2.2 Adozione di pareri di congruità sui corrispettivi per le prestazioni professionali

La fonte della disciplina di questa attività è contenuta nell'art. 5, n. 3), legge 24 giugno 1923 n. 1395, nell'art. 636 c.p.c. e nell'art. 2233 c.c.

Nonostante l'abrogazione delle tariffe professionali, ad opera del d.l. 1/2012 (come convertito dalla l. 27/2012), sussiste ancora la facoltà dei Consigli degli ordini territoriali di esprimersi sulla *«liquidazione di onorari e spese»* relativi alle prestazioni professionali, avendo la predetta abrogazione inciso soltanto sui criteri da porre a fondamento della citata procedura di accertamento.



Il parere di congruità resta, quindi, necessario per il professionista che, ai sensi dell'art. 636 c.p.c., intenda attivare lo strumento "monitorio" della domanda di ingiunzione di pagamento, per ottenere quanto dovuto dal cliente, nonché per il giudice che debba provvedere alla liquidazione giudiziale dei compensi, ai sensi dell'art. 2233 c.c..

Il parere di congruità, quale espressione dei poteri pubblicistici dell'ente, è riconducibile nell'alveo dei provvedimenti di natura amministrativa, necessitando delle tutele previste dall'ordinamento per tale tipologia di procedimenti.

Pertanto, nell'eventualità dello svolgimento della predetta attività di valutazione da parte degli ordini o collegi territoriali, possono essere considerati i seguenti eventi rischiosi e misure preventive:

Possibili eventi rischiosi

- incertezza nei criteri di quantificazione degli onorari professionali;
- effettuazione di una istruttoria lacunosa e/o parziale per favorire l'interesse del professionista;
- valutazione erronea delle indicazioni in fatto e di tutti i documenti a corredo dell'istanza e necessari alla corretta valutazione dell'attività professionale.

Possibili misure

- necessità di un regolamento interno in coerenza con la l. 241/1990, ove non già adottato in base all'autonomia organizzativa degli enti, che disciplini la previsione di: *a)* Commissioni da istituire per le valutazioni di congruità; *b)* specifici requisiti in capo ai componenti da nominare nelle Commissioni; *c)* modalità di funzionamento delle Commissioni;
- rotazione dei soggetti che istruiscono le domande;
- organizzazione delle richieste, raccolta e rendicontazione, su richiesta, dei pareri di congruità rilasciati anche al fine di disporre di parametri di confronto, eventualmente e se sostenibile, con una adeguata informatizzazione, nel rispetto della normativa in materia di tutela della riservatezza dei dati personali.

2.3 Indicazione di professionisti per lo svolgimento di incarichi

L'area di rischio riguarda tutte le ipotesi in cui gli ordini sono interpellati per la nomina, a vario titolo, di professionisti ai quali conferire incarichi.

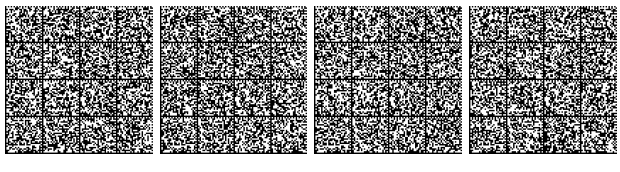
Tra le varie fonti di disciplina vi è il decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, *«Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)»*, che prevede, in relazione alle attività di collaudo statico, ad esempio, che *«Quando non esiste il committente ed il costruttore esegue in proprio, è fatto obbligo al costruttore di chiedere, anteriormente alla presentazione della denuncia di inizio dei lavori, all'ordine provinciale degli ingegneri o a quello degli architetti, la designazione di una terna di nominativi fra i quali sceglie il collaudatore»* (art. 67, co. 4). Vi sono, poi, altri casi in cui normative di settore prevedono ipotesi in cui soggetti pubblici o privati possono rivolgersi agli ordini e collegi territoriali al fine di ricevere un'indicazione sui professionisti iscritti agli albi o registri professionali cui affidare determinati incarichi.

Possibili eventi rischiosi

Nelle ipotesi sopra descritte e negli altri casi previsti dalla legge, gli eventi rischiosi attengono principalmente alla nomina di professionisti – da parte dell'ordine o collegio incaricato - in violazione dei principi di terzietà, imparzialità e concorrenza. Tale violazione può concretizzarsi, ad esempio, nella nomina di professionisti che abbiamo interessi personali o professionali in comune con i componenti dell'ordine o collegio incaricato della nomina, con i soggetti richiedenti e/o con i destinatari delle prestazioni professionali, o di professionisti che siano privi dei requisiti tecnici idonei ed adeguati allo svolgimento dell'incarico.

Possibili misure

Le misure preventive potranno, pertanto, essere connesse all'adozione di criteri di selezione di candidati, tra soggetti in possesso dei necessari requisiti, mediante estrazione a sorte in un'ampia rosa di professionisti (come avviene per la nomina dei componenti delle commissioni di collaudo).



È di fondamentale importanza, inoltre, garantire la trasparenza e la pubblicità delle procedure di predisposizione di liste di professionisti, ad esempio provvedendo alla pubblicazione di liste on-line o ricorrendo a procedure di selezione ad evidenza pubblica, oltre che all'assunzione della relativa decisione in composizione collegiale da parte dell'ordine o del collegio interpellato.

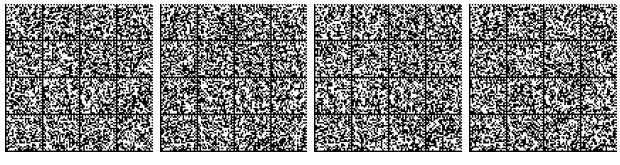
Qualora l'ordine debba conferire incarichi al di fuori delle normali procedure ad evidenza pubblica, sono auspicabili le seguenti misure:

- utilizzo di criteri di trasparenza sugli atti di conferimento degli incarichi;
- rotazione dei soggetti da nominare;
- valutazioni preferibilmente collegiali, con limitazioni delle designazioni dirette da parte del Presidente, se non in casi di urgenza;
- se la designazione avviene da parte del solo Presidente con atto motivato, previsione della successiva ratifica da parte del Consiglio;
- verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse nei confronti del soggetto che nomina il professionista a cui affidare l'incarico richiesto, del professionista designato, dei soggetti pubblici o privati richiedenti, del soggetto destinatario delle prestazioni professionali;
- eventuali misure di trasparenza sui compensi, indicando i livelli più alti e più bassi dei compensi corrisposti, nel rispetto della normativa dettata in materia di tutela della riservatezza dei dati personali.

3. Trasparenza ai sensi del d.lgs. 33/2013

Chiarita la diretta applicabilità agli ordini e collegi professionali della disciplina contenuta nel d.lgs. 33/2013, in quanto compatibile, secondo quanto già rilevato in premessa, l'Autorità adotterà, come già chiarito nella parte generale al § 7.1., specifiche Linee guida volte a fornire indicazioni per l'attuazione della normativa in questione, da considerare parte integrante del presente PNA.

Saranno, pertanto, forniti chiarimenti in ordine al criterio della "compatibilità" e ai necessari adattamenti degli obblighi di trasparenza in ragione delle peculiarità organizzative e dell'attività svolta dagli ordini e collegi professionali, in linea con quanto l'Autorità, per i principali obblighi, ha già dettagliato per le società pubbliche e gli altri enti di diritto privato con determinazione n. 8/2015.



IV – ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Premessa

Tenuto conto delle caratteristiche organizzative e dimensionali del settore dell'istruzione scolastica e delle singole istituzioni, della specificità e peculiarità delle funzioni, nonché della disciplina di settore che caratterizza queste amministrazioni, l'ANAC ha adottato specifiche Linee guida con la delibera n. 430 del 13 aprile 2016 a cui si rinvia integralmente per l'applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle istituzioni scolastiche, fatti salvi eventuali adeguamenti degli obblighi, ai sensi del d.lgs. 97/2016, che saranno specificati nelle Linee guida che l'Autorità si riserva di emanare, secondo quanto previsto al § 7.1 *«Trasparenza»*.

1. Precisazioni in merito al RPCT e ai contenuti dei PTPC in relazione al d.lgs. 97/2016

A seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 al d.lgs. 33/2013 e alla l. 190/2012 relativamente all'unicità della figura del RPC e del RT, le funzioni di RPC e RT sono attribuite al Direttore dell'Ufficio scolastico regionale, o per le regioni in cui è previsto, al Coordinatore regionale. In attuazione delle nuove disposizioni normative, si ribadisce, come già indicato nella parte generale del presente PNA al § 5.2. lett. a), che è necessaria la formalizzazione, con apposito atto dell'organo di indirizzo, dell'attribuzione agli attuali RPC anche della responsabilità sulla trasparenza, con l'indicazione della relativa decorrenza.

Quanto ai dirigenti scolastici è opportuno che nei PTPC gli stessi siano responsabilizzati, in quanto dirigenti, in ordine alla elaborazione e pubblicazione dei dati sui siti web delle istituzioni scolastiche presso cui prestano servizio. Attraverso un loro attivo e responsabile coinvolgimento all'interno del modello organizzativo dei flussi informativi, viene così assicurata la prossimità della trasparenza rispetto alla comunità scolastica di riferimento, con la pubblicazione dei dati e delle informazioni previste dalla normativa vigente sui siti delle singole istituzioni scolastiche.

Per quanto riguarda i PTPC, a seguito della confluenza dei contenuti del PTTI all'interno del PTPC, a decorrere dal primo aggiornamento ordinario del 31 gennaio 2018, salvo eventuali modifiche anticipate proposte dal RPCT, i PTPC regionali dovranno contenere l'apposita sezione in cui sono indicati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del d.lgs. 33/2013, come previsto dall'art. 10, co. 1, del medesimo decreto, come sostituito dal d.lgs. 97/2016.

2. Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM)

L'Autorità ha precisato, nelle Linee guida sopra richiamate, che le istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, che costituiscono il sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale, applicano le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza contenute nella l. 190/2012 e nel d.lgs. 33/2013, in quanto equiparabili alle istituzioni universitarie e, quindi, ricomprese nelle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.

Con riguardo alle modalità attuative della normativa, a seguito di un confronto con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, si precisa che il PTPC delle AFAM è adottato dal Consiglio di amministrazione quale organo di indirizzo di dette istituzioni e che il RPCT è individuato nel Direttore dell'istituzione (conservatorio, accademia, ecc.). Tale figura, si ritiene, possieda sia una profonda conoscenza del funzionamento e dell'organizzazione delle istituzioni in parola, e, dunque, dei fattori di rischio presenti nelle relative aree, sia poteri e funzioni idonee a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, come richiesto dalla l. 190/2012.

V - TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI

Premessa

La specificità del settore dei beni e delle attività culturali, rispetto ad altri ambiti di attività della pubblica amministrazione, risente della peculiarità e della complessità dei beni da tutelare, patrimonio non solo dell'Italia, ma di tutta l'umanità. La scelta di svolgere un approfondimento su questa materia deriva da una pluralità di ragioni.

In primo luogo, si tratta di un ambito di elevata complessità giuridico-istituzionale, sia perché nella regolamentazione del patrimonio culturale si intrecciano numerosi profili di diritto pubblico e di diritto privato, sia perché vengono coinvolti, a vario titolo, tutti i diversi livelli di governo.

In secondo luogo, il settore in questione, negli ultimi anni, è stato oggetto di ripetute riforme legislative e amministrative che hanno interessato, in modo significativo, anche la stessa organizzazione amministrativa del Ministero preposto. In questa prospettiva, l'esemplificazione di eventi rischiosi e misure di prevenzione della corruzione in un contesto di riorganizzazione può rappresentare un utile ausilio per le analisi future.

In considerazione dell'ampiezza della materia, l'approfondimento, in questa fase, è stato avviato attraverso l'interlocuzione con il MIBACT, che svolge istituzionalmente a livello nazionale, tramite una fitta rete di uffici periferici (soprintendenze *in primis*), i compiti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Le prime aree e attività considerate come particolarmente esposte al rischio di eventi corruttivi e di particolare rilevanza sul piano delle funzioni affidate al MIBACT oggetto del presente approfondimento sono:

- la verifica di interesse culturale per beni mobili e immobili, inclusi i beni di interesse paesaggistico;
- le autorizzazioni all'esportazione e alla circolazione delle opere d'arte e dei beni culturali in genere;
- le autorizzazioni paesaggistiche (tutela del paesaggio).

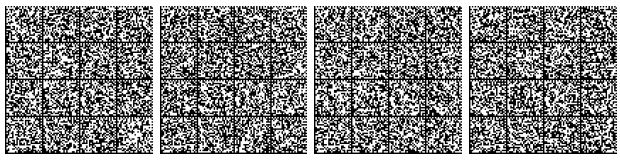
Una prima parte dell'approfondimento riguarda aspetti organizzativi relativi alla predisposizione del PTPC e alla nomina del RPCT, anche tenendo conto della diffusa articolazione dell'amministrazione periferica del Ministero.

1. Programmazione delle misure di prevenzione e di trasparenza e nomina del RPCT nel MIBACT

Nell'attuale organizzazione del MIBACT, il RPCT è individuato nella persona del Segretario generale, coadiuvato dai "Referenti per l'anticorruzione" individuati nei Direttori generali centrali e nei Segretari regionali.

I referenti per la prevenzione svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione e sulle attività dell'amministrazione; il RPCT effettua altresì il costante monitoraggio dell'attività svolta dai dirigenti assegnati agli uffici di riferimento, anche in relazione all'adozione di misure gestionali per assicurare la rotazione del personale.

La distribuzione capillare sul territorio delle strutture del MIBACT e l'attribuzione delle funzioni di "stazioni appaltanti", attualmente affidate ai Segretariati regionali e agli istituti e musei di rilevante interesse nazionale, tuttavia, fanno nascere l'esigenza di prevenire e contrastare il rischio corruzione a



questo livello organizzativo.

A tale scopo, il Ministero può affidare agli stessi Segretari regionali e ai direttori dei musei di cui all'art. 30, co. 3, del d.p.c.m. 171/2014 il ruolo di RPCT a livello territoriale. In tale ipotesi, questi ultimi sono tenuti a predisporre appositi PTPC coerenti con le indicazioni date a livello centrale con il PTPC del Ministero.

2. Procedimento per la dichiarazione di interesse culturale

La scelta di analizzare questo procedimento è nata da una valutazione degli interessi coinvolti all'interno delle singole fasi istruttorie e decisionali.

Si tratta di un procedimento, strutturato su più livelli e secondo diverse fattispecie normative delineate all'interno del Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), in cui si opera un bilanciamento costante tra interesse del singolo e interesse della collettività, con provvedimenti finali autoritativi che incidono in modo economicamente rilevante nella sfera giuridica dei singoli, sia persone fisiche che giuridiche.

Con l'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio è stata infatti introdotta la norma che prevede l'accertamento specifico dell'interesse culturale delle cose appartenenti a soggetti pubblici o privati senza scopo di lucro (c.d. verifica di interesse culturale), ponendo fine ad un sistema che produceva notevoli incertezze, sia per la sottrazione all'obbligo dell'inserimento in elenchi delle cose mobili e immobili dello Stato – per i quali non era previsto nessun meccanismo di individuazione – sia per la generale inosservanza dell'obbligo nei casi previsti. In particolare, l'art. 12 del d.lgs. 42/2004 prevede che le cose mobili e immobili appartenenti ad enti pubblici e a persone giuridiche private senza scopo di lucro, che rivestano interesse artistico, storico o di altro tipo, risalgano ad oltre cinquant'anni, se mobili, o settanta anni, se immobili, e siano di autore non più vivente, vengano sottoposte ad un apposito procedimento di verifica, volto ad accertare la sussistenza o meno di un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico. In attesa della verifica, tali cose sono in via provvisoria soggette alla disciplina di tutela prevista dal Codice. L'esito della verifica - che è promossa d'ufficio o su richiesta del soggetto proprietario - se positivo, comporta la definitiva sottoposizione del bene alla disciplina di tutela, se negativo, la fuoruscita da detta disciplina.

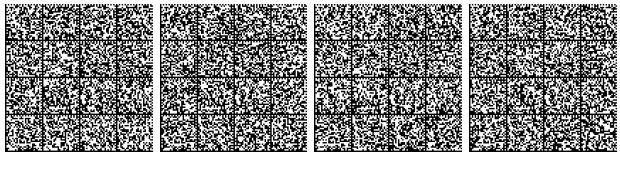
Il procedimento concernente la dichiarazione di interesse culturale è disciplinato dagli artt. 12 e seguenti del d.lgs. 42/2004 e s.m.i., nonché dagli artt. 33 lettera l) e 39 del d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171 recante *«Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 16, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazione, dalla legge n. 89 del 23 giugno 2014».*

Lo stesso si articola secondo tre linee procedimentali, a seconda del soggetto interessato dal vincolo o dalla tipologia di bene oggetto di valutazione finalizzata alla apposizione di un vincolo di tutela:

1) la verifica di interesse culturale per beni mobili e immobili di proprietà di enti pubblici o persone giuridiche private senza fini di lucro di cui all'art. 12 del Codice;
2) la dichiarazione di interesse culturale per beni mobili e immobili appartenenti a soggetti privati di cui all'art. 13 del Codice;
3) la dichiarazione di notevole interesse pubblico per beni paesaggistici di cui all'art. 138 del Codice.

Il procedimento di verifica o di dichiarazione si sviluppa nelle seguenti fasi:

– avvio del procedimento: ai sensi dell'art. 12 o dell'art. 14, co. 1, del d.lgs. 42/2004, da parte del Soprintendente. Per la verifica è ammessa la richiesta da parte dei soggetti interessati;



- fase istruttoria di accertamento dell'interesse culturale: l'accertamento della sussistenza, nella "cosa" indagata, del livello di interesse culturale prescritto dalla normativa di tutela e la comunicazione, agli aventi diritto, degli esiti di detto accertamento, di carattere tecnico-discrezionale, costituisce il contenuto pressoché integrale del procedimento in questione;
- il Soprintendente invia la proposta di dichiarazione alla Commissione regionale per il patrimonio culturale, prevista dal d.p.c.m. 171/2014, art. 39, la quale verifica la sussistenza dell'interesse;
- il provvedimento finale (decreto o comunicazione di parere negativo) è adottato dalla Commissione regionale con firma del Segretario regionale, che la presiede, e viene trasmesso alla Soprintendenza (Servizio affari legali) che provvede alla notifica dello stesso agli interessati e alla trascrizione presso i registri della Conservatoria;
- in caso di verifica negativa (art. 12 del d.lgs. 42/2004) la scheda contenente i relativi dati è trasmessa ai competenti uffici affinché ne dispongano la sdemanializzazione e i beni per i quali si sia proceduto alla sdemanializzazione sono liberamente alienabili, ai fini del Codice;
- nel caso di verifica con esito positivo l'accertamento dell'interesse costituisce dichiarazione ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 42/2004 (dichiarazione dell'interesse culturale) ed il relativo provvedimento è trascritto nei modi previsti dalla legge. I beni restano in questo caso definitivamente sottoposti alle disposizioni del Codice;
- le schede descrittive oggetto di verifica con esito positivo confluiscono in un archivio informatico17 conservato presso il Ministero e accessibile al Ministero e all'Agenzia del demanio, per finalità di monitoraggio del patrimonio immobiliare e di programmazione degli interventi in funzione delle rispettive competenze istituzionali: l'aggiornamento dell'archivio informatico, la notifica e la trascrizione del decreto sono a cura del Segretariato regionale;
- i procedimenti, di verifica e di dichiarazione, si concludono entro 120 gg. dalla notifica al proprietario dell'avviso di avvio del procedimento; qualora il procedimento sia iniziato su impulso del proprietario del bene e non si concluda entro i 120 gg. previsti, gli interessati possono diffidare il Ministero a provvedere, e agire avverso il silenzio ai sensi di legge;
- entro 30 gg. dalla notifica della dichiarazione o degli esiti della verifica, è ammesso ricorso amministrativo al Ministero per motivi di legittimità e di merito; in tale ipotesi si determina la sospensione degli effetti del provvedimento impugnato, fermo restando l'applicazione, in via cautelare, delle disposizioni previste dal d.lgs. 42/2004, nella Parte Seconda Titolo I e precisamente al Capo II, al Capo III Sezione I e Capo IV Sezione I (approvazione di opere e lavori, denuncia degli atti di trasferimento della proprietà o della detenzione, ecc.). Il Ministero, nello specifico la Commissione Regionale, sentito il competente organo consultivo, decide sul ricorso entro novanta giorni dalla presentazione dello stesso, e qualora venga accolto procede all'annullamento in autotutela od alla modifica del provvedimento medesimo. Sono inoltre ammesse proposizioni di ricorso giurisdizionale al TAR competente, a norma degli artt. 2 e 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e successive modificazioni, ovvero ricorso straordinario al Capo dello Stato ai sensi del d.p.r. 20 novembre 1971, n. 1199.

L'analisi del contesto interno in cui si sviluppa il procedimento ha evidenziato una serie di possibili eventi rischiosi, collegabili tanto agli aspetti organizzativi che di regolamentazione del processo, trattandosi peraltro di fasi procedimentali che coinvolgono più amministrazioni ed uffici, oltre che utenti privati destinatari del provvedimento finale, da cui derivano una serie di obblighi e limiti: denunzia di trasferimento delle opere per cambio di residenza, denunzia di trasferimento di proprietà\detenzione, divieto di trasferimento all'estero, sanzioni.

[17] www.benitutelati.it/verifica.html

L'impatto del provvedimento, risultante da un specifica valutazione tecnico/scientifica, costituisce un primo fattore di rischio corruttivo.

Il rischio di ingerenze si ripropone su più livelli intermedi, declinabili dalla fase istruttoria fino alla fase decisoria, con fasi endoprocedimentali, relativi per esempio alla imposizione di prescrizioni, i cui esiti, pur potendo modificare in maniera rilevante i diritti dei singoli, sono di difficile predeterminazione.

Posto che l'evento corruttivo consista, nel procedimento esaminato, nell'apposizione o nella mancata apposizione illegittima di un vincolo, nell'adozione di prescrizioni irragionevoli o, comunque, in valutazioni negligenti e/o arbitrarie, il rischio che esso si possa verificare è particolarmente presente nella fase istruttoria, affidata normalmente ad un unico funzionario che, per la conoscenza che ha del territorio, da cui deriva la sua competenza, è esposto ad ingerenze esterne o all'interesse personale.

L'aver demandato, in virtù dell'art. 39 d.p.c.m. 171/2014, alla Commissione regionale il momento finale del procedimento costituisce – per questa fase - sicuramente un'evoluzione in termini di trasparenza e garanzia, stante la collegialità della decisione assunta nel contraddittorio fra le diverse posizioni soggettive coinvolte e potendo la Commissione emettere il provvedimento finale o imporre prescrizioni, sia sull'"*an*" del vincolo, sia sul "*quomodo*", diverse da quelle proposte dal Soprintendente che ha avviato il procedimento.

Sotto quest'ultimo profilo, è raccomandabile, come misura organizzativa e gestionale generale, l'implementazione di un sistema informativo che possa consentire un monitoraggio – da parte della Commissione regionale e della stessa Direzione generale - dei tempi di avvio e gestione delle procedure. Ciò al fine di controllare il rispetto della cronologia delle pratiche avviate a seguito della preistruttoria relativa alla ammissibilità stessa del procedimento. In tal modo si potrebbe fornire un quadro generale degli esiti del procedimento (privo, allo stato, di evidenza esterna) e delle motivazioni fornite nel decreto finale, consentendo di intercettare eventuali anomalie e di armonizzare le prassi valutative.

Come in casi analoghi, inoltre, la rotazione degli incarichi e l'adozione di strumenti di emersione di eventuali conflitti di interessi (anche solo nella forma di una dichiarazione attestante l'assenza di conflitti sottoscritta dal funzionario in rapporto a ciascun procedimento gestito) consentirebbe un maggior controllo sull'esercizio imparziale del potere autoritativo rimesso alle Soprintendenze.

Infine, l'introduzione di un obbligo relativo alla pubblicazione delle schede descrittive dei beni sia da parte del proprietario che della soprintendenza sul sito www.benitutelati.it, andando a soddisfare l'esigenza di trasparenza, garantirebbe una maggiore imparzialità dell'azione amministrativa.

Più in generale, un rafforzamento degli obblighi di comunicazione e trasparenza da parte delle Commissioni regionali e delle Soprintendenze su tutta l'attività espletata in materia di apposizione dei vincoli, potrebbe consentire il raggiungimento di una maggiore omogeneità e coerenza dei criteri decisionali e valutativi. Invero, consentendo alla ormai costituita Direzione Unitaria dell'Archeologia e delle Belle Arti e Paesaggio una capacità di coordinamento e controllo dell'attività di tutela nello specifico settore, si potrebbe assicurare, nel rispetto degli inderogabili principi di parità di trattamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, un'attività di tutela il più possibile omogenea sull'intero territorio nazionale, ma attenta, allo stesso tempo, alle peculiarità di ciascun ambito territoriale regionale.

3. Circolazione internazionale intracomunitaria dei beni culturali

All'interno del vasto quadro di funzioni pubbliche in materia di tutela dei beni culturali, un ruolo particolare è quello della regolamentazione dell'esportazione e della circolazione delle opere d'arte[18],

[18] La materia trova fonte giuridica in una risalente regolamentazione, in parte trasfusa ed integrata dal Capo V del Codice dei beni culturali come aggiornato con il d.lgs. 62/2008.



tema di estrema delicatezza per la finalità strategica di difesa dell'integrità del patrimonio culturale.

Due sono le principali finalità delle norme in materia di circolazione: assicurare che i beni culturali rimangano di proprietà pubblica o siano acquisiti dallo Stato; garantire che tali beni non siano portati definitivamente al di fuori del territorio nazionale. Un esempio della prima finalità è quello dell'istituto della prelazione storico-artistica, che consente allo Stato (e agli enti territoriali e locali) di acquistare beni alienati tra privati oppure di espropriarli. Un esempio della seconda è dato dai limiti posti sia all'alienabilità del demanio culturale sia all'uscita dei beni dal territorio nazionale.

In considerazione della finalità generale volta al contemperamento di interessi privati collegati e subalterni, e alla tutela di interessi pubblici prevalenti di rango costituzionale (art. 9 Cost.), gli eventi rischiosi da prevenire sono collegati all'assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale.

Di seguito ci si sofferma, in particolare sul procedimento di rilascio dell'attestato di libera circolazione previsto all'art. 68 del Codice dei beni culturali, strumento utilizzato per consentire l'uscita di beni culturali dal territorio della Repubblica italiana, in via definitiva e senza danni per il patrimonio nazionale. In ogni caso, il procedimento, oltre a poter dar luogo all'apposizione di un vincolo di interesse culturale che ne inibisca l'esportazione, può condurre alla proposta di acquisto del bene.

Gli eventi rischiosi connessi a tale procedimento attengono:

a) ad una deviazione dalle regole procedimentali tale da determinare, anche per pressioni esterne, un'illecita uscita definitiva del bene culturale dal territorio nazionale;
b) ad una valutazione non congrua del valore venale del bene[19].

La competenza relativa al rilascio di autorizzazioni di esportazione/importazione per beni culturali è attribuita agli uffici esportazione, istituiti presso diciotto Soprintendenze. Detti uffici, diffusi su tutto il territorio nazionale, risultano, tuttavia, privi di una competenza territoriale. Ciò consente ai privati di poter scegliere, anche sulla base di valutazioni opportunistiche (in ragione, ad esempio, di rapporti di conoscenza ed interesse maturati tra il privato e i funzionari che vi operano), l'ufficio al quale rivolgersi per ottenere il rilascio dell'autorizzazione e prima ancora la valutazione del bene.

In base all'attuale normativa, inoltre, i privati detentori di beni possono reiterare la richiesta di autorizzazione in uffici esportazione diversi, anche se non contemporaneamente, ritirando l'istanza, prima della pronuncia finale e a seguito della comunicazione di un preavviso di diniego, allo scopo di ottenere una valutazione che si discosti da quella precedentemente formulata. Attualmente, infatti, non esiste un sistema condiviso da tutti gli uffici esportazione di tracciatura delle domande presentate dai privati.

Un ulteriore fattore di rischio è individuabile nel ruolo e nel funzionamento della commissione, costituita da tre esperti scelti a rotazione tra i funzionari tecnici del territorio (due storici dell'arte e un archeologo), che deve effettuare la valutazione tanto della congruità del valore del bene quanto della certificazione di interesse pubblico con apposizione dei limiti alla sua circolazione.

La disciplina che regola la materia della esportazione e della circolazione delle opere d'arte in Italia è contenuta nelle seguente disposizioni: regio decreto 30 gennaio 1913, n. 363, recante *«Regolamento per l'esecuzione delle leggi 20 giugno 1909, n. 364 e 23 giugno 1912, n. 668, relative alle antichità e alle belle arti»*, a cui ci si deve riferire per i certificati di importazione o spedizione di opere d'arte dall'estero (CEE ed Extra-CEE); legge 1 giugno 1939, n. 1089, in particolare sezione 1, artt. 35-42; legge 30 marzo 1998, n. 88, artt. 1-26; decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, *«Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre, n. 352»*, in particolare il capo IV sezione I artt. 65-70 e sezione II artt. 71-84; d.lgs. 42/2004 ed in particolare gli artt. 65-72; infine il regolamento (CEE), n. 3911 del Consiglio, del 9 dicembre 1992, sostituito dal regolamento (CE) n. 116 del Consiglio, del 18 dicembre 2008 relativo a *«Esportazione di beni culturali»*.

[19] Va ricordato, infatti, che la domanda del privato può anche essere funzionale in via esclusiva alla valutazione e stima del valore venale del bene con conseguente qualifica di esportabilità, senza che lo stesso ne abbia stabilito la destinazione, che è specificabile nel successivo triennio.

Al riguardo, la principale causa di eventi rischiosi è connessa alla genericità e al non aggiornamento dei criteri a cui la Commissione si attiene nel corso di tale valutazione, risalenti ad una circolare del 1974, emanata dall'allora Ministero della pubblica istruzione. Si tratta di criteri che lasciano ampia discrezionalità in capo alla Commissione e ai singoli funzionari.

Una necessaria misura preventiva è costituita dall'emanazione, da parte del MIBACT, di indirizzi di carattere generale (previsti dall'art. 71, co. 4 del Codice) e vincolanti per i diversi uffici esportazione, in modo che la valutazione circa il rilascio o il rifiuto dell'attestato sia effettuata sulla base di prassi e procedure uniformi. Ciò consentirebbe di ancorare l'esercizio della discrezionalità dei vari uffici a criteri oggettivi, assicurando l'imparzialità del giudizio tecnico.

Un ulteriore criticità è da ravvisarsi nell'assenza, nei criteri adottati per la nomina dei membri della Commissione esportazione, di adeguate misure di prevenzione dei conflitti di interesse.

Si evidenzia, infatti, che gli esperti che compongono la commissione, in virtù dell'esperienza acquisita sul campo, possono offrire anche consulenze esterne ad antiquari e case d'asta; sarebbe utile, pertanto, per scongiurare i rischi connessi a valutazioni di comodo, volte a favorire l'acquisizione privata del bene, la sottoscrizione di una dichiarazione relativa all'assenza di conflitti di interessi, attuali o potenziali, al momento di assunzione dell'incarico.

In aggiunta a tale misura, può essere utile l'istituzione di uno specifico albo da cui estrarre i membri della Commissione, che consentirebbe la trasparenza delle procedure di nomina, l'effettività della rotazione, la valutazione circa la sussistenza dei requisiti scientifici di idoneità all'incarico nonché l'identificazione di potenziali conflitti di interesse tra i membri della commissione e i soggetti richiedenti.

Ulteriori misure preventive possono, poi, riguardare:

- lo sviluppo del Sistema informativo degli Uffici Esportazione (SUE), attualmente utilizzato non da tutti gli uffici territoriali, al fine di consentire ad ogni ufficio esportazione di conoscere in tempo reale le decisioni adottate dagli uffici omologhi e di essere aggiornato sull'eventuale riproposizioni delle richieste in differenti uffici a seguito di un precedente diniego;
- la fissazione delle competenze territoriali degli uffici esportazione;
- la rotazione, ove possibile, dei funzionari responsabili del procedimento.

4. Autorizzazioni paesaggistiche: il ruolo delle Soprintendenze

Il procedimento in esame – che non include quello semplificato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139, *«Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni»* – si articola nelle seguenti fasi:

- istanza da parte del soggetto di cui all'art. 146, co. 1, del Codice;
- istruttoria da parte della regione o del comune subdelegato;
- trasmissione dell'istanza ad opera della amministrazione competente al Soprintendente e contestuale avviso di avvio del procedimento al soggetto interessato;
- parere di compatibilità e conformità reso dal Soprintendente;
- fase conclusiva del procedimento (eventuale preavviso di procedimento negativo, trasmissione del parere, autorizzazione o diniego).

L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio.



Nell'ambito del procedimento si esamina, in particolare, il ruolo svolto dalle Soprintendenze nel rilascio del parere. Si tratta di un atto vincolante, che va trasmesso all'amministrazione competente al rilascio del provvedimento finale (comune o regione) e riveste un ruolo di fondamentale importanza ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione.

Le principali cause di rischio e i principali eventi rischiosi si individuano:

- nell'elevata discrezionalità tecnica legata al rilascio del parere da parte del Soprintendente/responsabile del procedimento. Le scelte dell'amministrazione sono basate su regole e parametri di natura tecnica e scientifica specialistica. L'elevato tasso di discrezionalità tecnica caratterizzante il parere della Soprintendenza è rapportato alla tipologia di vincolo apposto sul bene. Vincolare senza prescrizione un'area molto vasta lascia ampi margini di valutazione. Pertanto, in presenza di vincoli c.d. "nudi" la ponderazione degli interessi da parte dei funzionari sull'uso del bene è assai elevata, in quanto detti vincoli derivano da provvedimenti di tutela dei beni paesaggistici che, riducendosi ad un mero divieto di trasformazione del territorio, non indicano l'essenza valoriale e differenziata del bene vincolato. Diversamente, minor grado di discrezionalità si può avere nel caso di vincoli c.d. "vestiti". Tali vincoli si caratterizzano per la presenza di prescrizioni relative all'uso dell'area oggetto del procedimento, presentando un contenuto regolativo e prescrittivo che, in quanto operato "a monte", circoscrive l'oggetto del parere di merito e con esso la discrezionalità del Soprintendente e del responsabile del procedimento. Gli eventi rischiosi si possono concretizzare in varie forme di condizionamento della fase istruttoria per pressioni esterne, ovvero nella non corretta e adeguata ponderazione dei diversi interessi da contemperare;
- nella complessità del processo di autorizzazione che prevede il coinvolgimento di più amministrazioni. Eventi rischiosi possono annidarsi tanto nel rapporto tra soggetto richiedente e amministrazione competente (regione, comune), quanto nel rapporto tra lo stesso e la Soprintendenza competente, se non addirittura nel rapporto tra funzionario responsabile per il rilascio del parere ed ente competente al rilascio dell'autorizzazione (ad esempio in ipotesi di inerzia da parte del Soprintendente volta a far decorrere il termine per il rilascio del parere rimettendo, pertanto, all'amministrazione competente la pronuncia sulla domanda di autorizzazione - cfr. art. 146, co. 9 del Codice). Evento rischioso suscettibile di condizionare lo svolgimento corretto del processo potrebbe essere, invece, il rilascio del parere o proprio della stessa autorizzazione paesaggistica, sulla base di una falsa attestazione da parte dell'ente a ciò deputato;
- nell'inadeguatezza delle strutture nel dare una risposta celere alle istanze con conseguente dilatazione dei termini di definizione del procedimento. In tali casi, ad esempio, condotte "inerti" possono dar luogo a criticità procedimentali cui potrebbe ovviarsi con una maggiore attenzione all'organizzazione e alla distribuzione del personale in organico;
- nella presenza di eventuali interessi privati e nel collegamento territoriale tra utente/istante e funzionario/responsabile del procedimento. Tali collegamenti potrebbero favorire dinamiche improprie nella gestione dell'istruttoria con conseguente condizionamento dell'esito finale del processo di autorizzazione. Occorre sul punto considerare che i funzionari di zona depositari di una conoscenza capillare del territorio in cui operano sono maggiormente esposti, per prossimità e consuetudine, all'esercizio di pressioni esterne di interessi particolari e soggettivi.

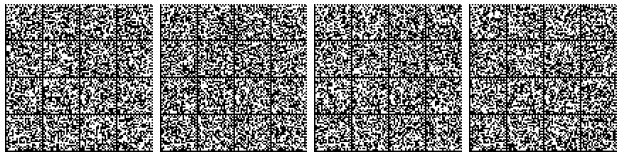
Al riguardo possono ipotizzarsi le seguenti misure preventive:

- sul piano normativo, sembrerebbe opportuno un adeguamento della normativa vigente in materia di vincoli sui beni paesaggistici, introducendo idonei meccanismi sanzionatori o incentivanti affinché si possa effettivamente provvedere alla vestizione dei c.d. "vincoli nudi" (come già previsto dal 2008). Possono essere valutate positivamente, inoltre, alcune misure, quale quella introdotta dal d.l. 83/2014, art. 12, co. 1-*bis* (poi confluito nel d.p.c.m. 171/2014) ove si prevede che ogni decisione di un soprintendente possa comunque essere riesaminata dalla



Commissione regionale, anche su segnalazione di altre amministrazioni. Tali misure, infatti, si sono già dimostrate efficaci sul piano della previsione di eventi corruttivi, allargando la responsabilità della decisione a un organo collegiale che può comunque ribaltare la decisione di un singolo;

- sul piano gestionale, sarebbe opportuno realizzare sistemi che assicurino la trasparenza, il controllo e monitoraggio del procedimento in ogni sua fase, consentendo di pervenire ad un quadro il più possibile completo sia del numero dei procedimenti trattati che dei relativi esiti (positivi, negativi o derivante da inerzia e dalla conseguente formazione del c.d. silenzio-assenso). Anche in questo caso è un segnale positivo la previsione di cui all'art. 12, co. 1-*ter*, del d.l. 83/2014 (poi ripresa dal citato d.p.c.m. 171 del 2014), in base alla quale tutti gli atti aventi rilevanza esterna e i provvedimenti adottati dagli organi centrali e periferici del MIBACT, nell'esercizio delle funzioni di tutela e valorizzazione di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio, debbono essere pubblicati integralmente sul sito internet del Ministero e in quello, ove esistente, dell'organo che ha adottato l'atto. Per ogni procedimento vanno indicati la data di inizio, lo stato di avanzamento, il termine di conclusione e l'esito dello stesso;
- sul piano organizzativo, sarebbero utili misure di rotazione dei funzionari di zona adeguatamente programmate nel tempo, all'interno della medesima Soprintendenza, nei limiti indicati per queste misure nella Parte generale (§ 7.2);
- quanto alla prevenzione del conflitto di interessi, si può ipotizzare l'assunzione di responsabilità da parte del titolare del procedimento, attraverso la sottoscrizione di un'attestazione di insussistenza di rapporti personali o familiari con l'istante.



VI - GOVERNO DEL TERRITORIO

Premessa

Con l'espressione "governo del territorio", nel presente PNA, si fa riferimento ai processi che regolano la tutela, l'uso e la trasformazione del territorio. A tale ambito si ascrivono principalmente i settori dell'urbanistica e dell'edilizia, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale sull'attribuzione alle regioni della potestà legislativa concorrente in materia[20].

Il governo del territorio rappresenta da sempre, e viene percepito dai cittadini, come un'area ad elevato rischio di corruzione, per le forti pressioni di interessi particolaristici, che possono condizionare o addirittura precludere il perseguimento degli interessi generali.

Le principali cause di corruzione in questa materia sono determinate da:

a) estrema complessità ed ampiezza della materia, che si riflette nella disorganicità, scarsa chiarezza e stratificazione della normativa di riferimento e perdurante vigenza di una frammentaria legislazione precostituzionale ancorata alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. Tale complessità si ripercuote negativamente: sull'individuazione e delimitazione delle competenze spettanti alle diverse amministrazioni coinvolte e dei contenuti – con possibili duplicazioni – dei rispettivi, diversi, atti pianificatori; sui tempi di adozione delle decisioni; sulle risorse pubbliche; sulla fiducia dei cittadini, dei professionisti e degli imprenditori nell'utilità, nell'efficienza e nell'efficacia del ruolo svolto dai pubblici poteri;
b) varietà e molteplicità degli interessi pubblici e privati da ponderare, che comportano che gli atti che maggiormente caratterizzano il governo del territorio – i piani generali dei diversi livelli territoriali – presentino un elevato grado di discrezionalità;
c) difficoltà nell'applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione nelle decisioni, le più rilevanti delle quali di sicura valenza politica;
d) difficile applicazione del principio di concorrenza fra i soggetti privati interessati, condizionata dall'assetto della proprietà delle aree sulle quali incidono le scelte di destinazione territoriale e urbanistica;
e) esistenza, alla base delle scelte di pianificazione, di asimmetrie informative tra soggetti pubblici e privati, accompagnate dalla difficoltà nelle predeterminazione dei criteri di scelta;
f) ampiezza delle rendite immobiliari in gioco.

Il rischio corruttivo è trasversale e comune a tutti i processi dell'area governo del territorio, a prescindere dal contenuto (generale o speciale) e dagli effetti (autoritativi o consensuali) degli atti adottati (piani, programmi, concessioni, accordi, convenzioni); la gran parte delle trasformazioni territoriali ha conseguenze permanenti, che possono causare la perdita o il depauperamento di risorse non rinnovabili, prima fra tutte il suolo, le cui funzioni sono tanto essenziali quanto infungibili per la collettività e per l'ambiente.

La prevenzione e il contrasto del rischio traversale di sviamento dall'interesse pubblico primario alla sostenibilità dello sviluppo urbano e dagli obiettivi di politica territoriale dichiarati richiedono che, nella mappatura di tutti i processi che riguardano il governo del territorio, siano precisati, preliminarmente, i criteri e le specifiche modalità delle verifiche previste, per accertare la compatibilità tra gli effetti delle trasformazioni programmate e la salvaguardia delle risorse ambientali, paesaggistiche e storico culturali che costituiscono il patrimonio identitario delle popolazioni insediate nello specifico contesto territoriale.

[20] Cfr. Corte costituzionale, sentenza 1-7 ottobre 2003, n. 307; sentenza 10-19 dicembre 2003, n. 362; sentenza 24-28 giugno 2004, n. 196.

Nella presente analisi saranno maggiormente approfonditi alcuni, specifici, rischi corruttivi che riguardano i più significativi processi pianificatori di livello comunale, salvo brevi riferimenti alla pianificazione di livello superiore.

Sono state rinviate ad una fase futura le esemplificazioni relative ai processi pianificatori che riguardano altre materie, pur strettamente connesse al governo del territorio (piani ambientali, piani paesaggistici, ecc.). Tale scelta non intende in alcun modo sottovalutare i rischi corruttivi relativi a tali processi, né intende suggerire una minore attenzione per le amministrazioni - statali, regionali e provinciali/metropolitane - responsabili degli stessi.

In conformità a quanto previsto dall'art. 1, co. 2-bis della l. 190/2012, sono anche individuate misure organizzative di prevenzione della corruzione. Si ribadisce che si tratta di esempi volti a fornire alle amministrazioni e agli enti indicazioni e orientamenti per supportare l'elaborazione dei PTPC. La concreta adozione di tali misure richiede la loro necessaria contestualizzazione e il loro necessario adeguamento rispetto alle dimensioni e alle caratteristiche organizzative di ogni ente a seguito dell'analisi e della valutazione del rischio corruttivo e in coerenza con il principio di non aggravamento procedimentale e organizzativo. Vista la particolare complessità della normativa del governo del territorio l'Autorità si riserva, proprio nel rispetto dei principi sopra esposti, di verificare l'attuazione e la funzionalità delle misure proposte.

1. Pianificazione territoriale regionale, provinciale o metropolitana

La pianificazione territoriale, sia essa di carattere generale sia essa di carattere settoriale, di livello regionale, provinciale, metropolitano o d'area vasta, pur assumendo nelle legislazioni regionali denominazioni talvolta differenti, è regolamentata in maniera analoga, per i profili concernenti la trasparenza e la partecipazione alle diverse fasi in cui si articola la procedura di approvazione (formazione, adozione e approvazione del piano).

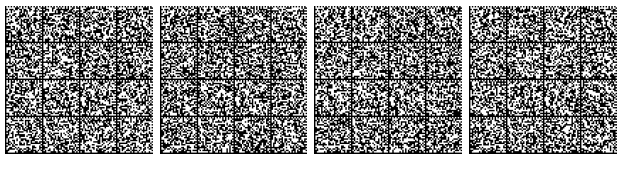
Molte legislazioni regionali prevedono, infatti, peculiari forme di pubblicità dell'atto con cui l'organo di governo manifesta la volontà di procedere all'elaborazione del piano territoriale o sua variante, disciplinando già in questa fase la partecipazione dei portatori di interesse.

Con riferimento alla fase di adozione dell'atto di pianificazione regionale, le discipline regionali sono sostanzialmente omogenee, prevedendo ampie forme di pubblicità tra cui la consultazione degli atti via web, e presso le sedi regionali, provinciali, spesso anche presso le sedi comunali, garantendo a tutti i portatori di interesse la possibilità di accedere agli atti e di esprimere le proprie osservazioni.

Con riferimento, infine, alla fase di approvazione, la proposta di atto di pianificazione territoriale viene elaborata con apposito atto motivato (anche sull'accoglimento delle osservazioni) e trasmessa al Consiglio regionale per l'approvazione definitiva.

Nel fare riserva di approfondimenti successivi, in questa sede si considerano possibili fenomeni corruttivi che si possono manifestare allorché quei piani sovracomunali, tematici o settoriali, prevedano l'apposizione di discipline di tutela (principalmente ambientale o paesaggistica) che comportano significative limitazioni all'uso o alla trasformazione del territorio. Il livello di esposizione al rischio può essere più marcato nel caso di procedure di approvazione di varianti specifiche (o di approvazione di progetti in variante alla pianificazione sovracomunale) che prevedano modifiche cartografiche, in riduzione degli ambiti vincolati o che attenuino le tutele.

In tali casi, per la prevenzione del rischio, trovano applicazione misure analoghe a quelle indicate nel successivo § 2.



2. Processi di pianificazione comunale generale

Il modello della pianificazione disciplinato dalla legge urbanistica 1150/1942 prevede il piano regolatore generale (p.r.g.), che presenta, oltre ad un contenuto direttivo e programmatico, prescrizioni vincolanti per i privati, con effetti conformativi della proprietà. Esso può essere ricondotto ai piani comunali generali, ovvero a quegli strumenti di pianificazione urbanistica che hanno ad oggetto l'intero territorio comunale.

Le leggi regionali hanno introdotto propri modelli di pianificazione urbanistico-territoriale e sono intervenute sulla struttura, sul contenuto e sugli effetti giuridici della pianificazione urbanistica comunale, che può articolarsi così su più livelli. Di conseguenza, il panorama attuale dei piani comunali generali si presenta molto variegato e complesso. Pertanto, anche la mappatura dei processi di pianificazione generale e l'individuazione dei rischi corruttivi che ne derivano dovranno essere dimensionate e calibrate da ogni amministrazione interessata in rapporto a tale complessità e varietà.

Di seguito si indicano alcuni eventi rischiosi, aggregati per fasi del processo, che possono considerarsi comuni ai vari modelli adottati dalle regioni ed alcune misure per prevenirli.

2.1 Varianti specifiche

Possibili eventi rischiosi

Anche le varianti specifiche allo strumento urbanistico generale, siano esse approvate con iter ordinario, ovvero attraverso i numerosi procedimenti che consentono l'approvazione di progetti con l'effetto di variante agli strumenti urbanistici, sono esposte a rischio e necessitano di misure preventive integrative, laddove dalle modifiche derivi per i privati interessati un significativo aumento delle potestà edificatorie o del valore d'uso degli immobili interessati. I rischi connessi a tali varianti risultano relativi, in particolare: alla scelta o al maggior consumo del suolo finalizzati a procurare un indebito vantaggio ai destinatari del provvedimento; alla possibile disparità di trattamento tra diversi operatori; alla sottostima del maggior valore generato dalla variante.

Possibili misure

Anche i processi relativi a queste varianti è necessario siano mappati in relazione ai contenuti della variante e all'impatto che gli stessi possono generare, per valutare il livello di rischio che comportano e stabilire, di conseguenza, le misure di prevenzione da assumere, secondo quanto evidenziato nel presente approfondimento per le diverse tipologie di strumenti urbanistici e le relative fasi.

2.2 Fase di redazione del piano

Possibili eventi rischiosi

Alcuni eventi rischiosi sono connessi alle modalità e alle tecniche di redazione del piano o delle varianti. La mancanza di chiare e specifiche indicazioni preliminari, da parte degli organi politici, sugli obiettivi delle politiche di sviluppo territoriale alla cui concretizzazione le soluzioni tecniche devono essere finalizzate, può impedire una trasparente verifica della corrispondenza tra le soluzioni tecniche adottate e le scelte politiche ad esse sottese, non rendendo evidenti gli interessi pubblici che effettivamente si intendono privilegiare. Tale commistione tra soluzioni tecniche e scelte politiche è ancor più rimarcata nel caso in cui la redazione del piano è prevalentemente affidata a tecnici esterni all'amministrazione comunale.

Possibili misure

- In caso di affidamento della redazione del piano a soggetti esterni all'amministrazione comunale, è necessario che l'ente renda note le ragioni che determinano questa scelta, le

procedure che intende seguire per individuare il professionista, cui affidare l'incarico e i relativi costi, nel rispetto della normativa vigente in materia di affidamento di servizi e, comunque, dei principi dell'evidenza pubblica; il comune, specialmente se di piccole dimensioni, può valutare preventivamente la possibilità di associarsi con comuni confinanti per la redazione dei rispettivi piani, con conseguente risparmio di costi e possibilità di acquisire una visione più ampia e significativa di contesti territoriali contigui e omogenei. In ogni caso, è opportuno che lo staff incaricato della redazione del piano sia interdisciplinare (con la presenza di competenze anche ambientali, paesaggistiche e giuridiche) e che siano comunque previste modalità operative che vedano il diretto coinvolgimento delle strutture comunali, tecniche e giuridiche;

- la verifica dell'assenza di cause di incompatibilità o casi di conflitto di interesse in capo a tutti i soggetti appartenenti al gruppo di lavoro;
- anteriormente all'avvio del processo di elaborazione del piano, l'individuazione da parte dell'organo politico competente degli obiettivi generali del piano e l'elaborazione di criteri generali e linee guida per la definizione delle conseguenti scelte pianificatorie. In quest'ottica è utile prevedere che, in fase di adozione dello strumento urbanistico, l'amministrazione comunale effettui un'espressa verifica del rispetto della coerenza tra gli indirizzi di politica territoriale e le soluzioni tecniche adottate e apporti i conseguenti correttivi;
- può, altresì, essere opportuno dare ampia diffusione di tali documenti di indirizzo tra la popolazione locale, prevedendo forme di partecipazione dei cittadini sin dalla fase di redazione del piano, attraverso strumenti da configurarsi in analogia, ad esempio, a quello dell'udienza pubblica, prevista nella VIA, in modo da acquisire ulteriori informazioni sulle effettive esigenze o sulle eventuali criticità di aree specifiche, per adeguare ed orientare le soluzioni tecniche, ma anche per consentire a tutta la cittadinanza, così come alle associazioni e organizzazioni locali, di avanzare proposte di carattere generale e specifico per riqualificare l'intero territorio comunale, con particolare attenzione ai servizi pubblici.

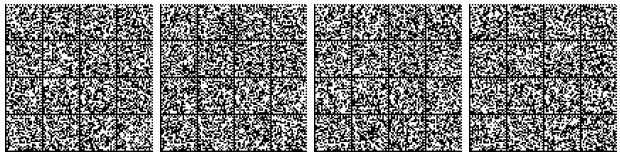
2.3 Fase di pubblicazione del piano e raccolta delle osservazioni

Possibili eventi rischiosi

In questa fase possono verificarsi eventi rischiosi a causa di asimmetrie informative, grazie alle quali gruppi di interessi o privati proprietari "oppositori" vengono agevolati nella conoscenza e interpretazione dell'effettivo contenuto del piano adottato, con la possibilità di orientare e condizionare le scelte dall'esterno.

Possibili misure

- divulgazione e massima trasparenza e conoscibilità delle decisioni fondamentali contenute nel piano adottato, anche attraverso l'elaborazione di documenti di sintesi dei loro contenuti in linguaggio non tecnico e la predisposizione di punti informativi per i cittadini;
- attenta verifica del rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013 da parte del responsabile del procedimento;
- previsione della esplicita attestazione di avvenuta pubblicazione dei provvedimenti e degli elaborati da allegare al provvedimento di approvazione.



2.4 Fase di approvazione del piano

Possibili eventi rischiosi

In questa fase, il principale rischio è che il piano adottato sia modificato con l'accoglimento di osservazioni che risultino in contrasto con gli interessi generali di tutela e razionale assetto del territorio cui è informato il piano stesso.

Possibili misure

- predeterminazione e pubblicizzazione dei criteri generali che saranno utilizzati in fase istruttoria per la valutazione delle osservazioni;
- motivazione puntuale delle decisioni di accoglimento delle osservazioni che modificano il piano adottato, con particolare riferimento agli impatti sul contesto ambientale, paesaggistico e culturale;
- monitoraggio sugli esiti dell'attività istruttoria delle osservazioni, al fine di verificare quali e quante proposte presentate dai privati siano state accolte e con quali motivazioni.

2.4.1 Concorso di regioni, province e città metropolitane al procedimento di approvazione

In alcune leggi regionali è previsto che la regione, la provincia e la città metropolitana svolgano un'importante attività di concorso nel processo di approvazione dei piani comunali, finalizzata a garantire la coerenza tra i vari livelli di governo del territorio.

Possibili eventi rischiosi

Nell'esercizio di tale funzione possono individuarsi alcuni eventi rischiosi tra cui:

- il decorso infruttuoso del termine di legge a disposizione degli enti per adottare le proprie determinazioni, al fine di favorire l'approvazione del piano senza modifiche;
- l'istruttoria non approfondita del piano in esame da parte del responsabile del procedimento;
- l'accoglimento delle controdeduzioni comunali alle proprie precedenti riserve sul piano, pur in carenza di adeguate motivazioni.

Possibili misure

Le principali misure di prevenzione possono fare leva sulla trasparenza degli atti, anche istruttori, al fine di rendere evidenti e conoscibili le scelte operate, nonché sul rafforzamento delle misure di controllo attraverso il monitoraggio interno, anche a campione, dei tempi procedimentali e dei contenuti degli atti.

Per quanto concerne la trasparenza, ad esempio, l'ente (regione, provincia o città metropolitana) cura la pubblicazione sintetica e comprensibile degli atti, anche istruttori al fine di rendere evidenti e conoscibili le scelte operate.

3. Processi di pianificazione attuativa

La locuzione "piani attuativi" non indica una tipologia omogenea di strumenti pianificatori, bensì una pluralità di strumenti urbanistici di dettaglio, non ascrivibili ad uno schema unitario, configurando tipologie pianificatorie fra loro disomogenee. Inoltre, a tali strumenti esecutivi della pianificazione urbanistica comunale, si è aggiunta una ulteriore categoria dei c.d. "programmi complessi" (il prototipo dei quali è il programma integrato di intervento, introdotto dall'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 recante *«Norme per l'edilizia residenziale pubblica»*) consistenti in programmi di intervento, finanziati con risorse pubbliche statali e regionali, che prevedono la realizzazione di opere di interesse pubblico e privato, per il recupero e la rigenerazione dei tessuti urbani esistenti. Tali programmi presentano il

dettaglio urbanistico proprio dei piani attuativi e sono abilitati ad apportare varianti ai piani urbanistici generali.

3.1 Piani attuativi d'iniziativa privata

I piani attuativi di iniziativa privata si caratterizzano per la presenza di un promotore privato, che predispone lo strumento urbanistico di esecuzione, sottoponendolo all'approvazione comunale, e con il quale viene stipulata una convenzione per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per la cessione delle aree necessarie. Tali piani sono pertanto particolarmente esposti al rischio di indebite pressioni di interessi particolaristici.

Possibili eventi rischiosi

Nella fase di adozione del piano attuativo il principale evento rischioso è quello della mancata coerenza con il piano generale (e con la legge), che si traduce in uso improprio del suolo e delle risorse naturali.

Un'efficace azione di contrasto dei fenomeni corruttivi presuppone che sia valorizzata l'efficacia prescrittiva del piano comunale generale, in ordine alla puntuale definizione degli obiettivi, dei requisiti e delle prestazioni che in fase attuativa degli interventi debbano essere realizzati. La chiarezza di tali indicazioni consente, infatti, di guidare in fase attuativa la verifica da parte delle strutture comunali del rispetto degli indici e parametri edificatori e degli standard urbanistici stabiliti dal piano generale, ma anche della traduzione grafica delle scelte urbanistiche riguardanti: la viabilità interna, l'ubicazione dei fabbricati, la sistemazione delle attrezzature pubbliche, l'estensione dei lotti da edificare, ecc.

Possibili misure

- incontri preliminari del responsabile del procedimento con gli uffici tecnici e i rappresentanti politici competenti, diretti a definire gli obiettivi generali in relazione alle proposte del soggetto attuatore;
- linee guida interne, oggetto di pubblicazione, che disciplinino la procedura da seguire e introducano specifiche forme di trasparenza e rendicontazione (ad esempio, tramite *check list* di verifica degli adempimenti da porre in essere, inviata al RPCT ai fini di controllo);
- costituzione di gruppi di lavoro interdisciplinare con personale dell'ente, ma appartenente a uffici diversi, i cui componenti siano chiamati a rendere una dichiarazione sull'assenza di conflitti di interesse; tale misura si rivela opportuna soprattutto per i piani di particolare incidenza urbanistica;
- la predisposizione di un registro degli incontri con i soggetti attuatori, nel quale riportare le relative verbalizzazioni;
- la richiesta della presentazione di un programma economico finanziario relativo sia alle trasformazioni edilizie che alle opere di urbanizzazione da realizzare, il quale consenta di verificare non soltanto la fattibilità dell'intero programma di interventi, ma anche l'adeguatezza degli oneri economici posti in capo agli operatori;
- può poi risultare opportuno acquisire alcune informazioni dirette ad accertare il livello di affidabilità dei privati promotori (quali ad esempio il certificato della Camera di commercio, i bilanci depositati, le referenze bancarie, casellario giudiziale).

Ulteriori eventi rischiosi

Anche per i piani attuativi si pongono i rischi già esaminati per le fasi di pubblicazione, decisione delle osservazioni e approvazione dei piani urbanistici generali (§ 2), cui si rinvia anche in merito alle possibili misure di prevenzione, sottolineando anzi che nel caso dei piani esecutivi il livello di rischio



deve essere considerato più elevato, a causa della più diretta vicinanza delle determinazioni di piano rispetto agli interessi economici e patrimoniali dei privati interessati.

3.2 Piani attuativi di iniziativa pubblica

I piani attuativi di iniziativa pubblica presentano caratteristiche comuni con i piani sopradescritti, ma sono caratterizzati in genere da una minore pressione o condizionamento da parte dei privati. Tuttavia, particolare attenzione deve essere prestata ai piani in variante, qualora risultino in riduzione delle aree assoggettate a vincoli ablatori.

3.3 Convenzione urbanistica

Fra gli atti predisposti nel corso del processo di pianificazione attuativa, lo schema di convenzione riveste un particolare rilievo, in quanto stabilisce gli impegni assunti dal privato per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione connesse all'intervento (ed in particolare: obbligo di realizzazione di tutte le opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria o di quelle che siano necessarie per allacciare la zona ai servizi pubblici; obbligo di cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e per le attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale; nel caso in cui l'acquisizione di tali aree non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna dal comune, corresponsione di una somma commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree; congrue garanzie finanziarie per gli obblighi derivanti al privato per effetto della stipula della convenzione).

Per quanto riguarda la completezza e l'adeguatezza dei contenuti della convenzione, può essere opportuno richiedere l'utilizzo di schemi di convenzione – tipo che assicurino una completa e organica regolazione degli aspetti sopra richiamati, eventualmente modificati e integrati alla luce della particolare disciplina prevista dalla pianificazione urbanistica comunale. A titolo meramente esemplificativo, si richiama il modello elaborato dall'Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e compatibilità ambientale (ITACA) del 7 novembre 2013.

3.3.1 Calcolo degli oneri

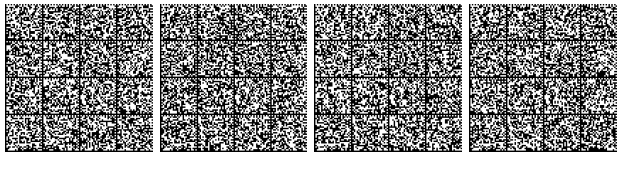
L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale. Il Testo Unico sull'edilizia dispone articolati e dettagliati criteri per il calcolo del contributo dovuto per il permesso di costruire, in modo tale che esso sia *«commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione»* (art. 16, co. 1, d.p.r. 380/2001). Il calcolo è effettuato in base a tabelle parametriche definite dalla regione di appartenenza, per classi di comuni in relazione a criteri omogenei. La disciplina regionale risulta nella materia piuttosto differenziata.

Possibili eventi rischiosi

Poiché non spetta al presente PNA definire discipline omogenee, semmai affidate a scelte delle regioni, si possono indicare misure da adottarsi a livello comunale. In tal senso, un primo, possibile, evento rischioso è connesso alla non corretta, non adeguata o non aggiornata commisurazione degli "oneri" dovuti, in difetto o in eccesso, rispetto all'intervento edilizio da realizzare, al fine di favorire eventuali soggetti interessati. Ciò può avvenire a causa di una erronea applicazione dei sistemi di calcolo, ovvero a causa di omissioni o errori nella valutazione dell'incidenza urbanistica dell'intervento e/o delle opere di urbanizzazione che lo stesso comporta.

Possibili misure

- attestazione del responsabile dell'ufficio comunale competente, da allegare alla convenzione, dell'avvenuto aggiornamento delle tabelle parametriche degli oneri e del fatto che la



determinazione degli stessi è stata attuata sulla base dei valori in vigore alla data di stipula della convenzione;
- pubblicazione delle tabelle a cura della regione e del comune, ove non sia già prevista per legge;
- assegnazione della mansione del calcolo degli oneri dovuti a personale diverso da quello che cura l'istruttoria tecnica del piano attuativo e della convenzione.

3.3.2 Individuazione delle opere di urbanizzazione

Altrettanto rilevante è la corretta individuazione delle opere di urbanizzazione necessarie e dei relativi costi, in quanto la sottostima/sovrastima delle stesse può comportare un danno patrimoniale per l'ente, venendo a falsare i contenuti della convenzione riferiti a tali valori (scomputo degli oneri dovuti, calcolo del contributo residuo da versare, ecc.).

Possibili eventi rischiosi

Possibili eventi rischiosi possono essere: l'individuazione di un'opera come prioritaria, laddove essa, invece, sia a beneficio esclusivo o prevalente dell'operatore privato; l'indicazione di costi di realizzazione superiori a quelli che l'amministrazione sosterebbe con l'esecuzione diretta.

Possibili misure

- identificazione delle opere di urbanizzazione mediante il coinvolgimento del responsabile della programmazione delle opere pubbliche, che esprime un parere, in particolare, circa l'assenza di altri interventi prioritari realizzabili a scomputo, rispetto a quelli proposti dall'operatore privato nonché sul livello qualitativo adeguato al contesto d'intervento, consentendo così una valutazione più coerente alle effettive esigenze pubbliche;
- previsione di una specifica motivazione in merito alla necessità di far realizzare direttamente al privato costruttore le opere di urbanizzazione secondaria;
- calcolo del valore delle opere da scomputare utilizzando i prezziari regionali o dell'ente, anche tenendo conto dei prezzi che l'amministrazione ottiene solitamente in esito a procedure di appalto per la realizzazione di opere analoghe;
- richiesta per tutte le opere per cui è ammesso lo scomputo del progetto di fattibilità tecnica ed economica delle opere di urbanizzazione, previsto dall'art. 1, co. 2, lett. e) del d.lgs. 50/2016, da porre a base di gara per l'affidamento delle stesse, e prevedere che la relativa istruttoria sia svolta da personale in possesso di specifiche competenze in relazione alla natura delle opere da eseguire, appartenente ad altri servizi dell'ente ovvero utilizzando personale di altri enti locali mediante accordo o convenzione;
- previsione di garanzie aventi caratteristiche analoghe a quelle richieste in caso di appalto di opere pubbliche, ferma restando la possibilità di adeguare tali garanzie, anche tenendo conto dei costi indicizzati, in relazione ai tempi di realizzazione degli interventi.

3.3.3 Cessione delle aree necessarie per opere di urbanizzazione primaria e secondaria

Anche le valutazioni compiute dall'amministrazione ai fini dell'acquisizione delle aree sono connotate da una forte discrezionalità tecnica. La cessione gratuita delle aree per standard è determinata con riferimento alle previsioni normative e al progetto urbano delineato dal piano, e deve essere coerente con le soluzioni progettuali contenute negli strumenti urbanistici esecutivi o negli interventi edilizi diretti convenzionati, mentre tempi e modalità della cessione sono stabiliti nella convenzione.

Possibili eventi rischiosi

I possibili eventi rischiosi consistono dunque: nell'errata determinazione della quantità di aree da cedere (inferiore a quella dovuta ai sensi della legge o degli strumenti urbanistici sovraordinati); nell'individuazione di aree da cedere di minor pregio o di poco interesse per la collettività, con sacrificio dell'interesse pubblico a disporre di aree di pregio per servizi, quali verde o parcheggi; nell'acquisizione di aree gravate da oneri di bonifica anche rilevanti.



Possibili misure

- individuazione di un responsabile dell'acquisizione delle aree, che curi la corretta quantificazione e individuazione delle aree, contestualmente alla stipula della convenzione, e che richieda, ove ritenuto indispensabile, un piano di caratterizzazione nella previsione di specifiche garanzie in ordine a eventuali oneri di bonifica;
- monitoraggio da parte dell'amministrazione comunale sui tempi e gli adempimenti connessi alla acquisizione gratuita delle aree.

3.3.4 Monetizzazione delle aree a standard

In conformità alla legislazione regionale vigente, la pianificazione urbanistica può prevedere il versamento al comune di un importo alternativo alla cessione diretta delle aree, qualora l'acquisizione non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna, in relazione alla estensione delle aree, alla loro conformazione o localizzazione, ovvero in relazione ai programmi comunali di intervento.

Possibili eventi rischiosi

Tale valutazione appartiene alla discrezionalità tecnica degli uffici competenti e può essere causa di eventi rischiosi, non solo comportando minori entrate per le finanze comunali, ma anche determinando una elusione dei corretti rapporti tra spazi destinati agli insediamenti residenziali o produttivi e spazi a destinazione pubblica, con sacrificio dell'interesse generale a disporre di servizi – quali aree a verde o parcheggi - in aree di pregio.

Possibili misure

- adozione di criteri generali per la individuazione dei casi specifici in cui procedere alle monetizzazioni e per la definizione dei valori da attribuire alle aree, da aggiornare annualmente;
- previsione per le monetizzazioni di importo significativo di forme di verifica attraverso un organismo collegiale, composto da soggetti che non hanno curato l'istruttoria, compresi tecnici provenienti da altre amministrazioni, quale ad esempio l'Agenzia delle entrate;
- previsione del pagamento delle monetizzazioni contestuale alla stipula della convenzione, al fine di evitare il mancato o ritardato introito, e, in caso di rateizzazione, richiesta in convenzione di idonee garanzie.

3.4 Approvazione del piano attuativo

Possibili eventi rischiosi

Anche nel corso del processo di approvazione del piano attuativo, sono riscontrabili gli eventi rischiosi (legati alla scarsa trasparenza e conoscibilità dei contenuti del piano, alla mancata o non adeguata valutazione delle osservazioni pervenute, dovuta a indebiti condizionamenti dei privati interessati, al non adeguato esercizio della funzione di verifica dell'ente sovraordinato) che sono stati esaminati, con riferimento al piano generale, al precedente § 2.

Possibili misure

Anche per le possibili misure preventive si rinvia alle indicazioni fornite nel suddetto paragrafo.

3.5 Esecuzione delle opere di urbanizzazione

Possibili eventi rischiosi

La fase dell'esecuzione da parte degli operatori privati delle opere di urbanizzazione presenta rischi analoghi a quelli previsti per l'esecuzione di lavori pubblici e alcuni rischi specifici, laddove

l'amministrazione non eserciti i propri compiti di vigilanza al fine di evitare la realizzazione di opere qualitativamente di minor pregio rispetto a quanto dedotto in obbligazione.

Le carenze nell'espletamento di tale importante attività comportano un danno sia per l'ente, che sarà costretto a sostenere più elevati oneri di manutenzione o per la riparazione di vizi e difetti delle opere, sia per la collettività e per gli stessi acquirenti degli immobili privati realizzati che saranno privi di servizi essenziali ai fini dell'agibilità degli stessi.

Altro rischio tipico è costituito dal mancato rispetto delle norme sulla scelta del soggetto che deve realizzare le opere.

Possibili misure

- costituzione di un'apposita struttura interna, composta da dipendenti di uffici tecnici con competenze adeguate alla natura delle opere, e che non siano in rapporto di contiguità con il privato, che verifichi puntualmente la correttezza dell'esecuzione delle opere previste in convenzione. Tale compito di vigilanza deve comprendere anche l'accertamento della qualificazione delle imprese utilizzate, qualora l'esecuzione delle opere sia affidata direttamente al privato titolare del permesso di costruire, in conformità alla vigente disciplina in materia (cfr. d.lgs. 50/2016, artt.1, co. 2, lettera e) e 36, co. 3 e 4, ove è fatta salva la disposizione di cui all'art. 16, co. 2-bis, del Testo Unico sull'edilizia);
- comunicazione, a carico del soggetto attuatore, delle imprese utilizzate, anche nel caso di opere per la cui realizzazione la scelta del contraente non è vincolata da procedimenti previsti dalla legge;
- verifica, secondo tempi programmati, del cronoprogramma e dello stato di avanzamento dei lavori, per assicurare l'esecuzione dei lavori nei tempi e modi stabiliti nella convenzione;
- particolare rilievo riveste la previsione che la nomina del collaudatore sia effettuata dal comune, con oneri a carico del privato attuatore, dovendo essere assicurata la terzietà del soggetto incaricato;
- previsione in convenzione, in caso di ritardata o mancata esecuzione delle opere, di apposite misure sanzionatorie quali il divieto del rilascio del titolo abilitativo per le parti d'intervento non ancora attuate.

4. Permessi di costruire convenzionati

Il decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. "Sblocca Italia") ha introdotto nel Testo Unico sull'edilizia il permesso di costruire convenzionato, che può essere rilasciato *«qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata»* (art. 28-bis del d.p.r. 380/2001). Detto istituto è caratterizzato dal fatto che il rilascio del titolo edilizio è preceduto dalla stipula di una convenzione urbanistica.

Possibili eventi rischiosi

Si osserva, di conseguenza, che gli eventi rischiosi sono analoghi a quelli indicati per la convenzione urbanistica conseguente agli atti di pianificazione attuativa (per quanto riguarda: la stipula della convenzione; la coerenza della convenzione con i contenuti del piano urbanistico di riferimento; la definizione degli oneri da versare; la cessione di aree o la monetizzazione, l'individuazione delle opere a scomputo da realizzare e la vigilanza sulla loro esecuzione).

Possibili misure

Per l'analisi di questi processi e per le relative misure di prevenzione si fa quindi riferimento a quanto indicato nel precedente § 3.



5. Il processo attinente al rilascio o al controllo dei titoli abilitativi edilizi

L'attività amministrativa attinente al rilascio o alla presentazione dei titoli abilitativi edilizi e ai relativi controlli, salvo diversa disciplina regionale, è regolata dal d.p.r. 380/2001.

In particolare:

- l'attività edilizia libera, la comunicazione inizio lavori (di seguito CIL) e la comunicazione inizio lavori asseverata (di seguito CILA) sono disciplinati dall'art. 6;
- il permesso di costruire è disciplinato dagli artt. 10-15 e 20;
- la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) dagli artt. 22-23-bis;
- il contributo di costruzione dagli artt. 16-19.

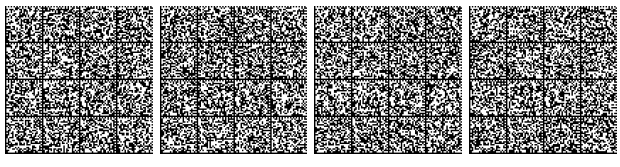
Il processo che presiede al rilascio dei titoli abilitativi edilizi o al controllo di quelli presentati dai privati è caratterizzato dalla elevata specializzazione delle strutture competenti e complessità della normativa da applicare. Tradizionalmente le funzioni edilizie sono svolte infatti da un ufficio speciale, oggi denominato Sportello unico per l'edilizia (SUE) - e Sportello unico per le attività produttive (SUAP) – chiamati ad applicare una disciplina che attiene non soltanto alla normativa urbanistica ed edilizia di carattere locale, ma anche alla normativa tecnica sui requisiti delle opere, ai limiti e condizioni alle trasformazioni del territorio, etc. Tali peculiarità comportano che il personale dotato di adeguate competenze si formi in un lungo periodo di tempo e l'amministrazione comunale sia portata a mantenerlo stabilmente assegnato a tali compiti.

Inoltre, si evidenzia che il procedimento per il rilascio del permesso di costruire e la verifica delle istanze presentate dai privati in relazione a SCIA, CIL e CILA sono considerati espressione di attività vincolata, in quanto in presenza dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge non sussistono margini di discrezionalità, né circa l'ammissibilità dell'intervento, né sui contenuti progettuali dello stesso. Nondimeno, l'ampiezza e la complessità della normativa da applicare è tale da indurre a considerare l'attività edilizia un'area di rischio specifico.

In generale, un contributo positivo di significativa trasparenza dei processi valutativi degli interventi edilizi, e dunque di prevenzione del rischio, è offerto dalla modulistica edilizia unificata approvata in attuazione della c.d. Agenda per la semplificazione. Tale modulistica, infatti, richiedendo un'analitica disamina delle caratteristiche del progetto, delle normative tecniche e delle discipline vincolistiche da applicare, da una parte ha ridotto significativamente le incertezze normative insite nella materia; dall'altra, consente di ricostruire in modo analitico sia i contenuti delle asseverazioni del committente e del professionista abilitato, sia l'oggetto della valutazione delle strutture comunali.

Ciò nonostante ogni intervento edilizio presenta elementi di specificità e peculiarità che richiedono una complessa ricostruzione della disciplina del caso concreto, con un processo decisionale che può quindi essere oggetto di condizionamenti, parziali interpretazioni e applicazioni normative. Inoltre, a differenza dei processi di pianificazione urbanistica, in questa area non sono previste adeguate forme di pubblicità del processo decisionale, bensì solo la possibilità per i soggetti interessati di prendere conoscenza dei titoli abilitativi presentati o rilasciati, a conclusione del procedimento abilitativo.

Sotto il profilo della complessità e rilevanza dei processi interpretativi, non sussistono differenze significative tra i diversi tipi di titoli abilitativi edilizi: l'uno, il permesso di costruire, richiede il rilascio di un provvedimento abilitativo (suscettibile di silenzio assenso); l'altro, la SCIA presuppone comunque un obbligo generale dell'amministrazione comunale di provvedere al controllo della pratica. Ma in entrambi i casi è necessaria una attività istruttoria che porti all'accertamento della sussistenza dei requisiti e presupposti previsti dalla legge per l'intervento ipotizzato.



5.1 Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria

Possibili eventi rischiosi

In questa fase il principale evento rischioso consiste nella assegnazione a tecnici in rapporto di contiguità con professionisti o aventi titolo al fine di orientare le decisioni edilizie. Nelle difficoltà di attuare misure di rotazione, a causa della specializzazione richiesta ai funzionari assegnati a queste funzioni, tale evento può essere prevenuto, ove possibile, con la informatizzazione delle procedure di protocollazione e assegnazione automatica delle pratiche ai diversi responsabili del procedimento. Sotto questo profilo è utile mantenere la tracciabilità delle modifiche alle assegnazioni delle pratiche e monitorare i casi in cui tali modifiche avvengono.

Quanto all'attività istruttoria e agli esiti della stessa, emerge il rischio di un potenziale condizionamento esterno nella gestione dell'istruttoria che può essere favorito dall'esercizio di attività professionali esterne svolte da dipendenti degli uffici, in collaborazione con professionisti del territorio nel quale svolgono tale attività.

Possibili misure

Misure preventive da porre in essere possono far leva su doveri di comportamento, introdotti nei codici di comportamento di amministrazione, consistenti nel divieto di svolgere attività esterne, se non al di fuori dell'ambito territoriale di competenza, nelle specifiche attività di controllo da parte dei competenti nuclei ispettivi, nell'obbligo di dichiarare ogni situazione di potenziale conflitto di interessi, ma anche su percorsi di formazione professionale che approfondiscano le competenze del funzionario e rafforzino la sua capacità di autonome e specifiche valutazioni circa la disciplina da applicare nel caso concreto.

5.2 Richiesta di integrazioni documentali

Possibili eventi rischiosi

Anche la fase di richiesta di integrazioni documentali e di chiarimenti istruttori può essere l'occasione di pressioni, al fine di ottenere vantaggi indebiti. Le misure possibili attengono al controllo a campione di tali richieste, monitorando eventuali eccessive frequenze di tali comportamenti, al fine di accertare anomalie.

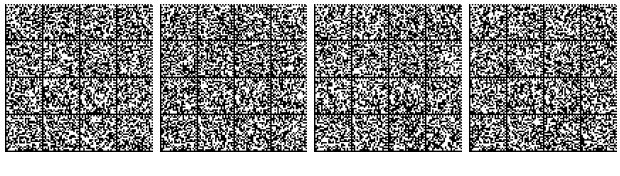
Sia in caso di permesso di costruire (cui si applica il meccanismo del silenzio assenso) che di SCIA (per la quale è stabilito un termine perentorio per lo svolgimento dei controlli), la mancata conclusione dell'attività istruttoria entro i tempi massimi stabiliti dalla legge (e la conseguente non assunzione di provvedimenti sfavorevoli agli interessati) deve essere considerata un evento rischioso.

Possibili misure

La sua prevenzione generale si incentra su misure organizzative atte a garantire un adeguato numero di risorse umane impegnate in questa attività o, nel caso di insuperabile carenza di personale, nella fissazione di una quota ragionevole di controlli da effettuare e nella definizione di criteri oggettivi per la individuazione del campione. Rispetto ai casi di non conclusione formale dell'istruttoria, pur in presenza di dette misure organizzative, è immaginabile lo svolgimento di un monitoraggio delle cause del ritardo e una verifica di quelle pratiche che, in astratto, non presentano oggettiva complessità.

5.3 Calcolo del contributo di costruzione

Le amministrazioni devono porre attenzione al calcolo del contributo di costruzione da corrispondere, alla corretta applicazione delle modalità di rateizzazione dello stesso e all'applicazione delle eventuali sanzioni per il ritardo.



Possibili eventi rischiosi

Gli eventi rischiosi ad esso riferibili sono: l'errato calcolo del contributo, il riconoscimento di una rateizzazione al di fuori dei casi previsti dal regolamento comunale o comunque con modalità più favorevoli e la non applicazione delle sanzioni per il ritardo.

Possibili misure

Anche in questo caso il primo fattore di riduzione del rischio è la chiarezza dei meccanismi di calcolo del contributo, della rateizzazione e della sanzione e l'adozione di procedure telematiche che favoriscano una gestione automatizzata del processo. In subordine, una efficace prevenzione del rischio può essere attuata assegnando tali mansioni a personale diverso da coloro che hanno curato l'istruttoria tecnica della pratica edilizia. Inoltre può essere utile un sistema di verifica di report che segnalino gli evidenti scostamenti delle somme quantificate, a parità delle dimensioni complessive dell'opera, o anomalie dello scadenziario.

5.4 Controllo dei titoli rilasciati

Possibili eventi rischiosi

In merito al controllo dei titoli rilasciati possono configurarsi rischi di omissioni o ritardi nello svolgimento di tale attività; inoltre può risultare carente la definizione di criteri per la selezione del campione delle pratiche soggette a controllo.

Possibili misure

In tutti i casi nei quali i controlli sono attuati a campione, la principale misura di prevenzione del rischio appare la puntuale regolamentazione dei casi e delle modalità di individuazione degli interventi da assoggettare a verifica (per esempio con sorteggio in data fissa, utilizzando un estrattore di numeri verificabili nel tempo, dando alle pratiche presentate un peso differente in ragione della rilevanza o della problematicità dell'intervento).

Una misura generale di verifica della corretta applicazione della normativa che incide sulla attività edilizia può essere costituita da controlli su tutte le pratiche che abbiano interessato un determinato ambito urbanistico di particolare rilevanza, una determinata area soggetta a vincoli, ecc., per verificare se tutti gli interventi edilizi abbiano dato applicazione alla relativa normativa in modo omogeneo.

6. Vigilanza

L'attività di vigilanza costituisce un processo complesso volto all'individuazione degli illeciti edilizi, all'esercizio del potere sanzionatorio, repressivo e ripristinatorio, ma anche alla sanatoria degli abusi attraverso il procedimento di accertamento di conformità.

Quest'attività è connotata da un'ampia discrezionalità tecnica e, come tale, è suscettibile di condizionamenti e pressioni esterne, anche in relazione ai rilevanti valori patrimoniali in gioco e alla natura reale della sanzione ripristinatoria.

Possibili eventi rischiosi

Gli eventi rischiosi consistono, innanzitutto, nella omissione o nel parziale esercizio dell'attività di verifica dell'attività edilizia in corso nel territorio. Altro evento rischioso può essere individuato nell'applicazione della sanzione pecuniaria, in luogo dell'ordine di ripristino, che richiede una attività particolarmente complessa, dal punto di vista tecnico, di accertamento dell'impossibilità di procedere alla demolizione dell'intervento abusivo senza pregiudizio per le opere eseguite legittimamente in conformità al titolo edilizio.

Una particolare attenzione si deve avere per i processi di vigilanza e controllo delle attività edilizie (minori) non soggette a titolo abilitativo edilizio, bensì totalmente liberalizzate o soggette a comunicazione di inizio lavori (CIL) da parte del privato interessato o a CIL asseverata da un professionista abilitato. Tali interventi, infatti, pur essendo comunque tenuti al rispetto della disciplina che incide sull'attività edilizia, sono sottratti alle ordinarie procedure di controllo e sottoposti alla generale funzione comunale di vigilanza sull'attività edilizia, il cui esercizio e le cui modalità di svolgimento di norma non sono soggetti a criteri rigorosi e verificabili.

Possibili misure

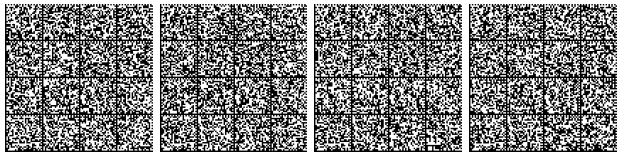
Quali misure generali di prevenzione, le amministrazioni comunali possono predisporre accurati sistemi di valutazione della performance individuale e organizzativa delle strutture preposte alla vigilanza, prevedendo obiettivi ed indicatori di attività che consentano di monitorare l'esercizio di tali compiti, anche in ordine agli esiti delle segnalazioni ricevute. Inoltre è opportuno assegnare le funzioni di vigilanza a soggetti diversi da quelli che, per l'esercizio delle funzioni istruttorie delle pratiche edilizie, hanno relazione continuative con i professionisti (e quindi con i direttori dei lavori).

Al fine di assicurare la corretta applicazione delle sanzioni pecuniarie possono essere individuate le seguenti misure specifiche:

- forme collegiali per l'esercizio di attività di accertamento complesse, con il ricorso a tecnici esterni agli uffici che esercitano la vigilanza, in particolare per la valutazione della impossibilità della restituzione in pristino;
- la definizione analitica dei criteri e modalità di calcolo delle sanzioni amministrative pecuniarie (comprensivi dei metodi per la determinazione dell'aumento di valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere abusive e del danno arrecato o del profitto conseguito, ai fini dell'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista per gli interventi abusivi realizzati su aree sottoposte a vincolo paesaggistico) e delle somme da corrispondere a titolo di oblazione, in caso di sanatoria;
- verifiche, anche a campione, del calcolo delle sanzioni, con riferimento a tutte le fasce di importo.

Al fine di prevenire i rischi di mancata ingiunzione a demolire l'opera abusiva o di omessa acquisizione gratuita al patrimonio comunale di quanto costruito, a seguito del mancato adempimento dell'ordine di demolire possono essere introdotte le seguenti misure:

- l'istituzione di un registro degli abusi accertati, che consenta la tracciabilità di tutte le fasi del procedimento, compreso l'eventuale processo di sanatoria;
- la pubblicazione sul sito del comune di tutti gli interventi oggetto di ordine di demolizione o ripristino e dello stato di attuazione degli stessi, nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza;
- il monitoraggio dei tempi del procedimento sanzionatorio, comprensivo delle attività esecutive dei provvedimenti finali.



VII - SANITÀ

Introduzione

Il presente approfondimento è stato redatto tenendo conto del lavoro degli appositi tavoli tematici ANAC, Ministero della salute e AGENAS.

Le indicazioni specifiche qui fornite, da leggere a integrazione di quelle contenute nell'Aggiornamento 2015 al PNA che si intendono recepite anche con riferimento agli ambiti non specificamente trattati (§ 1.5, § 2.1.3, § 2.1.4, § 2.2.3, § 2.2.4), rappresentano un insieme di misure, in costante evoluzione, affinamento e miglioramento, concretamente attuabili con gli opportuni adattamenti di contesto e con gli strumenti disponibili, che hanno lo scopo di favorire una maggiore capacità di contrasto da parte delle istituzioni sanitarie dei fenomeni corruttivi nel breve/medio periodo.

In particolare, le misure indicate costituiscono possibili soluzioni organizzative per preservare il Servizio Sanitario Nazionale (di seguito SSN) dal rischio di eventi corruttivi (con specifico riferimento al contesto strutturale, sociale ed economico in cui si collocano ed operano le istituzioni medesime) e per innalzare il livello globale di integrità, di competenza e di produttività del sistema sanitario nazionale a partire dall'aumento dell'efficacia e dell'efficienza delle singole unità operative in cui si articola.

Per realizzare questi obiettivi, il presente approfondimento rivolto alle regioni e alle organizzazioni sanitarie aziendali, presenta un quadro di interventi tra loro correlati la cui realizzazione richiede necessariamente un forte investimento formativo, soprattutto sugli RPCT e, a cascata, su tutti coloro che intervengono nei processi di costruzione ed attuazione delle azioni dei PTPC. Ciò affinché tutti i soggetti siano in grado di utilizzare al meglio le misure e le indicazioni contenute nel PNA per realizzare il livello di equilibrio ottimale fra i due pilastri: la realizzazione piena delle finalità istituzionali di un'azienda sanitaria, da cui dipende il livello di salute di una popolazione, e il contrasto ai tentativi e/o ai fatti corruttivi che si oppongono o ne ostacolano il perseguimento.

Ruolo del responsabile della prevenzione della corruzione

Premessa

Il RPCT rappresenta uno dei soggetti fondamentali per l'attuazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza[21].

In considerazione della natura dei soggetti destinatari del PNA - sezione II Sanità - e delle peculiarità delle organizzazioni sanitarie nell'ambito del sistema-aziende che operano all'interno del SSN, è necessario che le indicazioni fornite nella parte generale al § 5.2. siano quanto più possibile contestualizzate, sia nella scelta da parte dell'organo nominante (Direttore Generale), sia nella configurazione degli strumenti di supporto nell'ambito dell'organizzazione sanitaria, funzionali alla migliore gestione di tutti i processi interni alla stessa. In coerenza, infatti, con le indicazioni della parte generale, il ruolo e le funzioni del RPCT non possono prescindere, ancor più in un'organizzazione sanitaria e di alta complessità, dalle funzioni strategiche di pianificazione, di vigilanza, di monitoraggio e di controllo proprie dell'organizzazione stessa e devono essere integrate ed interconnesse con esse.

Nel presente approfondimento sono contenute indicazioni specifiche al fine di uniformare, per gli aspetti di comune applicabilità, i criteri di scelta delle aziende e degli enti del SSN, del profilo cui attribuire la funzione di RPCT.

1. Ambito soggettivo

I soggetti cui si rivolge l'approfondimento sono i medesimi contenuti al punto 1.2 dell'approfondimento sezione II Sanità dell'Aggiornamento 2015 al PNA[22].

1.1 Altri soggetti non di diritto pubblico: gli ospedali classificati e altri soggetti accreditati con il SSN

Per gli enti non di diritto pubblico accreditati con il SSN si raccomanda alle amministrazioni di riferimento di promuovere l'adozione di strumenti per il rafforzamento della trasparenza e per la prevenzione della corruzione e del conflitto di interessi, alla luce delle indicazioni operative contenute anche nel presente approfondimento.

Particolare riguardo va riservato ai c.d. ospedali classificati o equiparati[23] in ragione della peculiarità di questi enti la cui natura giuridica - amministrativa non ne consente la riconducibilità netta al settore pubblico o al privato. La normativa di settore[24] a oggi invariata ha, di fatto, determinato, con

[21] Si rinvia, al riguardo, all'Aggiornamento 2015 al PNA (pp. 10-12).

[22] Ibidem (p. 40) con la precisazione che fra gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (I.R.C.C.S.) di diritto pubblico si intendono ricompresi anche gli enti di ricerca di diritto pubblico comunque denominati (es. INRCA).

[23] Aggiornamento 2015 al PNA (p. 40) «*Soggetti destinatari dell'approfondimento*».

[24] La legge 12 febbraio 1968, n. 132 *«Enti ospedalieri e assistenza ospedaliera»*, dedicava due commi del primo articolo agli istituti ed enti ecclesiastici che esercitavano l'assistenza ospedaliera. Il quinto comma manteneva fermo il precedente regime giuridico-amministrativo, che riconosceva l'autonomia a questi enti (fatta salva la vigilanza tecnico-sanitaria spettante al ministero), mentre il sesto comma conferiva ai medesimi, ove in possesso dei requisiti prescritti dalla stessa l. 132/1968 per gli ospedali pubblici, la facoltà di chiedere e il diritto di ottenere che i loro ospedali fossero appunto "classificati" in una delle categorie contemplate dal nuovo ordinamento, attuandone in sostanza una piena equiparazione. In altri termini, la legge citata riconosceva natura pubblica al servizio ospedaliero purché svolto alle condizioni da essa stessa stabilite (requisiti della struttura, retta di degenza, programmazione, status del personale), a prescindere dalla natura, pubblica o privata, del soggetto che lo espletava. La riforma sanitaria del 1978 ha sostanzialmente confermato questo ordinamento, richiamando che *«nulla è innovato alle disposizioni vigenti per quanto concerne il regime giuridico amministrativo»* sia degli enti ecclesiastici e dei relativi ospedali classificati, sia degli ospedali acattolici (legge 23 dicembre 1978, n. 833 *«Istituzione del servizio sanitario nazionale»*, articolo 41), salvo che per la vigilanza tecnico-sanitaria (trasferita dal ministero alle Asl) e la "convenzione obbligatoria" da stipulare in conformità a uno schema-tipo. Le *«istituzioni sanitarie riconosciute che esercitano l'assistenza pubblica»* (sono così testualmente

riferimento a tali enti, una nuova fattispecie giuridica legata ad una personalità di natura privata delle strutture ecclesiastiche classificate ed equiparate, coesistente con la erogazione di un servizio ospedaliero sottoposto alle stesse regole generali del settore pubblico.

È ragionevole, quanto opportuno, quindi, estendere anche a tali enti le medesime indicazioni contenute nel presente approfondimento, per quanto applicabili, dandone opportuna evidenza in ognuno degli specifici accordi contrattuali.

Qualora le aziende sanitarie e gli altri soggetti di cui al presente paragrafo controllino o partecipino in società o altri enti di diritto privato, questi ultimi, in analogia agli altri soggetti sopra menzionati, sono tenuti ad assicurare l'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza[25], anche ai fini dell'individuazione e nomina della figura del RPCT.

2. Conoscenze e competenze generali e comuni del RPCT in ambito sanitario e requisiti soggettivi

L'approfondimento sezione II Sanità dell'Aggiornamento 2015 al PNA contiene già indicazioni sui requisiti soggettivi dei RPCT, prevedendo che *«Fermo restando quanto già indicato nella parte generale, il profilo del professionista al quale attribuire l'incarico di RPC è opportuno abbia specifiche competenze in tema di conoscenza dell'organizzazione e gestione della struttura sanitaria, dei processi e delle relazioni in essa esistenti».*

Nella definizione del profilo del RPCT è necessario tenere conto degli aspetti che connotano la funzione che deve esercitare tale figura che possono essere ricompresi prevalentemente in due ambiti: "preventivo" e di "vigilanza".

In riferimento al primo ambito, il RPCT è chiamato ad elaborare il PTPC che costituisce l'espressione delle conoscenze specifiche e contingenti in possesso del RPCT e della sua capacità di utilizzare esperienze e competenze presenti all'interno e all'esterno della struttura in cui opera. In merito al secondo aspetto, quello della vigilanza, il RPCT è chiamato a vigilare sul rispetto di quanto previsto dal Piano, a elaborare nuove misure e strategie preventive e a segnalare criticità e/o specifici fatti corruttivi o di cattiva gestione. Il prevalere di un aspetto o dell'altro, ovvero il livello di equilibrio fra questi due ambiti, rilevano nell'identificazione del profilo del RPCT.

Poste le caratteristiche comuni della funzione del RPCT e del profilo dirigenziale cui deve rispondere tale figura, il RPCT delle aziende sanitarie e degli enti assimilati del SSN assume, anche alla luce della sezione II Sanità dell'Aggiornamento 2015 al PNA, un ruolo pregnante all'interno dell'organizzazione sanitaria che richiede, in quanto tale, una sempre più specifica conoscenza del settore sotto tutti gli aspetti, organizzativo, gestionale e sanitario.

Al fine di contestualizzare tale profilo nell'ambito dell'organizzazione sanitaria, occorre, con maggior livello di dettaglio:

- definire il profilo e le competenze del RPCT delle aziende sanitarie e degli enti del SSN;
- esplicitare il sistema di relazioni/collegamenti del RPCT con riferimento ai rapporti con i vertici aziendali e con i responsabili delle varie articolazioni aziendali;

---

definiti gli enti ecclesiastici e gli ospedali acattolici nell'articolo 41) *«conservano la loro posizione di soggetti attivi nel sistema pubblico dell'assistenza».* Anche secondo le due riforme del Servizio sanitario nazionale susseguitesi nel 1992 e nel 1999, *«nulla è innovato alla vigente disciplina in materia»* (art. 4, co. 12, del d.lgs. 502/92, che il d.lgs. 229/99 ha lasciato invariato).
Al contrario, per quanto riguarda gli accordi contrattuali stipulati tra Asl e soggetti accreditati sulla base dei criteri definiti dalla Regione in tema di finanziamento, a partire da quanto stabilito dall'art. 8 *quinquies* si delinea e si amplia il solco tra pubblici ed equiparati che porta questi ultimi a far parte dell'insieme delle strutture private accreditate.
Da ultimo, nel Patto della salute 2010-12 di cui all'Intesa stato-regioni del 3 dicembre 2009 è previsto al primo comma dell'articolo 7: *«si conviene, nel rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica, di stipulare un'intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 131 del 2003 in sede di Conferenza Stato-Regioni finalizzata a promuovere una revisione normativa in materia di accreditamento e di remunerazione delle prestazioni sanitarie, anche al fine di tenere conto della particolare funzione degli ospedali religiosi classificati».*

[25] Aggiornamento 2015 al PNA (pag. 11) «*Centralità del RPC».*

- esplicitare gli strumenti a supporto del RPCT (ad esempio referenti e/o struttura organizzativa in relazione al livello di complessità dell'organizzazione aziendale).

Sulla base delle suddette considerazioni si possono distinguere in capo al RPCT due diversi aspetti: profili di competenza e aspetti organizzativi.

2.1 Profili di competenza

Le caratteristiche conoscitive principali del RPCT devono essere:

- conoscenza dell'organizzazione sanitaria (ospedaliera/territoriale) e dei diversi processi che costituiscono gli elementi fondamentali per la produzione di servizi sanitari;
- conoscenza dei processi amministrativi e gestionali;
- capacità di valutare il contesto in cui opera un'azienda sanitaria e gli snodi importanti di funzionamento della macchina assistenziale ed amministrativa sulla base anche della conoscenza intersettoriale dell'azienda sanitaria e della rete di relazioni interne ed esterne della stessa in ambito locale, regionale ed extra regionale;
- conoscenza degli strumenti di programmazione aziendale e del sistema di valutazione delle performance per le necessarie interconnessioni tra questi e il PTPC.

2.2 Aspetti organizzativi

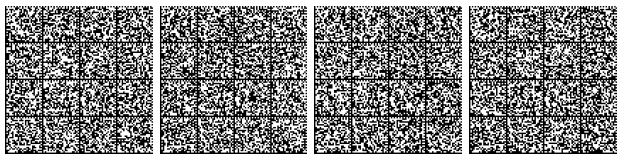
Posto che il RPCT negli enti del servizio sanitario debba almeno occupare una posizione dirigenziale di struttura complessa o a valenza dipartimentale (UOC, UOD, Dipartimento/Distretto/Presidio, ecc.) e che la funzione di RPCT è aggiuntiva rispetto alla funzione e al ruolo del dirigente già ricoperti all'interno dell'organizzazione, a invarianza di risorse economiche, è importante nell'individuazione della figura più adeguata al ruolo di RPCT, tenere conto della tipologia di struttura organizzativa diretta e del livello di integrabilità/compatibilità delle relative funzioni ed attività con quelle aggiuntive del ruolo di RPCT.

3. Criteri di esclusione

La normativa vigente prevede che il RPCT sia un dirigente stabile dell'amministrazione, con una adeguata conoscenza della sua organizzazione e del suo funzionamento, dotato della necessaria imparzialità ed autonomia valutativa e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgano attività di gestione e di amministrazione attiva.

Nel contesto delle organizzazioni sanitarie, l'applicazione delle richiamate disposizioni normative e delle indicazioni già fornite da questa Autorità, induce ad escludere, ai fini della scelta e della conseguente nomina del RPCT, le fattispecie di seguito elencate a titolo indicativo e non esaustivo:

- direttore generale;
- dirigente (sia di area sanitaria che amministrativa) di struttura semplice;
- dirigente responsabile del settore gare e appalti;
- dirigente responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari;
- dirigente esterno con contratto di collaborazione/consulenza e/o altro tipo di rapporti a tempo determinato.



Rispetto ai suddetti criteri di esclusione, eventuali scelte residuali dovranno, in ogni caso, essere adeguatamente motivate, avuto riguardo delle indicazioni di cui al presente approfondimento e a quelle della parte generale, in coerenza con la cornice normativa vigente per l'ambito di riferimento. Resta salva la possibilità di salvaguardare le professionalità che hanno svolto l'incarico per almeno un triennio, previa adeguata motivazione circa l'assenza di altre figure compatibili con le indicazioni già fornite nel PNA.

In ogni caso, per tutte le fattispecie non esplicitamente annoverate tra quelle escludenti la nomina a RPCT, resta intesa la presupposta condizione di assoluta integrità del soggetto da nominare, che, di norma, non deve essere stato sottoposto a procedimenti disciplinari.

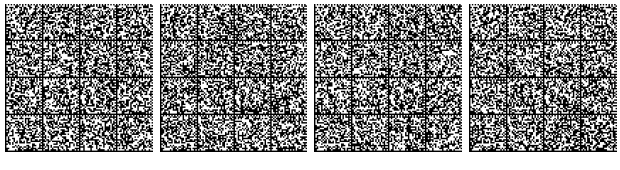
4. Criteri di scelta

Se gli aspetti che prevalgono nella scelta sono quelli "di competenza", le aziende sanitarie e gli enti assimilati avranno cura di valorizzare l'organizzazione funzionale di supporto al RPCT di cui al successivo § 6. Qualora, invece, gli aspetti che prevalgono siano quelli "organizzativi", è opportuno prendere a riferimento strutture organizzative che, per funzioni strategiche proprie, oltre a presupporre la conoscenza dei processi organizzativi e gestionali interni all'azienda, già si caratterizzano per un elevato livello di integrazione con gli altri livelli di responsabilità aziendali. Rispondono a quest'ultimo caso, e sono da intendersi quali profili elettivi, figure come il responsabile del controllo di gestione, il responsabile del settore affari legali/affari generali, il *risk manager*, il direttore medico di presidio, il dirigente amministrativo di presidio, il direttore di distretto, il direttore di dipartimento, il cui ruolo e funzioni si caratterizzano per essere trasversali rispetto all'organizzazione aziendale e che, pertanto, devono interagire necessariamente con la direzione strategica. Transitoriamente, e in via eccezionale, è fatta salva la possibilità di attribuire l'incarico di RPCT ai dirigenti di struttura semplice o ai titolari di incarichi di alta professionalità che abbiano già svolto l'incarico di RPCT per almeno un triennio, previa adeguata motivazione circa l'assenza di condizioni per poter attribuire l'incarico agli altri soggetti sopra indicati.

5. Fattori di rischio/criticità

In questa sezione rientrano tutti quegli elementi che possono influenzare, positivamente o negativamente, l'azione del RPCT. In particolare, si segnalano:

- il livello di integrità del soggetto cui affidare l'incarico di RPCT;
- il livello di legittimazione/autorevolezza del soggetto all'interno dell'organizzazione e nelle relazioni con gli altri livelli di responsabilità aziendali;
- il grado di "dipendenza" del soggetto e del suo percorso di carriera da persone che operano all'interno dell'azienda (o che ne possono influenzare gli orientamenti dall'esterno);
- l'appartenenza a specifiche "comunità" (ad es. associazioni o altro);
- la mancanza di prospettive di realizzazione di azioni che possono richiedere tempi operativi medio/lunghi (rotazioni troppo brevi possono disincentivare l'attività di un RPCT);
- la necessità di rientro nel precedente percorso di carriera e quindi la convivenza nell'ambiente con ruoli diversi, ecc.;
- ulteriori eventuali fattori di "rischio" soggettivi evincibili ad es. dalla dichiarazione pubblica di interessi di cui alla modulistica standard resa disponibile in applicazione della specifica previsione contenuta nella determinazione ANAC n. 12/2015 – sezione II - Sanità.



6. Struttura di supporto

Per quanto concerne, in particolare, gli strumenti a supporto del RPCT si rinvia a quanto illustrato nella parte generale (cfr.§ 5.2.), in coerenza con le indicazioni fornite dal legislatore nel d.lgs. 97/2016. All'atto della nomina, specie laddove nella scelta i profili di competenza prevalgano sugli aspetti organizzativi, è opportuno esplicitare i collegamenti e le strutture/figure di supporto al RPCT che consentano, da un lato, un efficace espletamento dei compiti di quest'ultimo e, dall'altro, la necessaria partecipazione dei responsabili degli uffici a tutte le fasi di predisposizione e di attuazione del PTPC, nonché la piena condivisione degli obiettivi e la più ampia partecipazione di tutti i dipendenti.

7. Durata dell'incarico

La durata dell'incarico del RPCT deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione, che, al contrario, viene assegnata a titolari di incarichi dirigenziali di struttura complessa e/o valenza dipartimentale già ricoperti all'interno dell'organizzazione. Al riguardo si rinvia alla parte generale. Le predette indicazioni sono connesse alla salvaguardia della necessaria "indipendenza" delle funzione del RPCT rispetto anche ad eventuali potenziali condizionamenti connessi ai fattori di rischio evidenziati al precedente § 5. Il RPCT deve, infatti, essere una figura di garanzia per l'istituzione sanitaria e non un incarico di natura fiduciaria. Di ciò deve tenersi conto anche nella determinazione della durata dell'incarico, non correlata a quella del contratto del Direttore Generale.

8. Formazione

La centralità della formazione[26] e il ruolo strategico che essa assume nella qualificazione e nel mantenimento delle competenze, sono affermati, come richiamato nella nota sottostante, già nella l. 190/2012.

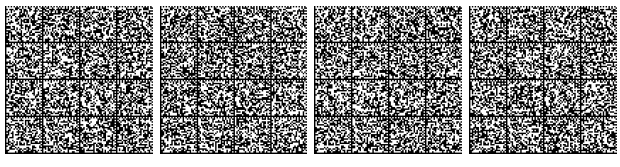
Ferma restando la responsabilizzazione delle amministrazioni e degli enti sulla scelta dei soggetti da formare e su cui investire prioritariamente e la trasversalità della formazione all'interno dell'organizzazione per tutti i soggetti che, seppur con approcci differenziati, partecipano, a vario titolo, alla formazione ed attuazione delle misure di prevenzione, la figura del RPCT e le figure di supporto (referenti, organi di indirizzo, titolari di uffici e di funzioni strategiche, ecc.) sono da considerarsi destinatari prioritari dell'investimento formativo.

Sotto il profilo dei contenuti la formazione deve riguardare, anche in modo specialistico, tutte le diverse fasi di costruzione dei PTPC e delle connesse relazioni annuali: a titolo di esempio, l'analisi di contesto, esterno e interno, la mappatura dei processi, l'individuazione e la valutazione del rischio, l'identificazione delle misure e le modalità di verifica, monitoraggio e controllo delle stesse.

Sotto il profilo delle modalità didattiche, sono da valorizzare modalità formative secondo la logica della diffusione e implementazione dell'esperienza e delle buone pratiche, da condursi anche sul campo, rivolte sia ai RPCT che alle figure di supporto finalizzate a costruire la consapevolezza e la corresponsabilizzazione degli operatori e dei responsabili delle aree a rischio nelle attività di monitoraggio dei processi e dei procedimenti.

I percorsi formativi dovranno pertanto connotarsi per una sempre maggiore specificità in relazione alle peculiarità del settore sanitario rispetto agli altri settori della pubblica amministrazione e per l'approccio operativo finalizzato al consolidamento di una reale e concreta capacità di applicazione e di trasferimento delle competenze nell'espletamento delle funzioni rivestite all'interno dell'organizzazione.

[26] Aggiornamento 2015 al PNA (p. 13) «*Ruolo strategico della formazione*».



Acquisti in ambito sanitario

Fermo restando quanto già indicato nella determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015, nella sezione II Sanità e, in particolare, quanto ivi riportato al § 2.1.1. "Contratti pubblici", di seguito si forniscono ulteriori, specifiche indicazioni relative al processo degli acquisti in ambito sanitario.

1. Misure per la gestione dei conflitti di interessi nei processi di *procurement* in sanità

Nell'ambito degli appalti in sanità, l'esigenza di affrontare in modo sistemico e strategico le situazioni di conflitti di interesse appare maggiormente sentita a causa delle caratteristiche strutturali di potenziale intrinseca "prossimità" di interessi presenti nell'organizzazione sanitaria con specifico riferimento al settore degli acquisti, generata dal fatto che i soggetti proponenti l'acquisto sono spesso anche coloro che utilizzano i materiali acquistati. L'argomento riveste una particolare rilevanza alla luce anche del d.lgs. 50/2016 (nuovo Codice dei contratti pubblici) che, all'art. 42, reca una specifica previsione sulla individuazione e risoluzione dei conflitti di interesse che possano essere percepiti come minaccia alla imparzialità e all'indipendenza del personale della stazione appaltante.

Occorre, pertanto, predisporre misure per una corretta gestione dei conflitti potenziali e/o effettivi attraverso l'enucleazione delle fattispecie tipiche di conflitto di interessi e la divulgazione di informazioni finalizzate a consentire ai tecnici e ai professionisti sanitari più esposti al rischio di conflitto di interessi di agire con la consapevolezza richiesta, anche attraverso la compilazione delle apposite dichiarazioni; è inoltre opportuna la definizione di un modello di gestione dei conflitti di interessi e la informazione dei professionisti coinvolti.

Di conseguenza si propongono le seguenti possibili misure:

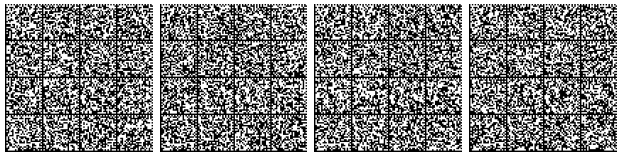
- adozione di documenti strategici finalizzati a facilitare l'implementazione coordinata di misure preventive che agiscano contemporaneamente sul piano della sensibilizzazione e della responsabilizzazione degli attori coinvolti;
- predisposizione di una modulistica per le dichiarazioni di assenza di conflitti di interesse e definizione di apposite procedure per la raccolta, tenuta ed aggiornamento di tali dichiarazioni;
- formazione dei professionisti coinvolti mediante moduli dedicati alla gestione dei conflitti di interesse;
- informazione puntuale e tempestiva degli operatori coinvolti, ad esempio mediante l'adozione e diffusione di documenti esplicativi che facilitino l'autovalutazione delle situazioni personali e relazionali con riferimento al contesto in cui ciascun soggetto si trova ad operare (in una Commissione giudicatrice, in un Collegio tecnico per la stesura degli atti di gara, ecc.).

L'AGENAS potrà offrire un supporto operativo per l'attuazione delle misure indicate attraverso materiale pubblicato sul proprio sito istituzionale.

1.1 Possibili ambiti di conflitto di interesse

Le situazioni che possono generare conflitti di interessi dovrebbero, per le ragioni anzidette, essere gestite dalle aziende sanitarie in modo che i contatti tra mondo professionale interno ed operatori economici possano avvenire all'interno di un quadro regolamentato in termini di procedure definite a livello aziendale.

In tale ottica si suggeriscono le seguenti misure, utili a costituire un valido contributo procedurale alla riduzione del rischio e la cui adozione favorisca la percezione di un'attività imparziale e indipendente da parte delle stazioni appaltanti, sia nella fase di progettazione che in quella di selezione del contraente.



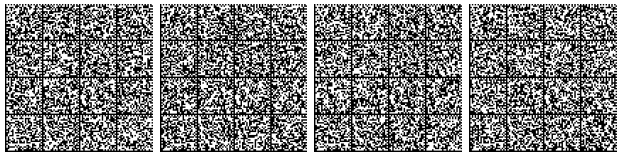
– Nell'ambito della sponsorizzazione di attività:
- nei casi in cui la formazione dei professionisti sia sponsorizzata con fondi provenienti da imprese private, le aziende predispongono procedure che prevedano che le richieste di sponsorizzazione siano indirizzate direttamente alla struttura indicata dall'azienda (es. Direzione Sanitaria) e non ai singoli professionisti o a loro associazioni private e che tali richieste non siano mai nominative, dovendo essere l'azienda a indicare e autorizzare i dipendenti idonei a beneficiarne (in relazione al ruolo organizzativo, al bisogno formativo, ecc.);
- le risorse derivanti dalle sponsorizzazioni sono utilizzate attraverso l'istituzione di un fondo dedicato alla formazione dei professionisti, da gestire secondo criteri di rotazione, imparzialità e con modalità che garantiscano la piena trasparenza.

– Nel rilascio di pareri, nulla osta, autorizzazioni allo svolgimento di attività extra impiego:
- le aziende definiscono un procedimento per il rilascio di pareri, nulla osta, autorizzazioni allo svolgimento di attività extra impiego che tenga conto: nel caso in cui il soggetto richiedente sia membro di una commissione di gara, della possibile insorgenza di situazioni di conflitto quando la procedure di gara sia in uno stato avanzato di espletamento che non consente agevoli sostituzioni o quando non siano presenti professionalità fungibili con quella del dipendente; della programmazione degli acquisti e, quindi, delle professionalità che potranno essere chiamate a partecipare alle future procedure di gara.

2. Rafforzamento della trasparenza nel settore degli acquisti

La pubblicazione dei dati relativi alle attività negoziali da parte delle stazioni appaltanti è finalizzata a consentire l'accesso alle informazioni essenziali, che devono essere innanzitutto contenute negli atti riguardanti un appalto. Il rispetto dell'obbligo di pubblicazione di tali dati e informazioni richiede, quindi, anche una maggiore cognizione e responsabilità nell'adozione degli atti e nella definizione dei relativi contenuti, in quanto deve consentire alle figure preposte – ed ai cittadini in senso generale – la piena conoscenza dell'operato della pubblica amministrazione. Pertanto, fermi restando gli obblighi di pubblicazione previsti dalla legislazione vigente, di seguito sono indicati, quali misure di trasparenza, un set di dati da pubblicare sul sito istituzionale delle stazioni appaltanti e un set di dati minimi da riportare nella determina a contrarre, nel contratto e in tutti gli ulteriori atti connessi all'appalto (atto di proroga, di rinnovo, di variante, ecc.), con un duplice livello di controllo del rispetto di tali misure da parte sia del RPCT sia del collegio dei revisori aziendali.

Set di dati minimo all'interno degli atti relativi ad appalti:
- presenza o meno dell'oggetto dell'appalto negli atti di programmazione, con indicazione dell'identificativo dell'atto di programmazione;
- oggetto e natura dell'appalto (lavori/servizi/forniture/misto con esplicitazione della prevalenza; in caso di contratto di *global service* comprensivo di diversi servizi, indicazione analitica dei diversi servizi, evidenziando eventuali beni e/o servizi ad esclusivo utilizzo della Direzione generale aziendale);
- procedura di scelta del contraente e relativi riferimenti normativi (aperta/ristretta/competitiva con negoziazione/negoziata senza previa pubblicazione del bando/procedura sotto soglia);
- importo dell'appalto, con specificazione anche dei costi derivanti dal ciclo di vita dell'appalto (ad es. per materiali connessi all'utilizzo e/o per manutenzioni);
- termini temporali dell'appalto: durata dell'esigenza da soddisfare con l'appalto (permanente/*una tantum*), durata prevista dell'appalto, se disponibili, decorrenza e termine dell'appalto;
- RUP e, quando nominati, direttore dei lavori, direttore dell'esecuzione e commissione di collaudo;
- CIG e (se presente) CUP.



Set di dati oggetto di pubblicazione:

Oltre ai dati di cui all'art. 29 del d.lgs. 50/2016:

- presenza o meno dell'oggetto dell'appalto negli atti di programmazione, con indicazione dell'identificativo dell'atto di programmazione;
- fase della procedura di aggiudicazione o di esecuzione del contratto (indizione/aggiudicazione/affidamento/proroga del contratto/rinnovo del contratto ecc./risoluzione) nonché motivazioni di eventuali proroghe, rinnovi, affidamenti in via diretta o in via d'urgenza;
- indicazione dell'operatore economico affidatario del medesimo appalto immediatamente precedente a quello oggetto della procedura di selezione;
- RUP e, quando nominati, direttore dei lavori, direttore dell'esecuzione e commissione di collaudo;
- CIG e (se presente) CUP;
- resoconto economico e gestionale dell'appalto, incluso l'ammontare delle fatture liquidate all'appaltatore.

2.1 Altre proposte di misure di trasparenza nel settore degli acquisti

Ulteriori proposte di misure tese a rafforzare ed elevare il livello di trasparenza in questo settore trovano specifica applicazione in relazione alle diverse fasi del processo di acquisto.

➢ Nella fase di progettazione della gara le stazioni appaltanti pubblicano le seguenti informazioni:

- criteri per gestire le varie forme di consultazione preliminare di mercato con i soggetti privati e con le associazioni di categoria, prevedendo la rendicontazione sintetica degli incontri (anche di quelli eventualmente aperti al pubblico);
- elenco dei soggetti abilitati a svolgere la funzione di responsabili del procedimento di gara, con relativi curricula (nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza);
- per le centrali di committenza, pubblicazione periodica dello stato di avanzamento dei lavori per la realizzazione delle iniziative programmate, inclusa la previsione della conclusione del procedimento;
- criteri univoci per: le procedure finalizzate all'accertamento delle condizioni di cui all'art. 63, co. 2, lett. b) del d.lgs. 50/2016 (per il caso di esclusive dichiarate o di infungibilità tecnica); la scelta degli operatori economici da invitare nelle procedure negoziate sotto soglia (indagini di mercato o elenco fornitori).

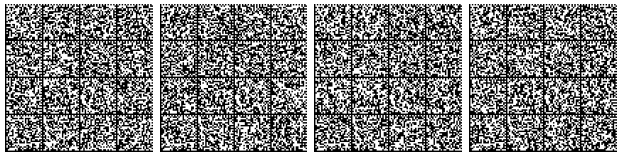
➢ Nella fase di istituzione delle commissioni di gara, le stazioni appaltanti pubblicano le seguenti informazioni:

- tempestiva pubblicazione dei nominativi e dei curricula dei commissari selezionati, in conformità a quanto previsto all'art. 29 del d.lgs. 50/2016;
- la modalità di scelta dei commissari, in caso di nomina da parte della stazione appaltante di componenti interni alla stessa;
- modalità con cui procedere al sorteggio in caso di nomina di componenti esterni ai sensi dell'art. 77 del d.lgs. 50/2016;
- calendario delle sedute di gara.

➢ Nella fase di aggiudicazione e stipula del contratto è opportuno che sia effettuato il monitoraggio del tempo intercorrente tra l'aggiudicazione e la data di stipula del contratto.

➢ Nella fase di esecuzione del contratto le stazioni appaltanti pubblicano le seguenti informazioni:

- provvedimenti di adozione di varianti, contestualmente alla loro adozione e almeno per tutta la durata del contratto, con riferimento a quelle per il cui valore vi è altresì obbligo di comunicazione all'ANAC;
- eventuali variazioni contrattuali rispetto alle indicazioni fornite dalle centrali di committenza con obbligo di segnalazione a queste ultime.



3. Misure di controllo

Appalti di importo inferiore alla soglia di € 40.000

È opportuno che sia organizzato un adeguato sistema di controllo su questo tipo di affidamenti strutturando flussi informativi tra il RUP, il RPCT e il collegio dei revisori aziendali, al fine di consentire di verificare, nel caso in cui l'appaltatore individuato risulti già affidatario del precedente appalto, se la scelta sia sorretta da idonea motivazione. Il RPCT può richiedere ai RUP dati e informazioni, anche aggregate, sulle scelte e le relative motivazioni nonché su eventuali scostamenti tra l'importo del contratto e l'importo corrisposto all'appaltatore, illustrandone la motivazione; nel caso in cui sia rilevata la violazione dell'art. 35 del Codice dei contratti pubblici – in ordine al calcolo dell'importo dell'appalto, che deve comprendere i costi aggiuntivi connessi all'utilizzo o alla manutenzione dei beni – il RPCT provvede a segnalare il fatto agli organi di vertice e ad altri organi competenti.

Acquisti autonomi e proroghe contrattuali

Si richiama l'esigenza di motivazione espressa della scelta di ricorrere alla proroga contrattuale, con esplicitazione dei vari livelli di responsabilità e relativa asseverazione da parte dei vertici aziendali.

Per i beni e servizi che non rientrano per categoria e per importo nell'ambito di applicazione del d.p.c.m. 24 dicembre 2015 (in attuazione dell'art. 9, co. 3, del d.l. 66/2014), è opportuno prevedere l'inserimento nel provvedimento autorizzativo della espressa indicazione che il bene o servizio acquistato *«non rientra tra le categorie merceologiche del settore sanitario come individuate dal d.p.c.m. di cui all'art. 9 co. 3 del d.l. 66/2014 e s.m.i. e relativi indirizza applicativi»*.

4. Sotto-processo di adesione agli strumenti delle centrali di committenza o dei soggetti aggregatori

Negli ultimi anni il processo di approvvigionamento, soprattutto in ambito sanitario, ha vissuto una profonda trasformazione. La costituzione di centrali di committenza a livello nazionale e l'avvio dei lavori dei soggetti aggregatori di cui all'art. 9 del d.l. 66/2014, nonché le previsioni di cui all'art. 37 del d.lgs. 50/2016 in ordine alle varie forme di aggregazione e centralizzazione delle committenze, (di seguito, indicati tutti come "centrali di committenza"), stanno sempre più plasmando la geografia e la struttura della domanda pubblica. Di conseguenza il ruolo delle singole stazioni appaltanti muta, poiché il venir meno delle fasi di progettazione, selezione del contraente e aggiudicazione richiede una maggiore attenzione alla programmazione e alla esecuzione dei contratti. I profili di rischio collegati si arricchiscono di aspetti peculiari e tipici che richiedono l'adozione di misure specifiche da aggiungere a quelle del processo più generale. L'AGENAS fornirà il necessario supporto per l'analisi e la corretta trattazione dei rischi.

Processi e procedimenti rilevanti

- Nella fase di programmazione possono rilevare le seguenti attività:
  - formulazione ed invio della programmazione e dei relativi aggiornamenti nei tempi previsti dalla centrale di committenza;
  - definizione delle competenze per l'approvazione del fabbisogno e definizione dei livelli organizzativi (referenze qualificate);
  - verifica della pertinenza dei fabbisogni con strumenti già disponibili o programmati; formulazione del fabbisogno secondo codifiche proprie delle centrali di committenza anche mediante l'utilizzo di modelli e vocabolari comuni;
  - pubblicazione della programmazione e monitoraggio dello stato di avanzamento dei lavori della centrale.
- Nella fase di adesione possono rilevare le seguenti attività:

- analisi ed esame del contenuto degli strumenti messi a disposizione dalle centrali (accordi quadro, convenzioni, SDA, ecc.) e compatibilità con i fabbisogni espressi o non programmati;
- definizione dell'oggetto degli atti di adesione (codifica dei fabbisogni non programmati e comparazione quali-quantitativa con i prodotti/servizi messi a disposizione dalle centrali);
- formalizzazione delle adesioni (appalto specifico, ordine, contratto, ecc.) secondo le regole degli strumenti posti in essere dalla centrale.

➢ Nella fase di esecuzione e rendicontazione dei singoli contratti rilevano gli aspetti legati alla interpretazione delle condizioni contrattuali, alla contrattualizzazione/ordinazione delle prestazioni, alle comunicazioni con la centrale di committenza e alle comunicazioni alla centrale sulle verifiche (di processo, di *outcome,* ecc.) che la stessa pone in essere.

Possibili eventi rischiosi

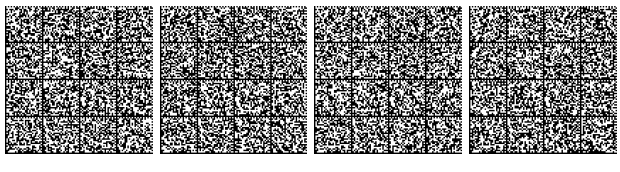
➢ Per la fase di formulazione e comunicazione dei fabbisogni possono rilevare il mancato rispetto dei tempi di invio della programmazione e dei relativi aggiornamenti e la mancata o non chiara definizione delle competenze per l'approvazione del fabbisogno e la definizione dei livelli organizzativi (referenze qualificate). Ciò può comportare la parziale comunicazione con la centrale, generando una progettazione e un'aggiudicazione non allineata con i reali fabbisogni oppure l'aggiudicazione di prodotti che non corrispondono alle esigenze e che non verranno poi acquisiti; l'elusione degli obblighi di adesione causata dall'assenza di strumenti e procedure di verifica della pertinenza dei fabbisogni con strumenti già disponibili o programmati; il mancato rispetto o utilizzo dei vocabolari o delle codifiche previste dalla centrale porta alla formulazione di un fabbisogno non chiaro che può inficiare la corretta progettazione della gara da parte delle centrali; l'effettuazione di acquisizioni autonome in presenza di strumenti messi a disposizione dalla centrale, causato dal mancato monitoraggio dello stato di avanzamento dei lavori della centrale stessa.

➢ Per la fase di adesione possono rilevare rischi legati ad una non corretta analisi del contenuto degli strumenti messi a disposizione dalle centrali, al fine di dichiararne la non compatibilità con i fabbisogni espressi o non programmati o con le esigenze di appropriatezza dell'utilizzo dei prodotti; la definizione dell'oggetto degli atti di adesione allo scopo di rendere necessarie acquisizioni complementari; il mancato rispetto dei limiti temporali e quantitativi di adesione allo scopo di rendere necessarie acquisizioni in urgenza o frazionare artificiosamente il bisogno.

➢ Per la fase di esecuzione e rendicontazione dei singoli contratti possono emergere rischi legati alla non corretta interpretazione delle condizioni contrattuali allo scopo di dichiararne la non compatibilità con le esigenze di approvvigionamento; al mancato rispetto dei limiti quantitativi e qualitativi del contenuto delle prestazioni; richiesta di prestazioni non comprese nelle opzioni di variazione; la mancata o non corretta comunicazione delle inadempienze, delle penali, delle sospensioni, delle verifiche negative di conformità e delle risoluzioni alla centrale di committenza che inficiano, da un lato, la corretta gestione degli accordi e delle convenzioni da parte della centrale e, dall'altra, possono essere utilizzati al solo scopo di giustificare acquisizioni autonome sovrapponibili; l'effettuazione di acquisizioni di prestazioni complementari che modifichino sostanzialmente il profilo qualitativo dei prodotti/servizi aggiudicati dalle centrali.

Anomalie significative

➢ Per la fase di formulazione e comunicazione dei fabbisogni possono costituire elementi rilevatori di rischio: il mancato rispetto dei tempi di invio della programmazione e dei relativi aggiornamenti; l'invio delle comunicazioni/informazioni da parte di soggetti non titolati; la pubblicazione/effettuazione di gare con oggetti sovrapponibili a quelli delle centrali di committenza; la presenza di proroghe contrattuali per beni e servizi oggetto di strumenti attivi delle centrali; presenza di solleciti da parte delle centrali di acquisto.



- Nella fase di adesione, esecuzione e rendicontazione possono segnalare la presenza di rischi la stipula di contratti autonomi/affidamenti sotto soglia nelle categorie riservate ai soggetti aggregatori; l'approvazione di variazioni qualitative e quantitative che non dimostrino il rispetto dei limiti consentiti dagli strumenti delle centrali; la contrattualizzazione/il pagamento di prestazioni in variazione non motivati (nella determina o nei certificati di pagamento) con riferimento alle opzioni consentite; l'assenza di rendicontazioni circa le comunicazioni delle inadempienze, delle penali, delle sospensioni, delle verifiche negative di conformità e delle risoluzioni alla centrale di committenza; il superamento delle soglie di spesa annua per le categorie merceologiche riservate ai soggetti aggregatori e stabilito dal d.p.c.m. di cui all'art. 9, co. 3 del d.l. 66/2013.

Indicatori

- Per la fase di formulazione e comunicazione dei fabbisogni e di adesione possono considerarsi indicatori significativi il rapporto tra il numero degli affidamenti in adesione ed il numero totale dei contratti; gli importi affidati in adesione sul totale degli affidamenti; il numero di affidamenti in autonomia nelle categorie merceologiche riservate ai soggetti aggregatori in rapporto al totale degli affidamenti della singola stazione; gli importi di acquisizione comunicati alla centrale di committenza e gli importi delle adesioni effettuate in un determinato arco temporale e lo scostamento (in difetto o eccesso) rispetto al 100%; lo scostamento dai livelli medi di adesioni ai contratti delle centrali di committenza registrati da amministrazioni comparabili.
- Per la fase di esecuzione e rendicontazione indicatori utili possono essere costituiti da: rapporto tra il numero delle varianti/servizi e forniture complementari e quello delle adesioni; rapporto tra gli importi delle variazioni/servizi e forniture complementari e quello delle adesioni; confronto (anche in termini di rapporto semplice o di incidenza) tra il numero (anche come media) delle variazioni/servizi e forniture complementari effettuate sui contratti stipulati in autonomia e quelle poste in essere sui contratti in adesione.

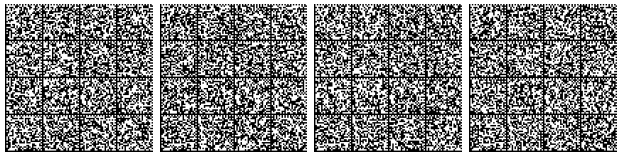
Possibili misure

- In fase di programmazione:

- obbligo di evidenziare, nella programmazione annuale, il ricorso agli strumenti delle centrali di committenza nonché di prevedere una sezione separata per le categorie riservate ai soggetti aggregatori;
- adozione e pubblicazione di procedure interne di segregazione di responsabilità e compiti per le fasi di manifestazione, elaborazione, analisi e validazione del fabbisogno ed identificazione dei soggetti titolati a trasmettere i fabbisogni alle centrali;
- previsione di una fase di aggiornamento della programmazione in corso di anno;
- previsioni di audit interni circa il rispetto dei tempi e delle codifiche di prodotti e servizi rilevati dalle centrali di committenza;
- obbligo di motivare sul piano tecnico e gestionale, anche mediante valutazioni di appropriatezza d'uso, la formulazione di bisogni che fuoriescano dagli standard comunicati alla centrale di committenza in corso di programmazione.

- In fase di adesione:

- previsione di istanze di controllo interno (o di validazione tecnica) in caso di acquisizione di beni e servizi in quantità diverse da quelle programmate e comunicate;



- adozione di modelli di contratto di adesione ad accordi quadro, convenzioni che standardizzino i processi di adesione anche mediante l'utilizzo di *check list* dei contenuti e dei passaggi obbligatori;
- previsione generalizzata di documentare l'esame degli strumenti delle centrali;
- comunicazioni alle centrali di acquisto delle adesioni parziali o in quantità diverse da quelle programmate, accompagnate da eventuali relazioni circa la non compatibilità/sovrapponibilità con i fabbisogni espressi o emersi in seguito alla relativa comunicazione, nonché con le esigenze di appropriatezza d'uso sopravvenute;
- attivazione di audit interni in caso di segnalazioni, osservazioni o richiami da parte delle centrali di committenza a causa di mancate o parziali adesioni che richiedano necessarie acquisizioni complementari, nonché in caso di mancato rispetto dei limiti temporali e quantitativi di adesione o di attivazione degli strumenti (mancato rispetto dei limiti minimi di ordinazione; dichiarazione di inadeguatezza dei tempi di consegna o realizzazione della prestazione, ecc.).

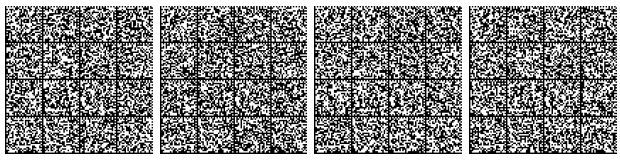
➢ <u>In fase di esecuzione e rendicontazione dei singoli contratti:</u>

- pubblicazione delle acquisizioni realizzate in autonomia, a prescindere dagli importi;
- necessità di motivazione in ordine alle esigenze sia tecniche che cliniche qualora l'acquisizione autonoma si fondi su ragioni di infungibilità;
- pubblicazione delle acquisizioni in adesione che contengano delle variazioni rispetto ai profili qualitativi e quantitativi di beni e servizi oggetto delle convenzioni (oltre i limiti opzionali già previsti nei medesimi strumenti);
- previsione di una valutazione di *outcome* (oltre che di conformità, sui maggiori vantaggi ottenuti) in caso di acquisizioni autonome o in variazione rispetto agli standard previsti negli strumenti delle centrali;
- pubblicazione dei certificati di conformità/parziale, conformità/mancata, conformità che tengano conto anche delle penali, delle sospensioni, delle verifiche e delle risoluzioni parziali, ecc.;
- trasmissione di report periodici alle centrali contenente le citate informazioni.

5. Rilevazione delle performance gestionali delle aziende sanitarie e degli enti del SSN in tema di acquisti: strumento operativo

Al fine di introdurre un sistema di monitoraggio periodico da parte delle regioni sulle performance gestionali delle aziende sanitarie e degli enti del SSN in tema di acquisti, le regioni dovrebbero dotarsi di uno strumento operativo di rilevazione dei dati finalizzato ad implementare una banca dati utile, anche per le centrali di committenza, per la definizione del piano triennale dei fabbisogni e il piano annuale degli acquisti, nonché per le attività di pianificazione e controllo.

L'AGENAS fornirà il necessario supporto alle regioni e province autonome attraverso materiale pubblicato sul proprio sito istituzionale.



Nomine

Premessa

L'ambito di attività relativo al conferimento degli incarichi, alla valutazione o alla revoca o conferma degli stessi, si configura, nel servizio sanitario, tra le aree a "rischio generali" di cui alla determinazione ANAC del 28 ottobre 2015, n. 12.

Nel settore sanitario il "rischio" connesso alla mancata e/o carente osservanza delle norme in materia di trasparenza e/o dei criteri di imparzialità e/o all'uso distorto della discrezionalità, assume ulteriore rilievo anche per gli aspetti inerenti la qualità delle cure. Una delle principali componenti della qualità, infatti, risiede proprio nella capacità, competenza ed esperienza dei professionisti in rapporto alla tipologia del servizio, alle caratteristiche del contesto organizzativo e, soprattutto, al livello di responsabilità che l'incarico comporta.

Il conferimento degli incarichi è una delle dirette prerogative del Direttore generale delle aziende sanitarie in cui si misura in maniera più evidente la capacità e l'integrità manageriale e l'adeguatezza degli strumenti dallo stesso utilizzati al fine di assicurare la corretta programmazione, pianificazione e valutazione del valore delle risorse umane e professionali e, conseguentemente, dell'organizzazione dei servizi.

Per tale ragione prioritaria, il presente approfondimento si occupa, estendendo le previsioni già contenute nella citata determinazione dell'Autorità[27], degli incarichi relativi alla dirigenza medica e sanitaria[28]. Ciò allo scopo di fornire alle aziende sanitarie indicazioni e suggerimenti su possibili misure di prevenzione del rischio - nell'accezione sopra richiamata -, da porre in essere tuttavia anche per i procedimenti di attribuzione di incarichi riferiti alla dirigenza non sanitaria[29], per quanto applicabili ai sensi delle disposizioni normative e regolamentari e delle specifiche discipline contrattuali vigenti.

Vale, infatti, a prescindere dal ruolo, dalla qualifica e dal settore di riferimento, il principio per il quale ogni azienda deve dare evidenza dei processi di nomina e di conferimento degli incarichi in modo da assicurare il massimo livello di trasparenza e l'utilizzo di strumenti di valutazione che privilegino il merito e l'integrità del professionista aspirante all'incarico, al fine di garantire la tutela ed il perseguimento del pubblico interesse.

1. Dirigenza medica e sanitaria

I CCNL della dirigenza del SSN prevedono le seguenti tipologie di incarichi:

a) incarico di direzione di struttura complessa;
b) incarico di direttore di dipartimento, di distretto sanitario o di presidio ospedaliero di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502;
c) incarico di direzione di struttura semplice;
d) incarichi di natura professionale anche di alta specializzazione, di consulenza, di studio, e ricerca, ispettivi, di verifica e di controllo;
e) incarichi di natura professionale conferibili ai dirigenti con meno di cinque anni di attività.

[27] L'Aggiornamento 2015 al PNA (p. 44) «*Incarichi e nomine*» ha approfondito con particolare riguardo il conferimento di incarichi dirigenziali di livello intermedio e, segnatamente, quelli di struttura complessa e gli incarichi ai professionisti esterni, esemplificandone rischi e relative misure.

[28] D.lgs. 502/1992, come modificato dal d.l. 158/2012 convertito con modificazioni con l. 189/2012 e art. 27 del CCNL 08.06.2000 I biennio economico, come modificato dall'art. 4 CCNL 06.05.2010, Dirigenza medica e veterinaria (Area IV - medici, veterinari e odontoiatri) e sanitaria (Area III – chimici, fisici, biologi, farmacisti e psicologi).

[29] Art. 28, co. 5, CCNL 08.06.2000 – parte normativa quadriennio 1998-2001 e parte economica biennio 1998-1999 - Dirigenza Professionale, Tecnica e Amministrativa (Area III – avvocati, ingegneri, architetti, geologi), tecnica (analisti, statistici, sociologi) e amministrativa (dirigente amministrativo).

Tali tipologie di incarichi costituiscono gli elementi di base offerti dalla disciplina contrattuale su cui costruire percorsi di sviluppo delle carriere dirigenziali, secondo le strategie organizzative proprie di ogni azienda nel quadro della normativa vigente e della programmazione regionale in tema di politiche del personale.

L'approfondimento svolto è rivolto, nello specifico, alle tipologie di incarichi di cui ai punti a), b) e c) della elencazione, essendo interessate da un maggior grado di competitività e, per tale ragione, è necessario che venga data piena evidenza delle relative procedure di conferimento, al fine di garantirne la trasparenza, la correttezza e le motivazioni ad esse sottese.

In via generale, si fa presente che gli obblighi di pubblicazione dei dati, già previsti per la dirigenza sanitaria dall'art. 41, co 2 e 3, d.lgs. 33/2013 - ovvero direttori generali, direttori sanitari, direttori amministrativi, responsabili di dipartimento e di strutture complesse - sono estesi anche ai responsabili di struttura semplice, per effetto della modifica apportata dal d.lgs. 97/2016. Al fine di rendere coerente l'applicazione della norma di cui all'art. 41, co 3, cit., il riferimento all'art. 15 del d.lgs. 33/2013 ivi contenuto, e presumibilmente rimasto immutato per un difetto di coordinamento normativo, deve intendersi all'art. 14 del medesimo decreto; diversamente si avrebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra i dirigenti medici e gli altri dirigenti.

1.1 Incarichi di direzione di struttura complessa

Degli incarichi di direzione di struttura complessa si è già trattato in via generale nella determinazione ANAC n. 12/2015, sezione II Sanità, § 2.1.2 «*Incarichi e nomine*». In questa sede si affrontano in dettaglio le singole tipologie di incarichi afferenti alle varie fattispecie di struttura complessa e alle relative procedure di conferimento[30].

1.1.1 Direttore di dipartimento

La natura di tale incarico è di tipo prevalentemente organizzativo-gestionale con implicazioni anche con il settore degli acquisti, è infatti in capo al Direttore del dipartimento, sia esso ospedaliero o territoriale, la responsabilità anche in ordine alla corretta e razionale programmazione e gestione delle risorse assegnate per la realizzazione degli obiettivi attribuiti. La relativa procedura di conferimento dell'incarico prevede la scelta, da parte del Direttore generale, fra i dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento stesso. In questo contesto, eventuali rischi possono configurarsi nell'uso non trasparente e adeguatamente motivato dell'esercizio del potere discrezionale di scelta. Per evitare e contrastare tali rischi e al fine di garantire comunque il prevalere dei profili di merito nell'attribuzione del suddetto incarico, le aziende sanitarie dovranno orientare le opportune misure di prevenzione al rafforzamento della trasparenza, avuto riguardo delle seguenti indicazioni:

a) esplicitazione, all'interno degli atti del procedimento, della conformità dello stesso alle previsioni dell'atto aziendale ed agli indirizzi di programmazione regionale;
b) predeterminazione dei criteri di scelta e, ove non sussista apposita disciplina regionale, ai sensi dell'art. 17 bis, co. 3, del d.lgs. 502/1992, esplicitazione delle modalità di partecipazione del Comitato di dipartimento alla individuazione dei direttori di dipartimento;
c) esplicitazione, negli atti relativi al procedimento di nomina, della motivazione sottesa alla scelta in relazione ai requisiti professionali, ai compiti affidati e alla pregressa performance della

[30] Art. 15, co. 7 *bis* del d.lgs. 502/1992(come modificato dal d.l. 158/2012 convertito con modificazioni con l. 189/2012 ; art. 29 del CCNL 8 giugno 2000: *«1. Gli incarichi di direzione di struttura complessa sono conferiti con le procedure previste dal DPR 484/1997, nel limite del numero stabilito dall'atto aziendale […]»;* art. 5 del d.p.r. 484/1997; Documento di Linee Guida recante *«Criteri generali per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa per la dirigenza medica e sanitaria nelle aziende del servizio sanitario nazionale – Linee di indirizzo in applicazione dell'art. 4 del d.l. n. 158 del 2012 convertito nella l. 189/2012»* approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome il 13 marzo 2013.

struttura dipartimentale, al fine di delineare il perimetro di valutazione rispetto anche al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento che la struttura si pone;

d) pubblicazione degli atti del procedimento con evidenziazione di quanto previsto ai punti a) e b).

1.1.2 Direttore di distretto sanitario o di presidio ospedaliero

La procedura di conferimento di tale incarico[31], ai sensi dell'art. 3 *sexies* del d.lgs. 502/1992, presenta un maggior livello di competitività, essendo più ampia la platea dei potenziali aspiranti in ragione dell'esperienza maturata nei servizi territoriali e dell'adeguata formazione nella loro organizzazione. In questo ambito, fatte salve le eventuali specifiche discipline regionali, è opportuno, per le medesime ragioni enucleate con riferimento agli incarichi di cui al paragrafo precedente, che le aziende – ove la regione non regoli la materia – adottino tutti i possibili interventi ed azioni finalizzati a garantire i principi di imparzialità e parità di trattamento, attraverso apposite procedure selettive improntate a tali principi e, più in generale, al principio di buona amministrazione. Sarebbe auspicabile al riguardo, mutuare buone prassi già adottate da altre regioni/aziende sanitarie[32] confluite, in parte, nelle indicazioni che seguono e che per tale ambito si richiamano, quali misure di prevenzione, ove non previste come obblighi da eventuali norme/discipline regionali:

a) avvio di procedura selettiva attraverso avviso/bando pubblico in cui siano esplicitati i requisiti previsti dalla normativa vigente nazionale ed eventualmente regionale;
b) costituzione della commissione selezionatrice;
c) predeterminazione dei criteri di selezione;
d) esplicitazione, negli atti relativi al procedimento di nomina, della motivazione sottesa alla scelta in relazione ai requisiti di partecipazione e ai criteri di selezione di cui ai rispettivi punti a) e c);
e) pubblicazione degli atti del procedimento.

1.2 Incarichi di direzione di struttura semplice

Le strutture semplici rappresentano, nell'assetto dell'azienda sanitaria, l'articolazione organizzativa di base di cui si compone la struttura complessa. Gli indirizzi di programmazione e gli standard di riferimento recati dalla normativa nazionale e dai relativi regolamenti attuativi, pongono chiari limiti all'istituzione e/o mantenimento di unità operative complesse e, conseguentemente, anche le unità operative semplici devono riparametrarsi in relazione alle prime sulla base di un rapporto predeterminato. Ne deriva, quindi, un presupposto vincolo di programmazione riferito alla circostanza che dette strutture devono essere predeterminate negli strumenti di programmazione regionale e aziendali, in numero (nel rispetto del rapporto posto come riferimento)[33] e tipologia (nel rispetto degli standard per l'assistenza ospedaliera e territoriale)[34].

Pertanto, sebbene la preposizione a tali strutture rientri tra gli incarichi da conferirsi, ai sensi dell'art. 15, co. 7-*quate*r, d.lgs. 502/1992 e s.m.i., ai dirigenti che abbiano maturato un'anzianità di servizio di almeno cinque anni nella disciplina oggetto dell'incarico, la competitività è relativa – in questo ambito –

---

[31] Art. 3 *sexies* del d.lgs. 502/1992. *«3. L'incarico di direttore di distretto è attribuito dal direttore generale a un dirigente dell'azienda, che abbia maturato una specifica esperienza nei servizi territoriali e un'adeguata formazione nella loro organizzazione, oppure a un medico convenzionato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, da almeno dieci anni, con contestuale congelamento di un corrispondente posto di organico della dirigenza sanitaria. 4. La legge regionale disciplina gli oggetti di cui agli articoli 3- quater, comma 3, e 3-quinquies, comma 2 e 3, nonché al comma 3 del presente articolo, nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalle medesime disposizioni; ove la regione non disponga, si applicano le predette disposizioni».*

[32] Le prassi delle seguenti aziende sanitarie sono confluite nelle indicazioni contenute nell'elencazione del § 1.1.2: Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Milano 2; Azienda USL Roma H; Azienda Sanitaria Locale Napoli 3 SUD; Azienda Sanitaria Provinciale di Palermo, Azienda Sanitaria Provinciale di Palermo; Azienda ospedaliero Universitaria Cagliari.

[33] Documento del Comitato LEA del marzo 2015

[34] D.M. Salute 2 aprile 2015, n. 70 «*Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera*» (GU n.127 del 4-6-2015).

sia al numero definito delle posizioni oggetto di conferimento dell'incarico, sia al potenziale numero di aspiranti che possiedono i previsti requisiti soggettivi.

Questa tipologia di incarico[35] presenta procedure di conferimento che, rispetto ai casi già trattati nei precedenti paragrafi, risultano meno disciplinate da criteri generali e da atti di indirizzo nazionale, se non quelli derivanti dalla disciplina del Contratto collettivo nazionale (CCNL), sicché è più frequente riscontrare in questo ambito una certa variabilità di prassi regionali e/o aziendali sia nelle procedure di conferimento che nella durata degli incarichi (nei limiti del *range* stabilito da tre a cinque anni).

Come indicato per gli incarichi di cui al § 1.1.2, anche per questa fattispecie - ove la regione non regoli la materia – è opportuno che le aziende sanitarie adottino tutti i possibili interventi ed azioni finalizzati a rafforzare la trasparenza delle relative procedure di conferimento, avuto riguardo delle buone prassi già adottate da alcune aziende e delle seguenti indicazioni che, in parte, le ripropongono:

a) verifica, all'interno degli atti del procedimento, della conformità dello stesso alle previsioni dell'atto aziendale ed agli indirizzi di programmazione regionale;
b) pubblicazione delle unità operative semplici per le quali va conferito l'incarico (è auspicabile che le funzioni delle UOS vengano qualificate nell'ambito di atti di organizzazione in modo tale che i requisiti degli aspiranti di cui al punto successivo trovino nei citati atti la loro motivazione);
c) avvio di procedura selettiva attraverso avviso/bando pubblico in cui siano stati esplicitati i requisiti soggettivi degli aspiranti;
d) costituzione della commissione selezionatrice;
e) predeterminazione dei criteri di selezione;
f) misure di trasparenza, nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza, della rosa degli idonei;
g) esplicitazione, negli atti relativi al procedimento di nomina, della motivazione sottesa alla scelta in relazione ai requisiti di partecipazione e ai criteri di selezione di cui ai rispettivi punti a) e c);
h) esplicitazione della motivazione alla base della scelta della durata dell'incarico più o meno lunga all'interno del minimo/massimo previsto (la durata degli incarichi dovrebbe essere definita non volta per volta ma in modo "standard", oppure la stessa dovrebbe essere esplicitamente collegata a provvedimenti di programmazione);
i) pubblicazione degli atti del procedimento.

Per tutti i casi in cui si avvii una procedura selettiva a evidenza pubblica, con la costituzione della commissione, oltre alle misure di cui ai punti precedenti, è necessario sottoporre i componenti delle commissioni a processi di rotazione nonché alla sottoscrizione, da parte degli stessi, delle dichiarazioni di insussistenza o di eventuale sussistenza di incompatibilità o conflitto di interesse. Sarebbe auspicabile prevedere, nella composizione della commissione di selezione, almeno un componente esterno. Nel caso, inoltre, di avviso pubblico in cui non si proceda alla costituzione della commissione, è opportuno fornire indicazioni per la composizione degli organi di natura tecnica che dovranno selezionare i candidati (es. sorteggio informatico).

Laddove invece non si preveda l'apertura di procedure competitive, è necessario – quale misura di prevenzione – richiedere un atto di responsabilità dell'organo nominante sul rafforzamento delle motivazione della scelta e di pubblicazione di quest'ultima.

---

[35] Art. 15, co.7 *quater,* d.lgs. 502/1992 s.m.i. (modificato dal d.l. 158/2012 convertito con modificazioni con l. 189/2012 ; art. 28 del CCNL 08.06.2000 parte normativa quadriennio 1998-2001 e parte economica biennio 1998-1999: «*Gli incarichi di cui trattasi, sono conferiti, nei limiti del numero stabilito nell'atto aziendale, in presenza delle seguenti condizioni: a) aver maturato cinque anni di attività; b) aver conseguito la valutazione positiva del collegio tecnico; c) su proposta del responsabile della struttura di afferenza con atto scritto e motivato*». In particolare, il conferimento di tali incarichi è rimandato alla predeterminazione di criteri generali da parte delle aziende che, nel rispetto dei principi stabiliti dal co. 6 della riferita disposizione, sono oggetto di concertazione sindacale (co. 8).

Come precisato al § 1, si evidenzia che il d.lgs. 97/2016 ha introdotto l'obbligo di pubblicazione dei dati, già previsti per la dirigenza sanitaria, anche per i responsabili di struttura semplice.

1.3 Incarichi di natura professionale anche di alta specializzazione, di consulenza, di studio, e ricerca, ispettivi, di verifica e di controllo

Le procedure di conferimento di tali incarichi[36] sono particolarmente dettagliate nella disciplina contrattuale di cui al CCNL 8.6.2000 (art. 28) I biennio economico e, per quanto concerne in particolare gli effetti della valutazione per la conferma o il conferimento di nuovi incarichi di maggior rilievo professionali o gestionali, nella disciplina di cui all'art. 33 del CCNL 8.6.2000, come sostituito dall'art. 28 del CCNL 3.11.2005.

Occorre pertanto che le aziende sanitarie osservino il massimo livello di trasparenza per l'affidamento o revoca degli incarichi dirigenziali di cui trattasi, attraverso la pubblicazione dell'atto di conferimento sul sito dell'azienda, comprendendo l'ambito del programma che si intende realizzare, l'oggetto dell'incarico e i criteri di scelta.

2. Sostituzione della dirigenza medica e sanitaria

L'istituto delle sostituzioni[37] rappresenta un ambito particolarmente vulnerabile al rischio di eventi corruttivi legati alla possibile messa in atto di condotte elusive delle ordinarie procedure di selezione. Possibili rischi sono, ad esempio, ritardo o mancato avvio delle procedure concorsuali alla base della necessità di copertura del posto vacante con la sostituzione oppure, a sostituzione avvenuta, prolungamento intenzionale dei tempi occorrenti per l'avvio delle procedure ordinarie di conferimento al titolare dell'incarico, con conseguente prolungamento del periodo di sostituzione per oltre sei mesi (vantaggio, in quest'ultimo caso, del sostituto la cui retribuzione viene integrata ai sensi di quanto previsto dal CCNL). Per quanto i casi in cui fare ricorso alle sostituzioni siano puntualmente disciplinati dal CCNL, per contrastare i connessi rischi, la misura di prevenzione prioritaria in questo ambito è quella di rendere quanto più possibile trasparenti le relative procedure avuto riguardo delle seguenti indicazioni:

a) pubblicazione, aggiornamento e monitoraggio periodico del numero dei posti oggetto di sostituzione/sostituibili per anno;
b) esplicitazione in dettaglio e relativa pubblicizzazione della motivazione del ricorso alla sostituzione.

3. Altre tipologie di incarichi

3.1 Incarichi conferiti ai sensi dell'art. 15 *septies* del d.lgs. 502/1992

La tipologia di incarichi[38] di cui al presente paragrafo rappresenta, tra le fattispecie descritte, quella che verosimilmente più si caratterizza per la prevalente natura discrezionale della procedura di affidamento dell'incarico. A ciò si aggiunga che si tratta di incarico a tempo determinato attribuito al di fuori delle procedure ordinarie di reclutamento del personale, seppure nei limiti previsti dalla normativa vigente e nel rispetto dei vincoli dei tetti di spesa. A tale fattispecie si è fatto un progressivo diffuso ricorso negli ultimi anni da parte delle aziende sanitarie, con particolare riferimento a quelle afferenti alle regioni sottoposte ai c.d. piani di rientro. In tali regioni, infatti, la perdurante applicazione della manovra del blocco totale o parziale del *turn over* ha determinato, invero, un incremento del ricorso a

[36] Art. 15, co. 4, II periodo, d.lgs. 502/1992 s.m.i.; art. 28 C.C.N.L. - 8 giugno 2000 *«Dirigenza medica e veterinaria - parte normativa quadriennio 1998 - 2001 e parte economica biennio 1998 – 1999»*.

[37] Art. 18 CCNL 08.06.2000; art. 38, co. 4, CCNL 10.2.2004.

[38] Art. 15 *septies* del d.lgs. 502/1992. Ai sensi dell'art. 15 *septies*, co. 1 e 2, del d.lgs. 502/1992.e s.m.i, possono essere conferiti contratti a tempo determinato a professionalità particolarmente qualificate, che non godano del trattamento di quiescenza, entro limiti percentuali prestabiliti, per il conferimento di incarichi dirigenziali di direzione o di alta professionalità.

tali procedure di reclutamento delle professionalità necessarie/carenti, con l'effetto paradossale di eludere la manovra del blocco delle assunzioni e di conferire carattere di instabilità all'organizzazione specie per taluni ruoli apicali oggetto di conferimento ai sensi dell'art. 15 *septies* del d.lgs. 502/1992.

Tuttavia, a fronte del prevalente interesse pubblico del pieno assolvimento dei livelli essenziali di assistenza, sotteso al ricorso a incarichi afferenti a tale tipologia, riconosciuto anche dalla magistratura contabile in sede di controllo[39], non è da escludersi la possibilità di un uso opportunistico e distorto di tale previsione normativa, anche in considerazione del prevalere della natura fiduciaria dell'incarico.

Al fine quindi di supportare le organizzazioni sanitarie nell'individuazione di possibili rischi e relative misure di prevenzione, si forniscono anche per questo ambito raccomandazioni volte a massimizzare i livelli di trasparenza delle relative procedure attraverso anche un processo selettivo che dia conto dei criteri e delle scelte operate.

Nello specifico, tenuto conto della connotazione di eccezionalità che contraddistingue il ricorso a tale modalità di conferimento di incarichi per l'espletamento di funzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico - in quanto ipotesi derogatoria rispetto alle regole generali per le assunzioni - , valgono anche per questa tipologia di incarichi le misure previste sia per gli altri incarichi dirigenziali che per le sostituzioni, ovvero:

a) pubblicazione, aggiornamento e monitoraggio periodici delle posizioni/funzioni non ricoperte;

b) esplicitazione in dettaglio e relativa pubblicizzazione della motivazione del ricorso alla suddetta procedura derogatoria, compresa la motivazione del mancato espletamento dei concorsi per il reclutamento ordinario e la motivazione alla base della durata dell'incarico;

c) esplicitazione, negli atti relativi al procedimento di nomina, della motivazione sottesa alla scelta in relazione ai requisiti professionali e ai criteri di selezione. Inoltre, per le medesime ragioni connesse all'eccezionalità del ricorso a tale tipologia di incarico, le amministrazioni sanitarie destinatarie del presente Piano, dovranno attribuire al soggetto esclusivamente l'unica funzione per la quale è stata attivata la specifica procedura in relazione ai requisiti ed alle caratteristiche per i quali la professionalità è stata scelta. La durata dell'incarico di cui alla lettera b) deve cessare in ogni caso al completamento delle procedure concorsuali per la copertura in via ordinaria della posizione dirigenziale di cui trattasi.

In ogni caso, al fine di perseguire i massimi livelli di trasparenza e di imparzialità nell'attribuzione degli incarichi, gli enti del SSN che abbiano funzioni prive di figure dirigenziali, ove si trovino nell'impossibilità documentata di espletare procedure concorsuali per assunzioni a tempo indeterminato, è opportuno che ricorrano a procedure concorsuali per il reclutamento delle relative figure dirigenziali ancorché a tempo determinato così da assicurare procedure ad evidenza pubblica, e non alla fattispecie di cui all'art. 15-*septies* del d.lgs. 502/1992, in considerazione della tipicità e della straordinarietà di questo istituto.

3.2 Personale proveniente dagli ospedali classificati

Il personale dirigente proveniente dagli ospedali classificati[40] rientra nei casi disciplinati dall'art. 15 *undecies* del d.lgs. 502/1992; quest'ultimo costituisce un ambito limitato con accesso diversificato per i

[39] Vedi Relazione sul Rendiconto della Regione siciliana esercizio finanziario 2012 ove, a proposito del ricorso a forme di reclutamento del personale a tempo determinato, si legge *«Nelle specifiche pronunce emanate, la Corte ha tuttavia chiarito come tale obbligo di riduzione (dei contratti a tempo determinato) non possa compromettere l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza ai cittadini, per cui, nel declinare l'applicazione di tale norma alla specifica realtà degli enti del servizio sanitario regionale, l'Amministrazione dovrà necessariamente preservare, nell'ambito di una necessaria concertazione con le aziende interessate, quelle forme contrattuali atipiche che, in ragione dell'elevato livello di specializzazione e/o dell'infungibilità della prestazione resa, risultano essenziali e funzionali all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA)».*

[40] Aggiornamento 2015 al PNA (p. 40) «*Soggetti destinatari dell'approfondimento»* e approfondimento *«Ruolo del RPC»* del presente PNA.

dipendenti di strutture private classificate o ospedali classificati che abbiano, a loro volta, acceduto alla struttura classificata o equiparata o con percorso di natura concorsuale oppure con chiamata diretta e che siano successivamente transitati alla struttura pubblica. La normativa vigente e gli orientamenti del Ministero della salute consolidatisi al riguardo, prevedono, con riferimento ai casi disciplinati dall'art. 15 *undecies* del d.lgs. 502/1992, relativi al personale proveniente dagli ospedali classificati, la possibilità per lo stesso di vedere riconosciute le medesime prerogative dei medici delle strutture pubbliche, quali l'anzianità di servizio o il riconoscimento dei titoli. Ne deriva quindi l'esigenza, dettata da ragioni di coerenza, rispetto agli accennati orientamenti, dell'estensione delle misure indicate nel presente approfondimento con riferimento al personale delle aziende sanitarie pubbliche, anche alle procedure di reclutamento del personale all'interno di questi enti.

Rotazione del personale

Premessa

Nel presente approfondimento si intendono fornire, alle aziende sanitarie e agli altri enti assimilati del SSN, indicazioni generali di tipo organizzativo e di pianificazione strategica, che inducano un percorso virtuoso finalizzato a rendere praticabile la rotazione degli incarichi nell'organizzazione sanitaria attraverso un'adeguata programmazione nei tempi e nelle modalità, secondo criteri che non vadano a detrimento del principio di continuità dell'azione amministrativa.

Il ricorso alla rotazione può concorrere, come anche indicato nella parte generale del PNA, insieme alle altre misure di prevenzione, a prevenire e ridurre, evitando il determinarsi di possibili fattori di condizionamento, eventuali eventi corruttivi con particolare riferimento alle aree a più elevato rischio. Per le considerazioni di cui sopra, la rotazione va vista prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione ed utilizzo ottimale delle risorse umane, da non assumere in via emergenziale o con valenza punitiva e, come tale, va accompagnato e sostenuto anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale.

1. Criticità ed elementi di valutazione

In sanità l'applicabilità del principio della rotazione presenta delle criticità peculiari in ragione della specificità delle competenze richieste nello svolgimento delle funzioni apicali.

Il settore clinico è sostanzialmente vincolato dal possesso di titoli e competenze specialistiche, ma soprattutto di *expertise* consolidate, che inducono a considerarlo un ambito in cui la rotazione è di difficile applicabilità.

Gli incarichi amministrativi e/o tecnici richiedono anch'essi, in molti casi, competenze tecniche specifiche (ad es., ingegneria clinica, fisica sanitaria, informatica, ecc.), ma anche nel caso di competenze acquisite (si consideri la funzione del responsabile del settore protezione e prevenzione), le figure in grado di svolgere questo compito sono in numero molto limitato all'interno di un'azienda.

Anche per quanto attiene il personale dirigenziale, la rotazione dei responsabili dei settori più esposti al rischio di corruzione presenta delle criticità particolari. I dirigenti, infatti, per il tipo di poteri che esercitano e per il fatto di costituire un riferimento per il personale dipendente, sono le figure la cui funzione e azione – ove abusata- può provocare danni consistenti. Si tratta quindi di figure che dovrebbero essere maggiormente soggette a ruotare.

Al fine di contemperare l'esigenza della rotazione degli incarichi con quella del mantenimento dei livelli di competenze in un quadro generale di accrescimento delle capacità complessive dell'amministrazione sanitaria, per mettere in atto questa misura occorre preliminarmente individuare le ipotesi in cui è possibile procedere alla rotazione degli incarichi attraverso la puntuale mappatura degli incarichi/funzioni apicali più sensibili (ad esempio quelli relativi a posizioni di governo delle risorse come acquisti, rapporti con il privato accreditato, convenzioni/autorizzazioni, ecc.), a partire dall'individuazione delle funzioni fungibili e utilizzando tutti gli strumenti disponibili in tema di gestione del personale ed allocazione delle risorse.

Le aziende sanitarie dovranno porre in essere le condizioni per reperire più professionalità in grado, di volta in volta, di sostituire quelle in atto incaricate, mediante un processo di pianificazione della rotazione e di una sua graduazione in funzione dei diversi gradi di responsabilità e di accompagnamento attraverso la costruzione di competenze. Presupposto necessario per affrontare questo processo è la ricognizione della geografia organizzativa delle aziende sanitarie, anche con specifico riferimento ai funzionigrammi relativi alle aree da sottoporre a rotazione, in modo da contemperare la concreta

efficacia della misura di prevenzione con le esigenze funzionali e organizzative dell'azienda sanitaria, anche in relazione alla necessità di avvalersi, per taluni settori, di professionalità specialistiche.

Esistono, tuttavia, diversi aspetti da considerare a seconda che si tratti di personale di area clinica, tecnica e amministrativa e delle altre professioni sanitarie.

1.1 Area clinica

Il personale medico è tutto inquadrato nel ruolo dirigente. Le posizioni di maggiore interesse potrebbero essere quelle relative alla direzione di unità operative complesse (di seguito UOC), a valenza dipartimentale (di seguito UOD) e dipartimenti. A parte alcune eccezioni (che dovrebbero ridursi in misura rilevante con l'applicazione del decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70 *«Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera»*) le posizioni apicali di Direttore di UOC, le cui funzioni cliniche prevalgono su quelle gestionali, sono assegnate per concorso e sono generalmente infungibili all'interno di una azienda sanitaria.

Le posizioni di Capo dipartimento (funzioni prevalentemente gestionali) sono anch'esse assegnate per concorso, seppure la scelta avvenga all'interno di una rosa di idonei: poiché sotto il profilo del requisito soggettivo l'incarico di Capo dipartimento deve essere conferito ad un Dirigente di UOC tra quelli afferenti al dipartimento, è possibile ritenere che tutti i dirigenti di quel dipartimento siano potenzialmente suscettibili di ricoprire a rotazione l'incarico. Altra ipotesi potrebbe essere quella di una rotazione a livello dei dipartimenti di uno stesso territorio, ad esempio provinciale.

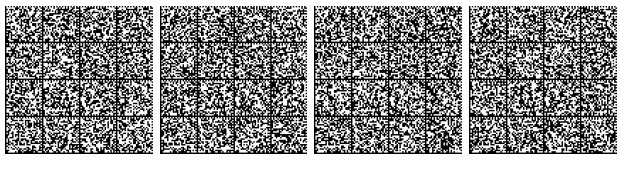
Nell'ambito delle ASL, i Direttori di distretto e i Direttori medici di presidio, nel caso ci siano più presidi, svolgendo funzioni prevalentemente gestionali e meno clinico-assistenziali, potrebbero essere potenzialmente assoggettabili al processo di rotazione. Altresì, potrebbe avvenire per i primari di UOC con funzioni analoghe collocate nella rete di presidi ospedalieri della ASL (i problemi in questo caso sono legati alla definizione dei bandi di concorso e alla eventuale contestualità di decadenza dei diversi professionisti).

Per le altre figure rimane valido quanto detto in premessa ovvero la necessità di creare le condizioni di *expertise* per la fungibilità o, in caso contrario, supportare la difficoltà a operare la rotazione con adeguate motivazioni.

1.2 Area tecnica e amministrativa

Per il personale di area tecnica e di area amministrativa non esiste una specificità di profilo per ricoprire un incarico apicale, come nel caso dei clinici; tuttavia è fondamentale non perdere una specificità di competenza che deriva dalla formazione e dall'esperienza. La necessità che le aziende sanitarie realizzino in questo ambito le condizioni per la fungibilità attraverso gli accennati processi di pianificazione e di qualificazione professionale per figure, ad esempio, come il capo del personale, il provveditore, il capo dell'ufficio legale comunque denominato[41]muove anche dalla considerazione che, in caso contrario, ovvero una rotazione effettuata in assenza dei presupposti pianificatori ed organizzativi, potrebbe determinare che i dirigenti che non hanno ancora maturato le competenze e l'esperienza diventino eccessivamente dipendenti dall'esperienza consolidata in capo a funzionari esperti. In questi casi, sarebbe opportuno pensare a una rotazione su base territoriale, tra funzioni analoghe, e non solo aziendale.

[41] La posizione del dirigente preposto all'ufficio legale/affari legali, comunque denominato, è disciplinata dall'art. 23 della legge 31 dicembre 2012 n. 247, *«Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense»* di cui tener conto nell'applicazione del principio di rotazione.



Un'ipotesi alternativa alla rotazione nei casi di competenze infungibili, potrebbe consistere nella c.d. "segregazione di funzioni". Tale misura, attuabile nei processi decisionali composti da più fasi e livelli (ad esempio nel ciclo degli acquisti, distinguendo le funzioni di programmazione e quella di esecuzione dei contratti), l'applicazione di questo principio risulterebbe efficace per incoraggiare il controllo reciproco.

Nei casi di processi decisionali brevi, come, ad esempio, quelli relativi ad attività ispettive, incarichi legali, incarichi all'interno di commissioni di selezione ecc., si ritengono applicabili misure di rotazione da attuarsi anche all'interno di albi opportunamente istituiti.

1.3 Altre professioni sanitarie

Per alcune professioni sanitarie, come ad esempio i farmacisti e le professioni infermieristiche con funzioni di responsabilità e di coordinamento, il cui ruolo è strategico all'interno dell'organizzazione in quanto a gestione di risorse, costituendo gli stessi un anello determinante nella catena del processo decisionale (relativo ad esempio all'introduzione di farmaci e di dispositivi medici nella pratica clinica ed assistenziale), l'applicazione del principio della rotazione si rivela opportuno e presenta margini di possibile applicazione.

In questo importante ambito professionale, infatti, la maturazione di *expertise* per settori specifici se da un lato può richiedere un periodo di tempo necessario per l'acquisizione della piena autonomia nell'esercizio della funzione, per altro verso, il meccanismo della rotazione, attuato attraverso gli adeguati strumenti di pianificazione e di graduazione delle competenze in proporzione ai livelli di responsabilità attribuiti, come ad esempio la previsione di periodi di affiancamento e di formazione specialistica per settore, consente di valorizzare il capitale professionale disponibile anche ai fini della valutazione delle performance individuali e dell'intera organizzazione.

2. Indicazioni generali e ulteriori

Pur nel rispetto del principio di autonomia/responsabilità che caratterizza il sistema aziendale e i suoi sottosistemi, il principio della rotazione deve comunque essere un obiettivo effettivo, documentabile e pertanto verificabile. La rotazione va quindi vista come una condizione prospettica da costruire attraverso la messa a punto di meccanismi aziendali orientati verso questa direzione (es. pianificazione pluriennale delle esigenze formative attraverso piani mirati a contrastare le tendenze di esclusività delle competenze e a favorire l'intercambiabilità) e collegati ai sistemi di gestione interni all'azienda sanitaria attraverso, a titolo indicativo ma non esaustivo:

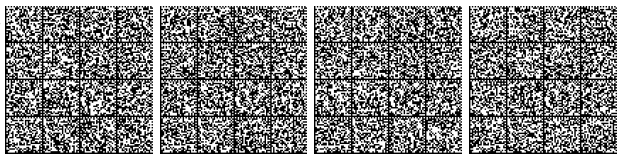
- valutazione delle performance;
- analisi dei potenziali delle risorse umane ovvero del "capitale professionale effettivo" e non quello legato alla rigida attribuzione delle funzioni.

La rotazione degli incarichi dovrebbe riguardare anche il personale non dirigenziale, specie se preposto ad attività afferenti alle aree maggiormente sensibili al rischio di corruzione.

È opportuno definire, in ogni caso, gli ambiti di intervento delle misure di rotazione ed individuare i settori che possono essere "delocalizzati" rispetto all'azienda e con quali caratteristiche, avendo a riferimento anche gli obiettivi delle unità operative. In questo senso, altri strumenti per applicare il principio della rotazione possono ricercarsi, da parte del management delle aziende sanitarie, nella previsione di modelli organizzativi anche di tipo interdipartimentale e/o nella ottimizzazione dell'impiego dei professionisti resisi disponibili per effetto, ad esempio, di processi di accorpamento in attuazione del d.m. 70/2015 o anche nella definizione di accordi interaziendali.

È necessario, in ogni caso, definire sistemi di monitoraggio strutturati ed espliciti per evitare il verificarsi del rischio di condizionamenti e/o comportamenti corruttivi, avendo cura di prevedere il

collegamento con il sistema di valutazione della performance, attraverso l'indicazione di obiettivi volti anche allo sviluppo di competenze trasversali. È importante che le aziende e gli altri enti del SSN ripensino quindi ai propri modelli organizzativi per il governo del sistema anche a livello interaziendale e/o di bacino, specie per alcune aree come, ad esempio, ingegneria clinica, informatica con rotazione delle responsabilità affidate ai dirigenti aziendali, secondo logiche di sviluppo orizzontali di tipo dipartimentale e interdipartimentale, anche identificando livelli di responsabilità intermedi e superando il concetto di rigida attribuzione delle funzioni.



Rapporti con i soggetti erogatori

Premessa

L'ambito dei rapporti tra le regioni/aziende sanitarie con gli erogatori privati di attività sanitarie si configura, nel servizio sanitario, tra le aree di "rischio specifiche" di cui alla determinazione ANAC n. 12/2015[42].

Nella citata determinazione la "specificità" del rischio in questo settore veniva strettamente connessa alla fase contrattuale con i privati accreditati che erogano prestazioni per conto del SSN.

Nel presente approfondimento, il PNA intende richiamare l'attenzione delle regioni e delle aziende sanitarie su tutte le singole fasi del processo che conduce dall'autorizzazione all'accreditamento istituzionale, a partire dall'autorizzazione all'esercizio[43] fino alla stipula dei contratti. Si forniscono al riguardo possibili ulteriori misure organizzative da introdurre per prevenire fattori distorsivi e/o condotte devianti rispetto al perseguimento dell'interesse pubblico generale, favorite anche dalla carente o assente trasparenza delle procedure autorizzative e/o dalla mancata standardizzazione degli strumenti e dei metodi nella conduzione, ad esempio, delle attività negoziali e/o nell'esecuzione delle attività ispettive.

A tal fine, per ciascuna fase del procedimento, disciplinato rispettivamente dagli artt. 8-*bis*, 8-*ter*, 8-*quater* e 8-*quinquies* del d.lgs. 502/1992 e s.m.i. vengono indicate, in relazione ad eventuali eventi rischiosi, specifiche misure ulteriori che, fatte salve le singole discipline regionali, ove esistenti, sono orientate a privilegiare il massimo livello di trasparenza dei processi e delle procedure sia nella fase di redazione degli atti che in quella della pubblicazione degli stessi.

Attesa la particolare differenziazione delle discipline e delle prassi regionali/aziendali per le fasi di rilascio delle autorizzazioni all'esercizio e di accreditamento istituzionale, indicazioni più specifiche vengono proposte con particolare riguardo al tema delle verifiche e dei controlli sui requisiti di autorizzazione e di accreditamento, nonché alla fase di stipula e di esecuzione dei contratti.

L'esigenza di conferire maggiore omogeneità a questo settore sembra porsi, infatti, con più evidenza proprio nelle attività di contrattazione con gli erogatori privati accreditati; in questo ambito è possibile, sulla base anche delle buone prassi già consolidate e delle risultanze di una rilevazione ad hoc operata dal Ministero della salute, fornire già in questa sede delle prime indicazioni generali e comuni.

Il presente approfondimento contiene pertanto alcune prime indicazioni su misure operative comuni a regioni ed aziende per ciascuna fase del procedimento di cui ai punti successivi, ivi compresa la fase contrattuale.

1. Autorizzazione all'esercizio

In relazione al primo dei momenti in cui si articola il rapporto con i soggetti privati, ovvero quello dell'autorizzazione, elemento di valutazione è senza dubbio la determinazione del fabbisogno, intesa come strumento di quantificazione orientativa del mercato sanitario scaturente dall'analisi della domanda. Già nell'Aggiornamento 2015 al PNA l'Autorità ha fornito indicazioni in relazione a possibili rischi connessi ai due differenti casi in cui l'atto autorizzativo sia o meno legato all'analisi del fabbisogno.

[42] Aggiornamento 2015 al PNA (p. 47) «*Rapporti contrattuali con i privati accreditati*».
[43] *Ibidem.*

Nel caso in cui venisse determinato, sulla base del fabbisogno, un tetto massimo di autorizzazioni rilasciabili, occorrerebbe prevenire il rischio di possibili pressioni finalizzate a includere un soggetto nel numero chiuso.

Nel caso in cui l'analisi del fabbisogno avesse invece un rilievo meramente orientativo – soluzione quest'ultima che appare più aderente ai principi comunitari e costituzionali – i rischi si incentrerebbero esclusivamente sul possesso dei requisiti.

Occorre pertanto, in ogni caso, introdurre misure di prevenzione che prendano in considerazione le seguenti indicazioni finalizzate al rafforzamento della trasparenza e delle azioni di controllo.

1.1 Rafforzamento della trasparenza

Oltre a quanto previsto dalle disposizioni normative, in particolare, dall'art. 41 del d.lgs. 33/2013 nonché dalla l. 190/2012, art. 1, co. 15 e 16, lett. a), si considerino anche la pubblicazione, o comunque l'attivazione di misure di trasparenza nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza, relativamente a:

- la struttura del mercato, ovvero dell'atto di determinazione del fabbisogno, con l'evidenza dei territori saturi e di quelli in cui l'offerta risulti carente;
- l'elenco dei soggetti autorizzati (da verificare con rispetto normativa tutela della riservatezza);
- gli esiti delle attività ispettive di cui al successivo paragrafo.

1.2 Rafforzamento dei controlli

- Azioni volte a presidiare il procedimento autorizzativo, indirizzando ed intensificando i controlli sul possesso dei requisiti autorizzativi nella fase pre-autorizzativa e, successivamente, con controlli anche a campione e senza preavviso, sul mantenimento degli stessi, con frequenza almeno annuale.

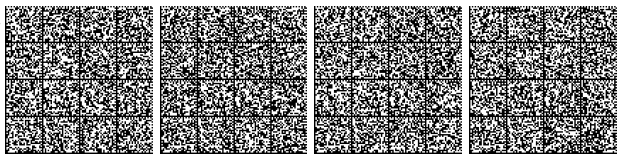
A ciò si aggiunga che, in questa fase, il soggetto è autorizzato a esercitare l'attività sanitaria esclusivamente in regime privatistico e con oneri a carico del cittadino. Ciò non esclude la necessità di controlli anche di qualità a tutela del cittadino stesso e di misure che garantiscano una corretta informazione come, ad esempio, la pubblicazione dei prezzi delle prestazioni.

2. Accreditamento istituzionale

Le indicazioni rese per la fase autorizzativa valgono analogamente per la fase dell'accreditamento, nella considerazione peraltro che per accedere a questo riconoscimento "di qualità", ampliativo della sfera giuridica del soggetto, è d'obbligo l'accertamento del possesso e del mantenimento di requisiti "ulteriori" stabiliti dalla normativa vigente in tema di accreditamento istituzionale.

In questa fase, infatti, ai requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi, si aggiungono requisiti di qualità e di organizzazione propri di un livello di qualità adeguato a rendere potenzialmente prestazioni anche per conto del SSN, nella cornice definita dal sistema dei livelli essenziali di assistenza, dai relativi parametri e dagli standard di riferimento stabiliti dalla normativa di settore e dai relativi regolamenti attuativi[44].

[44] Si veda la Griglia Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria (LEA), D.M. Salute 2 aprile 2015, n. 70 e le discipline di settore specifiche.



Una indicazione preliminare va rivolta in questo approfondimento alle regioni affinché si determinino, in via definitiva, su eventuali situazioni residuali – ove esistenti – di soggetti destinatari di provvedimenti di riconoscimento di accreditamento c.d. "provvisorio", causando, tali situazioni, un *vulnus* nella programmazione, a regime, della rete di offerta pubblica e privata in coerenza con il fabbisogno.

In questa fase, in analogia alle misure di cui ai § 1.1 e 1.2, è opportuno che le regioni/aziende sanitarie pongano in essere le azioni di seguito indicate.

2.1 Rafforzamento della trasparenza

Oltre a quanto previsto dalle disposizioni normative, in particolare, dall'art. 41 del d.lgs. 33/2013 nonché dalla l. 190/2012, art. 1, co. 15 e 16, lett. a), si considerino anche la pubblicazione, o comunque l'attivazione di misure di trasparenza nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza, relativamente a:

- la struttura del mercato, ovvero dell'atto di determinazione del fabbisogno, con l'evidenza dei territori saturi e di quelli in cui l'offerta risulti carente;
- la pubblicazione dell'elenco dei soggetti autorizzati;
- gli esiti delle attività ispettive di cui al successivo paragrafo.

2.2 Rafforzamento dei controlli

Oltre ai controlli ordinari sui requisiti, si suggerisce la definizione di un piano di controlli concomitanti da rendere oggetto di misura di prevenzione ulteriore all'interno dei PTCP, ove siano indicati:

- il numero minimo dei controlli che, a campione e senza preavviso, si intendono effettuare;
- i criteri di scelta delle strutture da sottoporre a controllo;
- le modalità di conduzione dei controlli, ad esempio con riferimento alla periodicità (almeno annuale), alla composizione dei team ispettivi etc., avuto riguardo, in quest'ultimo caso, a prevedere team a composizione mista con personale proveniente da aziende diverse da quelle di competenza territoriale cui afferisce il soggetto sottoposto a controllo, anche nella forma di accordi tra aziende sanitarie confinanti. Per la composizione di team ispettivi si richiamano altresì le indicazioni già fornite dall'Autorità in relazione al rispetto dei principi di rotazione e di insussistenza di conflitto di interessi. Inoltre, per consentire alle aziende sanitarie di poter disporre di personale sufficiente per l'effettuazione di controlli si suggerisce la sottoscrizione di intese con la Guardia di Finanza o con altre istituzioni, oltre alle collaborazioni tra aziende sanitarie.

2.3 Altre indicazioni

- Previsione all'interno dei provvedimenti di accreditamento, allo scopo di non ingenerare aspettative ed evitare l'insorgere di contenzioso, di una clausola che specifichi che tale provvedimento non determina automaticamente il diritto del privato ad accedere alla fase contrattuale[45] e che lo stesso provvedimento possa essere soggetto a revisione in relazione al

[45] Tale misura va intesa come intervento di rafforzamento del concetto di trasparenza degli atti amministrativi, ancorché la normativa di settore distingua chiaramente le due fasi del procedimento di accreditamento e di contrattualizzazione. Si richiama al riguardo una pronuncia del Consiglio di Stato (Cons. St., sez. III, 16 settembre 2013, n. 4574) che ravvisa uno stretto legame tra accreditamento e contratto, ritenendo illegittimo precludere a tempo indeterminato l'ingresso nel mercato delle strutture private in possesso dei requisiti per l'accreditamento. La sentenza in questione sembra configurare un sistema

mutarsi delle condizioni che ne hanno originato l'adozione, fatti salvi i casi previsti dalla normativa vigente che integrano le ipotesi di sospensione e/o revoca.

3. Accordi/contratti di attività

La fase di negoziazione, stipula ed esecuzione dei contratti, costituisce l'ambito nel quale si regolano i rapporti con il privato accreditato chiamato ad erogare prestazioni per conto e a carico del SSN.

Si osserva come i contratti in questione differiscano dalla generalità dei contratti pubblici, presentando tuttavia diversi elementi in comune. È opportuno preliminarmente prevedere che la contrattazione sia strutturata in modo trasparente da parte di tutti i soggetti coinvolti, costituendo, tale attività, la fase determinante del rapporto con i soggetti accreditati.

In questa fase, infatti, è importante operare i dovuti interventi volti a garantire i livelli di qualità delle prestazioni da rendersi per conto del SSN, anche per evitare i rischi di concorrenza sleale legati, ad esempio, ai casi di offerta di prestazioni "private" allo stesso prezzo del ticket, nonché, più in generale, all'erogazione di prestazioni che, a parità di costi, rivelino differenti livelli di qualità.

Per prevenire tali rischi si richiama la necessità che le aziende sanitarie attuino le misure richiamate ai punti precedenti (come ad esempio, controlli a campione e senza preavviso), anche nella fase di esecuzione dei contratti. Anche sotto questo profilo, laddove, in esito ai controlli, dovessero emergere gravi irregolarità, le aziende dovrebbero promuovere procedimenti di sospensione o revoca del contratto[46] e dell'accreditamento - così come previsto dalla gran parte della legislazione regionale vigente - anche al fine di consentire un eventuale subentro di altri soggetti aventi i requisiti di legge.

3.1 Misure specifiche per la fase contrattuale

- Prevedere meccanismi non automatici di rinnovo del contratto ma legati alle verifica delle performance, anche in termini di risultati e di qualità del servizio offerto, prevedendo anche, in sede di stipula del contratto, che il soggetto si impegni a collaborare con la pubblica amministrazione anche, a titolo indicativo ma non esaustivo, nel sistema di gestione dei tempi e delle liste di attesa, facendo confluire, su richiesta della regione, le proprie agende di prenotazione delle prestazioni specialistiche ambulatoriali nel sistema unico di prenotazione a livello regionale/aziendale nonché, più in generale, nelle attività ispettive e di controllo da parte della pubblica amministrazione, pena la risoluzione del contratto.
- Individuare, in tutte le fasi della contrattazione, il livello su cui insiste la discrezionalità della pubblica amministrazione, al fine di porre le misure più adeguate per la corretta esplicazione dell'attività negoziale. Le misure di prevenzione della corruzione devono invero risultare

---

in cui, sulla base della definizione del fabbisogno, il budget viene distribuito tra i soggetti privati in possesso dei requisiti per l'accreditamento secondo criteri qualitativi, previsti in un apposito bando. La sentenza riporta altre decisioni della stessa Sezione del Consiglio di Stato, in cui *«si è ritenuto legittimo il riferimento non più al solo costo storico ma ad una molteplicità di elementi sia di carattere oggettivo, come la potenzialità dei singoli distretti, determinata dalla popolazione residente e dalle prestazioni richieste, sia di carattere soggettivo, con la ripartizione delle risorse secondo apposite griglie di valutazione che tengono conto di molteplici fattori qualitativi come dotazioni; unità di personale e tipologia del rapporto di lavoro; collegamento al CUP; accessibilità della struttura; correttezza del rapporto con l'utenza; rispetto degli istituti contrattuali; ulteriori standard finalizzati all'accoglienza, quali sale d'attesa, biglietto elimina code, riscaldamento e climatizzazione, apertura al sabato e misura degli spazi».*

[46] Consiglio di Stato Adunanza plenaria 20/06/2014 n. 14 – da cui si trascrive: *«1.3.5.3. In questo quadro si coordina e delimita, ad avviso del Collegio, la previsione della revoca di cui al comma 1-bis dell'art. 21-quinquies della legge n. 241 del 1990, poiché dall'ambito di applicazione della norma risulta esclusa la possibilità di revoca incidente sul rapporto negoziale fondato sul contratto di appalto di lavori pubblici, in forza della speciale e assorbente previsione dell'art. 134 del codice (così, come, per la medesima logica, né è esclusa la revoca di cui all'art. 158 del codice), restando per converso e di conseguenza consentita la revoca di atti amministrativi incidenti sui rapporti negoziali originati dagli ulteriori e diversi contratti stipulati dall'amministrazione, di appalto di servizi e forniture, relativi alle concessioni contratto (sia per le convenzioni accessive alle concessioni amministrative che per le concessioni di servizi e di lavori pubblici), nonché in riferimento ai contratti attivi».*

proporzionate sia al grado di discrezionalità, sia alla dimensione assunta dal privato accreditato in ciascuna regione. A tal riguardo occorre rendere pubblici i criteri di distribuzione delle risorse, nel caso in cui questi ultimi siano definiti a livello aziendale.

In considerazione della rilevanza essenzialmente pubblicistica dell'attività svolta dal privato accreditato contrattualizzato con il SSN, si raccomandano inoltre le seguenti misure sia in tema di personale che di acquisti, trattandosi di due ambiti che incidono sui requisiti di accreditamento e quindi sulla qualità dei servizi.

In particolare per quanto attiene il personale:

- prevedere, nei modelli contrattuali definiti a livello regionale, una clausola che impegni il privato accreditato a rispettare e mantenere i requisiti organizzativi nel rispetto della dotazione organica quali-quantitativa prevista per la tipologia di attività sanitaria oggetto di accreditamento e di contrattualizzazione.

Per quanto attiene gli acquisti:

- prevedere, nei modelli contrattuali definiti a livello regionale, l'impegno del soggetto privato accreditato e contrattualizzato ad assicurare livelli di qualità delle tecnologie e dei presidi sanitari che garantiscano i parametri di qualità, efficienza e sicurezza delle attività sanitarie.

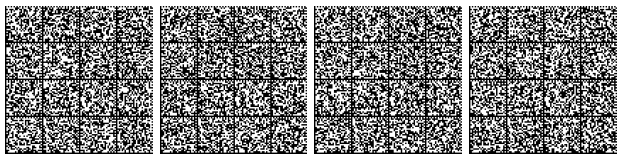
Al fine di conferire maggiore cogenza agli obblighi in questione, le aziende valuteranno l'opportunità di inserire nei contratti con i privati accreditati la clausola di salvaguardia per cui, la mancata sottoscrizione o il mancato rispetto di tali obblighi, costituiscano causa di sospensione dell'accreditamento.

Per uniformare la strutturazione di base dei modelli contrattuali adottati dalle regioni/aziende, si sta valutando l'ipotesi di emanare linee guida recanti gli elementi essenziali da ricomprendere all'interno degli accordi contrattuali, avuto riguardo – a titolo di esempio indicativo ma non esaustivo - dell'ente competente alla stipula e dalla gestione dei contratti, della composizione del budget (tetti di spesa) e dell'eventuale presenza di accordi di confine per la gestione e la programmazione della mobilità attiva per le prestazioni rese nei confronti dei pazienti extraregionali e della mobilità passiva.

4. Valutazione del fabbisogno

Rispetto al tema del fabbisogno quale fattore di orientamento delle scelte in ambito sanitario incluse quelle legate all'ingresso/mantenimento dei soggetti privati all'interno del sistema di offerta, si raccomanda alle aziende sanitarie e, ove non delegate dalle regioni, a queste ultime, di:

- rendere evidenti i criteri e i processi adottati in ambito regionale/aziendale per l'analisi dei fabbisogni con particolare riguardo anche ai "riadattamenti" dell'organizzazione della rete di offerta e del relativo sistema di relazioni, nei casi di variazioni degli stessi fabbisogni cui adeguare gli strumenti di programmazione. Si suggerisce a tal riguardo di valutare, in relazione all'entità della variazione determinata da una contrazione o da un aumento del fabbisogno, un confronto comparativo e trasparente con i soggetti accreditati;
- tenere conto, nella definizione dei criteri per la distribuzione delle risorse ai soggetti accreditati e contrattualizzati, anche delle performance clinico-assistenziali, in termini di volumi ed esiti, delle prestazioni rese.



Ulteriori temi di approfondimento

1. Misure per l'alienazione degli immobili

In riferimento alla cessione di immobili a terzi da parte delle aziende sanitarie, anche provenienti da atti di liberalità (donazioni e successioni) o comunque acquisiti dalle aziende, è possibile prefigurare possibili eventi rischiosi riconducibili alla valorizzazione del patrimonio da alienare e alle procedure con le quali viene effettuata la vendita o la locazione (o anche dal loro mancato utilizzo o messa a rendita).

Non è da trascurare anche il rischio del progressivo intenzionale deterioramento del bene per ridurne il valore commerciale.

In altri termini, se parte del patrimonio non viene direttamente utilizzato per finalità proprie delle aziende sanitarie (per attività assistenziali o comunque per attività amministrative e gestionali aziendali) o non sono comunque previste modalità di utilizzazione di questi beni all'interno di un piano industriale, è auspicabile prevedere forme di messa a reddito di tale patrimonio (ad es. attraverso la cessione o la locazione) o comunque un utilizzo per finalità proprie dell'azienda anche a livello interaziendale (es. per l'attività libero professionale, uffici amministrativi, ecc.).

In questo contesto, come già evidenziato nell'Aggiornamento 2015 al PNA, oltre agli obblighi di trasparenza previsti dall'art. 30 del d.lgs. 33/2013, anche come modificato dal d.lgs. 97/2016, ovvero la pubblicazione delle informazioni identificative degli immobili (ad es. tipo, dimensione, localizzazione, valore) a qualsiasi titolo posseduti o detenuti (ad es. proprietà e altri diritti reali, concessione ecc.), dei canoni di locazione o di affitto versati o percepiti dalle amministrazioni, sarebbe opportuno che le aziende sanitarie e gli altri enti assimilati rendessero disponibili anche le seguenti tipologie di informazioni:

a) modalità di messa a reddito di ciascun immobile, ovvero vendita o locazione con le relative procedure e/o altre modalità di utilizzo (es. interaziendale con condivisione di risorse);

b) patrimonio non utilizzato per finalità istituzionali o di cui non è previsto un utilizzo futuro, nell'ambito di piani di sviluppo aziendali: tipo, dimensione, localizzazione, valore;

c) esito delle procedure di dismissione/locazione;

d) redditività delle procedure ovvero valore, prezzo di vendita e ricavato.

Il RPCT è tenuto a vigilare sull'attuazione delle misure e a segnalare al management aziendale anomalie risultanti dall'analisi degli indicatori di rischio come, ad esempio: la consistenza del patrimonio non utilizzato per finalità istituzionali; la possibile anomala compresenza di fitti passivi e immobili in locazione; la significatività degli scostamenti tra valore, prezzo di vendita e ricavato nelle procedure di dismissione/locazione.

È altresì importante che le regioni completino il censimento del patrimonio non utilizzato a fini istituzionali affinché questo possa essere valorizzato dalle competenti agenzie del territorio.

2. Sperimentazioni cliniche. Proposta di ripartizione dei proventi derivanti da sperimentazioni cliniche

I proventi derivanti alle aziende sanitarie a seguito di sperimentazioni cliniche, specie nel caso di studi clinici randomizzati interventistici con farmaci che devono essere introdotti sul mercato, possono assumere una consistenza molto rilevante (di decine di milioni euro per anno in aziende di grandi dimensioni e di elevato richiamo). Per questo motivo e per le cointeressenze che possono esserci tra le ditte farmaceutiche e gli sperimentatori, si tratta di un'attività a rischio corruttivo. L'azione dei Comitati Etici (di seguito CE), volta ad accertare la scientificità e la eticità del protocollo di studio, non fornisce specifiche garanzie al riguardo.

Al fine di gestire, in ottica di prevenzione della corruzione, la discrezionalità degli sperimentatori di attribuzione (e "auto-attribuzione") dei proventi, è opportuno che ogni azienda sanitaria integri il

regolamento del CE con un disciplinare che indichi le modalità di ripartizione dei proventi, detratti i costi da sostenersi per la conduzione della sperimentazione e l'*overhead* dovuto all'azienda per l'impegno degli uffici addetti alle pratiche amministrative ed il coordinamento generale.

È inoltre opportuno adottare un sistema di verifica dei conflitti di interesse dei CE tale da identificare, oltre l'eventuale conflitto di interesse al momento della nomina, anche la sua eventuale sussistenza al momento della presentazione e valutazione della sperimentazione clinica. A monte della stipula del contratto per la sperimentazione, è opportuno individuare con esattezza l'effettivo titolare dell'impresa, soprattutto ove il contratto venga stipulato con soggetti aventi sede in Stati esteri e/o a bassa fiscalità, anche al fine di verificare l'esistenza di indicatori di rischio secondo la normativa antiriciclaggio. Va inoltre richiamata l'attenzione sull'opportunità di prevedere, nei regolamenti aziendali, un congruo lasso di tempo tra il finanziamento per la ricerca e la cessazione di un contratto a titolo oneroso con il soggetto che finanzia la ricerca, o sue imprese controllate.

2.1 Criteri per la ripartizione dei proventi

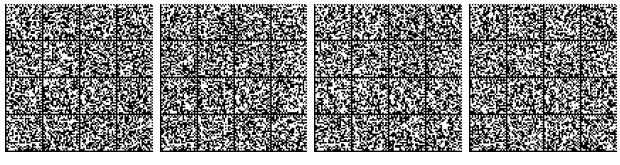
Una possibile sequenza logica per pervenire a una procedura di ripartizione dei proventi è la seguente:

a) detrarre le spese da sostenersi (costi diretti della sperimentazione). Tali spese possono includere:
- costi per accertamenti di laboratorio o strumentali, aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla pratica assistenziale corrente;
- costi per la raccolta/spedizione di materiali biologici;
- costi per la gestione separata dei farmaci in sperimentazione;
- costi di materiale di consumo o di materiale inventariabile necessario per la sperimentazione (ove non forniti direttamente dallo sponsor);
- rimborsi ai pazienti;
- spese per acquisizione di collaborazioni tecnico-professionali finalizzate alla conduzione delle sperimentazioni;
- spese di gestione, analisi dei dati, test di laboratorio aggiuntivi, spese di spedizione dei materiali;
- spese di formazione/aggiornamento del personale coinvolto nelle sperimentazioni;
- spese di acquisizione di apparecchiature tecnico scientifiche;

b) ripartire il ricavo netto secondo criteri prestabiliti e trasparenti.

Le somme destinate al personale, inoltre, dovrebbero confluire nei fondi aziendali ed essere evidenziate nel conto annuale; è opportuno, al riguardo, che i relativi criteri di ripartizione siano concordati con le organizzazioni sindacali.

In quest'ambito specifico è auspicabile che le aziende sanitarie adottino un regolamento che disciplini le modalità di distribuzione dei ricavi netti provenienti dalle sperimentazioni, improntato ai principi di equità, efficienza e vantaggio per la pubblica amministrazione. La scelta è comunque rimandata alle singole direzioni aziendali che sono chiamate all'obbligo di definire tali modalità di ripartizione, rendendole trasparenti, al fine di garantire una equità di fruizione dei proventi derivanti dalle sperimentazioni cliniche tra tutto il personale che vi partecipa attivamente. Di norma, il personale medico e quello infermieristico e tecnico dovrebbero svolgere l'attività di sperimentazione clinica al di fuori dell'orario di servizio. Questa regola sembrerebbe essere ampiamente disattesa, anche perché tale attività si intercala naturalmente con quella svolta in attività istituzionale. A tal fine, le aziende sanitarie potrebbero individuare, ad esempio, dei "tempi standard" necessari per lo svolgimento dell'attività di sperimentazione, calcolati sul numero di pazienti arruolati e sulle procedure (assistenziali, diagnostiche) cui sono sottoposti, da aggiungere al debito orario contrattuale.



Il RPCT dovrebbe effettuare il monitoraggio sull'effettiva implementazione delle suddette misure e, in particolare, l'adozione e implementazione del regolamento sulla ripartizione dei proventi, nonché l'elaborazione di appositi indicatori di rischio come, ad esempio, il rapporto tra i volumi di attività svolta nell'ambito delle sperimentazioni cliniche e l'attività istituzionale.

3. Comodati d'uso/ valutazione "in prova"

Un'attenzione particolare va rivolta ad alcune particolari modalità di ingresso delle tecnologie all'interno dell'organizzazione sanitaria, diverse rispetto agli ordinari canali di approvvigionamento. In questa fase di transizione verso le procedure di approvvigionamento aggregate in capo alle centrali di committenza/soggetti aggregatori, sulla base di quanto previsto dalla recente normativa per il settore degli acquisti (legge di stabilità 2016), è possibile che il ricorso a tali modalità diventi sempre più elevato. A partire, quindi, dalle misure di rafforzamento della trasparenza come, ad esempio, la pubblicazione dei dati inerenti le relative procedure aziendali autorizzative, si rende possibile la conoscenza interna ed esterna dei comportamenti assunti dalle aziende stesse in questo delicato ambito. In tal senso potrebbe configurarsi pertanto come una misura ulteriore di trasparenza l'integrazione, da parte delle aziende sanitarie, delle informazioni sul sito istituzionale relative alle tecnologie introdotte attraverso le predette modalità, prevedendo il seguente set minimo di dati:

a) il richiedente/l'utilizzatore;

b) la tipologia della tecnologia;

c) gli estremi dell'autorizzazione della direzione sanitaria;

d) la durata/termini di scadenza;

e) il valore economico della tecnologia;

f) gli eventuali costi per l'azienda sanitaria correlati all'utilizzo della tecnologia (es. materiali di consumo).

Riguardo a quest'ultimo punto, nel caso in cui l'analisi della proposta di comodato evidenzi costi a carico dell'azienda sanitaria, connessi all'utilizzo del bene, la stessa non dovrebbe essere accettata ove preveda corrispettivi economici in favore del soggetto comodante o comunque di un soggetto predeterminato, in quanto tale vincolo attribuirebbe all'intera operazione la natura di contratto di appalto, che dovrebbe essere pertanto gestito secondo le ordinarie procedure di gara.

La medesima precisazione va riferita anche alle "donazioni" e/o alle "prove dimostrative". Per queste ultime, qualsiasi onere economico (inclusi materiali di consumo) deve essere totalmente a carico del soggetto che propone all'azienda sanitaria la prova dimostrativa.

L'insieme dei dati sopra riportati, a vari livelli di aggregazione, potrà costituire un database delle apparecchiature "in prova" da cui sia possibile effettuare i collegamenti con le successive modalità con le quali eventualmente le stesse tecnologie vengono acquisite dalle aziende. Pertanto, il RPCT dovrebbe utilizzare tali informazioni anche al fine di elaborare possibili indicatori di rischio come, ad esempio, la percentuale (numero e/o valore) delle apparecchiature in prova/comodati d'uso che si trasforma in acquisto, anche in relazione al totale della tecnologia acquisita dall'azienda.

4. Ulteriori misure per la trasparenza, il governo e la gestione dei tempi e delle liste di attesa e dell'attività libero professionale *intra moenia*

Quest'area, già ritenuta di prioritaria importanza nell'Aggiornamento 2015 al PNA, viene richiamata anche in questo approfondimento in considerazione della disomogeneità dei contesti regionali nel governo dei tempi di attesa, in relazione anche al rapporto tra attività istituzionale e libero professionale e al fatto che i comportamenti opportunistici e i rischi corruttivi in questo settore si sostanziano in

disparità di trattamento nei confronti dell'utente finale. L'esigenza è quella di integrare le misure di prevenzione già previste nel precedente Aggiornamento 2015 al PNA, con particolare riferimento alle attività in ALPI[47], con interventi mirati in tema di liste di attesa per le prestazioni rese in attività istituzionale, a partire dal rafforzamento della trasparenza nel sistema di accesso alle prestazioni specialistiche ambulatoriali (diagnostiche e terapeutiche), avuto riguardo del trattamento dei dati sensibili. Un'importante modifica è stata introdotta dal d.lgs. 97/2016, art. 33, che, intervenendo sulle disposizioni in materia di trasparenza con riferimento alle liste di attesa contenute all'art. 41, co. 6, d.lgs. 33/2013, ha previsto l'obbligo di pubblicazione anche dei criteri di formazione delle stesse liste.

Inoltre, a titolo esemplificativo ma non esaustivo sono indicate, con riferimento all'accesso del paziente al sistema di prenotazione delle prestazioni sanitarie, alcuni possibili eventi rischiosi con le relative misure di prevenzione.

In relazione al rischio di violazione del diritto di libera scelta del paziente, con induzione all'accesso per prestazioni sanitarie in ALPI a seguito di incompleta o errata indicazione delle modalità e dei tempi di accesso alla fruizione delle analoghe prestazioni in regime di attività istituzionale, le seguenti misure, che già costituiscono condizioni imprescindibili di buona amministrazione e di efficienza organizzativa, si rivelano efficaci per la gestione trasparente delle liste di prenotazione e per il governo dei tempi di attesa (con conseguenti effetti diretti sulla percezione della qualità del servizio da parte dei cittadini e sull'efficacia degli interventi sanitari):

- informatizzazione e pubblicazione, in apposita sezione del sito web aziendale di immediata visibilità, delle agende di prenotazione delle aziende sanitarie;
- separazione dei percorsi interni di accesso alle prenotazioni tra attività istituzionale e attività libero professionale intramoenia (ALPI);
- unificazione del sistema di gestione delle agende di prenotazione nell'ambito del Centro Unico di Prenotazione (CUP) su base regionale o almeno provinciale, facilmente accessibile (es. *call center*, sportelli aziendali, rete delle farmacie, ecc.) con l'integrazione tra pubblico e privato almeno per quanto attiene la prima visita e i *follow up* successivi;
- utilizzo delle classi di priorità clinica per l'accesso alle liste di attesa differenziate per tempo di attesa (specificando se si tratta di prima visita o controllo). Tale obbligo, già disciplinato con decreti ministeriali e da specifici accordi Stato-Regioni, necessita tuttavia di essere monitorato ed implementato per evitare il rischio di classificazioni errate e/o opportunistiche. In tal senso sono già state implementate in varie aziende sanitarie italiane esperienze trasferibili che prevedono il coinvolgimento dei professionisti per aree cliniche, come per esempio il modello dei raggruppamenti di attesa omogenei (R.A.O.), un'esperienza di codici di priorità caratterizzata dal coinvolgimento di medici di medicina generale, pediatri di libera scelta e specialisti ospedalieri.

Un ulteriore rischio può essere legato al fenomeno del *drop out,* ovvero al caso delle prenotazioni regolarmente raccolte dal CUP ma che non vengono eseguite a causa dell'assenza del soggetto che ha prenotato. Al fine di evitare opportunistici allungamenti dei tempi di attesa in attività condotta in regime istituzionale, possono essere utilizzati diversi strumenti gestionali quali, ad esempio, *recall, SMS, reminder*, pre-appuntamento, per verificare la reale consistenza delle liste di attesa. A tale scopo, può essere efficace prevedere a livello regionale e/o aziendale l'obbligo di disdetta delle prenotazioni di prestazioni specialistiche ambulatoriali, disciplinando i casi in cui sia possibile giustificare la mancata disdetta per impedimenti oggettivi e documentati[48].

[47] Aggiornamento 2015 al PNA (pp. 46-47) «*Attività libero professionale e liste di attesa*».
[48] Si veda la Deliberazione della Giunta della regione Emilia Romagna n.377 del 22 marzo 2016.

Altre misure specifiche possono riguardare la previsione, all'interno dei siti web aziendali, di una sezione dedicata ai reclami da parte dei pazienti con modalità facilmente accessibili, nonché un sistema di *reporting* e di monitoraggio degli stessi da parte del RPCT.

Va evidenziato che le suddette misure, poiché presuppongono il pieno rispetto degli obblighi di legge vigenti in tema di liste di attesa, sono da considerarsi esemplificative delle possibili strategie ulteriori che le regioni e le aziende sanitarie possono porre in essere per il governo dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie, anche in termini di miglioramento dei piani adottati in conformità al Piano nazionale di governo delle liste di attesa, ai sensi dell'intesa Stato-Regioni del 28 ottobre 2010, di cui all'art. 1, co. 280, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Il Presidente

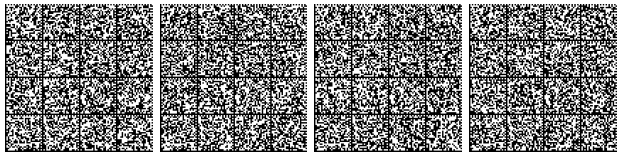
Raffaele Cantone

16A05994

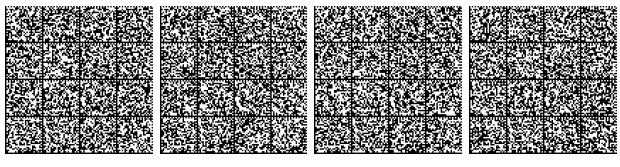
Loredana Colecchia, *redattore* Delia Chiara, *vice redattore*

(WI-GU-2016-SON-030) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

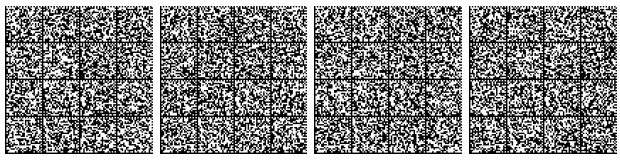
pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

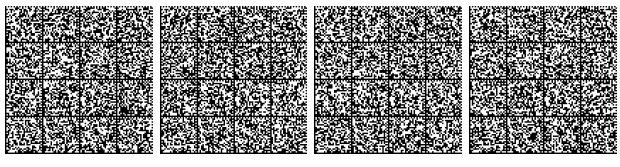
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **— presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **— presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

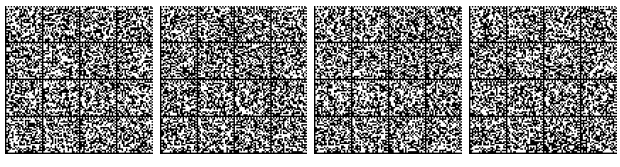
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		CANONE DI ABBONAMENTO	
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:		
	*(di cui spese di spedizione € 257,04)**	- annuale	€ **438,00**
	*(di cui spese di spedizione € 128,52)**	- semestrale	€ **239,00**
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:		
	*(di cui spese di spedizione € 19,29)**	- annuale	€ **68,00**
	*(di cui spese di spedizione € 9,64)**	- semestrale	€ **43,00**
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE:		
	*(di cui spese di spedizione € 41,27)**	- annuale	€ **168,00**
	*(di cui spese di spedizione € 20,63)**	- semestrale	€ **91,00**
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali:		
	*(di cui spese di spedizione € 15,31)**	- annuale	€ **65,00**
	*(di cui spese di spedizione € 7,65)**	- semestrale	€ **40,00**
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:		
	*(di cui spese di spedizione € 50,02)**	- annuale	€ **167,00**
	*(di cui spese di spedizione € 25,01)**	- semestrale	€ **90,00**
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali:		
	*(di cui spese di spedizione € 383,93)**	- annuale	€ **819,00**
	*(di cui spese di spedizione € 191,46)**	- semestrale	€ **431,00**

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, *concorsi*, prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo Conto Riassunto del Tesoro, prezzo unico	€	6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**	- annuale	€ **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**	- semestrale	€ **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**	- annuale	€ **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**	- semestrale	€ **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5° Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo		€ **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%		€ **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00	

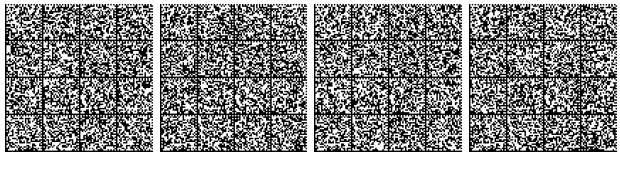
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 8,00



Legislazione Tecnica

Delib. ANAC 28/12/2016, n. 1309

Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013. (Delibera n. 1309/2016).

G.U. 10/01/2017, n. 7

[Senza Titolo]

L'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

d'intesa con

IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Visto il decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97 recante «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 2015 n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»;

Visto l'art. 5 comma 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, come modificato dal decreto legislativo n. 97/2016 che ha introdotto, accanto all'accesso civico già disciplinato dal decreto legislativo n. 33/2013, il diritto di chiunque di accedere a dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto n. 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5-bis, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico;

Visto l'art. 5-bis del decreto legislativo n. 33/2013, come modificato dal decreto legislativo n. 97/2016, relativo alle esclusioni e ai limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 comma 2 del medesimo decreto e, in particolare, l'art. 5-bis, comma 6, secondo cui ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti l'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 281/1997, adotta linee guida recanti indicazioni operative;

Visto lo schema di «Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 comma 2 del decreto legislativo n. 33/2013» approvato dall'Autorità nell'adunanza del 9 novembre 2016 e posto in consultazione pubblica sul sito dell'Autorità dall'11 novembre al 28 novembre 2016;

Valutate le osservazioni pervenute durante la consultazione pubblica e i contributi istruttori acquisiti nel corso di audizioni informali svolte in data 24 novembre 2016 presso l'Autorità;

Acquisita in data 15 dicembre 2016 l'intesa del Garante per la protezione dei dati personali;

Ritenuto opportuno, anche in relazione all'intesa acquisita e alle interlocuzioni istruttorie avute nel corso delle audizioni informali con le Regioni e gli enti territoriali,

pervenire a successivi approfondimenti delle linee guida anche in un apposito tavolo di confronto con le Regioni e gli enti territoriali;

Visto il parere alla Conferenza unificata di cui all'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 ai sensi dell'art. 5-bis, comma 6 del decreto legislativo n. 33/2013 in data 22 dicembre 2016.

adotta la seguente delibera

Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 comma 2 del decreto legislativo n. 33/2013. Art. 5-bis, comma 6, del decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 recante «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni».

1. Definizioni.

Di seguito si riportano alcune definizioni utili ai fini delle presenti linee guida.

Il decreto legislativo n. 33/2013, come modificato dal decreto legislativo n. 97/2016, è di seguito definito «decreto trasparenza».

Per «accesso documentale» si intende l'accesso disciplinato dal capo V della legge n. 241/1990.

Per «accesso civico» si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione.

Per «accesso generalizzato» si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza.

2. L'accesso civico generalizzato: caratteristiche e funzioni.

2.1. Introduzione.

Le presenti linee guida hanno a oggetto la «definizione delle esclusioni e dei limiti» all'accesso civico a dati non oggetto di pubblicazione obbligatoria disciplinato dagli articoli 5 e 5-bis del decreto trasparenza.

Tale nuova tipologia di accesso (d'ora in avanti «accesso generalizzato»), delineata nel novellato art. 5, comma 2 del decreto trasparenza, ai sensi del quale «chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel

rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis», si traduce, in estrema sintesi, in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

La ratio della riforma risiede nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico (art. 5, comma 2 del decreto trasparenza).

Ciò in attuazione del principio di trasparenza che il novellato art. 1, comma 1, del decreto trasparenza ridefinisce come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni non più solo finalizzata a «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche», ma soprattutto, e con una modifica assai significativa, come strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa. L'intento del legislatore è ancor più valorizzato in considerazione di quanto già previsto nel comma 2 dell'art. 1 del decreto trasparenza secondo cui la trasparenza è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, e integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. La trasparenza diviene, quindi, principio cardine e fondamentale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con i cittadini.

Anche nell'ordinamento dell'Unione europea, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (cfr. art. 15 TFUE e capo V della Carta dei diritti fondamentali) il diritto di accesso non è preordinato alla tutela di una propria posizione giuridica soggettiva, quindi non richiede la prova di un interesse specifico, ma risponde ad un principio generale di trasparenza dell'azione dell'Unione ed è uno strumento di controllo democratico sull'operato dell'amministrazione europea, volto a promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile. Dal canto suo, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha qualificato il diritto di accesso alle informazione quale specifica manifestazione della libertà di informazione, ed in quanto tale protetto dall'art. 10 [N1] della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Come previsto nella legge n. 190/2012, il principio della trasparenza costituisce, inoltre, misura fondamentale per le azioni di prevenzione e contrasto anticipato della corruzione.

A questa impostazione consegue, nel novellato decreto 33/2013, il rovesciamento della precedente prospettiva che comportava l'attivazione del diritto di accesso civico solo strumentalmente all'adempimento degli obblighi di pubblicazione; ora è proprio la libertà di accedere ai dati e ai documenti, cui corrisponde una diversa versione dell'accesso civico, a divenire centrale nel nuovo sistema, in analogia agli ordinamenti aventi il Freedom of Information Act (FOIA), ove il diritto all'informazione è generalizzato e la regola generale è la trasparenza mentre la riservatezza e il segreto eccezioni.

In coerenza con il quadro normativo, il diritto di accesso civico generalizzato si configura - come il diritto di accesso civico disciplinato dall'art. 5, comma 1 - come diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivato «da chiunque» e non essendo

sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente (comma 3). A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, ossia che l'istanza «non richiede motivazione». In altri termini, tale nuova tipologia di accesso civico risponde all'interesse dell'ordinamento di assicurare ai cittadini (a «chiunque»), indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridiche soggettive, un accesso a dati, documenti e informazioni detenute da pubbliche amministrazioni e dai soggetti indicati nell'art. 2-bis del decreto legislativo n. 33/2013 come modificato dal decreto legislativo n. 97/2016.

Per quanto sopra evidenziato, si ritiene che i principi delineati debbano fungere da canone interpretativo in sede di applicazione della disciplina dell'accesso generalizzato da parte delle amministrazioni e degli altri soggetti obbligati, avendo il legislatore posto la trasparenza e l'accessibilità come la regola rispetto alla quale i limiti e le esclusioni previste dall'art. 5-bis del decreto legislativo n. 33/2013, rappresentano eccezioni e come tali da interpretarsi restrittivamente. Sul punto si daranno indicazioni nei successivi paragrafi.

2.2. Distinzione fra accesso generalizzato e accesso civico.

L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico «semplice» (d'ora in poi «accesso civico») previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto trasparenza, e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del decreto legislativo n. 97/2016.

L'accesso civico rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.

I due diritti di accesso, pur accomunati dal diffuso riconoscimento in capo a «chiunque», indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridica soggettiva connessa, sono quindi destinati a muoversi su binari differenti, come si ricava anche dall'inciso inserito all'inizio del comma 5 dell'art. 5, «fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria», nel quale viene disposta l'attivazione del contraddittorio in presenza di controinteressati per l'accesso generalizzato.

L'accesso generalizzato si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5-bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5-bis, comma 3).

2.3. Distinzione fra accesso generalizzato e accesso agli atti ex legge n. 241/1990.

L'accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (d'ora in poi «accesso documentale»). La finalità dell'accesso documentale ex legge n. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa

all'accesso generalizzato ed è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive - che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso ex lege 241 il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso». Mentre la legge n. 241/90 esclude, inoltre, perentoriamente l'utilizzo del diritto di accesso ivi disciplinato al fine di sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso generalizzato, oltre che quello «semplice», è riconosciuto proprio «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico».

Dunque, l'accesso agli atti di cui alla legge n. 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi.

Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso 241 dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti e nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni.

In sostanza, come già evidenziato, essendo l'ordinamento ormai decisamente improntato ad una netta preferenza per la trasparenza dell'attività amministrativa, la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi/pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni.

Vi saranno dunque ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato.

Nel rinviare a quanto specificato nel § 6.3. si consideri, d'altra parte, che i dinieghi di accesso agli atti e documenti di cui alla legge n. 241/1990, se motivati con esigenze di «riservatezza» pubblica o privata devono essere considerati attentamente anche ai fini dell'accesso generalizzato, ove l'istanza relativa a quest'ultimo sia identica e presentata nel medesimo contesto temporale a quella dell'accesso ex. legge n. 241/1990, indipendentemente dal soggetto che l'ha proposta. Si intende dire, cioè, che laddove l'amministrazione, con riferimento agli stessi dati, documenti e informazioni, abbia negato il diritto di accesso ex legge n. 241/1990, motivando nel merito, cioè con la necessità di tutelare un interesse pubblico o privato prevalente, e quindi nonostante l'esistenza di una posizione soggettiva legittimante ai sensi della 241/1990, per ragioni di coerenza sistematica e a garanzia di posizioni individuali specificamente riconosciute dall'ordinamento, si deve ritenere che le stesse esigenze di tutela dell'interesse pubblico o privato sussistano anche in presenza di una richiesta di accesso generalizzato, anche presentata da altri soggetti. Tali esigenze dovranno essere comunque motivate in termini di pregiudizio concreto all'interesse in gioco. Per

ragioni di coerenza sistematica, quando è stato concesso un accesso generalizzato non può essere negato, per i medesimi documenti e dati, un accesso documentale.

3. Prime indicazioni operative generali per l'attuazione.

3.1. Adozione di una disciplina sulle diverse tipologie di accesso.

Considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso, sembra opportuno suggerire ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza l'adozione, anche nella forma di un regolamento interno sull'accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione.

In particolare, tale disciplina potrebbe prevedere:

1. una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale;

2. una seconda sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico («semplice») connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo n. 33;

3. una terza sezione dedicata alla disciplina dell'accesso generalizzato. Tale sezione dovrebbe disciplinare gli aspetti procedimentali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato. Si tratterebbe, quindi, di:

   a) provvedere a individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;

   b) provvedere a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso.

3.2. Adeguamenti organizzativi.

Al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso si invitano le amministrazioni e gli altri soggetti tenuti ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative, quali, ad esempio, la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti.

4. Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'accesso generalizzato.

4.1. Ambito soggettivo.

L'ambito dei soggetti nei confronti dei quali è possibile attivare l'accesso civico è lo stesso declinato nell'art. 2-bis del decreto trasparenza come introdotto dal decreto legislativo n. 97/2016, in virtù dell'espresso richiamo contenuto nell'art. 2, comma 1 del medesimo decreto.

Più precisamente, si tratta di: pubbliche amministrazioni (art. 2-bis, comma 1); enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati (art. 2-bis, comma 2); società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati (art. 2-bis, comma 3).

1. Pubbliche amministrazioni.

Ai fini del decreto legislativo n. 33/2013 per «pubbliche amministrazioni», si intendono «tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione» (art. 2-bis, comma 1 del decreto legislativo n. 33/2013).

2. Enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati.

La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni sopra richiamate è estesa, «in quanto compatibile», anche a:

a) enti pubblici economici e ordini professionali;

b) società in controllo pubblico come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (decreto legislativo n. 175/2016 c.d. testo unico in materia di società a partecipazione pubblica);

c) associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

3. Società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati.

La medesima disciplina si applica, sempre in quanto compatibile, e «limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea» alle società in partecipazione pubblica, come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (decreto legislativo n. 175/2016) nonché alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Per le categorie di soggetti di cui ai punti 2 e 3 il legislatore prevede che la disciplina della trasparenza si applichi «in quanto compatibile». Il principio della compatibilità, tuttavia, concerne la sola necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle caratteristiche organizzative e funzionali dei citati soggetti. Non è invece operante per quel che concerne l'accesso generalizzato, stante la ratio e la funzione del generalizzato descritta nel primo paragrafo delle presenti linee guida. L'accesso generalizzato, pertanto, è da ritenersi senza dubbio un istituto «compatibile» con la natura e le finalità dei soggetti sopra elencati ai punti 2 e 3, considerato che l'attività svolta da tali soggetti è volta alla cura di interessi pubblici.

È necessario, inoltre, attribuire significato alla disposizione legislativa che delimita il campo di applicazione per quanto attiene ai soggetti indicati al comma 3 dell'art. 2-bis del decreto trasparenza, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea.

L'intento del legislatore è quello di garantire che la cura concreta di interessi della collettività, anche ove affidati a soggetti esterni all'apparato amministrativo vero e proprio, rispondano comunque a principi di imparzialità, del buon andamento e della trasparenza.

Si ritiene che nel novero di tali attività possano rientrare quelle qualificate come tali da una norma di legge, dagli atti costitutivi o dagli statuti delle società, l'esercizio di funzioni amministrative, la gestione di servizi pubblici nonché le attività che pur non costituendo diretta esplicazione della funzione o del servizio pubblico svolti sono ad esse strumentali. Al riguardo si rinvia alle precisazioni che saranno contenute nelle linee guida di adeguamento al decreto legislativo n. 97/2016 della delibera ANAC 8/2015 in corso di adozione.

4.2. Ambito oggettivo.

Sotto il profilo dell'ambito oggettivo, l'accesso civico generalizzato è esercitabile relativamente «ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione», ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione.

Dalla lettura dell'art. 5-bis si evince, inoltre, che oggetto dell'accesso possono essere anche le informazioni detenute dalle p.a. e dagli altri soggetti indicati al § 4.1.

Il primo riferimento non è solo ai «documenti amministrativi», ma anche ai «dati» che esprimono un concetto informativo più ampio, da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico sui cui è incorporato e a prescindere dai vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione.

La distinzione tra documenti e dati acquista rilievo nella misura in cui essa comporta che l'amministrazione sia tenuta a considerare come validamente formulate, e quindi a darvi seguito, anche le richieste che si limitino a identificare/indicare i dati desiderati, e non anche i documenti in cui essi sono contenuti.

Si evidenzia, tuttavia, che il testo del decreto dispone che «l'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti»; pertanto non è ammissibile una richiesta meramente esplorativa, volta semplicemente a «scoprire» di quali

informazioni l'amministrazione dispone. Le richieste, inoltre, non devono essere generiche, ma consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione, con riferimento, almeno, alla loro natura e al loro oggetto [N1].

Allo stesso modo, nei casi particolari in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione (cfr. CGUE, Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03).

Per quanto concerne la richiesta di informazioni, per informazioni si devono considerare le rielaborazione di dati detenuti dalle amministrazioni effettuate per propri fini contenuti in distinti documenti. Poiché la richiesta di accesso civico generalizzato riguarda i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (art. 5, comma 2 del decreto trasparenza), resta escluso che - per rispondere a tale richiesta - l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso. Pertanto, l'amministrazione non ha l'obbligo di rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato, ma solo a consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall'amministrazione stessa.

5. Distinzione fra eccezioni assolute all'accesso generalizzato e «limiti» (eccezioni relative o qualificate).

Come già accennato, la regola della generale accessibilità è temperata dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati che possono subire un pregiudizio dalla diffusione generalizzata di talune informazioni.

Dalla lettura dell'art. 5-bis, comma 1, 2 e 3 del decreto trasparenza si possono distinguere due tipi di eccezioni, assolute o relative.

Al ricorrere di queste eccezioni, le amministrazioni, rispettivamente, devono o possono rifiutare l'accesso generalizzato.

La chiara identificazione di tali eccezioni rappresenta un elemento decisivo per consentire la corretta applicazione del diritto di accesso generalizzato.

5.1. Eccezioni assolute.

L'accesso generalizzato è escluso nei casi indicati al comma 3 dell'art. 5-bis, nei casi cioè in cui una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, per tutelare interessi prioritari e fondamentali, dispone sicuramente la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni ovvero la consente secondo particolari condizioni,

modalità e/o limiti.

Solo una fonte di rango legislativo può giustificare la compressione del diritto a conoscere cui ora il nostro ordinamento è improntato.

Dette esclusioni (eccezioni assolute) ricorrono in caso di:

a) segreto di Stato;

b) negli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Con riferimento a quest'ultima indicazione normativa, va registrato che essa delinea una parziale sovrapposizione delle eccezioni assolute dell'accesso generalizzato con quelle previste nella legge n. 241/1990. Stanti, tuttavia, le diverse finalità dei due istituti, l'individuazione di queste esclusioni, come si avrà modo di chiarire in seguito, si rivela di particolare delicatezza. In generale, il rinvio della disciplina dell'accesso generalizzato a quella delle esclusioni della legge n. 241/1990 non può che essere letto alla luce delle finalità di ampia disclosure sottesa alla nuova normativa e richiamate nella prima parte di queste linee guida.

5.2. Limiti (eccezioni relative o qualificate).

Al di fuori dei casi sopra indicati, possono ricorrere, invece, limiti (eccezioni relative o qualificate) posti a tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del decreto trasparenza.

Il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all'accesso generalizzato, ma rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla disclosure generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento.

L'amministrazione, cioè, è tenuta a verificare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore.

Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1 e 2 deve essere concreto quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio. L'amministrazione, in altre parole, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà:

a) indicare chiaramente quale - tra gli interessi elencati all'art. 5-bis, comma 1 e 2 - viene pregiudicato;

b) valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla disclosure dell'informazione richiesta;

c) valutare se il pregiudizio conseguente alla disclosure è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile.

Detta valutazione, proprio perché relativa alla identificazione di un pregiudizio in concreto, non può essere compiuta che con riferimento al contesto temporale in cui viene formulata la domanda di accesso: il pregiudizio concreto, in altri termini, va valutato rispetto al momento ed al contesto in cui l'informazione viene resa accessibile, e non in termini assoluti ed atemporali. Tale processo logico è confermato dalle previsioni dei commi 4 e 5 dell'art. 5-bis del decreto trasparenza: da una parte, il diniego dell'accesso non è giustificato, se ai fini della protezione di tale interesse è sufficiente il differimento dello stesso per la tutela degli interessi considerati dalla norma (art. 5-bis, comma 5). I limiti, cioè, operano nell'arco temporale nel quale la tutela è giustificata in relazione alla natura del dato, del documento o dell'informazione di cui si chiede l'accesso (art. 5-bis comma 5).

Allo stesso modo, l'amministrazione dovrà consentire l'accesso parziale utilizzando, se del caso, la tecnica dell'oscuramento di alcuni dati, qualora la protezione dell'interesse sotteso alla eccezione sia invece assicurato dal diniego di accesso di una parte soltanto di esso. In questo caso, l'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso alle parti restanti (art. 5-bis, comma 4, secondo alinea).

L'amministrazione è tenuta quindi a privilegiare la scelta che, pur non oltrepassando i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto, sia la più favorevole al diritto di accesso del richiedente. Il principio di proporzionalità, infatti, esige che le deroghe non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito (cfr. sul punto CGUE, 15 maggio 1986, causa C- 222/84; Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03).

5.3. La motivazione del diniego o dell'accoglimento della richiesta di accesso.

Nella risposta negativa o parzialmente tale, sia per i casi di diniego connessi all'esistenza di limiti di cui ai comma 1 e 2 che per quelli connessi all'esistenza di casi di eccezioni assolute di cui al comma 3, l'amministrazione è tenuta a una congrua e completa, motivazione, tanto più necessaria in una fase sicuramente sperimentale quale quella che si apre con le prime richieste di accesso. La motivazione serve all'amministrazione per definire progressivamente proprie linee di condotta ragionevoli e legittime, al cittadino per comprendere ampiezza e limiti dell'accesso generalizzato, al giudice per sindacare adeguatamente le decisioni dell'amministrazione.

Possono, tuttavia, verificarsi circostanze in cui potrebbe essere pregiudizievole dell'interesse coinvolto imporre all'amministrazione anche solo di confermare o negare di essere in possesso di alcuni dati o informazioni (si consideri ad esempio il caso di informazioni su indagini in corso). In tali ipotesi, di stretta interpretazione, se si dovesse pretendere una puntale specificazione delle ragioni del diniego, l'amministrazione potrebbe disvelare, in tutto o in parte, proprio informazioni e dati che la normativa ha escluso o limitato dall'accesso per tutelarne la riservatezza (pubblica o privata).

Ove ci si trovi in situazioni del genere, e ove questo non comporti la rivelazione di informazioni protette, è quantomeno opportuno indicare le categorie di interessi pubblici o privati che si intendono tutelare e almeno le fonti normative che prevedono l'esclusione o la limitazione dell'accesso da cui dipende la scelta dell'amministrazione.

La motivazione è necessaria anche in caso di accoglimento dell'istanza, specie nelle ipotesi in cui la richiesta lambisce diritti di soggetti terzi che, come controinteressati, sono stati coinvolti ai sensi dell'art. 5 comma 5 del decreto trasparenza.

6. Le eccezioni assolute.

Una prima categoria di eccezioni è prevista dalla legge ed ha carattere tassativo. Come anticipato, si tratta di eccezioni poste da una norma di rango primario a tutela di interessi pubblici e privati fondamentali e prioritari rispetto a quello del diritto alla conoscenza diffusa. In presenza di tali eccezioni l'amministrazione è tenuta a rifiutare l'accesso (segreto di Stato o divieto di divulgazione) ovvero a consentirlo secondo condizioni modalità e limiti previsti da norme di legge.

Nella valutazione dell'istanza di accesso, l'amministrazione deve quindi verificare che la richiesta non riguardi atti, documenti o informazioni sottratte alla possibilità di ostensione o ad accesso «condizionato» in quanto ricadenti in una delle fattispecie indicate nell'art. 5-bis comma 3.

Il legislatore rinvia ai casi di segreto di Stato, agli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

6.1. Segreto di Stato.

La definizione di Segreto di Stato è contenuta nell'art. 39 della legge 3 agosto 2007, n. 124, che ha abrogato la previgente legge 24 ottobre 1977, n. 801, secondo il quale «sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato».

Il segreto di Stato è finalizzato alla salvaguardia di supremi e imprescindibili interessi dello Stato, quali l'integrità della Repubblica, la difesa delle istituzioni, l'indipendenza dello Stato, la preparazione e la difesa militare dello Stato (art. 3, comma 1, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 aprile 2008 attuativo del citato art. 39, comma 5 della legge n. 124/2007) e trova legittimazione costituzionale proprio in quanto mezzo o strumento necessario per raggiungere tale finalità (Corte costituzionale, sentenza 24 maggio 1977 n. 86).

Inoltre, la medesima legge prevede che il segreto di Stato si estenda anche a cose e attività che non sono necessariamente riconducibili alla categoria di «documento amministrativo».

Il potere di disporre il vincolo derivante dal segreto di Stato è attribuito in via esclusiva al Presidente del Consiglio dei ministri (art. 39, comma 4) ed è stabilito un limite temporale al vincolo stesso, in quanto, decorsi quindici anni dall'apposizione del segreto di Stato o, in mancanza di questa, dalla sua opposizione confermata,

chiunque vi abbia interesse può richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di avere accesso alle informazioni, ai documenti, agli atti, alle attività, alle cose e ai luoghi coperti dal segreto di Stato (art. 39, comma 7). Il segreto in parola è opponibile anche all'autorità giudiziaria, eccetto la Corte costituzionale.

Il segreto di Stato va tenuto distinto dalle classifiche di segretezza, disciplinate dall'art. 42 della legge n. 124/2007, che sono apposte dalle singole amministrazioni per circoscrivere la conoscenza delle informazioni per i soggetti che abbiano necessità di accedervi o a ciò abilitati in ragione delle loro funzioni istituzionali.

6.2. Altri casi di segreto o di divieto di divulgazione

Nell'ordinamento esistono altre diverse disposizioni che prevedono espressamente casi di segreto o di divieto di divulgazione.

Nelle presenti linee guida non può che rinviarsi a tali diverse disposizioni indicando di seguito alcune esemplificazioni che, in quanto tali, non sono esaustive.

Si ricorda, ad esempio, il segreto statistico, regolamentato dal decreto legislativo del 6 settembre 1989 n. 322 all'art. 9; il segreto militare disciplinato dal regio decreto 11 luglio 1941 n. 161; le classifiche di segretezza di atti e documenti di cui all'art. 42 della legge n. 124/2007; il segreto bancario previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 385/1993; i limiti alla divulgazione delle informazioni e dei dati conservati negli archivi automatizzati del Centro elaborazione dati in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ai sensi dell'art. 9 della legge n. 121/1981; le disposizioni sui contratti secretati previste dall'art. 162 del decreto legislativo n. 50/2016; il segreto scientifico e il segreto industriale di cui all'art. 623 del codice penale; il segreto sul contenuto della corrispondenza (art. 616 ss. codice penale); il segreto professionale (art. 622 codice penale e 200 codice di procedura penale) e i «pareri legali» che attengono al diritto di difesa in un procedimento contenzioso (giudiziario, arbitrale o amministrativa) come confermato anche dagli articoli 2 e 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 gennaio 1996, n. 200; i divieti di divulgazione connessi al segreto d'ufficio come disciplinato dall'art. 15 del decreto del presidente della repubblica n. 3/1957. Tra i casi di segreto previsti dall'ordinamento, rientra quello istruttorio in sede penale, delineato dall'art. 329 codice di procedura penale, a tenore del quale «gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti da segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari». In questo caso la disciplina sull'accessibilità è regolata direttamente dal codice di procedura penale e a essa è necessario fare esclusivo riferimento. Regolata dalla disciplina particolare della legge n. 124/2007, è anche la trasmissione di informazioni e analisi a enti esterni al Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica che può essere effettuata solo su autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità delegata, sentito il CISR (art. 4, comma 3 lett. f) legge n. 124/2007).

Salvo che non sia possibile un accesso parziale, con oscuramento dei dati, alcuni divieti di divulgazione sono previsti dalla normativa vigente in materia di tutela della riservatezza con riferimento a: dati idonei a rivelare lo stato di salute, ossia a qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici (art. 22, comma 8, del

Codice; art. 7-bis, comma 6, decreto legislativo n. 33/2013); dati idonei a rivelare la vita sessuale (art. 7-bis, comma 6, decreto legislativo n. 33/2013; dati identificativi di persone fisiche beneficiarie di aiuti economici da cui è possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati (limite alla pubblicazione previsto dall'art. 26, comma 4, decreto legislativo n. 33/2013).

Resta, in ogni caso, ferma la possibilità che i dati personali per i quali sia stato negato l'accesso generalizzato possano essere resi ostensibili al soggetto che abbia comunque motivato nell'istanza l'esistenza di «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso», trasformando di fatto, con riferimento alla conoscenza dei dati personali, l'istanza di accesso generalizzato in un'istanza di accesso ai sensi della legge n. 241/1990.

Il diritto di accesso ai propri dati personali rimane, invece, regolato dagli articoli 7 ss. del decreto legislativo n. 196/2003 e dal procedimento ivi previsto per la relativa tutela, inclusi i limiti di conoscibilità espressamente previsti anche nei confronti dell'interessato medesimo (art. 8 del decreto legislativo n. 196/2003).

6.3. Eccezioni assolute in caso in cui l'accesso è subordinato dalla «disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24 comma 1 della legge n. 241/1990».

Il comma 3 dell'art. 5-bis prevede nei casi di esclusione dell'accesso generalizzato anche quelli in cui l'accesso è subordinato dalla «disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24 comma 1 della legge n. 241/1990». Si tratta, a ben vedere, nella maggior parte, di ipotesi in cui l'accesso non è escluso assolutamente, ma è subordinato a condizioni particolari o al possibile uso del potere di differimento da parte delle p.a..

Si consideri la disciplina sugli atti dello stato civile e quella sulle informazioni contenute nelle anagrafi della popolazione conoscibili nelle modalità previste dalle relative discipline di settore [N2], agli Archivi di Stato e altri Archivi disciplinati dagli articoli 122 ss. del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 «Codice dei beni culturali e del paesaggio», ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, che ne regolano le forme di consultazione; agli elenchi dei contribuenti e alle relative dichiarazioni dei redditi la cui visione ed estrazione di copia è ammessa nelle forme stabile dall'art. 69, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 [N3].

Relativamente al rinvio all'art. 24 comma 1 della legge n. 241/1990, riferita al diverso istituto dell'accesso agli atti, detta norma contiene alcune esclusioni espressamente previste anche nella disciplina dell'accesso generalizzato per i casi di segreto di Stato e di divieto di divulgazione previsti dalla legge. Al riguardo non può che rinviarsi alle considerazioni sopra espresse.

Gli altri casi indicati dall'art. 24 comma 1 della legge n. 241/1990 attengono:

a) ai divieti di divulgazione espressamente previsti dal regolamento governativo di cui al comma 6 dell'art. 24 della legge n. 241/1990 e dai regolamenti delle

pubbliche amministrazioni adottati ai sensi del comma 2 del medesimo art. 24;

b) nei procedimenti tributari, alle particolari norme che li regolano;

c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, alle particolari disposizioni che ne regolano la formazione;

d) nei procedimenti selettivi, alle esclusioni dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

Con riferimento ai casi di cui alla lett. a) dell'art. 24, comma 1, legge n. 241/1990 si sottolinea che il regolamento governativo di cui all'art. 24 comma 6 della medesima legge n. 241/1990 ancora non è stato adottato né la maggior parte delle amministrazioni risulta abbia adottato i regolamenti ai sensi dell'art. 24 comma 2 che devono individuare le categorie di documenti formati o rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1 dello stesso art. 24 e cioè relativi alle stesse categorie di casi o procedimenti previsti in detto comma.

Giova evidenziare che il regolamento governativo di cui al comma 6 dell'art. 24 della legge n. 241/1990 deve disciplinare i casi di sottrazione all'accesso con riferimento alle stesse categorie di interessi che la normativa sull'accesso generalizzato identifica come casi di esclusioni «relative» all'accesso generalizzato stesso. Si profila, dunque, una potenziale sovrapposizione fra le due normative.

Ad avviso dell'Autorità tale potenziale sovrapposizione, è necessario sia interpretata tenendo conto della parziale coincidenza tra le categorie di interessi che, ai sensi dell'art. 24, comma 6, della legge n. 241/1990, giustificano l'esclusione del diritto di accesso documentale, mentre, ai sensi dell'art. 5-bis, comma 1 e 2 del decreto trasparenza, comportano eccezioni solo relative all'accesso generalizzato.

In tutti questi casi le amministrazioni, non potendo applicare le esclusioni generali del regime dell'accesso documentale, devono tenere in adeguata considerazione il grado di maggiore trasparenza al quale deve essere assoggettata l'attività istituzionale a seguito dell'intervento novellatore di cui al decreto legislativo n. 97/16, valutando caso per caso le istanze di accesso a dati, documenti o informazioni detenute dalle medesime.

Tale interpretazione è conforme all'evoluzione sostanziale del principio di trasparenza nel nostro ordinamento come indicato nel § 2 delle presenti linee guida, è sorretta dal principio della successione delle leggi nel tempo e della specialità della disciplina, ed è coerente con lo scopo della norma, che è quello di garantire un'ampia libertà di accesso ai dati e documenti delle pubbliche amministrazioni.

In considerazione di quanto sopra e tenuto conto della diversa ratio dell'accesso 241 e dell'accesso generalizzato, sarebbe comunque auspicabile che il governo, nel predisporre il regolamento ex art. 24 comma 6, valuti attentamente l'evidenziata sovrapposizione fra le due normative e individui soluzioni compatibili con la disciplina dell'accesso generalizzato e con l'evoluzione del principio di trasparenza nel nostro ordinamento, salvaguardando il favor per la trasparenza stabilito dal legislatore.

Per quanto riguarda le eccezioni all'accesso che operano nei procedimenti tributari, il legislatore rinvia alle specifiche norme che regolano detti procedimenti. Si rammenta,

a titolo esemplificativo, quanto previsto dall'art. 68 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 in relazione al segreto di ufficio in materia di accertamenti tributari. Ciò comporta, da una parte che gli atti definitivi sono accessibili anche ai fini dell'accesso generalizzato e che, di conseguenza, l'amministrazione deve, semmai, usare il potere di differimento dell'accesso come previsto al comma 5 dell'art. 5-bis; d'altra parte, l'ostensione di tali atti, data la loro peculiare natura, è opportuno avvenga nei limiti derivanti dall'applicazione della normativa in materia di tutela della riservatezza, eventualmente anche con un accesso parziale ai sensi del comma 4 dell'art. 5-bis. Una volta divenuti accessibili, anche i dati ed documenti dei procedimenti tributari saranno poi soggetti all'applicazione dei limiti di cui all'art. 5-bis, comma 1 e 2.

Analogamente ai procedimenti tributari, per quanto concerne l'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione per i quali il legislatore tiene ferme le particolari disposizioni che ne regolano la formazione, l'accesso agli atti prodromici è di norma escluso. Si tratta, in realtà, di un'esclusione non assoluta, perché in qualche caso, una volta definito il procedimento con l'adozione dell'atto finale, può essere consentito l'accesso agli atti. Anche in queste ipotesi, l'amministrazione può fare uso del potere di differimento.

Diversamente, invece, l'eccezione opera in modo assoluto nei procedimenti selettivi con riferimento a documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi, data la natura di tali informazioni riconducibili all'area dei dati personali cd. «supersensibili». Si tratta, di atti che possono essere presenti in procedimenti relativi, ad esempio, a concorsi pubblici, trasferimenti di personale, procedure per nomine ad incarichi particolari o per il conferimento di mansioni superiori.

7. I limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi pubblici.

La disciplina dell'accesso civico generalizzato prevede la possibilità di rigettare l'istanza qualora il diniego sia necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici elencati nel nuovo art. 5-bis, comma 1 del decreto legislativo n. 33/2013, inerenti a:

a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;

b) la sicurezza nazionale;

c) la difesa e le questioni militari;

d) le relazioni internazionali;

e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;

f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;

g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

Come si è evidenziato nel § 5.2 le esclusioni relative sono caratterizzate dalla necessità di adottare una valutazione caso per caso dell'esistenza del pregiudizio alla tutela di interessi pubblici o privati considerati meritevoli di una peculiare tutela dall'ordinamento.

Di seguito sono fornite alcune prime indicazioni utili a dare supporto alle amministrazioni nella identificazione degli interessi pubblici considerati dall'art. 5-bis comma 1. In via generale, e questo vale anche quando si tratterà degli interessi privati, ogni definizione di tali interessi implica il rinvio a concetti per loro natura dinamici anche in relazione alle posizioni della giurisprudenza nazionale e dell'Unione europea. Si consideri, peraltro, che le materie individuate dalla legge, in gran parte mutuate da quelle indicate nel regolamento n. 1049/2011 CE, sono spesso parzialmente sovrapponibili; inoltre alcuni interessi considerati sono assolutamente contigui con altri disciplinati da norme di settore che, ad esempio, prevedono l'apposizione del segreto (ricadendo così nelle esclusioni assolute). Le esemplificazioni relative al contenuto degli interessi di cui ai punti successivi, pertanto, sono avanzate al fine di consentire alle amministrazioni di meglio circoscrivere tali materie, non una interpretazione ingiustificatamente estensiva.

7.1. Sicurezza pubblica e ordine pubblico.

La sicurezza pubblica è funzione inerente alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico e comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale (Corte costituzionale n. 21/2010). Essa concerne la tutela di quei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si fonda la ordinata e civile convivenza degli appartenenti alla comunità nazionale e ricomprende l'insieme di tutte le misure preventive e repressive finalizzate alla salvaguardia delle istituzioni, delle libertà costituzionali e dell'incolumità dei cittadini. Il nucleo della funzione inerente alla pubblica sicurezza ha dunque ad oggetto le attività volte ad assicurare l'incolumità, con riferimento alla integrità fisica e psichica, delle persone, la sicurezza dei possessi e il rispetto di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l'esistenza e lo svolgimento dell'ordinamento.

La nozione, elaborata soprattutto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (Corte Costituzionale n. 77/1987; n. 218/1988; n. 115/1995; 169/2006), sulla base delle attribuzioni conferite all'autorità di pubblica sicurezza dal testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza (regio decreto n. 773/1931, art. 1), ha trovato una conferma nel diritto positivo nell'art. 159, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 secondo cui: «le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'art. 1, comma 3, lettera l) della legge 15 marzo 1997, n. 59, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni» (Corte costituzionale n. 290/2001).

L'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza e di tutela dell'ordine pubblico

coinvolgono non solo l'apparato statale e i suoi organi periferici quali Autorità di pubblica sicurezza ma anche gli enti territoriali attraverso le autorità locali di pubblica sicurezza e di governo (art. 54 del TUEL).

I concetti di ordine e sicurezza pubblica e gli interessi ad essi sottesi sono riconducibili ad altri concetti individuati dal legislatore. Ad esempio, l'interesse pubblico inerente alla sicurezza pubblica e all'ordine pubblico viene in rilievo anche nell'adozione di misure preventive e repressive da parte degli enti locali riconducibili all'ambito della sicurezza urbana (quali, ad esempio, quelle previste all'art. 54, comma 4, del decreto legislativo n. 267/2000, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali; cfr. Corte costituzionale n. 115/2011). Da tale concetto va escluso quanto attiene, invece, alle attività volte a mitigare il disagio sociale (Corte costituzionale n. 222/2010). Diversa dalla sicurezza e dell'ordine pubblico, è, invece, l'attività di polizia amministrativa. Non tutte le attività di polizia amministrativa, infatti, sono relative alla sicurezza e all'ordine pubblico.

L'attività di contrasto al crimine e di tutela della sicurezza pubblica, pertanto, non possono essere divulgate per evitare che venga vanificata l'azione delle forze di polizia. Il pregiudizio concreto alla tutela degli interessi inerenti alla sicurezza pubblica e all'ordine pubblico, può derivare, a titolo esemplificativo, dalla conoscibilità di documenti, dati o informazioni attinenti le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riguardo alle tecniche investigative, all'identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni, delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini.

Un limite all'accesso potrebbe configurarsi, inoltre, nel caso in cui le informazioni richieste riguardino l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di polizia e del personale delle forze armate messe a disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza, la detenzione e custodia di armi ed esplosivi. Sempre a titolo di esempio, nel caso di istanze di accesso alla documentazione relativa alla descrizione progettuale e funzionale di impianti industriali a rischio, è meritevole di apprezzamento la necessità di evitare atti di sabotaggio.

7.2. Sicurezza nazionale.

La sicurezza nazionale è un bene costituzionale che gode di tutela prioritaria e costituisce interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro in quanto tocca la esistenza stessa dello Stato.

La Corte costituzionale con orientamento consolidato ha definito la Sicurezza nazionale quale «interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e, al limite, alla stessa sua sopravvivenza» (Corte costituzionale sentenza n. 86/1977, n. 82/1976, n. 110/1998, n. 106/2009, n. 40/2012, n. 24/2014).

Ci si è anche riferiti alla «sicurezza esterna ed interna dello Stato e della necessità di protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato e possono coinvolgere la esistenza stessa dello Stato» (Corte costituzionale sentenza n. 86 del 24 maggio 1977).

Il concetto di sicurezza esterna ed interna dello Stato si può desumere a livello normativo dagli articoli 6 e 7 della legge 3 agosto 2007, n. 124, istitutiva del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, che nel declinare i compiti delle Agenzie di informazioni e sicurezza definisce la sicurezza esterna «la difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica - anche in attuazione di accordi internazionali - dalle minacce provenienti dall'estero» e richiama la difesa della «sicurezza interna della Repubblica e le istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica».

La nozione di sicurezza nazionale evoca, in ogni caso, un concetto dinamico e risulta legata «tanto al grado di maturità del paese cui si riferisce quanto al contesto storico: ne costituisce esempio la rilevanza strategica assunta dai concetti di sicurezza economico-finanziaria e di sicurezza ambientale». («Glossario Intelligence 2013»).

Ai fini dell'accesso generalizzato, l'identificazione degli interessi connessi alla sicurezza nazionale è frequentemente collegata con la difesa del segreto di Stato ma riguarda la possibilità di accesso ad atti, dati e documenti che non compromettono il segreto di Stato in quanto tale.

7.3. Difesa e questioni militari.

Il concetto di «difesa» trova fondamento nella individuazione di un interesse costituzionale superiore espressamente riconosciuto all'art. 52, comma 1, della Costituzione e declinato con riferimento alla difesa della Patria. La Corte costituzionale ha rilevato che il dovere di difesa, nella sua ampia accezione, contempla in primo luogo il dovere militare, organizzato nelle Forze armate. In merito la Corte costituzionale ha ritenuto che sia «esclusivo» interesse dello Stato, con carattere unitario ed indivisibile, la difesa della integrità territoriale, della indipendenza e della sopravvivenza.

L'impianto normativo riconosce alla funzione difesa quella specificità insita nella natura delle Forze armate, codificata a livello ordinamentale dal decreto legislativo n. 66 del 2010 e del relativo testo unico regolamentare (decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2010) riguardanti l'organizzazione, le funzioni, le attività della Difesa.

La difesa del territorio nazionale è oggetto di accordi di cooperazione e di trattati con la conseguente responsabilità dello Stato anche in sede internazionale. Così è oggetto di accordi internazionali tra Stati la installazione di opere difensive, di basi militari terrestri, marittime e aeronautiche che tiene conto di situazioni complessive che spesso esigono anche il segreto militare.

Si tratta di attività che implicano decisioni esclusivamente statali quali la individuazione dei mezzi di difesa, delle linee generali di conservazione, di sviluppo e di capacità difensiva delle Forze Armate e tutto quanto ciò che, nei piani strategici, è diretto a garantire la sicurezza interna ed esterna dello Stato.

La natura delle attività e dell'organizzazione del sistema difesa implica particolare attenzione ai fini dell'accesso circa alcune attività relative sia all'area tecnico operativa, connesse con la pianificazione, l'impiego e l'addestramento delle Forze

armate, sia all'area tecnico industriale, strettamente correlata al funzionamento della precedente area.

Si ricorda, in ogni caso, che una parte dell'attività relativa alla difesa e alle questioni militari è sottoposta, come anticipato nel § 6.2.1 , a vincoli di particolare riservatezza o segretezza.

7.4. Relazioni internazionali.

Per «relazioni internazionali» si intendono i rapporti intercorrenti tra Stati sovrani e, per estensione, ai rapporti tra i vari soggetti internazionali. In tal senso per Relazioni internazionali non si intende solo la politica estera di uno Stato, ma il «sistema internazionale», nel quale operano vari attori a diversi livelli. Con l'espressione «politica estera» ci si riferisce, infatti, specificamente all'insieme dei programmi d'azione e dei comportamenti di un determinato attore internazionale nei confronti degli altri.

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sentenze n. 211/2006 e n. 131/2008), mentre i «rapporti internazionali», sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la «politica estera» concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo.

A titolo esemplificativo si riportano alcuni atti relativi all'ambito delle relazioni internazionali meritevoli di attenzione ai fini dell'accesso generalizzato:

- i documenti concernenti le procedure relative alla negoziazione ed alla stipula di accordi ed atti internazionali con altri Stati, ove vi sia la necessità non solo di tutelare la necessaria riservatezza degli atti inerenti i negoziati, ma anche per salvaguardare l'integrità degli stessi rapporti diplomatici con i Paesi interessati, che potrebbero essere pregiudicati se tali atti fossero resi accessibili; ciò sempre che gli stessi documenti od atti non siano stati pubblicati nel corso di conferenze internazionali; i lavori preparatori e la documentazione predisposta in vista di incontri bilaterali e multilaterali;

- i documenti di posizione interni ai negoziati UE, laddove siano suscettibili di compromettere la posizione italiana nei negoziati in corso, a meno che non vi sia un interesse prevalente alla divulgazione;

- le comunicazioni, i rapporti ed i documenti provenienti dalle rappresentanze ed uffici consolari all'estero sulla situazione politica ed economica dei Paesi di accreditamento, nonché comunicazioni, rapporti e documenti provenienti dalle rappresentanze o delegazioni presso organizzazioni internazionali e fori multilaterali riguardanti l'attività di detti organismi;

- i carteggi scambiati dall'amministrazione con i rappresentanti degli Stati esteri in Italia ed esponenti dei Governi e delle amministrazioni degli Stati esteri.

Al fine dell'identificazione dell'interesse alla tutela delle relazioni internazionali possono rilevare anche:

- la tutela della sicurezza delle Rappresentanze diplomatico-consolari e delle

Organizzazioni internazionali, della sicurezza delle Alte Personalità in visita, il libero espletamento della sovranità degli altri Stati ma anche della sovranità nazionale come disciplinati nelle norme di diritto internazionale e da norme interne, quali ad esempio:

Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche (in particolare gli articoli 22-37) e relativa legge nazionale di ratifica;

Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari (in particolare gli articoli 31-41 e 49-50) e relativa legge nazionale di ratifica;

Accordi di Sede con le Organizzazioni internazionali che hanno sede in Italia - con particolare riguardo alle norme sulla sicurezza e inviolabilità della Sede, delle comunicazioni, dei vertici delle organizzazioni e dei loro funzionari nonché ai privilegi e immunità - e relative leggi nazionali di ratifica.

7.5. Politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato.

La definizione del concetto di politica e stabilità finanziaria evoca quanto già previsto dall'art. 24 comma 6 lett. b) legge n. 241/1990 relativamente ai «processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria». Il concetto è contiguo anche a quello delineato dall' art. 4 comma 1 lett. a) del Regolamento Ce n. 1049/2001 relativamente alla tutela della «politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro».

Si ritiene quindi che meritino particolare attenzione ai fini dell'accesso generalizzato gli atti relativi ai processi di formazione e determinazione della politica monetaria e valutaria la cui pubblicazione possa comportare turbative sui mercati valutari e dei capitali nonché gli atti relativi al fabbisogno del bilancio dello Stato, alla politica fiscale ed all'emissione dei titoli di debito pubblico, materie interconnesse con la politica finanziaria ed economica dello Stato. L'eventuale esigenza di riservatezza, in tali casi, è connessa alla necessità di evitare che la conoscenza di taluni documenti possa creare situazioni di vantaggio a favore di alcuni o causare turbamenti dei mercati finanziari; a tale proposito si ricorda che la manipolazione dei mercati, anche finanziari, è condotta illecita disciplinata dal codice penale (art. 501 reato di aggiotaggio) e dal codice civile (art. 2637).

Il nucleo degli interessi sottesi a tale limitazione all'accesso assurge a carattere costituzionale e sovranazionale: infatti gli equilibri di finanza pubblica della Repubblica, in tutte le sue componenti ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, sono tutelati dagli articoli 81, 97, 117 commi 2 e 3 e 119 Costituzione, ove, peraltro, sono espressamente indicati le regioni e gli enti territoriali; contestualmente alla crescita dell'Europa quale entità volta anche all'armonizzazione ed al coordinamento delle politiche finanziarie, il concetto di equilibrio di finanza pubblica si è evoluto, con la codificazione in sede di Trattato, del concetto di stabilità economica-finanziaria, rispetto al quale lo Stato ha poteri di disciplina generale e di coordinamento.

Nel concetto di politica economica rientrano le scelte di bilancio, gli atti relativi al fabbisogno del bilancio dello Stato, alla politica fiscale ed all'emissione dei titoli di debito pubblico.

Nel concetto di stabilità finanziaria rientra la gestione delle finanze pubbliche, la sostenibilità del debito pubblico, la capitalizzazione delle istituzioni finanziarie; andrà prestata particolare attenzione quindi, a tutte le informazioni (precipuamente in possesso di Banca d'Italia, Mef, Consob, Isvap) per la salvaguardia della stabilità del sistema finanziario italiano, la prevenzione e la gestione delle crisi finanziarie con potenziale effetto di natura sistemica, incluse quelle con ripercussioni rilevanti in altri paesi, attinenti a singole banche o imprese assicurative, gruppi bancari o assicurativi, conglomerati finanziari o altre istituzioni finanziarie in grado di avere effetti di contagio sul sistema finanziario italiano.

7.6. Conduzioni di indagini sui reati e loro perseguimento.

L'interesse pubblico sotteso alla conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento è strettamente connesso alla sicurezza e all'ordine pubblico e all'esercizio di attività giudiziaria. Quanto alla sicurezza e all'ordine pubblico si rinvia a quanto indicato al § 7.1.

Con riferimento alle possibili sovrapposizioni con l'esercizio dell'attività giudiziaria, occorre chiarire che l'accesso generalizzato riguarda, atti, dati e informazioni che siano riconducibili a un'attività amministrativa, in senso oggettivo e funzionale.

Esulano, pertanto, dall'accesso generalizzato gli atti giudiziari, cioè gli atti processuali o quelli che siano espressione della funzione giurisdizionale, ancorché non immediatamente collegati a provvedimenti che siano espressione dello «ius dicere», purché intimamente e strumentalmente connessi a questi ultimi. L'accesso e i limiti alla conoscenza degli atti giudiziari, ovvero di tutti gli atti che sono espressione della funzione giurisdizionale, anche se acquisiti in un procedimento amministrativo, sono infatti disciplinati da regole autonome previste dai rispettivi codici di rito. Si consideri, al riguardo, la speciale disciplina del segreto istruttorio, ai sensi dell'art. 329 codice di procedura penale; il divieto di pubblicazione di atti (art. 114 codice di procedura penale) e il rilascio di copia di atti del procedimento a chiunque vi abbia interesse, previa autorizzazione del pubblico ministero o del giudice che procede (art. 116 codice di procedura penale). Per i giudizi civili, ad esempio, l'art. 76 disp. att. codice di procedura penale, che stabilisce che le parti e i loro difensori possono esaminare gli atti e i documenti inseriti nel fascicolo d'ufficio e in quelli delle altre parti e ottenere copia dal cancelliere; pertanto l'accesso è consentito solo alle parti e ai loro difensori.

Per le procedure concorsuali la legge fallimentare che riconosce al comitato dei creditori e al fallito il diritto di prendere visione di ogni atto contenuto nel fascicolo, mentre per gli altri creditori e i terzi l'accesso è consentito purché gli stessi abbiano un interesse specifico e attuale, previa autorizzazione del giudice delegato, sentito il curatore (regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 90).

La possibilità di consentire l'accesso alla documentazione inerente le indagini sui reati e sul loro perseguimento senza che ciò comporti un pregiudizio al corretto svolgimento delle stesse va valutata in relazione alla peculiarità della fattispecie e dello stato del procedimento penale.

In merito all'accesso a documenti detenuti dalle amministrazioni che siano afferenti a un procedimento penale, occorre considerare che potrebbe non esservi una preclusione automatica e assoluta alla loro conoscibilità e che l'esistenza di

un'indagine penale non è di per sé causa ostativa all'accesso a documenti che siano confluiti nel fascicolo del procedimento penale o che in qualsiasi modo possano risultare connessi con i fatti oggetto di indagine. Resta, comunque, ferma la disciplina in materia di tutela dei dati personali e quanto previsto dalle presenti linee guida ai §§ 6.2.1 e 8.1. Al riguardo, si fa presente che, secondo un prevalente orientamento giurisprudenziale, non ogni denuncia di reato presentata dalla pubblica amministrazione all'autorità giudiziaria costituisce atto coperto da segreto istruttorio penale e come tale sottratto all'accesso; laddove, infatti, la denuncia sia riconducibile all'esercizio delle istituzionali funzioni amministrative, l'atto non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 329 codice di procedura penale e non può ritenersi coperto dal segreto istruttorio.

Diversamente, se la pubblica amministrazione trasmette all'autorità giudiziaria una notizia di reato nell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria specificamente attribuite dall'ordinamento, si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla polizia giudiziaria, che, come tali, sono soggetti a segreto istruttorio ai sensi dell'art. 329 codice di procedura penale (Consiglio di Stato, sezione VI, 29 gennaio 2013, n. 547).

7.7. Regolare svolgimento di attività ispettive.

L'attività ispettiva è preordinata ad acquisire elementi conoscitivi necessari per lo svolgimento delle funzioni di competenza delle pubbliche amministrazioni.

Le attività ispettive, che, come chiarito dalla Corte costituzionale, rappresentano la più rilevante modalità di svolgimento dell'attività di vigilanza, possono essere disposte a fini generalmente conoscitivi, ovvero al fine di acquisire dati conoscitivi strettamente connessi alla valutazione dell'interesse pubblico all'interno di un procedimento volto all'adozione di un atto amministrativo.

Solo nei casi di stretta strumentalità della attività ispettive rispetto all'adozione di un provvedimento amministrativo conclusivo del procedimento principale, in linea generale l'accessibilità ai documenti ispettivi può concretizzarsi solo dopo che gli atti conclusivi del procedimento abbiano assunto il carattere di definitività. Ne consegue che le restrizioni all'accesso si applicano di norma unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata dall'esigenza di non compromettere la decisione finale da valutarsi anche in relazione alla necessità di non pregiudicare attività ispettive collegate a quelle oggetto dell'accesso o quelle, ad esse connesse, che l'amministrazione abbia già programmato di realizzare. In questi casi, le amministrazioni possono fare uso del potere di differimento dell'accesso.

Limitazioni all'accesso nella fase endoprocedimentale ispettiva, che possono essere motivate dall'evitare il pregiudizio al regolare svolgimento della stessa, possono riguardare a mero titolo di esempio le notizie sulla programmazione dell'attività di vigilanza, sulle modalità e i tempi del suo svolgimento, le indagini sull'attività degli uffici, dei singoli dipendenti, o sull'attività di enti pubblici e privati su cui l'amministrazione esercita forme di vigilanza. Ciò vale sia per le richieste e le indagini condotte d'ufficio, sia per quelle avviate su segnalazione di privati, di organizzazioni di categoria o sindacali e similari. Sono riconducibili alle limitazioni soprarichiamate anche le attività ispettive presso istituti di patronato, enti previdenziali e assistenziali, anche in sedi estere.

Le attività ispettive disposte e realizzate al di fuori di uno stretto collegamento con un determinato procedimento amministrativo, possono porre esigenze di tutela in caso di accesso generalizzato diverse dalle prime. L'eventuale differimento, quindi, non sarà funzionale a garantire la riservatezza nel procedimento, ma ad altre esigenze di riservatezza dei dati raccolti, che ne sconsigliano la diffusione.

Essendo l'attività ispettiva di carattere trasversale rispetto alle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni e dai soggetti tenuti a garantire l'accesso generalizzato, occorre anche porre in evidenza le possibili ricadute che l'accesso anche differito alle attività ispettive può comportare rispetto alla tutela degli altri interessi protetti nella stessa norma sull'accesso generalizzato Si considerino, a mero titolo di esempio e sempre fatta salva la necessità di una attenta valutazione nel caso specifico, i documenti relativi all'attività ispettiva dalla cui diffusione possa comunque derivare pregiudizio alla prevenzione e repressione della criminalità nei settori di competenza anche attraverso la conoscenza delle tecniche informative ed operative nonché degli atti di organizzazione interna, quando questa possa pregiudicare le singole attività di indagine; a documenti relativi ad attività ispettiva la cui diffusione può pregiudicare l'attività di organismi nazionali ed esteri, ovvero incidere sulla correttezza delle relazioni internazionali; a documenti acquisiti nel corso di attività ispettive la cui diffusione potrebbe ledere la proprietà intellettuale, il diritto di autore o segreti commerciali di soggetti pubblici o privati. Ancora, laddove l'attività ispettiva possa comportare l'acquisizione di documentazione processuale anche penale, la richiesta di accesso generalizzato potrà trovare accoglimento purché non comporti, tra gli altri, un pregiudizio al corretto svolgimento dell'attività di indagine (cfr. §7.6).

8. I limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi privati.

Il decreto trasparenza ha previsto, all'art. 5-bis, comma 2, che l'accesso generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare il pregiudizio concreto alla tutela degli interessi privati specificamente indicati dalla norma e cioè:

a) protezione dei dati personali;

b) libertà e segretezza della corrispondenza;

c) interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali.

In questo paragrafo si riportano le linee guida per la corretta applicazione di tale disposizione.

8.1. I limiti derivanti dalla protezione dei dati personali.

L'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del decreto legislativo n. 33/2013 prevede che l'accesso generalizzato deve essere rifiutato laddove possa recare un pregiudizio concreto «alla protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia».

Occorre in primo luogo rilevare che per «dato personale» si intende «qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale» (art. 4, comma 1, lett. b, del Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, di seguito «Codice»). Le informazioni riferite a persone giuridiche, enti e associazioni non rientrano, quindi, in tale nozione [N4].

In proposito, con riferimento alle istanze di accesso generalizzato aventi a oggetto dati e documenti relativi a (o contenenti) dati personali, l'ente destinatario dell'istanza deve valutare, nel fornire riscontro motivato a richieste di accesso generalizzato, se la conoscenza da parte di chiunque del dato personale richiesto arreca (o possa arrecare) un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali, in conformità alla disciplina legislativa in materia. La ritenuta sussistenza di tale pregiudizio comporta il rigetto dell'istanza, a meno che non si consideri di poterla accogliere, oscurando i dati personali eventualmente presenti e le altre informazioni che possono consentire l'identificazione, anche indiretta, del soggetto interessato.

In tale contesto, devono essere tenute in considerazione le motivazioni addotte dal soggetto controinteressato, che deve essere obbligatoriamente interpellato dall'ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 33/2013. Tali motivazioni costituiscono un indice della sussistenza di un pregiudizio concreto, la cui valutazione però spetta all'ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato, tenendo, altresì, in considerazione gli altri elementi illustrati di seguito.

La disciplina in materia di protezione dei dati personali prevede che ogni trattamento - quindi anche una comunicazione di dati personali a un terzo tramite l'accesso generalizzato - deve essere effettuato «nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale (...)», ivi inclusi il diritto alla reputazione, all'immagine, al nome, all'oblio [N5], nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione. Nel quadro descritto, anche le comunicazioni di dati personali nell'ambito del procedimento di accesso generalizzato non devono determinare un'interferenza ingiustificata e sproporzionata nei diritti e libertà delle persone cui si riferiscono tali dati ai sensi dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardai dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dell'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della giurisprudenza europea in materia.

Il richiamo espresso alla disciplina legislativa sulla protezione dei dati personali da parte dell'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del decreto legislativo n. 33/2013 comporta, quindi, che nella valutazione del pregiudizio concreto, si faccia, altresì, riferimento ai principi generali sul trattamento e, in particolare, a quelli di necessità, proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia europea [N6], del Consiglio di Stato [N7], nonché al nuovo quadro normativo in materia di protezione dei dati introdotto dal Regolamento (UE) n. 679/2016 [N8].

In attuazione dei predetti principi, il soggetto destinatario dell'istanza, nel dare riscontro alla richiesta di accesso generalizzato, dovrebbe in linea generale scegliere le modalità meno pregiudizievoli per i diritti dell'interessato, privilegiando l'ostensione di documenti con l'omissione dei «dati personali» in esso presenti, laddove l'esigenza

informativa, alla base dell'accesso generalizzato, possa essere raggiunta senza implicare il trattamento dei dati personali. In tal modo, tra l'altro, si soddisfa anche la finalità di rendere più celere il procedimento relativo alla richiesta di accesso generalizzato, potendo accogliere l'istanza senza dover attivare l'onerosa procedura di coinvolgimento del soggetto «controinteressato» (art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 33/2013). Al riguardo, deve essere ancora evidenziato che l'accesso generalizzato è servente rispetto alla conoscenza di dati e documenti detenuti dalla p.a. «Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico» (art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013). Di conseguenza, quando l'oggetto della richiesta di accesso riguarda documenti contenenti informazioni relative a persone fisiche (e in quanto tali «dati personali») non necessarie al raggiungimento del predetto scopo, oppure informazioni personali di dettaglio che risultino comunque sproporzionate, eccedenti e non pertinenti, l'ente destinatario della richiesta dovrebbe accordare l'accesso parziale ai documenti, oscurando i dati personali ivi presenti [N9].

Ai fini della valutazione del pregiudizio concreto, vanno prese in considerazione le conseguenze - anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale - che potrebbero derivare all'interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto, tenuto conto delle implicazioni derivanti dalla previsione di cui all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013, in base alla quale i dati e i documenti forniti al richiedente tramite l'accesso generalizzato sono considerati come «pubblici», sebbene il loro ulteriore trattamento vada in ogni caso effettuato nel rispetto dei limiti derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 7 del decreto legislativo n. 33/2013). Tali conseguenze potrebbero riguardare, ad esempio, future azioni da parte di terzi nei confronti dell'interessato, o situazioni che potrebbero determinare l'estromissione o la discriminazione dello stesso individuo, oppure altri svantaggi personali e/o sociali [N10]. In questo quadro, può essere valutata, ad esempio, l'eventualità che l'interessato possa essere esposto a minacce, intimidazioni, ritorsioni o turbative al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche o delle attività di pubblico interesse esercitate, che potrebbero derivare, a seconda delle particolari circostanze del caso, dalla conoscibilità di determinati dati [N11]. Analogamente, vanno tenuti in debito conto i casi in cui la conoscibilità di determinati dati personali da parte di chiunque possa favorire il verificarsi di eventuali furti di identità o di creazione di identità fittizie attraverso le quali esercitare attività fraudolente [N12]. Nel valutare l'impatto nei riguardi dell'interessato, vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative di quest'ultimo riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le predette conseguenze non erano prevedibili al momento della raccolta dei dati.

Per verificare l'impatto sfavorevole che potrebbe derivare all'interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l'ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato deve far riferimento a diversi parametri, tra i quali, anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali di chiede di accedere, nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati.

Riguardo al primo profilo, la presenza di dati sensibili [N13] e/o giudiziari [N14] può

rappresentare un indice della sussistenza del predetto pregiudizio, laddove la conoscenza da parte di chiunque che deriverebbe dall'ostensione di tali informazioni - anche in contesti diversi (familiari e/o sociali) - possa essere fonte di discriminazione o foriera di rischi specifici per l'interessato [N15]. In linea di principio, quindi, andrebbe rifiutato l'accesso generalizzato a tali informazioni, potendo invece valutare diversamente, caso per caso, situazioni particolari quali, ad esempio, quelle in cui le predette informazioni siano state deliberatamente rese note dagli interessati, anche attraverso loro comportamenti in pubblico [N16].

Analoghe considerazioni sull'esistenza del pregiudizio concreto possono essere fatte per quelle categorie di dati personali che, pur non rientrando nella definizione di dati sensibili e giudiziari, richiedono una specifica protezione quando dal loro utilizzo, in relazione alla natura dei dati o alle modalità del trattamento o agli effetti che può determinare, possano derivare rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali degli interessati (si pensi, ad esempio, ai dati genetici, biometrici, di profilazione, sulla localizzazione o sulla solvibilità economica, di cui agli articoli 17 e 37 del Codice).

Tra gli altri fattori da tenere in considerazione ai fini della valutazione della sussistenza del pregiudizio in esame, merita rilievo anche la circostanza che la richiesta di accesso generalizzato riguardi dati o documenti contenenti dati personali di soggetti minori, la cui conoscenza può ostacolare il libero sviluppo della loro personalità, in considerazione della particolare tutela dovuta alle fasce deboli [N17].

Riguardo al secondo profilo, va considerato altresì che la sussistenza di un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali può verificarsi con più probabilità per talune particolari informazioni - come ad esempio situazioni personali, familiari, professionali, patrimoniali - di persone fisiche destinatarie dell'attività amministrativa o intervenute a vario titolo nella stessa e che, quindi, non ricoprono necessariamente un ruolo nella vita pubblica o non esercitano funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse [N18]. Ciò anche pensando, come già visto, alle ragionevoli aspettative di confidenzialità degli interessati riguardo a talune informazioni in possesso dei soggetti destinatari delle istanze di accesso generalizzato o la non prevedibilità delle conseguenze derivanti a questi ultimi dalla conoscibilità da parte di chiunque di tali dati. Tale ragionevole aspettativa di confidenzialità è un elemento che va valutato in ordine a richieste di accesso generalizzato che possono coinvolgere dati personali riferiti a lavoratori o a altri soggetti impiegati a vario titolo presso l'ente destinatario della predetta istanza [N19].

8.2. Libertà e segretezza della corrispondenza.

L'accesso generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela della «libertà e la segretezza della corrispondenza» (art. 5, comma 2-bis, decreto legislativo n. 33/2013).

Si tratta di una esclusione diretta a garantire la libertà costituzionalmente tutelata dall'art. 15 della Costituzione che prevede espressamente come «La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge» [N20].

Tale tutela - che si estende non solo alle persone fisiche, ma anche alle persone giuridiche, enti, associazioni, comitati ecc. - copre le comunicazioni che hanno carattere confidenziale o si riferiscono alla intimità della vita privata [N21] ed è volta a garantire non solo la segretezza del contenuto della corrispondenza fra soggetti predeterminati, ma anche la più ampia libertà di comunicare reciprocamente, che verrebbe pregiudicata dalla possibilità che soggetti diversi dai destinatari individuati dal mittente possano prendere conoscenza del contenuto della relativa corrispondenza.

Tenuto conto che «la stretta attinenza della libertà e della segretezza della comunicazione al nucleo essenziale dei valori della personalità (...) comporta un particolare vincolo interpretativo, diretto a conferire a quella libertà, per quanto possibile, un significato espansivo» [N22], la nozione di corrispondenza va intesa in senso estensivo a prescindere dal mezzo di trasmissione utilizzato, stante la diffusione delle nuove tecnologie della comunicazione.

Tale interpretazione è suffragata anche dalle norme penali a tutela dell'inviolabilità dei segreti che considerano come «corrispondenza» non solo quella epistolare [N23], ma anche quella telegrafica, telefonica, informatica o telematica [N24], ovvero quella effettuata con ogni altra forma di comunicazione a distanza (art. 616, comma 4, codice penale) [N25].

La predetta nozione di corrispondenza comprende, inoltre, sia il contenuto del messaggio, che gli eventuali file allegati, nonché i dati esteriori della comunicazione, quali, ad esempio, l'identità del mittente e del destinatario, l'oggetto, l'ora e la data di spedizione [N26].

Ciò premesso occorre precisare che, ai fini delle valutazioni in ordine all'individuazione dei casi in cui il diniego all'accesso generalizzato è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela della «libertà e la segretezza della corrispondenza», l'ente destinatario dell'istanza di accesso generalizzato dovrà tenere in considerazione la natura della stessa, le intenzioni dei soggetti coinvolti nello scambio della corrispondenza e la legittima aspettativa di confidenzialità degli interessati ivi compresi eventuali soggetti terzi citati all'interno della comunicazione.

In questa valutazione, poiché nel contesto dello svolgimento delle attività amministrative e di pubblico interesse degli enti destinatari delle richieste di accesso generalizzato, l'utilizzo della corrispondenza (posta, e-mail, fax, ecc.) costituisce la modalità ordinaria di comunicazione, non solo tra i diversi enti, ma anche fra questi e i terzi, per la corretta applicazione del limite previsto dall'art. 5, comma 2-bis, decreto legislativo n. 33/2013 non si dovrà necessariamente escludere l'accesso a tutte queste comunicazioni ma soltanto a quelle che, secondo una verifica da operare caso per caso, abbiano effettivamente un carattere confidenziale e privato.

Tali caratteristiche, ad esempio, possono essere rinvenute nel caso in cui venga utilizzato l'indirizzo di posta elettronica individuale fornito al personale dall'ente presso il quale svolge la propria attività lavorativa, allorquando l'individualità dell'indirizzo e-mail attribuito al lavoratore e la sua veste esteriore, o altre circostanze del caso, possano essere ritenute tali da determinare una legittima aspettativa di confidenzialità - del mittente, del destinatario o di terzi - rispetto a talune forme di comunicazione (estranee o meno all'attività lavorativa) [N27].

8.3. Interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali.

La previsione dell'art. 5-bis comma 2 lett. c) del decreto trasparenza include nella generica definizione di «interessi economici e commerciali», tre specifici ambiti tutelati dall'ordinamento e tutti collegati con l'interesse generale di garantire il buon funzionamento delle regole del mercato e della libera concorrenza.

Il termine «proprietà intellettuale» indica un sistema di tutela giuridica - che si basa sul riconoscimento di diritti esclusivi - di beni immateriali, ossia le creazioni intellettuali, aventi anche rilevanza economica: si tratta dei frutti dell'attività creativa e inventiva umana come, ad esempio, le opere artistiche e letterarie, le invenzioni industriali e i modelli di utilità, il design, i marchi. Al concetto di proprietà intellettuale fanno capo le tre grandi aree del diritto d'autore, del diritto dei brevetti e del diritto dei marchi, questi ultimi ricompresi nel più ampio concetto di proprietà industriale.

Il diritto d'autore tutela le opere dell'ingegno di carattere creativo riguardanti le scienze, la letteratura, la musica, le arti figurative, l'architettura, il teatro, la cinematografia, la radiodiffusione e, da ultimo, i programmi per elaboratore e le banche dati, qualunque ne sia il modo o la forma di espressione. La tutela autoriale non soggiace ad alcun onere di deposito, come invece si richiede per le invenzioni industriali. Il contenuto del diritto d'autore si articola in diritto morale e diritto patrimoniale d'autore, disciplinati entrambi dalla legge n. 633/1941 e successive modifiche e integrazioni (da ultimo, la legge n. 208/2015 ed il decreto legislativo n. 8/2016); la tutela dei diritti d'autore rientra fra le attività della SIAE, ed è stata oggetto di una serie di convenzioni internazionali, volte a conseguire un regolamento uniforme in materia. L'Unione europea conduce da diversi anni una politica attiva nel campo della proprietà intellettuale finalizzata all'armonizzazione delle legislazioni nazionali: numerosissime le convenzioni e le direttive in materia.

Il diritto di proprietà intellettuale (diritto d'autore) e quello di proprietà industriale (brevetti, know-how, marchi e modelli) e costituiscono risorse fondamentali per qualunque impresa.

Il tema del segreto industriale è spesso strettamente collegato con quello del segreto commerciale dal quale non sempre è nettamente distinguibile, sia perché simili sono i problemi che li coinvolgono, sia perché la disciplina ad essi applicabile è comune: infatti, possono essere presenti, nel know-how specifico dell'impresa, aspetti inventivi, tutelabili anche come brevetti. L'idea innovativa può riguardare le diverse fasi dell'attività dell'impresa, la produzione industriale (per esempio un nuovo tipo di procedimento di fabbricazione che consenta l'uso di un prodotto preesistente ma a costi molto inferiori), l'organizzazione aziendale, il modo di effettuare la commercializzazione di un bene o di un servizio e così via. È chiaro che l'imprenditore ha interesse non solo ad innovare ma anche a mantenere in suo possesso tale innovazione ossia ad evitare che imprese concorrenti possano copiare la sua invenzione.

Egli può assicurarsene l'esclusiva attraverso lo speciale strumento del brevetto industriale o lasciare che la sua invenzione rimanga segreta, magari per un certo lasso di tempo (segreto aziendale).

Costituiscono oggetto di tutela (segreti commerciali) le informazioni aziendali e le esperienze tecnico-industriali, comprese quelle commerciali, quelle relative all'organizzazione, quelle finanziarie, ossia il know-how aziendale, soggette al legittimo controllo del detentore, ove tali informazioni siano segrete, nel senso che non siano, nel loro insieme o nella precisa configurazione e combinazione dei loro elementi, generalmente note o facilmente accessibili agli esperti ed agli operatori del settore; abbiano valore economico in quanto segrete; siano sottoposte, da parte delle persone al cui legittimo controllo sono soggette, a misure da ritenersi ragionevolmente adeguate a mantenerle segrete; riguardino dati relativi a ricerche, prove o altri dati segreti, la cui elaborazione comporti un considerevole impegno ed alla cui presentazione sia subordinata l'autorizzazione dell'immissione in commercio di prodotti chimici, farmaceutici o agricoli implicanti l'uso di sostanze chimiche.

Con la recente direttiva UE 2016/943 dell'8 giugno 2016, sono state emanate disposizioni sulla protezione del know-how riservato e delle informazioni commerciali riservate (segreti commerciali) contro l'acquisizione, l'utilizzo e la divulgazione illeciti. La direttiva è volta a garantire il buon funzionamento del mercato interno, e a svolgere un effetto deterrente contro la divulgazione illecita di segreti commerciali, senza minare i diritti e le libertà fondamentali o l'interesse pubblico, in particolare la pubblica sicurezza, la tutela dei consumatori, la sanità pubblica, la tutela dell'ambiente e la mobilità dei lavoratori.

9. Decorrenza della disciplina e aggiornamento delle linee guida.

Secondo quanto previsto nelle presenti linee guida, a partire dal 23 dicembre 2016, data stabilita da legislatore, deve essere data immediata applicazione all'istituto dell'accesso generalizzato, con la valutazione caso per caso delle richieste presentate.

Da ciò discende l'opportunità che:

a) le amministrazioni adottino nel più breve tempo possibile soluzioni organizzative come indicato al § 3.2. al fine di coordinare la coerenza delle risposte sui diversi tipi di accesso;

b) le amministrazioni adottino una disciplina interna sugli aspetti procedimentali per esercitare l'accesso con i contenuti di cui al § 3.1.;

c) sia istituito presso ogni amministrazione un registro delle richieste di accesso presentate (per tutte le tipologie di accesso).

Le presenti linee guida costituiscono una prima individuazione delle esclusioni e dei limiti all'accesso generalizzato. Una volta emanate, l'Autorità, ha intenzione di predisporre un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni sulle richieste di accesso generalizzato; a tal fine l'Autorità raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, «cd. Registro degli accessi», che le amministrazioni è auspicabile pubblichino sui propri siti. Il registro contiene l'elenco delle richieste con l'oggetto e la data e il relativo esito con la data della decisione ed è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato

almeno ogni sei mesi nella sezione Amministrazione trasparente, «altri contenuti - accesso civico» del sito web istituzionale. Oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le pubbliche amministrazioni che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività.

Entro un anno si provvederà ad un aggiornamento delle linee guida, da adottarsi sempre d'intesa con il garante per la protezione dei dati personali. L'aggiornamento della linee guida consentirà di tenere conto delle prassi nel frattempo formatasi con le decisioni delle amministrazioni, ovvero con le decisioni su eventuali ricorsi amministrativi o giurisdizionali, e di selezionare le tecniche di bilanciamento e le scelte concretamente operate che risulteranno più coerenti rispetto alle indicazioni formulate nelle presenti linee guida.

Tali linee guida provvederanno ad una più precisa individuazione delle esclusioni disposte dalla legge e alla precisazione degli interessi, pubblici e privati, meritevoli di tutela in caso di accesso generalizzato, così come elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del decreto legislativo n. 33. Qualora nel frattempo fosse adottato il regolamento governativo previsto dal comma 6 dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990, finalizzato alla individuazione di esclusioni dall'accesso documentale, esso sarà opportunamente considerato in sede di redazione delle nuove linee guida, ai fini di una migliore precisazione di tali interessi.

Allegato - Guida operativa all'accesso generalizzato

TITOLARITÀ, AMBITO DI APPLICAZIONE E OGGETTO DEL DIRITTO DI ACCESSO GENERALIZZATO

(1) Chi può presentare richiesta di accesso generalizzato ai sensi dell'art. 5, comma 2 del decreto legislativo n. 33/2013?

L'accesso generalizzato può essere presentato da chiunque. Infatti, non occorre possedere, né dimostrare, una specifica legittimazione soggettiva, e chiunque può presentare richiesta, anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato.

(2) Qual è l'ambito soggettivo di applicazione del diritto di accesso generalizzato?

Il diritto di accesso generalizzato si applica:

1) a tutte le amministrazioni pubbliche, come esemplificate all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione

2) agli enti pubblici economici e ordini professionali;

3) alle società in controllo pubblico come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (decreto legislativo n. 175/2016 c.d. Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica);

4) alle associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni;

Il diritto di accesso generalizzato si applica, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, anche:

1) alle società in sola partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (decreto legislativo n. 175/2016 c.d. Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica);

2) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Cfr. § 4.1. delle Linee guida

(3) È necessario motivare la richiesta di accesso generalizzato?

Per presentare la richiesta di accesso generalizzato non è necessario fornire una motivazione: tutti i soggetti cui si applica il diritto di accesso generalizzato sono tenuti a prendere in considerazione le richieste di accesso generalizzato, a prescindere dal fatto che queste rechino o meno una motivazione o una giustificazione a sostegno della richiesta.

(4) Che cosa si può richiedere con l'accesso generalizzato?

Con la richiesta di accesso generalizzato possono essere richiesti i documenti, dati e informazioni in possesso dell'amministrazione. Ciò significa: che l'amministrazione non è tenuta a raccogliere informazioni che non sono in suo possesso per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato, ma deve limitarsi a rispondere sulla base dei documenti e delle informazioni che sono già in suo possesso che l'amministrazione non è tenuta a rielaborare informazioni in suo possesso, per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato: deve consentire l'accesso ai documenti, ai dati ed alle informazioni così come sono già detenuti, organizzati, gestiti e fruiti che sono ammissibili, invece, le operazioni di elaborazione che consistono

nell'oscuramento dei dati personali presenti nel documento o nell'informazione richiesta, e più in generale nella loro anonimizzazione, qualora ciò sia funzionale a rendere possibile l'accesso.

La richiesta di accesso generalizzato deve identificare i documenti e i dati richiesti. Ciò significa: che la richiesta indica i documenti o i dati richiesti, ovvero che la richiesta consente all'amministrazione di identificare agevolmente i documenti o i dati richiesti.

Devono essere ritenute inammissibili le richieste formulate in modo così vago da non permettere all'amministrazione di identificare i documenti o le informazioni richieste. In questi casi, l'amministrazione destinataria della domanda dovrebbe chiedere di precisare l'oggetto della richiesta.

Cfr. § 4.2. delle Linee guida

(5) Richieste massive

L'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso generalizzato anche quando riguarda un numero cospicuo di documenti ed informazioni, a meno che la richiesta risulti manifestamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione. Tali circostanze, adeguatamente motivate nel provvedimento di rifiuto, devono essere individuate secondo un criterio di stretta interpretazione, ed in presenza di oggettive condizioni suscettibili di pregiudicare in modo serio ed immediato il buon funzionamento dell'amministrazione.

2) IL PROCEDIMENTO DI ACCESSO GENERALIZZATO

(6) A quale ufficio va presentata la richiesta di accesso generalizzato?

La richiesta di accesso generalizzato può essere presentata, alternativamente:

1) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;

2) all'Ufficio relazioni con il pubblico;

3) ad altro ufficio, che l'amministrazione abbia indicato nella sezione «Amministrazione trasparente» - «Altri contenuti - Accesso civico» del sito istituzionale.

(7) Come si fa a presentare l'istanza di accesso generalizzato?

Ai sensi del comma 3 dell'art. 5 del decreto legislativo n. 33/2013, l'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante il «Codice dell'amministrazione digitale» (CAD). Tra queste modalità, l'amministrazione o l'ente è opportuno privilegi quella meno onerosa per chi presenta l'istanza.

Ai sensi dell'art. 65, comma 1 lett. c) del CAD, le richieste presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici sono valide anche se sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità.

Resta fermo che l'istanza può essere presentata anche a mezzo posta, fax o direttamente presso gli uffici indicati dall'art. 5, comma 3, del decreto legislativo n. 33/2013, e che laddove la richiesta di accesso generalizzato non sia sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, la stessa debba essere sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore, che va inserita nel fascicolo (cfr. art. 38, commi 1 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445).

(8) Bisogna pagare per poter effettuare l'accesso generalizzato?

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico, in risposta alla richiesta di accesso generalizzato, è gratuito.

Quando l'amministrazione risponde alla richiesta di accesso generalizzato mediante il rilascio di documenti ed informazioni in formato cartaceo, può richiedere il rimborso dei soli costi effettivamente sostenuti e documentati per la riproduzione su supporti materiali.

È da preferire il rilascio dei documenti e dei dati in formato elettronico quando il rilascio dei documenti o dei dati in formato elettronico è indicato dal richiedente, nei limiti in cui tale modalità risulti comunque agevole per l'amministrazione che detiene di dati.

(9) L'amministrazione o l'ente destinatario dell'istanza è obbligato a darne comunicazione a eventuali soggetti controinteressati?

Laddove la richiesta di accesso generalizzato possa incidere su interessi connessi alla protezione dei dati personali, o alla libertà e segretezza della corrispondenza oppure agli interessi economici e commerciali (ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali), l'ente destinatario della richiesta di accesso deve darne comunicazione ai soggetti titolari di tali interessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento (o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione). Il soggetto controinteressato può presentare (anche per via telematica) una eventuale e motivata opposizione all'istanza di accesso generalizzato, entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione della richiesta di accesso generalizzato. Decorso tale termine, l'amministrazione provvede sulla richiesta di accesso generalizzato, accertata la ricezione della comunicazione da parte del controinteressato.

(10) Quanto tempo ha l'amministrazione per rispondere alle richieste di accesso generalizzato?

Il procedimento di accesso generalizzato deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, con la comunicazione dell'esito al richiedente e agli eventuali controinteressati. Tali termini sono sospesi (fino ad un massimo di dieci giorni) nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato.

(11) I diritti procedimentali dei controinteressati

Quando la richiesta di accesso generalizzato riguarda documenti o dati la cui divulgazione può comportare un pregiudizio ad uno degli interessi individuati dall'art. 5-bis, comma 2, se l'amministrazione individua dei privati controinteressati comunica loro la richiesta.

Entro dieci giorni, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione alla richiesta di accesso.

(12) Accoglimento della richiesta di accesso generalizzato

In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti.

Nel caso in cui l'accesso sia consentito nonostante l'opposizione del controinteressato, i dati o i documenti richiesti possono essere trasmessi al richiedente non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato.

(13) La motivazione del provvedimento

Il provvedimento di rifiuto adottato in applicazione dei limiti di cui all'art. 5-bis, commi 1 e 2 contiene una adeguata motivazione che dà conto della sussistenza degli elementi che integrano l'esistenza del pregiudizio concreto. Va parimenti motivato adeguatamente il provvedimento di rifiuto adottato in applicazione delle esclusioni di cui all'art. 5-bis, comma 3.

Anche il provvedimento di accoglimento contiene una adeguata motivazione che dà conto della insussistenza di uno o più elementi che integrano l'esistenza del pregiudizio concreto, specie quando è adottato nonostante l'opposizione del controinteressato.

Cfr. § 5.3 delle Linee guida

3) LA TUTELA

(14) Come può tutelarsi il richiedente in caso di rifiuto o di mancata risposta da parte dell'amministrazione?

In caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato dal comma 6 del decreto legislativo n. 33/2013, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

In alternativa, laddove si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale (qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente, per l'ambito territoriale immediatamente superiore, se presente). In tal caso, il ricorso deve comunque essere notificato anche all'amministrazione interessata. È previsto che il difensore civico si pronunci entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso e che se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne debba informare il richiedente e comunicarlo all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito.

In ogni caso, a fronte del rifiuto espresso, del differimento o dell'inerzia dell'amministrazione, il richiedente può attivare la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 116 del Codice del processo amministrativo.

(15) L'ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato può chiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali?

È previsto che il Garante per la protezione dei dati personali sia sentito solo dal responsabile della prevenzione della corruzione nel caso di richiesta di riesame e dal difensore civico nel caso di ricorso laddove l'accesso generalizzato sia stato negato o differito per motivi attinenti la tutela della «protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia» (art. 5-bis, comma 2, lett. a, decreto legislativo n. 33/2013). In tali ipotesi, il Garante si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, durante i quali il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile della prevenzione della corruzione o per la pronuncia del difensore civico sono sospesi.

(16) Quali sono i rimedi previsti per i controinteressati nel caso di accoglimento dell'istanza da parte dell'amministrazione o dell'ente, nonostante l'opposizione presentata?

Ai sensi del comma 9 dell'art. 5 del decreto legislativo n. 33/2013, nei casi di accoglimento della richiesta, il controinteressato può presentare richiesta di riesame al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e, per i soli atti di Regioni ed enti locali, ricorso al difensore civico. Avverso la decisione

dell'ente o dell'amministrazione ovvero a quella del RPCT dell'amministrazione o dell'ente o a quella del difensore civico, il controinteressato può proporre ricorso al TAR ai sensi dell'art. 116 del decreto legislativo n. 104/2010 sul codice del processo amministrativo.

(17) Entro quali termini si pronuncia il RPCT sulla richiesta di riesame?

Il RPCT decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni dall'istanza di riesame. Il termine è sospeso qualora il RPCT senta il Garante per la protezione dei dati personali se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'art. 5-bis comma 2 lett. a) (relativi alla protezione dei dati personali). Il Garante si pronuncia entro 10 giorni dalla richiesta. Gli stessi termini valgono nel caso la richiesta di riesame sia avanzata dal controinteressato in caso di accoglimento dell'istanza nonostante la sua opposizione.

(18) Quale è il procedimento da seguire davanti al difensore civico?

Laddove si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente o il controinteressato può presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale (qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore). In tal caso, il ricorso deve comunque essere notificato anche all'amministrazione interessata. La norma (art. 5 comma 8) prevede che il difensore civico si pronunci entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso. Il termine è sospeso qualora il difensore civico senta il Garante per la protezione dei dati personali se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'art. 5-bis comma 2 lett. a) (relativi alla protezione dei dati personali). Il Garante si pronuncia entro 10 giorni dalla richiesta.

Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, deve informarne il richiedente e darne comunicazione all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito.

(19) È possibile in ogni caso ricorrere al giudice?

La normativa prevede che si può impugnare la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, la decisione del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di fronte al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'art. 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

legislazionetecnica.it

Riproduzione riservata

- [N1] Cfr. Parere C. di S. 18 febbraio 2016, par. 11.3.
- [N2] Cfr. articoli 33 ss. del decreto del Presidente della Repubblica n. 223/1989 (sono accessibili da chiunque, ad eccezione degli estratti per copia integrale); articoli 106 ss. del decreto del Presidente della Repubblica n. 396/2000.
- [N3] Cfr. provvedimento del garante per la protezione dei dati personali del 18 febbraio 2010, in www.gpdp.it, doc. web n. 1705106.
- [N4] Cfr. art. 40, comma 2, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni in legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- [N5] Cfr. art. 17, nonché considerando numeri 65 e 66 del regolamento (UE) n. 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.
- [N6] Corte di giustizia (Grande sezione), 29 giugno 2010, procedimento C 28/08 P, Bavarian Lager c. Commissione europea.
- [N7] Consiglio di Stato, 12 agosto 2016, n. 3631.
- [N8] Cfr., in particolare, considerando n. 154 e articoli 5 e 86.
- [N9] Si pensi, ad esempio, a dati di persone fisiche quali, fra l'altro, la data di nascita, il codice fiscale, il domicilio o l'indirizzo di residenza, i recapiti telefonici o di posta elettronica personali, l'ISEE o la relativa fascia, i dati bancari, ecc.
- [N10] Cfr. Gruppo art. 29, Opinion 03/2013 on purpose limitation, http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en. pdf, p. 25.
- [N11] Si pensi, ad esempio, ai nominativi del personale ispettivo, o di quello coinvolto in attività istruttorie relative a materie di particolare delicatezza, oppure ancora ai dati relativi agli autori di segnalazioni ed esposti.
- [N12] Si pensi, ad esempio, all'indiscriminata circolazione delle firme autografe, dei dati contenuti nel cedolino dello stipendio che sono utili per accedere a prestiti e finanziamenti, oppure ad alcune informazioni contenute nelle dichiarazioni dei redditi che sono richieste ai fini del rilascio delle credenziali di accesso a servizi fiscali telematici quali la dichiarazione dei redditi precompilata.
- [N13] Ai sensi del decreto legislativo n. 196/2003, «dati sensibili» sono « i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale» (art. 4, comma 1, lett. d).
- [N14] Ai sensi del decreto legislativo n. 196/2003 «dati giudiziari» sono «i dati personali idonei a rivelare provvedimenti di cui all'art. 3, comma 1, lettere da a) a o) e da r) a u), del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, o la qualità di imputato o di indagato ai sensi degli articoli 60 e 61 del codice di procedura penale» (art. 4, comma 1, lett. e).
- [N15] Cfr. Parere del garante per la protezione dei dati personali del 3 marzo 2016 n. 92, in www.gpdp.it, doc. web n. 4772830; nonché Relazione illustrativa al decreto legislativo recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, in http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Decreto_legislativo_trasparenza.pdf.
- [N16] Vedi, ad esempio, il caso delle cariche dirigenziali di partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni a carattere religioso, politico o sindacale.
- [N17] Cfr. documenti citati supra in nota 12.
- [N18] In questo senso, può al contrario ritenersi che, in generale e salvo ogni diversa valutazione nel caso concreto, anche in ragione del contenuto dell'atto, sulla base dei parametri illustrati nelle presenti linee guida, non osti in linea di principio all'ostensione di un documento la sola presenza, sullo stesso, dell'indicazione nominativa del funzionario o del dirigente che l'ha adottato, essendo la conoscibilità esterna di questi dati personali normalmente connaturata allo svolgimento della funzione pubblica di volta in volta esercitata.
- [N19] Si pensi, ad esempio, a quelle particolari informazioni contenute a vario titolo nel fascicolo personale del dipendente, fra le quali anche quelle relative alla natura delle infermità e degli impedimenti personali o familiari che causino l'astensione dal lavoro, nonché alle componenti della valutazione o alle notizie concernenti il rapporto di lavoro tra il personale dipendente e l'amministrazione, idonee a rivelare informazioni sensibili. Si pensi ancora alle informazioni relative alla busta paga, ai dati fiscali, al salario, ecc. dei soggetti interessati, in relazione alle quali andrebbe privilegiata l'ostensione delle sole fasce o tabelle stipendiali piuttosto che l'esatto ammontare, considerando che la conoscenza dello stesso, o di dettagli relativi alla situazione economico-patrimoniale, da parte di chiunque potrebbe pregiudicare gli interessi del singolo, ad

esempio, in eventuali transazioni o trattative negoziali o legali.

- [N20] Cfr., altresì, l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché l'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- [N21] Cfr. art. 93, comma 1, della legge 22 aprile 1941, n. 633, recante «Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio».
- [N22] Corte costituzionale n. 81 dell'11 marzo 1993; cfr. anche, in materia, tra le altre, le sentenze nn. 34 del 1973, 366 del 1991.
- [N23] Per la definizione di corrispondenza epistolare cfr. art. 24 del decreto del Presidente della Repubblica 29 maggio 1982, n. 655 recante «Approvazione del regolamento di esecuzione dei libri I e II del codice postale e delle telecomunicazioni (norme generali e servizi delle corrispondenze e dei pacchi)».
- [N24] Cfr. art. 49 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante «Codice dell'amministrazione digitale».
- [N25] Cfr. linee guida del garante per la protezione dei dati personali per posta elettronica e internet del 1° marzo 2007, in Gazzetta Ufficiale n. 58 del 10 marzo 2007 e in http://www.gpdp.it/, doc. web 1387522. Cfr. anche Provvedimenti del garante per la protezione dei dati personali del 6 maggio 2013, doc. web n. 2411368; del 24 maggio 2007, doc. web n. 1419749.
- [N26] Cfr. anche linee guida del garante per la protezione dei dati personali per posta elettronica e internet, cit. Cfr., altresì, Corte costituzionale n. 81/1993, cit.
- [N27] Provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali del 2 aprile 2008, doc. web n. 1519703; del 21 gennaio 2010, doc. web n. 1701577.

Legislazione Tecnica

Delib. ANAC 28/12/2016, n. 1310

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.

Testo coordinato con le modifiche introdotte da:
- Com. ANAC 23/07/2019

[Senza Titolo]

L'Autorità Nazionale Anticorruzione

VISTO il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

CONSIDERATO che a fronte delle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 agli obblighi di trasparenza del d.lgs. 33/2013, nel Piano nazionale anticorruzione 2016 (§ 7.1 Trasparenza) l'Autorità si è riservata di intervenire con apposite Linee guida, integrative del PNA, con le quali operare una generale ricognizione dell'ambito soggettivo e oggettivo degli obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

VISTA la deliberazione del Consiglio dell'Autorità del 23 novembre 2016 con cui è stato approvato in via preliminare lo schema di Linee guida e disposta la consultazione pubblica per il periodo 25.11.2016 - 14.12.2016.

VALUTATE le osservazioni e i contributi pervenuti;

IL CONSIGLIO DELL'AUTORITÀ

Nell'adunanza del 28 dicembre 2016 approva in via definitiva la delibera n. 1310 «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 ne dispone la pubblicazione sul sito istituzionale dell'ANAC.

Introduzione

Il d.lgs. 97/2016 "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", di seguito "d.lgs. 97/2016", ha apportato numerosi cambiamenti alla normativa sulla trasparenza, rafforzandone il valore di principio che caratterizza l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti con i cittadini.

Il d.lgs. 97/2016 è intervenuto, con abrogazioni o integrazioni, su diversi obblighi di trasparenza. Tra le modifiche di carattere generale di maggior rilievo, si rileva il

mutamento dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, l'introduzione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato agli atti e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, l'unificazione fra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e quello della trasparenza, l'introduzione di nuove sanzioni pecuniarie nonché l'attribuzione ad ANAC della competenza all'irrogazione delle stesse.

Le presenti Linee guida, come indicato nel PNA 2016, hanno l'obiettivo di fornire indicazioni alle pubbliche amministrazioni e ad altri enti, sulle principali e più significative modifiche intervenute. Per quanto concerne l'accesso civico generalizzato e la disciplina applicabile alle società e agli enti di diritto privato, si rinvia alle apposite Linee guida in corso di adozione.

Le presenti Linee guida sono suddivise in tre parti.

Una prima parte illustra le modifiche di carattere generale che sono state introdotte dal d.lgs. 97/2016, con particolare riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, alla programmazione della trasparenza e alla qualità dei dati pubblicati.

Nella seconda parte si dà conto delle principali modifiche o integrazioni degli obblighi di pubblicazione disciplinati nel d.lgs. 33/2013. Con riferimento ai dati da pubblicare ai sensi dell'art. 14, si rinvia a specifiche Linee guida in corso di adozione.

Nella terza parte sono fornite alcune indicazioni circa la decorrenza dei nuovi obblighi e l'accesso civico in caso di mancata pubblicazione di dati.

In allegato alle Linee guida è stata predisposta, in sostituzione dell'allegato 1 della delibera n. 50/ 2013, una mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le pubbliche amministrazioni dalla normativa vigente.

Parte prima

1. Ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. 33/2013

L'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, ridisegna l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sulla trasparenza rispetto alla precedente indicazione normativa contenuta nell'abrogato art. 11 del d.lgs. 33/2013.

I destinatari degli obblighi di trasparenza sono ora ricondotti a tre categorie di soggetti:

1) pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. 165/2000, ivi comprese le autorità portuali nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, destinatarie dirette della disciplina contenuta nel decreto (art. 2-bis, co. 1);

2) enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico,

associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, sottoposti alla medesima disciplina prevista per le p.a. “in quanto compatibile” (art. 2-bis, co. 2);

3) società a partecipazione pubblica, associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato soggetti alla medesima disciplina in materia di trasparenza prevista per le p.a. “in quanto compatibile” e “limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all’attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell’Unione europea” (art. 2-bis, co. 3).

Con riferimento ai soggetti elencati nei punti 2) e 3) si rinvia a specifiche Linee guida di modifica della delibera ANAC n. 8/2015 e a un apposito atto d’indirizzo per gli ordini professionali. Al fine di consentire da subito l’adeguamento da parte di detti soggetti alla disciplina sulla trasparenza si precisa, sin da ora, che il criterio della “compatibilità” va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti, e non in relazione alle peculiarità di ogni singolo ente. Diversamente si avrebbe un’applicazione estremamente diversificata e disomogenea della trasparenza, anche all’interno della stessa tipologia di enti, conseguenza non rispondente allo scopo della norma e all’obiettivo di poter effettuare, tra le altre cose, comparazioni e confronti.

Si forniscono di seguito alcune indicazioni per una corretta individuazione dei soggetti richiamati nell’art. 2-bis, co. 1 tenuti ad osservare gli obblighi di trasparenza del d.lgs. 33/2013.

1.1. Amministrazioni di cui all’art. 1, co. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

In base all’art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, le pubbliche amministrazioni sono “tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI”.

Ai fini dell’individuazione degli “enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali” occorre considerare la natura di ciascun ente derivata dalla qualificazione normativa o dalle rispettive disposizioni statutarie e regolamentari, nonché dagli indici di riconoscimento della natura pubblica elaborati dalla giurisprudenza.

Riguardo alle Agenzie fiscali, si precisa che il d.lgs. 97/2016 ha abrogato la norma contenuta nell’art. 1, co. 611, lett. f) l. 27 dicembre 2013, n. 147 che prevedeva alcune limitazioni alla pubblicazione di dati delle Agenzie fiscali. Ne consegue che

all'Agenzia delle Entrate e all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, enti pubblici non economici, si applica integralmente il d.lgs. 33/2013. L'Agenzia del Demanio, ente pubblico economico (art. 61, co. 1, d.lgs. 300/1999), applica invece le disposizioni del decreto con gli adattamenti, secondo il principio della compatibilità, previsti per gli enti pubblici economici ai sensi delle Linee guida in corso di adozione, cui si rinvia.

1.2. Autorità portuali

Per le Autorità portuali si osserva che il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124", adottato successivamente al d.lgs. 97/2016 ha previsto la loro trasformazione in Autorità di Sistema Portuale (AdSP) aventi natura di enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale dotati di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria (art. 6, co. 5, l. 84/1994). Stante dunque la loro natura giuridica di enti pubblici non economici, alle autorità portuali si applica, come già previsto in precedenza, la disciplina prevista per tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. 165/2001.

1.3. Autorità amministrative indipendenti

La relazione illustrativa del decreto d.lgs. 97/2016 presenta un'elencazione delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione che ricomprende l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, la Commissione nazionale per le società e la borsa, l'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas il sistema idrico, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, il Garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità nazionale anticorruzione, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, la Banca d'Italia. Dette autorità osservano, quindi, gli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. 33/2013 in continuità con quanto già previsto nel previgente art. 11 del d.lgs. 33/2013, come modificato dall'art. 24 del d.l. 90/2014.

1.4. Regioni a statuto speciale e Province autonome

Le modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 non hanno interessato le norme transitorie e finali contenute nell'art. 49 del d.lgs. 33/2013. Resta fermo quindi che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano possono individuare forme e modalità di applicazione del decreto in ragione della peculiarità dei propri ordinamenti (co. 4). Si evidenzia al riguardo che, anche alla luce dell'esperienza maturata dall'Autorità nell'esercizio della attività di vigilanza e controllo sul rispetto degli obblighi di trasparenza, tale previsione è da intendersi riferita esclusivamente alle "forme e modalità" attuative delle disposizioni in materia di trasparenza contenute nel d.lgs. 33/2013. Ciò vuol dire che non possono essere previste, comunque,

deroghe ai contenuti del decreto che limitino o condizionino i contenuti degli obblighi di trasparenza.

1.5. Organi costituzionali e Organi a rilevanza costituzionale

Nell'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. 33/2013 il legislatore non ha considerato direttamente gli Organi costituzionali e gli Organi a rilevanza costituzionale e i loro apparati.

Pur nell'assenza di specifici riferimenti nella legislazione ordinaria, tuttavia, è auspicabile un progressivo autonomo adeguamento di detti Organi alle disposizioni del decreto, nel rispetto dell'autonomia e delle prerogative loro riconosciute dalla legge e dalla Costituzione.

2. La programmazione della trasparenza: un unico Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza e un unico Responsabile

Tra le modifiche più importanti del d.lgs. 33/2013 si registra quella della piena integrazione del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora anche della trasparenza (PTPCT) come già indicato nella delibera n. 831/2016 dell'Autorità sul PNA 2016 (cfr. § 4).

Le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati sono tenuti, pertanto, ad adottare, entro il 31 gennaio di ogni anno, un unico Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza in cui sia chiaramente identificata la sezione relativa alla trasparenza. Come già chiarito nel PNA 2016, in una logica di semplificazione e in attesa della realizzazione di un'apposita piattaforma informatica, non deve essere trasmesso alcun documento ad ANAC. I PTPCT devono, invece, essere pubblicati sul sito istituzionale tempestivamente e comunque non oltre un mese dall'adozione.

Per quel che concerne i contenuti, gli obiettivi strategici in materia di trasparenza definiti da parte degli organi politici costituiscono elemento necessario, e dunque ineludibile, della sezione del PTPC relativa alla trasparenza.

Si precisa che questo è quanto previsto dal co. 8 dell'art. 1 della l. 190/2012, come modificato dall'art. 41 co. 1 lett. g) del d.lgs. 97/2016. Il legislatore ha rafforzato poi la necessità che sia assicurato il coordinamento tra gli obiettivi strategici in materia di trasparenza contenuti nel PTPCT e gli obiettivi degli altri documenti di natura programmatica e strategico-gestionale dell'amministrazione nonché con il piano della performance. Ciò al fine di garantire la coerenza e l'effettiva sostenibilità degli obiettivi posti.

Nel novellato art. 10 del d.lgs. 33/2013, che prevede l'accorpamento tra programmazione della trasparenza e programmazione delle misure di prevenzione

della corruzione, viene chiarito che la sezione del PTPCT sulla trasparenza debba essere impostata come atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire, all'interno di ogni ente, l'individuazione/l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

Caratteristica essenziale della sezione della trasparenza è l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati, intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o alla elaborazione dei dati, e di quelli cui spetta la pubblicazione. In altre parole, in questa sezione del PTPCT non potrà mancare uno schema in cui, per ciascun obbligo, siano espressamente indicati i nominativi dei soggetti e gli uffici responsabili di ognuna delle citate attività. In ragione delle dimensioni dei singoli enti, alcune di tali attività possono essere presumibilmente svolte da un unico soggetto. In enti di piccole dimensione, ad esempio, può verificarsi che chi detiene il dato sia anche quello che lo elabora e lo trasmette per la pubblicazione o addirittura che lo pubblica direttamente nella sezione "Amministrazione trasparente".

In amministrazioni complesse, quali, a titolo esemplificativo un Ministero con articolazioni periferiche, invece, di norma queste attività sono più facilmente svolte da soggetti diversi. L'individuazione dei responsabili delle varie fasi del flusso informativo è anche funzionale al sistema delle responsabilità previsto dal d.lgs. 33/2013.

È in ogni caso consentita la possibilità di indicare, in luogo del nominativo, il responsabile in termini di posizione ricoperta nell'organizzazione, purché il nominativo associato alla posizione sia chiaramente individuabile all'interno dell'organigramma dell'ente. Si tratta, peraltro, in questo caso di una soluzione analoga a quella già adottata in tema di responsabilità dei procedimenti amministrativi di cui all'art. 35 del d.lgs. 33/2013.

Nella sezione del PTPCT dedicata alla programmazione della trasparenza è, inoltre, opportuno che ogni amministrazione definisca, in relazione alla periodicità dell'aggiornamento fissato dalle norme, 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. L'Autorità nell'effettuare la propria vigilanza terrà conto delle scadenze indicate nel PTPCT, ferme restando le scadenze per l'aggiornamento disposte dalle norme. Si ritiene, inoltre, utile indicare nel PTPCT 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 [N1].

Sia gli obiettivi strategici in materia di trasparenza (art. 1, co. 8, l. 190/2012), da pubblicare unitariamente a quelli di prevenzione della corruzione, sia la sezione della trasparenza con l'indicazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti e delle informazioni (art. 10, co. 1, d.lgs. 33/2013) costituiscono contenuto necessario del PTPCT. In assenza, è configurabile la fattispecie della mancata adozione del Programma triennale della trasparenza per cui l'ANAC si riserva di irrogare le sanzioni pecuniarie ai sensi dell'art. 19, co. 5, del d.l. 90/2014.

Nell'obiettivo di programmare e integrare in modo più incisivo e sinergico la materia della trasparenza e dell'anticorruzione rientra, inoltre, la modifica apportata all'art. 1, co. 7, della legge 190/2012 dall'art. 41, co. 1, lett. f) del d.lgs. 97/2016 in cui è previsto

che vi sia un unico Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT). Il RPCT dovrà pertanto occuparsi di svolgere la regia complessiva della predisposizione del PTPCT, in costante coordinamento con le strutture dell'amministrazione come indicato nel PNA 2016 (§ 5).

La disposizione sull'unificazione in capo ad un unico soggetto delle due responsabilità, è opportuno sia coordinata con quanto previsto nel d.lgs. 33/2013 laddove sembra ancora permanere la possibilità di affidare a un soggetto distinto il ruolo di Responsabile della trasparenza (v. art. 43 d.lgs. 33/2013). Ad avviso dell'Autorità, considerata la nuova indicazione legislativa sulla concentrazione delle due responsabilità, la possibilità di mantenere distinte le figure di RPCT e di RT va intesa in senso restrittivo: è possibile, cioè, laddove esistano obiettive difficoltà organizzative tali da giustificare la distinta attribuzione dei ruoli. Ciò si può verificare, ad esempio, in organizzazioni particolarmente complesse ed estese sul territorio e al solo fine di facilitare l'applicazione effettiva e sostanziale della disciplina sull'anticorruzione e sulla trasparenza. È necessario che le amministrazioni chiariscano espressamente le motivazioni di questa eventuale scelta nei provvedimenti di nomina del RPC e RT e garantiscano il coordinamento delle attività svolte dai due responsabili, anche attraverso un adeguato supporto organizzativo.

3. Qualità dei dati pubblicati. Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione

Con l'art. 6, co. 3 del d.lgs. 97/2016 viene inserito, ex novo, nel d.lgs. 33/2013 il Capo I-Ter – "Pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti", con l'intento di raccogliere al suo interno anche gli articoli dedicati alla qualità delle informazioni (art. 6); ai criteri di apertura e di riutilizzo dei dati, anche nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali (artt. 7 e 7-bis); alla decorrenza e durata degli obblighi di pubblicazione (art. 8); alle modalità di accesso alle informazioni pubblicate nei siti (art. 9).

In tal senso si ribadisce, anzitutto, l'importanza di osservare i criteri di qualità delle informazioni pubblicate sui siti istituzionali ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 33/2013: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità.

Nelle more di una definizione di standard di pubblicazione sulle diverse tipologie di obblighi, da attuare secondo la procedura prevista dall'art. 48 del d.lgs. 33/2013 con lo scopo di innalzare la qualità e la semplicità di consultazione dei dati, documenti ed informazioni pubblicate nella sezione "Amministrazione trasparente" si ritiene opportuno fornire, sin da subito, le seguenti indicazioni operative:

1. esposizione in tabelle dei dati oggetto di pubblicazione: l'utilizzo, ove possibile, delle tabelle per l'esposizione sintetica dei dati, documenti ed informazioni aumenta, infatti, il livello di comprensibilità e di semplicità di consultazione dei dati, assicurando agli utenti della sezione "Amministrazione trasparente" la possibilità di

reperire informazioni chiare e immediatamente fruibili;

2. indicazione della data di aggiornamento del dato, documento ed informazione: si ribadisce la necessità, quale regola generale, di esporre, in corrispondenza di ciascun contenuto della sezione “Amministrazione trasparente”, la data di aggiornamento, distinguendo quella di “iniziale” pubblicazione da quella del successivo aggiornamento.

Restano in ogni caso valide le indicazioni già fornite nell’allegato 2 della delibera ANAC 50/2013 in ordine ai criteri di qualità della pubblicazione dei dati, con particolare riferimento ai requisiti di completezza, formato e dati di tipo aperto.

L’art. 8 del d.lgs. 33/2013 sulla decorrenza e sulla durata della pubblicazione è stato solo in parte modificato in relazione all’introduzione dell’istituto dell’accesso civico generalizzato.

La durata ordinaria della pubblicazione rimane fissata in cinque anni, decorrenti dal 1° gennaio dell’anno successivo a quello da cui decorre l’obbligo di pubblicazione (co. 3) fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa per specifici obblighi (art. 14, co. 2 e art. 15 co. 4) e quanto già previsto in materia di tutela dei dati personali e sulla durata della pubblicazione collegata agli effetti degli atti pubblicati.

Un’importante modifica è quella apportata all’art. 8, co. 3, dal d.lgs. 97/2016: trascorso il quinquennio o i diversi termini sopra richiamati, gli atti, i dati e le informazioni non devono essere conservati nella sezione archivio del sito che quindi viene meno. Dopo i predetti termini, la trasparenza è assicurata mediante la possibilità di presentare l’istanza di accesso civico ai sensi dell’art. 5.

Un’altra agevolazione è contemplata all’art. 8, co. 3-bis, introdotto dal d.lgs. 97/2016, ove è ammessa la possibilità che ANAC, anche su proposta del Garante per la protezione dei dati personali, fissi una durata di pubblicazione inferiore al quinquennio basandosi su una valutazione del rischio corruttivo, nonché delle esigenze di semplificazione e delle richieste di accesso presentate. L’Autorità si riserva di adottare indicazioni al riguardo, a seguito dell’implementazione dei nuovi obblighi e del nuovo istituto dell’accesso civico generalizzato.

Parte seconda

Si illustrano di seguito alcuni obblighi di pubblicazione disciplinati dal d.lgs. 33/2013, dando conto delle principali modifiche e integrazioni introdotte dal d.lgs. 97/2016.

Giova ricordare che le amministrazioni, in una logica di piena apertura verso l’esterno, possono pubblicare “dati ulteriori” oltre a quelli espressamente indicati e richiesti da specifiche norme di legge.

La loro pubblicazione è prevista come contenuto dei PTPCT dalla l. 190/2012 (art. 1, co. 9, lett. f) e dall’art. 7-bis, co. 3 del medesimo d.lgs. 33/2013 laddove stabilisce che “le pubbliche amministrazioni possono disporre la pubblicazione nel proprio sito

istituzionale di dati, informazioni e documenti che non hanno l'obbligo di pubblicare ai sensi del presente decreto o sulla base di specifica previsione di legge o regolamento".

Pertanto, nel rispetto dei limiti posti a tutela degli interessi pubblici e privati indicati nell'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013 e procedendo alla indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti, come precisato nel richiamato co. 3 dell'art. 7-bis, ogni amministrazione, in ragione delle proprie caratteristiche strutturali e funzionali, può individuare nella sezione dedicata alla trasparenza del PTPCT i dati ulteriori da pubblicare. A tal fine, ad esempio, potrebbe essere utile un'analisi delle istanze di accesso civico generalizzato. L'amministrazione potrebbe valutare opportuno pubblicare i dati più frequentemente richiesti con l'accesso generalizzato.

I dati ulteriori sono pubblicati nella sotto-sezione di 1° livello "Altri contenuti" sotto-sezione di 2° livello "Dati ulteriori", laddove non sia possibile ricondurli ad alcuna delle sotto-sezioni in cui deve articolarsi la sezione "Amministrazione trasparente".

4. Atti di carattere normativo e amministrativo generale (art. 12)

Il d.lgs. 97/2016 è intervenuto sull'art. 12 del d.lgs. 33/2013, integrando il contenuto degli obblighi di pubblicazione con nuovi dati.

In particolare, l'art. 12, co. 1, oltre a quanto già previsto in precedenza, dispone la pubblicazione di ogni atto - sia esso espressamente previsto da una norma di legge sia che venga adottato nell'esercizio di un autonomo potere amministrativo o gestionale, come precisato dal legislatore nel 2016 - che riguardi l'organizzazione, le funzioni, gli obiettivi, i procedimenti, l'interpretazione di disposizioni di legge che incidono sull'attività dell'amministrazione/ente e i codici di condotta [N2].

Con un'ulteriore modifica l'obbligo di pubblicazione è stato esplicitamente esteso:

a) ai Piani triennali di prevenzione della corruzione e delle trasparenza nonché alle misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle contenute nei modelli di organizzazione e gestione adottati ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, (MOG 231), dai soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni e indicati all'articolo 2-bis, co. 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33; ciò in coerenza con quanto dispone il nuovo testo della legge n. 190 del 2012, art. 1, co. 2-bis, ove all'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione prevista per le p.a. corrisponde l'adeguamento dei MOG 231 da parte delle società e degli altri enti di diritto privato, ricompresi nell'ambito di applicazione della disciplina della trasparenza;

b) ai documenti di programmazione strategico-gestionale propri di ogni ente, con tali intendendosi gli atti di indirizzo generali quali, ad esempio, le direttive sull'azione amministrativa adottate dai Ministri;

c) agli atti degli Organismi indipendenti di valutazione. Equiparati a questi atti vanno considerati anche quelli degli organismi che svolgono funzioni analoghe agli OIV. La pubblicazione di tali dati è prevista anche nell'art. 31 rubricato "Obblighi di pubblicazione concernenti i dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione". Per ragioni di semplificazione, pertanto, gli atti degli OIV, e degli organismi che svolgono funzioni analoghe, vanno pubblicati una sola volta nella sotto-sezione "Controlli e rilievi sull'amministrazione".

5. Obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività

5.1. Art. 15 - Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza

Con la modifica apportata dall'art. 14 del d.lgs. 97/2016, l'art. 15 del d.lgs. 33/2013 disciplina ora solamente la pubblicazione dei dati relativi agli incarichi di collaborazione e di consulenza conferiti e affidati a soggetti esterni a qualsiasi titolo, sia oneroso che gratuito. L'articolo, cioè, non riguarda più gli obblighi di pubblicazione dei dati sui dirigenti ora regolati dal novellato articolo 14, co. 1 bis e 1 ter.

I dati da pubblicare sono rimasti immutati rispetto alla precedente formulazione dell'art. 15.

Si ricorda che i compensi sono da pubblicare al lordo di oneri sociali e fiscali a carico del collaboratore e consulente. Si precisa, altresì, che agli obblighi indicati all'art. 15 si aggiunge quello relativo all'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, stabilito dall'art. 53, co. 14 del d.lgs. 165/2001.

Si ritiene utile sottolineare che all'interno della sotto-sezione "Consulenti e collaboratori" di cui all'art. 15 in esame, devono essere pubblicati i dati relativi agli incarichi e alle consulenze che non siano riconducibili al "Contratto di appalto di servizi" assoggettato alla disciplina dettata nel codice dei contratti (d.lgs. 50/2016). Diversamente, qualora i dati si riferiscano ad incarichi riconducibili alla nozione di appalto di servizio, si applica l'art. 37 del d.lgs. 33/2013, prevedendo la pubblicazione dei dati ivi indicati nella sotto-sezione di primo livello "Bandi di gara e contratti".

Giova, altresì, sottolineare che gli incarichi conferiti o autorizzati da un'amministrazione ai propri dipendenti rimangono disciplinati dall'art. 18 del d.lgs. 33/2013 e devono essere pubblicati nella diversa sotto-sezione "Personale" - "Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti".

Tenuto conto della eterogeneità degli incarichi di consulenza e dell'esistenza di fattispecie di dubbia qualificazione come tali, si rammenta che l'Autorità ha già ricondotto agli incarichi di collaborazione e consulenza di cui assicurare la pubblicazione sui siti quelli conferiti ai commissari esterni membri di commissioni concorsuali, quelli di componenti del Collegio sindacale, quelli di componenti del Collegio dei revisori dei conti.

5.2. Art. 15-ter - Amministratori e esperti nominati da organi giurisdizionali o amministrativi

Ai sensi dell'art. 15-ter sono previsti nuovi obblighi di pubblicazione concernenti soggetti nominati dall'Autorità giudiziaria, dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e dalle Prefetture.

In particolare ai sensi del co. 1, il Ministero della giustizia tiene, con modalità informatiche ed inserito in un'area pubblica del proprio sito istituzionale, l'Albo degli amministratori giudiziari, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14. Al fine di favorire la reperibilità dei dati è opportuno che nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del Ministero della Giustizia sia creata una sotto-sezione, all'interno di "Consulenti e collaboratori" denominata "Amministratori ed esperti", cui collegare tramite link le sezioni del sito istituzionale contenente i dati previsti dall'art. 15-ter, co. 1 e 3. Precisazioni sono fornite in ordine ai contenuti del registro nazionale nel quale confluiscono i provvedimenti di nomina dei curatori, dei commissari giudiziali e dei liquidatori giudiziali, tenuto dal Ministero della giustizia con modalità informatiche e accessibile al pubblico.

L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata pubblica gli incarichi conferiti ai tecnici e agli altri soggetti qualificati che la coadiuvano nell'attività di amministrazione dei beni confiscati, nonché i compensi a ciascuno di essi liquidati. L'Agenzia è tenuta a creare all'interno della propria sezione "Amministrazione trasparente" una sotto-sezione, all'interno di "Consulenti e collaboratori" denominata "Amministratori ed esperti".

L'obbligo può intendersi assolto anche attraverso un collegamento tramite link ad altra sezione del sito.

Le Prefetture, ai sensi del co. 4, pubblicano i provvedimenti di nomina e di quantificazione dei compensi degli amministratori e degli esperti nominati da parte dei Prefetti, ai sensi dell'art. 32 del d.l. 90/2014. Si tratta dei commissari straordinari di cui al co. 2 dell'art. 32 e degli esperti di cui al co. 8 dell'art. 32 che hanno il compito di svolgere funzioni di sostegno e monitoraggio dell'impresa.

Le Prefetture creano nella sezione "Amministrazione trasparente" una sotto-sezione all'interno di "Consulenti e collaboratori" denominata "Amministratori ed esperti ex art. 32 d.l. 90/2014" in cui pubblicare i dati in questione suddivisi per annualità e per tipologia di incarico.

5.3. Art. 19 - Bandi di concorso

L'art. 18 del d.lgs. 97/2016 ha modificato l'art. 19 del d.lgs. 33/2013 ribadendo la pubblicazione dei bandi di concorso per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione.

In relazione ad ogni bando è stato introdotto l'obbligo di pubblicare anche "i criteri di valutazione della Commissione e delle tracce delle prove scritte". Scopo della norma è quello di rendere trasparente il processo di valutazione della Commissione anche in relazione ad esigenze di tutela degli interessati.

I criteri e le modalità di valutazione delle prove concorsuali, da definirsi ai sensi della normativa vigente, è opportuno siano pubblicati tempestivamente non appena disponibili.

Le tracce delle prove scritte, invece, non possono che essere pubblicate dopo lo svolgimento delle prove.

Si precisa che la pubblicazione dei bandi espletati, ai sensi dell'art. 8, co. 3, del d.lgs. 33/2013, deve rimanere rintracciabile sul sito per cinque anni, a partire dal primo gennaio dell'anno successivo a quello in cui occorre procedere alla pubblicazione.

5.4. Art. 22 - Dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato

Le modifiche introdotte all'art. 22 dal d.lgs. 97/2016 hanno interessato sia gli obblighi di trasparenza posti in capo alle amministrazioni con riguardo alle società a cui partecipano, nella direzione di un loro rafforzamento, sia il regime sanzionatorio nei casi di violazione degli obblighi contenuti nel medesimo articolo. La norma va letta in stretto coordinamento con le disposizioni del d.lgs. 175/2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", cui il d.lgs. 33/2013 fa esplicito rinvio.

Si precisa che l'art. 22 viene qui esaminato solo con riferimento agli obblighi di pubblicazione dei dati delle pubbliche amministrazioni, come individuate nella parte prima - paragrafo 1 - delle presenti Linee guida. Quanto agli obblighi di pubblicazione dei dati da parte delle società e degli enti di diritto privato si rinvia alle apposite Linee guida in corso di adozione.

Per quanto concerne i dati da pubblicare, si segnalano le seguenti integrazioni, in aggiunta a quanto già previsto in precedenza, introdotte sia nel d.lgs. 33/2013, sia nel d.lgs. 175/2016 citato:

a) ai sensi della lettera d-bis) introdotta nel co. 1 dell'art. 22, le amministrazioni sono ora tenute a pubblicare anche "i provvedimenti in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica, acquisto di partecipazioni in società già costituite, gestione delle partecipazioni pubbliche, alienazione di partecipazioni sociali, quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati e razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, previsti dal decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124", ossia il d.lgs. 175/2016;

b) ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", a cui la lettera d-bis) rinvia, le pubbliche amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società, oltre che le medesime società, sono tenute a pubblicare i provvedimenti e i contratti di cui ai co.

5 e 6 dell'art. 19 del d.lgs. 175/2016. Si tratta dei provvedimenti con cui le amministrazioni fissano, per le società in controllo pubblico, gli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi incluse quelle per il personale e dei provvedimenti con cui le società in controllo pubblico recepiscono gli obiettivi relativi alle spese di funzionamento fissati dalle pubbliche amministrazioni. Tali documenti sono quindi pubblicati dalle amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società (nonché dalle società), anche mediante collegamento ipertestuale, nella sotto-sezione di secondo livello "Società partecipate/provvedimenti società partecipate" della sezione "Amministrazione trasparente" (ai sensi dell'art. 26, co. 6 del d.lgs. 175/2016, l'art. 19 del medesimo decreto non si applica alle società a partecipazione pubblica derivanti da una sperimentazione gestionale costituite ai sensi dell'articolo 9-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

Per quanto concerne il regime delle sanzioni, si evidenziano di seguito le sole novità.

Per i casi di mancata o incompleta pubblicazione dei provvedimenti di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 19 del d.lgs. 175/2016, il co. 7 del medesimo articolo prevede l'applicazione delle sanzioni disposte dall'art. 22, co. 4 del d.lgs. 33/2013 (divieto di erogare somme), dall'art. 46 (responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili) e dall'art. 47, co. 2, (sanzione amministrativa pecuniaria).

Risultano, inoltre, modificate le ipotesi di applicabilità della sanzione di cui all'art. 22, co. 4 consistente nel divieto, da parte delle pubbliche amministrazioni, di erogare somme a qualsiasi titolo in favore di enti pubblici istituiti, vigilati o finanziati, enti di diritto privato in controllo pubblico e società partecipate.

In primo luogo, il co. 4, nella nuova formulazione, chiarisce, riprendendo uno degli orientamenti espressi da ANAC, che il divieto di erogare somme non si applica ai "pagamenti che le amministrazioni sono tenute ad erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore da parte di uno degli enti e società indicati nelle categorie di cui al comma 1, lettere da a) a c)".

In secondo luogo, l'abrogazione operata dall'art. 21 del d.lgs. 97/2016 al riferimento alla pubblicazione dei dati di cui agli artt. 14 e 15 da parte degli enti pubblici vigilati istituiti, vigilati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni e delle società, prima contenuto al co. 3 dell'art. 22, consente di ritenere che l'omessa pubblicazione dei citati dati non comporta più l'applicazione della specifica sanzione del divieto di erogare somme qualora nei siti degli enti o delle società si riscontri la mancata o incompleta pubblicazione dei dati, documenti e informazioni disposte dagli artt. 14 e 15 del d.lgs. 33/2013.

Ne consegue che a seguito delle modifiche introdotte all'art. 22 dal d.lgs. 97/2016, la sanzione relativa al divieto di erogare somme da parte delle amministrazioni si applica nei confronti di tutti gli enti e le società indicati nell'art. 22, co. 1, lett. da a) a c) solo nei casi in cui l'omessa o incompleta pubblicazione dei dati indicati nel comma 2 del medesimo articolo dipendano dalla mancata comunicazione degli stessi dati da parte

degli enti e delle società, qualora tali dati non siano già nella diretta disponibilità delle amministrazioni.

Pertanto, le amministrazioni, prima dell'erogazione di somme a qualsiasi titolo nei confronti di uno degli enti e delle società di cui all'art. 22, sono tenute a verificare sul proprio sito web, eventualmente consultando il proprio Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o l'OIV, se effettivamente tutti i dati previsti dall'art. 22 del d.lgs. 33/2013 risultano pubblicati sul proprio sito.

È opportuno, inoltre, rilevare che il d.lgs. 97/2016 ha modificato il co. 6 dell'art. 22 sull'ambito di applicazione della norma prevedendo ora che essa non si applica alle società partecipate da amministrazioni pubbliche con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'UE, e loro controllate. Al riguardo, è da ritenersi prevalente rispetto alla disposizione dell'art. 22, co. 6, la specifica previsione contenuta nell'art. 2-bis, co. 2, lett. b) del d.lgs. 33/2013 che, a proposito delle società in controllo pubblico, esclude quelle quotate, come definite dal d.lgs. 175/2016, dall'applicazione della disciplina in materia di trasparenza. Pertanto, visto il difetto di coordinamento testuale, la disposizione dell'art. 22, co. 6, si ritiene debba essere interpretata con riferimento alla definizione di società quotata quale risulta all'art. 2, co. 1, lett. p), del d.lgs. 175/2016, che considera quotate sia le società con azioni quotate in mercati regolamentati sia quelle che hanno emesso strumenti finanziari alla data del 31 dicembre 2015.

Da ciò ne consegue che, ad eccezione delle società quotate come identificate ai sensi del citato art. 2, co. 1, lett. p) del d.lgs. 175/2016, l'art. 22 si applica a tutte le altre società partecipate da pubbliche amministrazioni, anche a quelle che hanno emesso strumenti finanziari dopo il 31 dicembre 2015.

5.5. Art. 23 - Provvedimenti amministrativi

L'art. 23, co. 1 del d.l.gs 33 del 2013 è stato modificato dall'art. 22 del d.lgs. 97/2016. Quest'ultimo ha abrogato le disposizioni dell'art. 23 sulla pubblicazione degli elenchi dei provvedimenti finali dei procedimenti relativi a autorizzazioni e concessioni, concorsi e prove selettive del personale e progressioni di carriera.

Pur rilevandosi un difetto di coordinamento con la legge 190/2012, che all'art. 1, co. 16, lett. a e d), continua a fare riferimento alla trasparenza dei suddetti procedimenti, tali obblighi devono ritenersi abrogati. Resta ferma la possibilità di esercitare il diritto di accesso civico generalizzato ai provvedimenti sopra indicati, ai sensi degli artt. 5, co. 2 e 5-bis del d.lgs. 33/2013.

5.6. Art. 24 - Dati aggregati relativi all'attività amministrativa

L'art. 43 del d.lgs. 97/2016 ha abrogato l'intero art. 24 del d.lgs. 33/2013 che si riferiva alla pubblicazione sia dei dati aggregati sull'attività amministrativa sia dei risultati del monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedimentali effettuato ai sensi dell'art. 1, co. 28, della l. 190/2012. Pur rilevandosi un difetto di coordinamento

con la l. 190/2012, si precisa che il monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedimentali, in virtù dell'art. 1, co. 28, della l. 190/2012, costituisce, comunque, misura necessaria di prevenzione della corruzione.

5.7. Art. 26 - Atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati - Art. 27 - Elenco dei soggetti beneficiari

In virtù di quanto disposto dall'art. 26, resta fermo l'obbligo per le amministrazioni di provvedere alla pubblicazione sia degli atti con i quali sono determinati i criteri e le modalità per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici in favore di soggetti pubblici o privati, sia i medesimi atti di concessione di importo superiore a 1.000 euro. Al riguardo si rinvia a quanto già indicato dall'ANAC con la delibera 59/2013.

Si ricorda che la pubblicazione è condizione di efficacia dei provvedimenti e quindi deve avvenire tempestivamente e, comunque, prima della liquidazione delle somme oggetto del provvedimento.

Il d.lgs. 97/2016 è, invece, intervenuto sul co. 3 dell'art. 26 facendo venir meno la responsabilità amministrativa, patrimoniale e contabile dei dirigenti per l'indebita concessione o attribuzione del beneficio nei casi di omessa o incompleta pubblicazione dei provvedimenti di concessione di importo superiore a 1.000 euro. Giova evidenziare, inoltre, che l'art. 43 del medesimo decreto ha abrogato l'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 2000, n. 118 che disponeva l'istituzione degli Albi dei beneficiari di provvidenze di natura economica, obbligo da ritenersi quindi assorbito dalle previsioni degli artt. 26 e 27.

6. Obblighi di pubblicazione concernenti l'uso delle risorse pubbliche

6.1. Art. 4 bis Trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche

Con l'art. 5 del d.lgs. 97/2016 è stato inserito l'art. 4-bis del d.lgs. 33/2013 concernente la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

La nuova disposizione, al co. 1, prevede che, al fine di promuovere l'accesso e migliorare la comprensione dei dati sulla spesa delle pubbliche amministrazioni, l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID) gestisca, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, il sito internet denominato "Soldi pubblici", tramite il quale è possibile accedere ai dati degli incassi e dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e consultarli in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, alle amministrazioni che l'hanno effettuata, nonché all'ambito temporale di riferimento.

Si tratta di un portale web, "Soldi pubblici", attualmente esistente (link

http://soldipubblici.gov.it/), che raccoglie i dati di cassa, di entrata e di uscita, rilevati dal Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) [N3] e li pubblica dopo averli previamente rielaborati nella forma.

La consultazione di "Soldi pubblici" consente, pertanto, l'accesso "puntuale", quindi la "trasparenza", ai dati sull'utilizzo delle risorse pubbliche, con riferimento alla "natura economica" della spesa [N4] e con aggiornamento mensile [N5]. Nessuna indicazione, invece, al momento è possibile avere sui beneficiari.

La disposizione di cui al comma 2 prevede, poi, che ogni amministrazione pubblichi, in una parte chiaramente identificabile della sezione "Amministrazione trasparente", i dati sui propri pagamenti, permettendone la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari. Occorre, peraltro, evidenziare che l'omessa pubblicazione dei dati comporta l'applicazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 47 del d.lgs. 33/2013.

Fermo restando l'esigenza che il legislatore intervenga per chiarire il contenuto effettivo dei dati indicati nella disposizione, l'Autorità ritiene in questa fase necessario fornire alcune prime indicazioni. Ai fini della individuazione della "tipologia di spesa sostenuta", è opportuno, per il momento, che ciascuna Amministrazione si riferisca alle seguenti tipologie di spesa, in quanto afferenti a risorse tecniche e strumentali strettamente connesse al perseguimento della propria attività istituzionale [N6]:

— Uscite correnti

- Acquisto di beni e di servizi
- Trasferimenti correnti
- Interessi passivi
- Altre spese per redditi da capitale
- Altre spese correnti

— Uscite in conto capitale

- Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni
- Contributi agli investimenti
- Altri trasferimenti in conto capitale
- Altre spese in conto capitale
- Acquisizioni di attività finanziarie

Per ciascuna di tali tipologie di spesa, l'Amministrazione individua la natura economica [N7] delle spese e pubblica un prospetto con i dati sui propri pagamenti, evidenziando i nominativi dei "beneficiari" e, quale "ambito temporale di riferimento", la data di effettivo pagamento.

In assenza di una specifica indicazione normativa, ad avviso dell'Autorità, la cadenza di pubblicazione è opportuno sia in fase di prima attuazione semestrale e poi almeno trimestrale.

Per gli Enti del SSN, l'obbligo di cui al co. 2 dell'art. 4-bis, è assorbito in quello specificatamente previsto dall'art. 41, co. 1-bis; consegue, pertanto, che, al fine di evitare disparità di trattamento tra gli enti del comparto sanità e quelli di altri comparti, anche il mancato assolvimento di tale obbligo sia soggetto alle sanzioni specifiche di cui all'art. 47, co. 1-bis, secondo periodo.

6.2. Art. 29 - Bilancio, preventivo e consuntivo, piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi

Ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 33/2013, le pubbliche amministrazioni pubblicano il bilancio di previsione e consuntivo, completo di allegati, entro trenta giorni dalla sua adozione. Le amministrazioni sono tenute al rispetto di tale termine anche tenuto conto della rilevanza che, per effetto del d.lgs. 97/2016, i dati di bilancio assumono nella individuazione dei soggetti tenuti alle regole sulla trasparenza, ai sensi dell'art. 2-bis, commi 2 e 3, di cui si fa cenno in questa delibera.

Il comma 1 del medesimo articolo, peraltro, al fine di assicurare la piena accessibilità e comprensibilità anche da parte dei meno esperti alla lettura delle informazioni di bilancio, richiede alle stesse amministrazioni di pubblicare, in aggiunta, i dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche.

Al medesimo scopo è orientata la disposizione contenuta al co. 1-bis, che richiede alle amministrazioni, di pubblicare e rendere accessibili i dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi in formato tabellare aperto in modo da consentirne l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo. Sul punto, oltre a richiamare l'attenzione sul corretto adempimento dell'obbligo, si fa presente che ai fini della predisposizione dei relativi schemi occorre riferirsi al d.p.c.m. 22 settembre 2014 "Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni", aggiornato con il decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 29 aprile 2016 (GU n. 139 del 16.6.2016) "Modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 settembre 2014, in materia di definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su Internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi".

Strettamente connesso, e in qualche modo complementare, alla pubblicazione integrale e semplificata dei documenti di bilancio nonché dei dati relativi alle entrate e alla spesa, risulta essere l'obbligo di pubblicazione del piano di indicatori di cui al co. 2, con cui si fornisce ai cittadini la possibilità di esercitare anche un controllo sugli obiettivi della pubblica amministrazione. Occorre, peraltro, evidenziare che il d.lgs. 126/2014, fra le diverse modifiche apportate al d.lgs. 118/2011 ("Disposizioni in

materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42"), ha introdotto l'art. 18-bis ("Indicatori di bilancio") che, di fatto, estende anche agli enti territoriali l'obbligo di pubblicazione del Piano degli indicatori che, allo stato, in base alle indicazioni dell'art. 29, co. 3, era riservato ai soli enti di cui al d.lgs. 91/2011. Si tratta, in sostanza, di un sistema di indicatori misurabili e riferiti ai programmi quale parte integrante dei documenti di programmazione e di bilancio di ciascuna amministrazione ed è diretto a consentire la comparazione dei bilanci.

Richiamate in estrema sintesi la valenza informativa dei dati di bilancio e di quelli contenuti nel Piano degli indicatori, emerge, pertanto, l'importanza del corretto assolvimento ai predetti obblighi di pubblicazione, in quanto diretti a fornire ai cittadini una lettura facile ed immediata riguardo all'azione degli amministratori in termini di obiettivi, risultati e risorse impiegate.

6.3. Art. 30 - Beni immobili e gestione del patrimonio

L'art. 30, solo in minima parte modificato dal d.lgs. 97/2016, prevede la pubblicazione delle informazioni identificative degli immobili posseduti e, nella nuova formulazione, anche di quelli detenuti, nonché dei canoni di locazione o di affitto versati o percepiti.

Ogni amministrazione è, pertanto, tenuta a rendere pubblico il patrimonio immobiliare a propria disposizione, posseduto in ragione di un titolo di proprietà o altro diritto reale di godimento o semplicemente detenuto; ciò, evidentemente, allo scopo di consentire alla collettività di valutare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, anche patrimoniali, nel perseguimento delle funzioni istituzionali.

Si osserva, infatti, che, in generale, tutti i beni patrimoniali, non solo quelli di proprietà, generano oneri nel bilancio dell'amministrazione connessi semplicemente al loro mantenimento.

Al fine di garantire una pubblicazione uniforme dei dati, è opportuno che le informazioni sugli immobili siano rese sulla base dei dati catastali.

6.4. Art. 31 - Dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione

L'art. 31, come novellato dall'art. 27 del d.lgs. 97/2016, si sofferma sulla pubblicazione degli esiti dei controlli sull'attività amministrativa, prevedendo la pubblicazionedi tutti gli atti degli organismi indipendenti di valutazione o nuclei di valutazione (procedendo all'indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti), la relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione o budget, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio nonché tutti i rilievi ancorché non recepiti della Corte dei Conti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle Amministrazioni e dei loro uffici.

La disposizione è profondamente diversa da quella del testo previgente ove si disponeva che fossero pubblicati i soli “rilievi” degli organi di controllo interno nonché degli organi di revisione amministrativa e contabile, che non fossero stati “recepiti”, insieme con gli atti nei confronti dei quali detti rilievi venivano emessi. In merito all’attività di controllo della Corte dei conti, era previsto l’obbligo di pubblicazione di tutti i rilievi, ancorché recepiti, espressi dalla Corte.

Per quanto concerne l’obbligo di pubblicazione relativo agli atti degli organismi indipendenti di valutazione (OIV), che non compariva nella formulazione previgente dell’art. 31, occorre fare riferimento in via prioritaria alla disciplina istitutiva degli organismi indipendenti di valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni, contenuta all’art. 14 del d.lgs. 150/2009, nonché ai compiti ad essi affidati che sono elencati al co. 4, del medesimo articolo.

Ai fini degli obblighi di pubblicazione, si ritiene che assumano rilievo gli atti conclusivi adottati dagli OIV, quali, ad esempio, a titolo meramente esemplificativo, la relazione annuale sullo stato del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità, la validazione della relazione sulla performance di cui all’art. 10 del d.lgs. 150/2009 e l’attestazione dell’assolvimento degli obblighi di trasparenza da parte dell’amministrazione/ente. Al riguardo, è necessario tenere conto delle specifiche direttive che saranno adottate dal Dipartimento della funzione pubblica competente in materia di misurazione e valutazione della performance.

La stessa normativa si applica, in mancanza di OIV, anche agli organismi con funzioni analoghe.

In questa sezione, si ribadisce, vanno pubblicate anche le attestazione sull’assolvimento degli obblighi di trasparenza, per le quali in precedenza, in assenza di un chiaro disposto normativo come quello ora introdotto, l’Autorità aveva dato indicazioni di pubblicazione in “Disposizioni generali”, sotto-sezione di secondo livello “Attestazioni OIV o struttura analoga” (cfr. da ultimo delibera ANAC n. 43 del 20 gennaio 2016 “Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull’assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 gennaio 2016 e attività di vigilanza dell’Autorità”).

L’art. 31 prevede, inoltre, la pubblicazione di una serie di atti degli organi di revisione amministrativa e contabile: relazione al bilancio di previsione o budget, alle variazioni di bilancio, al conto consuntivo o bilancio di esercizio.

Infine, l’art. 31, lasciando sostanzialmente immutata la disposizione previgente, impone di pubblicare tutti i rilievi formulati dalla Corte dei conti nell’esercizio della propria funzione di controllo, sia quelli non recepiti sia quelli ai quali l’amministrazione/ente abbia ritenuto di conformarsi.

7. Obblighi di pubblicazione concernenti le prestazioni offerte e i servizi erogati

7.1. Art. 32 - Dati sui servizi erogati

Le modifiche introdotte all'art. 32 dall'art. 28 del d.lgs. 97/2013 investono sia l'ambito soggettivo, estendendone l'applicazione, oltre che alle pubbliche amministrazioni, anche ai gestori di pubblici servizi, sia l'ambito oggettivo dell'obbligo semplificandone il contenuto.

In particolare, al co. 1 è stabilito che oltre alle pubbliche amministrazioni l'obbligo viene esteso anche ai gestori di servizi pubblici. L'Autorità è dell'avviso che in tale categoria di soggetti siano da intendersi i gestori, che rientrino fra i soggetti indicati all'art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013, che effettivamente erogano i servizi pubblici, a prescindere dalla loro natura giuridica e dalle modalità organizzative, nel rispetto dei principi fissati dalla normativa vigente in materia di qualità dei servizi pubblici (direttiva P.CO.M. 27 gennaio 1994; decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, art. 11; decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 8).

L'obbligo di pubblicazione concerne, ai sensi del co. 1, la carta dei servizi o un documento analogo ove sono indicati i livelli minimi di qualità dei servizi e quindi gli impegni assunti nei confronti degli utenti per garantire il rispetto degli standard fissati.

La modifica apportata al co. 2 è diretta a chiarire che i medesimi soggetti (pubbliche amministrazioni e gestori dei servizi pubblici), una volta individuati annualmente i servizi erogati agli utenti sia finali sia intermedi, secondo quanto stabilito all'art. 10, co. 5, del d.lgs. 33/2013, sono tenuti a pubblicare i costi contabilizzati e il relativo andamento nel tempo, obbligo già previsto nel testo previgente.

In coerenza con l'esigenza di semplificazione di cui la norma è espressione, ai fini della pubblicazione di tali dati non è più necessario distinguere i costi imputabili al personale da quelli effettivamente sostenuti in relazione al servizio svolto, come previsto nel testo previgente del co. 2, eliminandosi così un onere di raccolta ed elaborazione spesso complesso.

L'ulteriore semplificazione introdotta al co. 2 fa venir meno l'obbligo di pubblicare i tempi medi di erogazione dei servizi riferiti all'esercizio finanziario precedente. Si evidenzia, infine, che l'art. 7 co. 3 del d.lgs. 82/2005 (CO.A.D.), recentemente modificato dal d.lgs. 179/2016, con riferimento ai servizi in rete, ha introdotto l'obbligo di pubblicazione dei risultati delle rilevazioni sulla soddisfazione da parte degli utenti rispetto alla qualità del servizio reso, ivi incluse le statistiche di utilizzo. Si ritiene tali dati possano debbano essere pubblicati nella sotto-sezione di secondo livello "Servizi erogati / Servizi in rete".

7.2. Art. 33 - Dati sui tempi di pagamento dell'amministrazione

L'art. 29 del d.lgs. 97/2013, nell'integrare il disposto dell'art. 33, ha previsto che nel calcolo dell'indicatore annuale e trimestrale dei tempi medi di pagamento, le amministrazioni devono considerare, oltre gli acquisti di beni, servizi e forniture, anche i pagamenti relativi alle prestazioni professionali, non indicati nella precedente formulazione. Viene in tal modo chiarito che la misurazione dei tempi riguarda ogni tipo di contratto stipulato dall'amministrazione/ente, ivi compresi quelli aventi a oggetto prestazioni professionali, affidati nel rispetto della disciplina vigente in materia. Il

legislatore continua a prestare particolare attenzione al grave fenomeno dei ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni, interpretando la trasparenza come strumento utile alla emersione e alla riduzione di tale criticità. Ai fini dell'attuazione di detto obbligo si richiamano gli artt. 9 e 10 del d.p.c.m. 22 settembre 2014 "Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni" e, per i Ministeri, la circolare n. 3 MEF - RGS - Prot. 2565 del 14/01/2015.

Ulteriore novità riguarda la previsione della pubblicazione, con cadenza annuale, dell'ammontare complessivo dei debiti e del numero delle imprese creditrici. Le amministrazioni, pertanto, rendono disponibile nella sotto-sezione di secondo livello "Indicatore di tempestività dei pagamenti/ammontare complessivo dei debiti" della sezione "Amministrazione trasparente", possibilmente non oltre il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento, l'ammontare complessivo del debito maturato dall'amministrazione e il numero delle imprese creditrici, fra le quali, secondo un'interpretazione coerente delle disposizioni dell'art. 33, sono da intendersi ricompresi tutti i soggetti che vantano crediti nei confronti delle p.a./enti, ivi inclusi singoli professionisti.

7.3. Art. 35 - Procedimenti amministrativi e controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati

In merito agli obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi, ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e all'acquisizione d'ufficio dei dati, previsti dall'art. 35 del d.lgs 33/2013, sono intervenute alcune modifiche sempre nell'ottica della semplificazione.

In particolare:

a) è stato eliminato l'obbligo di pubblicare il nome del responsabile del procedimento, sostituito con la pubblicazione dell'ufficio responsabile (co. 1, lett. c);

b) è stato abrogato l'obbligo di pubblicare i risultati dell'indagine di customer satisfaction effettuata per verificare il livello di qualità dei servizi erogati, previsto alla lett. n), abrogata dall'art. 30 del d.lgs. 97/2016;

c) è stato soppresso l'obbligo di pubblicare le eventuali convenzioni che regolamentano le modalità di accesso ai dati secondo quanto previsto nel CO.A.D. e le ulteriori modalità per acquisire d'ufficio i dati per lo svolgimento dei controlli sulle autocertificazioni (co. 3, lett. b) e c).

8. Obblighi di pubblicazione in settori speciali

8.1. Art. 37 - Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

L'art. 37 è stato riformulato. Permangono gli obblighi di pubblicazione contenuti nell'art. 1, co. 32, della l. 190/2012 ed è stata aggiunta la pubblicazione degli atti e delle informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 50/2016.

Fermo restando quanto già previsto dall'Autorità con la delibera ANAC 39/2016 "Indicazioni alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001 sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione e di trasmissione delle informazioni all'ANAC ai sensi dell'art. 1 co. 32 della l. 190/2012 come aggiornato dall'art. 8 co. 2 della legge 69/2015" a proposito degli obblighi di pubblicazione dei dati ai sensi dell'art. 1, co. 32 della l. 190/2012, e tenuto conto della formulazione molto generale del rinvio agli atti di cui all'art. 29 del d.lgs. 50/2016, l'Autorità ritiene che le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti tenuti ai sensi dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, siano tenuti a pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente" - sottosezione "Bandi di gara e contratti" gli atti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. 50/2016, come elencati nell'allegato 1, nonché gli elenchi dei verbali delle commissioni di gara, ferma restando la possibilità di esercizio del diritto di accesso civico generalizzato ai predetti verbali, ai sensi degli artt. 5, co. 2 e 5-bis del d.lgs. 33/2013.

Gli atti in questione possono essere pubblicati nella predetta sotto-sezione, anche tramite link ad altre parti del sito, in attuazione dell'art. 9 del d.lgs. 33/2013.

8.2. Art. 38 - Dati sui processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche

L'art. 38 è stato riformulato dal d.lgs. 97/2016 al fine di semplificare gli obblighi di trasparenza stabiliti nel testo previgente concernenti l'attività di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche.

Resta fermo al co. 1, per le amministrazioni centrali e le regioni, l'obbligo di pubblicare le informazioni relative ai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, che esse sono tenute a istituire al proprio interno, ai sensi dell'art. 1 della l. 144/1999. In particolare, le amministrazioni interessate sono tenute a pubblicare: a) le informazioni relative alle funzioni ed ai compiti attribuiti ai nuclei di valutazione; b) le procedure e i criteri di valutazione dei componenti e i loro nominativi.

Risultano invece soppressi, anche in coerenza con l'introduzione dell'accesso civico generalizzato e la prossima apertura delle banche dati, gli obblighi di pubblicazione dei documenti recanti le linee guida per la valutazione degli investimenti, le relazioni annuali sullo stato di attuazione della pianificazione, ogni altro documento predisposto nell'ambito della valutazione, ivi inclusi i pareri dei valutatori che si discostino dalle scelte delle amministrazioni e gli esiti delle valutazioni ex post che si discostino dalle valutazioni ex ante.

L'obbligo di pubblicare i documenti di programmazione delle opere pubbliche è contenuto al co. 2, anch'esso riformulato dal d.lgs. 97/2016. Tale obbligo attinente agli atti di programmazione delle opere pubbliche ribadisce quanto già previsto per il programma triennale dei lavori pubblici e gli aggiornamenti annuali sia all'art. 21 del

d.lgs. 50/2016 sia nella disciplina generale della trasparenza per i contratti pubblici, contenuta nell'art. 29 del codice (cui peraltro fa espresso rinvio l'art. 37 del d.lgs. 33/2013), ove si afferma nuovamente che "tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture…devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente…".

Ne consegue che, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di cui al co. 2 dell'art. 38, è necessario che le stazioni appaltanti procedano ad inserire, nella sezione "Amministrazione trasparente" sotto-sezione "Opere pubbliche" del proprio sito istituzionale il collegamento ipertestuale alla sotto-sezione "Bandi di gara e contratti", ove risultano pubblicati i dati in questione.

Si fa presente, inoltre, che per quanto riguarda le modalità da seguire per la pubblicazione sul sito informatico dell'Osservatorio del programma biennale degli acquisti di beni e servizi e del programma triennale dei lavori pubblici, da effettuarsi ai sensi del citato art. 21, co. 7, del d.lgs. 50/2016, l'Autorità con comunicato del Presidente del 26 ottobre 2016 ha precisato che "nelle more dell'adeguamento definitivo dei sistemi informatici dell'Autorità al fine di renderli idonei al ricevimento delle suddette comunicazioni le amministrazioni aggiudicatrici devono adempiere agli obblighi previsti dall'art. 21, comma 7, del Codice mediante la pubblicazione dei programmi sul proprio profilo di committente e sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti".

Con riferimento alla pubblicazione delle informazioni relative ai tempi, ai costi unitari e agli indicatori di realizzazione delle opere pubbliche completate, previsto nel testo previgente, l'obbligo è stato esteso anche alle opere pubbliche in corso. Appena disponibile, verrà reso noto anche lo schema tipo elaborato dal MEF d'intesa con l'ANAC previsto dalla norma.

Infine il co. 2 bis dell'art. 38 chiarisce che per i Ministeri gli atti di programmazione delle opere pubbliche sono contenuti nel documento pluriennale di pianificazione previsto dalla sopra menzionata disciplina in materia di valutazione degli investimenti relativi alle opere pubbliche, di cui al d.lgs. 29 dicembre 2011, n. 228, art. 2. L'obbligo di pubblicazione può, pertanto, considerarsi assolto anche attraverso un collegamento tramite link ad altra sotto-sezione del sito o alla banca dati.

8.3. Art. 39 - Attività di pianificazione e governo del territorio

Gli obblighi di trasparenza relativi agli atti di governo del territorio di cui all'art. 39, sono stati semplificati dal d.lgs. 97/2016, anche in considerazione dell'introduzione dell'accesso civico generalizzato. Rimangono oggetto di obbligo di pubblicazione i piani territoriali, i piani di coordinamento, i piani paesistici, gli strumenti urbanistici generali ed attuativi e le loro varianti. Non sono più oggetto di pubblicazione obbligatoria gli schemi di provvedimento, le delibere di adozione o approvazione e i relativi allegati tecnici.

L'Autorità ha già chiarito che tra gli atti di governo del territorio che le amministrazioni

sono tenute a pubblicare ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. n. 33/2013 rientrano anche il Documento programmatico preliminare contenente gli obiettivi e i criteri per la redazione del Piano urbanistico generale, nonché i Piani delle attività estrattive (altrimenti detti Piani cave e torbiere).

Si sottolinea che la pubblicità dei suddetti atti è condizione per l'acquisizione di efficacia degli stessi, secondo quanto previsto dal co. 3 del medesimo art. 39.

8.4. Art. 41 - Trasparenza del SSN

Il d.lgs. 97/2016 ha modificato l'art. 41 del d.lgs. 33/2013 con il quale si sottopongono all'obbligo di pubblicità e trasparenza tutte le amministrazioni e gli enti del servizio sanitario nazionale, regionale, delle aziende sanitarie territoriali ed ospedaliere nonché di tutti gli enti, agenzie ed organismi pubblici che svolgono attività di programmazione e fornitura dei servizi sanitari.

All'art. 41 è stato aggiunto il co. 1-bis che dispone la pubblicazione dei dati relativi alle spese e ai pagamenti effettuati, distinti per tipologia di lavoro, bene o servizio. Alla luce della nuova disposizione tutti i soggetti sopra indicati attivano nella propria sezione "Amministrazione trasparente", anche in coerenza con quanto previsto dalle specifiche disposizioni di settore, una sotto-sezione relativa alle spese sostenute contenente i dati di cui al co. 1-bis organizzati secondo le prescrizioni ivi contenute.

In aggiunta a quanto già previsto nel co. 6, viene richiesta anche la pubblicazione dei criteri di formazione delle liste di attesa.

Gli enti operanti nel servizio sanitario nazionale sono tenuti, altresì, al rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla vigente normativa, avendo riguardo anche alle disposizioni contenute in atti vincolanti o accordi, quale, ad esempio, l'Accordo Collettivo Nazionale del 17 dicembre 2015, recante la disciplina dei rapporti con gli specialisti ambulatoriali interni, veterinari ed altre professionalità sanitarie. Con riferimento agli Enti del SSN e all'obbligo di cui al co. 2 dell'art. 4-bis, si rinvia a quanto precisato nel § 6.1.

Per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione da applicarsi ai dirigenti sanitari si rinvia alle apposite Linee guida sull'art. 14 in corso di adozione.

Parte terza

9. Accesso civico per mancata pubblicazione di dati

L'art. 5 del d.lgs. 33/2013, modificato dall'art. 6 del d.lgs. 97/2016, riconosce a chiunque:

a) il diritto di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui gli stessi non siano

stati pubblicati nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito web istituzionale (accesso civico “semplice”);

b) il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall’articolo 5-bis (accesso civico “generalizzato”). Per quest’ultimo tipo di accesso si rinvia alle apposite Linee guida in cui sono date indicazioni anche in ordine alla auspicata pubblicazione del c.d. registro degli accessi (Delibera ANAC n. 1309/2016, § 9).

Per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione normativamente previsti, il legislatore ha confermato l’istituto dell’accesso civico volto ad ottenere la corretta pubblicazione dei dati rilevanti ex lege, da pubblicare all’interno della sezione “Amministrazione trasparente”.

L’istanza va presentata al Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT), il quale è tenuto a concludere il procedimento di accesso civico con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni. Sussistendone i presupposti, il RPCT avrà cura di pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l’avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale. Nonostante la norma non menzioni più il possibile ricorso al titolare del potere sostitutivo, da una lettura sistematica delle norme, l’Autorità ritiene possa applicarsi l’istituto generale previsto dall’art. 2, co. 9-bis, della l. 241/90.

Pertanto, in caso di ritardo o mancata risposta o diniego da parte del RPCT il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo che conclude il procedimento di accesso civico come sopra specificato, entro i termini di cui all’art. 2, co. 9-ter della l. 241/1990.

A fronte dell’inerzia da parte del RPCT o del titolare del potere sostitutivo, il richiedente, ai fini della tutela del proprio diritto, può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell’art. 116 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Le amministrazioni sono tenute a pubblicare, nella sezione “Amministrazione trasparente”, sottosezione “Altri contenuti”/“Accesso civico” gli indirizzi di posta elettronica cui inoltrare le richieste di accesso civico e di attivazione del potere sostitutivo.

10. Decorrenza della nuova disciplina

Le disposizioni transitorie dettate al co. 1 dell’art. 42 del d.lgs. 97/2016 prevedono che tutti i soggetti a cui si applica il d.lgs. 33/2013 si adeguino alle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto correttivo - 23 dicembre 2016 - con riferimento sia agli obblighi di trasparenza sia all’accesso civico generalizzato.

Con riguardo agli obblighi introdotti o modificati dal d.lgs. 97/2016, ad eccezione di quelli previsti dall'art. 14 (oggetto di specifiche Linee guida), i dati e le informazioni da pubblicare si riferiscono al periodo successivo al 23 giugno 2016, data di entrata in vigore del d.lgs. 97/2016.

Al fine di consentire alle amministrazioni i necessari adeguamenti tecnici, l'attività di vigilanza dell'Autorità sui nuovi obblighi e su quelli oggetto di modifica sarà svolta dal 31 gennaio 2017 in coincidenza con l'adozione dei PTPCT.

Allegato 1 - Sezione "Amministrazione trasparente" - Elenco degli obblighi di pubblicazione

N8

Parte di provvedimento in formato grafico

legislazionetecnica.it

Riproduzione riservata

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
Disposizioni generali	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza	Art. 10, c. 8, lett. a), d.lgs. n. 33/2013	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT)	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e suoi allegati, le misure integrative di prevenzione della corruzione individuate ai sensi dell'articolo 1,comma 2-bis della legge n. 190 del 2012, (MOG 231) (link alla sotto-sezione Altri contenuti/Anticorruzione)	Annuale
	Atti generali	Art. 12, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Riferimenti normativi su organizzazione e attività	Riferimenti normativi con i relativi link alle norme di legge statale pubblicate nella banca dati "Normattiva" che regolano l'istituzione, l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Atti amministrativi generali	Direttive, circolari, programmi, istruzioni e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti, ovvero nei quali si determina l'interpretazione di norme giuridiche che riguardano o dettano disposizioni per l'applicazione di esse	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Documenti di programmazione strategico-gestionale	Direttive ministri, documento di programmazione, obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 12, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Statuti e leggi regionali	Estremi e testi ufficiali aggiornati degli Statuti e delle norme di legge regionali, che regolano le funzioni, l'organizzazione e lo svolgimento delle attività di competenza dell'amministrazione	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 55, c. 2, d.lgs. n. 165/2001 Art. 12, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Codice disciplinare e codice di condotta	Codice disciplinare, recante l'indicazione delle infrazioni del codice disciplinare e relative sanzioni (pubblicazione on line in alternativa all'affissione in luogo accessibile a tutti - art. 7, l. n. 300/1970) Codice di condotta inteso quale codice di comportamento	Tempestivo
	Oneri informativi per cittadini e imprese	Art. 12, c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013	Scadenzario obblighi amministrativi	Scadenzario con l'indicazione delle date di efficacia dei nuovi obblighi amministrativi a carico di cittadini e imprese introdotti dalle amministrazioni secondo le modalità definite con DPCM 8 novembre 2013	Tempestivo
		Art. 34, d.lgs. n. 33/2013	Oneri informativi per cittadini e imprese	Regolamenti ministeriali o interministeriali, provvedimenti amministrativi a carattere generale adottati dalle amministrazioni dello Stato per regolare l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonchè l'accesso ai servizi pubblici ovvero la concessione di benefici con allegato elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati con i medesimi atti	Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria ai sensi del dlgs 97/2016
	Burocrazia zero	Art. 37, c. 3, d.l. n. 69/2013	Burocrazia zero	Casi in cui il rilascio delle autorizzazioni di competenza è sostituito da una comunicazione dell'interessato	Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
	Burocrazia zero	Art. 37, c. 3-bis, d.l. n. 69/2013	Attività soggette a controllo	Elenco delle attività delle imprese soggette a controllo (ovvero per le quali le pubbliche amministrazioni competenti ritengono necessarie l'autorizzazione, la segnalazione certificata di inizio attività o la mera comunicazione)	pubblicazione obbligatoria ai sensi del dlgs 10/2016
		Art. 13, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013		Organi di indirizzo politico e di amministrazione e gestione, con l'indicazione delle rispettive competenze	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013	Titolari di incarichi politici di cui all'art. 14, co. 1, del dlgs n. 33/2013 (da pubblicare in tabelle)	Atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		Curriculum vitae	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		Compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013		Dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 33/2013		Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e indicazione dei compensi spettanti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 1, l. n. 441/1982		1) dichiarazione concernente diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, titolarità di imprese, azioni di società, quote di partecipazione a società, esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, con l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero» [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso) e riferita al momento dell'assunzione dell'incarico]	Nessuno (va presentata una sola volta entro 3 mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento dell'incarico e resta pubblicata fino alla cessazione dell'incarico o del mandato).

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
	Titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo	Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 2, l. n. 441/1982		2) copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)] (NB: è necessario limitare, con appositi accorgimenti a cura dell'interessato o della amministrazione, la pubblicazione dei dati sensibili)	Entro 3 mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento dell'incarico
		Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 3, l. n. 441/1982		3) dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista il soggetto ha fatto parte, con l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero» (con allegate copie delle dichiarazioni relative a finanziamenti e contributi per un importo che nell'anno superi 5.000 €)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 3, l. n. 441/1982		4) attestazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute nell'anno precedente e copia della dichiarazione dei redditi [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)]	Annuale
		Art. 14, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013		Atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		Curriculum vitae	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		Compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013		Dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 33/2013		Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e indicazione dei compensi spettanti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
Organizzazione		Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 1, l. n. 441/1982	Titolari di incarichi di amministrazione, di direzione o di governo di cui all'art. 14, co. 1-bis, del dlgs n. 33/2013	1) dichiarazione concernente diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, titolarità di imprese, azioni di società, quote di partecipazione a società, esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, con l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero» [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso) e riferita al momento dell'assunzione dell'incarico]	Nessuno (va presentata una sola volta entro 3 mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento dell'incarico e resta pubblicata fino alla cessazione dell'incarico o del mandato).
		Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 2, l. n. 441/1982		2) copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)] (NB: è necessario limitare, con appositi accorgimenti a cura dell'interessato o della amministrazione, la pubblicazione dei dati sensibili)	Entro 3 mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento dell'incarico
		Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 3, l. n. 441/1982		3) dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista il soggetto ha fatto parte, con l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero» (con allegate copie delle dichiarazioni relative a finanziamenti e contributi per un importo che nell'anno superi 5.000 €)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 3, l. n. 441/1982		4) attestazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute nell'anno precedente e copia della dichiarazione dei redditi [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)]	Annuale
		Art. 14, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013		Atto di nomina, con l'indicazione della durata dell'incarico	Nessuno
		Art. 14, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		Curriculum vitae	Nessuno
		Art. 14, c. 1, lett. c), d.lgs. n.		Compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica	Nessuno
				Importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici	Nessuno
		Art. 14, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013		Dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti	Nessuno
		Art. 14, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 33/2013		Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e indicazione dei compensi spettanti	Nessuno

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
		Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 2, l. n. 441/1982	Cessati dall'incarico (documentazione da pubblicare sul sito web)	1) copie delle dichiarazioni dei redditi riferiti al periodo dell'incarico; 2) copia della dichiarazione dei redditi successiva al termine dell'incarico o carica, entro un mese dalla scadenza del termine di legge per la presentazione della dichiarazione [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)] (NB: è necessario limitare, con appositi accorgimenti a cura dell'interessato o della amministrazione, la pubblicazione dei dati sensibili)	Nessuno
		Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 3, l. n. 441/1982		3) dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista il soggetto ha fatto parte con riferimento al periodo dell'incarico (con allegate copie delle dichiarazioni relative a finanziamenti e contributi per un importo che nell'anno superi 5.000 €)	Nessuno
		Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 4, l. n. 441/1982		4) dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute dopo l'ultima attestazione [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)]	Nessuno (va presentata una sola volta entro 3 mesi dalla cessazione dell' incarico).
	Sanzioni per mancata comunicazione dei dati	Art. 47, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Sanzioni per mancata o incompleta comunicazione dei dati da parte dei titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo	Provvedimenti sanzionatori a carico del responsabile della mancata o incompleta comunicazione dei dati di cui all'articolo 14, concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie nonchè tutti i compensi cui dà diritto l'assuzione della carica	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Rendiconti gruppi consiliari regionali/provinciali	Art. 28, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Rendiconti gruppi consiliari regionali/provinciali	Rendiconti di esercizio annuale dei gruppi consiliari regionali e provinciali, con evidenza delle risorse trasferite o assegnate a ciascun gruppo, con indicazione del titolo di trasferimento e dell'impiego delle risorse utilizzate	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Atti degli organi di controllo	Atti e relazioni degli organi di controllo	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Articolazione degli uffici	Art. 13, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013	Articolazione degli uffici	Indicazione delle competenze di ciascun ufficio, anche di livello dirigenziale non generale, i nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 13, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013	Organigramma (da pubblicare sotto forma di	Illustrazione in forma semplificata, ai fini della piena accessibilità e comprensibilità dei dati, dell'organizzazione dell'amministrazione, mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
		Art. 13, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013	organigramma, in modo tale che a ciascun ufficio sia assegnato un link ad una pagina contenente tutte le informazioni previste dalla norma)	Nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Telefono e posta elettronica	Art. 13, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013	Telefono e posta elettronica	Elenco completo dei numeri di telefono e delle caselle di posta elettronica istituzionali e delle caselle di posta elettronica certificata dedicate, cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
Consulenti e collaboratori	Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza	Art. 15, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Consulenti e collaboratori (da pubblicare in tabelle)	Estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo (compresi quelli affidati con contratto di collaborazione coordinata e continuativa) con indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Per ciascun titolare di incarico:	
		Art. 15, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		1) curriculum vitae, redatto in conformità al vigente modello europeo	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 15, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		2) dati relativi allo svolgimento di incarichi o alla titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o allo svolgimento di attività professionali	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 15, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013		3) compensi comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione (compresi quelli affidati con contratto di collaborazione coordinata e continuativa), con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 15, c. 2, d.lgs. n. 33/2013 Art. 53, c. 14, d.lgs. n. 165/2001		Tabelle relative agli elenchi dei consulenti con indicazione di oggetto, durata e compenso dell'incarico (comunicate alla Funzione pubblica)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 53, c. 14, d.lgs. n. 165/2001		Attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse	Tempestivo
				Per ciascun titolare di incarico:	
		Art. 14, c. 1, lett. a) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Atto di conferimento, con l'indicazione della durata dell'incarico	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
	Titolari di incarichi dirigenziali amministrativi di vertice	Art. 14, c. 1, lett. b) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013	Incarichi amministrativi di vertice (da pubblicare in tabelle)	Curriculum vitae, redatto in conformità al vigente modello europeo	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. c) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione dell'incarico (con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. d) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. e) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e indicazione dei compensi spettanti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. f) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 1, l. n. 441/1982		1) dichiarazione concernente diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, titolarità di imprese, azioni di società, quote di partecipazione a società, esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, con l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero» [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso) e riferita al momento dell'assunzione dell'incarico]	Nessuno (va presentata una sola volta entro 3 mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento dell'incarico e resta pubblicata fino alla cessazione dell'incarico o del mandato).
		Art. 14, c. 1, lett. f) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 2, l. n. 441/1982		2) copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)] (NB: è necessario limitare, con appositi accorgimenti a cura dell'interessato o della amministrazione, la pubblicazione dei dati sensibili)	Entro 3 mesi della nomina o dal conferimento dell'incarico

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
		Art. 14, c. 1, lett. f) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013 Art. 3, l. n. 441/1982		3) attestazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute nell'anno precedente e copia della dichiarazione dei redditi [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)]	Annuale
		Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità dell'incarico	Tempestivo (art. 20, c. 1, d.lgs. n. 39/2013)
		Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità al conferimento dell'incarico	Annuale (art. 20, c. 2, d.lgs. n. 39/2013)
		Art. 14, c. 1-ter, secondo periodo, d.lgs. n. 33/2013		Ammontare complessivo degli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica	Annuale (non oltre il 30 marzo)
				Per ciascun titolare di incarico:	
		Art. 14, c. 1, lett. a) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Atto di conferimento, con l'indicazione della durata dell'incarico	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. b) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Curriculum vitae, redatto in conformità al vigente modello europeo	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. c) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione dell'incarico (con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
Personale	Titolari di incarichi dirigenziali (dirigenti non generali)	Art. 14, c. 1, lett. d) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013	Incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione e titolari di posizione organizzativa con funzioni dirigenziali (da pubblicare in tabelle che distinguano le seguenti situazioni: dirigenti, dirigenti individuati discrezionalmente, titolari di posizione organizzativa con funzioni dirigenziali)	Dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. e) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e indicazione dei compensi spettanti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 14, c. 1, lett. f) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 1, l. n. 441/1982		1) dichiarazione concernente diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, titolarità di imprese, azioni di società, quote di partecipazione a società, esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, con l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero» [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso) e riferita al momento dell'assunzione dell'incarico]	Nessuno (va presentata una sola volta entro 3 mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento dell'incarico e resta pubblicata fino alla cessazione dell'incarico o del mandato).
		Art. 14, c. 1, lett. f) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 2, l. n. 441/1982		2) copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)] (NB: è necessario limitare, con appositi accorgimenti a cura dell'interessato o della amministrazione, la pubblicazione dei dati sensibili)	Entro 3 mesi della nomina o dal conferimento dell'incarico
		Art. 14, c. 1, lett. f) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013 Art. 3, l. n. 441/1982		3) attestazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute nell'anno precedente e copia della dichiarazione dei redditi [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)]	Annuale
		Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità dell'incarico	Tempestivo (art. 20, c. 1, d.lgs. n. 39/2013)
		Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità al conferimento dell'incarico	Annuale (art. 20, c. 2, d.lgs. n. 39/2013)
		Art. 14, c. 1-ter, secondo periodo, d.lgs. n. 33/2013		Ammontare complessivo degli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica	Annuale (non oltre il 30 marzo)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
		Art. 15, c. 5, d.lgs. n. 33/2013	Elenco posizioni dirigenziali discrezionali	Elenco delle posizioni dirigenziali, integrato dai relativi titoli e curricula, attribuite a persone, anche esterne alle pubbliche amministrazioni, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione	Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria ai sensi del dlgs 97/2016
		Art. 19, c. 1-bis, d.lgs. n. 165/2001	Posti di funzione disponibili	Numero e tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica e relativi criteri di scelta	Tempestivo
		Art. 1, c. 7, d.p.r. n. 108/2004	Ruolo dirigenti	Ruolo dei dirigenti	Annuale
	Dirigenti cessati	Art. 14, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013	Dirigenti cessati dal rapporto di lavoro (documentazione da pubblicare sul sito web)	Atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo	Nessuno
		Art. 14, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		Curriculum vitae	Nessuno
		Art. 14, c. 1, lett. c), d.lgs. n.		Compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica	Nessuno
				Importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici	Nessuno
		Art. 14, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013		Dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti	Nessuno
		Art. 14, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 33/2013		Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e indicazione dei compensi spettanti	Nessuno
		Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 2, l. n. 441/1982		1) copie delle dichiarazioni dei redditi riferiti al periodo dell'incarico; 2) copia della dichiarazione dei redditi successiva al termine dell'incarico o carica, entro un mese dalla scadenza del termine di legge per la presentazione della dichairazione [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)] (NB: è necessario limitare, con appositi accorgimenti a cura dell'interessato o della amministrazione, la pubblicazione dei dati sensibili)	Nessuno
		Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 4, l. n. 441/1982		3) dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute dopo l'ultima attestazione [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)]	Nessuno (va presentata una sola volta entro 3 mesi dalla cessazione dell'incarico).

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
	Sanzioni per mancata comunicazione dei dati	Art. 47, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Sanzioni per mancata o incompleta comunicazione dei dati da parte dei titolari di incarichi dirigenziali	Provvedimenti sanzionatori a carico del responsabile della mancata o incompleta comunicazione dei dati di cui all'articolo 14, concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie nonchè tutti i compensi cui dà diritto l'assuzione della carica	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Posizioni organizzative	Art. 14, c. 1-quinquies., d.lgs. n. 33/2013	Posizioni organizzative	Curricula dei titolari di posizioni organizzative redatti in conformità al vigente modello europeo	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Dotazione organica	Art. 16, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Conto annuale del personale	Conto annuale del personale e relative spese sostenute, nell'ambito del quale sono rappresentati i dati relativi alla dotazione organica e al personale effettivamente in servizio e al relativo costo, con l'indicazione della distribuzione tra le diverse qualifiche e aree professionali, con particolare riguardo al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico	Annuale (art. 16, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 16, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Costo personale tempo indeterminato	Costo complessivo del personale a tempo indeterminato in servizio, articolato per aree professionali, con particolare riguardo al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico	Annuale (art. 16, c. 2, d.lgs. n. 33/2013)
	Personale non a tempo indeterminato	Art. 17, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Personale non a tempo indeterminato (da pubblicare in tabelle)	Personale con rapporto di lavoro non a tempo indeterminato, ivi compreso il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico	Annuale (art. 17, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 17, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Costo del personale non a tempo indeterminato (da pubblicare in tabelle)	Costo complessivo del personale con rapporto di lavoro non a tempo indeterminato, con particolare riguardo al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico	Trimestrale (art. 17, c. 2, d.lgs. n. 33/2013)
	Tassi di assenza	Art. 16, c. 3, d.lgs. n. 33/2013	Tassi di assenza trimestrali (da pubblicare in tabelle)	Tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale	Trimestrale (art. 16, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
	Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti (dirigenti e non dirigenti)	Art. 18, d.lgs. n. 33/2013 Art. 53, c. 14, d.lgs. n. 165/2001	Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti (dirigenti e non dirigenti) (da pubblicare in tabelle)	Elenco degli incarichi conferiti o autorizzati a ciascun dipendente (dirigente e non dirigente), con l'indicazione dell'oggetto, della durata e del compenso spettante per ogni incarico	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Contrattazione collettiva	Art. 21, c. 1, d.lgs. n. 33/2013 Art. 47, c. 8, d.lgs. n. 165/2001	Contrattazione collettiva	Riferimenti necessari per la consultazione dei contratti e accordi collettivi nazionali ed eventuali interpretazioni autentiche	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
	Contrattazione integrativa	Art. 21, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Contratti integrativi	Contratti integrativi stipulati, con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa, certificate dagli organi di controllo (collegio dei revisori dei conti, collegio sindacale, uffici centrali di bilancio o analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 21, c. 2, d.lgs. n. 33/2013 Art. 55, c. 4,d.lgs. n. 150/2009	Costi contratti integrativi	Specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno, trasmesse al Ministero dell'Economia e delle finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con la Corte dei conti e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica	Annuale (art. 55, c. 4, d.lgs. n. 150/2009)
	OIV	Art. 10, c. 8, lett. c), d.lgs. n. 33/2013	OIV (da pubblicare in tabelle)	Nominativi	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 10, c. 8, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		Curricula	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Par. 14.2, delib. CiVIT n. 12/2013		Compensi	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
Bandi di concorso		Art. 19, d.lgs. n. 33/2013	Bandi di concorso (da pubblicare in tabelle)	Bandi di concorso per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione nonche' i criteri di valutazione della Commissione e le tracce delle prove scritte	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
Performance	Sistema di misurazione e valutazione della Performance	Par. 1, delib. CiVIT n. 104/2010	Sistema di misurazione e valutazione della Performance	Sistema di misurazione e valutazione della Performance (art. 7, d.lgs. n. 150/2009)	Tempestivo
	Piano della Performance	Art. 10, c. 8, lett. b), d.lgs. n. 33/2013	Piano della Performance/Piano esecutivo di gestione	Piano della Performance (art. 10, d.lgs. 150/2009) Piano esecutivo di gestione (per gli enti locali) (art. 169, c. 3-bis, d.lgs. n. 267/2000)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Relazione sulla Performance		Relazione sulla Performance	Relazione sulla Performance (art. 10, d.lgs. 150/2009)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Ammontare complessivo dei premi	Art. 20, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Ammontare complessivo dei premi (da pubblicare in tabelle)	Ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Ammontare dei premi effettivamente distribuiti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
	Dati relativi ai premi	Art. 20, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Dati relativi ai premi (da pubblicare in tabelle)	Criteri definiti nei sistemi di misurazione e valutazione della performance per l'assegnazione del trattamento accessorio	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Distribuzione del trattamento accessorio, in forma aggregata, al fine di dare conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Grado di differenziazione dell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Benessere organizzativo	Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 33/2013	Benessere organizzativo	Livelli di benessere organizzativo	Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lg.s 97/2016
	Enti pubblici vigilati	Art. 22, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013	Enti pubblici vigilati (da pubblicare in tabelle)	Elenco degli enti pubblici, comunque denominati, istituiti, vigilati e finanziati dall'amministrazione ovvero per i quali l'amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				Per ciascuno degli enti:	
		Art. 22, c. 2, d.lgs. n. 33/2013		1) ragione sociale	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				2) misura dell'eventuale partecipazione dell'amministrazione	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				3) durata dell'impegno	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				4) onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				5) numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo e trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante (con l'esclusione dei rimborsi per vitto e alloggio)	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
				6) risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				7) incarichi di amministratore dell'ente e relativo trattamento economico complessivo (con l'esclusione dei rimborsi per vitto e alloggio)	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità dell'incarico (link al sito dell'ente)	Tempestivo (art. 20, c. 1, d.lgs. n. 39/2013)
		Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità al conferimento dell'incarico (link al sito dell'ente)	Annuale (art. 20, c. 2, d.lgs. n. 39/2013)
		Art. 22, c. 3, d.lgs. n. 33/2013		Collegamento con i siti istituzionali degli enti pubblici vigilati	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 22, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		Elenco delle società di cui l'amministrazione detiene direttamente quote di partecipazione anche minoritaria, con l'indicazione dell'entità, delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate, ad esclusione delle società, partecipate da amministrazioni pubbliche, con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'Unione europea, e loro controllate. (art. 22, c. 6, d.lgs. n. 33/2013)	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				Per ciascuna delle società:	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 22, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Dati società partecipate (da pubblicare in tabelle)	1) ragione sociale	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				2) misura dell'eventuale partecipazione dell'amministrazione	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				3) durata dell'impegno	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				4) onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
Enti controllati	Società partecipate		(da pubblicare in tabelle)	5) numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo e trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				6) risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				7) incarichi di amministratore della società e relativo trattamento economico complessivo	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità dell'incarico (link al sito dell'ente)	Tempestivo (art. 20, c. 1, d.lgs. n. 39/2013)
		Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2014		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità al conferimento dell'incarico (link al sito dell'ente)	Annuale (art. 20, c. 2, d.lgs. n. 39/2013)
		Art. 22, c. 3, d.lgs. n. 33/2013		Collegamento con i siti istituzionali delle società partecipate	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 22, c. 1. lett. d-bis, d.lgs. n. 33/2013	Provvedimenti	Provvedimenti in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica, acquisto di partecipazioni in società già costituite, gestione delle partecipazioni pubbliche, alienazione di partecipazioni sociali, quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati e razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, previsti dal decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (art. 20 d.lgs 175/2016)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 19, c. 7, d.lgs. n. 175/2016		Provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche socie fissano obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Provvedimenti con cui le società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 22, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		Elenco degli enti di diritto privato, comunque denominati, in controllo dell'amministrazione, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				Per ciascuno degli enti:	
				1) ragione sociale	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
	Enti di diritto privato controllati	Art. 22, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Enti di diritto privato controllati (da pubblicare in tabelle)	2) misura dell'eventuale partecipazione dell'amministrazione	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				3) durata dell'impegno	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				4) onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				5) numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo e trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				6) risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				7) incarichi di amministratore dell'ente e relativo trattamento economico complessivo	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità dell'incarico (link al sito dell'ente)	Tempestivo (art. 20, c. 1, d.lgs. n. 39/2013)
		Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità al conferimento dell'incarico (link al sito dell'ente)	Annuale (art. 20, c. 2, d.lgs. n. 39/2013)
		Art. 22, c. 3, d.lgs. n. 33/2013		Collegamento con i siti istituzionali degli enti di diritto privato controllati	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
	Rappresentazione grafica	Art. 22, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013	Rappresentazione grafica	Una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l'amministrazione e gli enti pubblici vigilati, le società partecipate, gli enti di diritto privato controllati	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
	Dati aggregati attività amministrativa	Art. 24, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Dati aggregati attività amministrativa	Dati relativi alla attività amministrativa, in forma aggregata, per settori di attività, per competenza degli organi e degli uffici, per tipologia di procedimenti	Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria ai sensi del dlgs 97/2016
				Per ciascuna tipologia di procedimento:	

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
Attività e procedimenti	Tipologie di procedimento	Art. 35, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013	Tipologie di procedimento (da pubblicare in tabelle)	1) breve descrizione del procedimento con indicazione di tutti i riferimenti normativi utili	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 35, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		2) unità organizzative responsabili dell'istruttoria	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 35, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		3) l'ufficio del procedimento, unitamente ai recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 35, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		4) ove diverso, l'ufficio competente all'adozione del provvedimento finale, con l'indicazione del nome del responsabile dell'ufficio unitamente ai rispettivi recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 35, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 33/2013		5) modalità con le quali gli interessati possono ottenere le informazioni relative ai procedimenti in corso che li riguardino	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 35, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013		6) termine fissato in sede di disciplina normativa del procedimento per la conclusione con l'adozione di un provvedimento espresso e ogni altro termine procedimentale rilevante	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 35, c. 1, lett. g), d.lgs. n. 33/2013		7) procedimenti per i quali il provvedimento dell'amministrazione può essere sostituito da una dichiarazione dell'interessato ovvero il procedimento può concludersi con il silenzio-assenso dell'amministrazione	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 35, c. 1, lett. h), d.lgs. n. 33/2013		8) strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale, riconosciuti dalla legge in favore dell'interessato, nel corso del procedimento nei confronti del provvedimento finale ovvero nei casi di adozione del provvedimento oltre il termine predeterminato per la sua conclusione e i modi per attivarli	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 35, c. 1, lett. i), d.lgs. n. 33/2013		9) link di accesso al servizio on line, ove sia già disponibile in rete, o tempi previsti per la sua attivazione	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 35, c. 1, lett. l), d.lgs. n. 33/2013		10) modalità per l'effettuazione dei pagamenti eventualmente necessari, con i codici IBAN identificativi del conto di pagamento, ovvero di imputazione del versamento in Tesoreria, tramite i quali i soggetti versanti possono effettuare i pagamenti mediante bonifico bancario o postale, ovvero gli identificativi del conto corrente postale sul quale i soggetti versanti possono effettuare i pagamenti mediante bollettino postale, nonchè i codici identificativi del pagamento da indicare obbligatoriamente per il versamento	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 35, c. 1, lett. m), d.lgs. n. 33/2013		11) nome del soggetto a cui è attribuito, in caso di inerzia, il potere sostitutivo, nonchè modalità per attivare tale potere, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Per i procedimenti ad istanza di parte:	

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
		Art. 35, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013		1) atti e documenti da allegare all'istanza e modulistica necessaria, compresi i fac-simile per le autocertificazioni	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 35, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013 e Art. 1, c. 29, l. 190/2012		2) uffici ai quali rivolgersi per informazioni, orari e modalità di accesso con indicazione degli indirizzi, recapiti telefonici e caselle di posta elettronica istituzionale a cui presentare le istanze	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Monitoraggio tempi procedimentali	Art. 24, c. 2, d.lgs. n. 33/2013 Art. 1, c. 28, l. n. 190/2012	Monitoraggio tempi procedimentali	Risultati del monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedimentali	Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. 97/2016
	Dichiarazioni sostitutive e acquisizione d'ufficio dei dati	Art. 35, c. 3, d.lgs. n. 33/2013	Recapiti dell'ufficio responsabile	Recapiti telefonici e casella di posta elettronica istituzionale dell'ufficio responsabile per le attività volte a gestire, garantire e verificare la trasmissione dei dati o l'accesso diretto degli stessi da parte delle amministrazioni procedenti all'acquisizione d'ufficio dei dati e allo svolgimento dei controlli sulle dichiarazioni sostitutive	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
Provvedimenti	Provvedimenti organi indirizzo politico	Art. 23, c. 1, d.lgs. n. 33/2013 /Art. 1, co. 16 della l. n. 190/2012	Provvedimenti organi indirizzo politico	Elenco dei provvedimenti, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di: scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta (link alla sotto-sezione "bandi di gara e contratti"); accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche.	Semestrale (art. 23, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
	Provvedimenti organi indirizzo politico	Art. 23, c. 1, d.lgs. n. 33/2013 /Art. 1, co. 16 della l. n. 190/2012	Provvedimenti organi indirizzo politico	Elenco dei provvedimenti, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di: autorizzazione o concessione; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.	Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. 97/2016
	Provvedimenti dirigenti amministrativi	Art. 23, c. 1, d.lgs. n. 33/2013 /Art. 1, co. 16 della l. n. 190/2012	Provvedimenti dirigenti amministrativi	Elenco dei provvedimenti, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di: scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta (link alla sotto-sezione "bandi di gara e contratti"); accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche.	Semestrale (art. 23, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
	Provvedimenti dirigenti amministrativi	Art. 23, c. 1, d.lgs. n. 33/2013 /Art. 1, co. 16 della l. n. 190/2012	Provvedimenti dirigenti amministrativi	Elenco dei provvedimenti, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di: autorizzazione o concessione; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.	Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. 97/2016
Controlli sulle imprese		Art. 25, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013	Tipologie di controllo	Elenco delle tipologie di controllo a cui sono assoggettate le imprese in ragione della dimensione e del settore di attività, con l'indicazione per ciascuna di esse dei criteri e delle relative modalità di svolgimento	Dati non più soggetti a pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. 97/2016
		Art. 25, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013	Obblighi e adempimenti	Elenco degli obblighi e degli adempimenti oggetto delle attività di controllo che le imprese sono tenute a rispettare per ottemperare alle disposizioni normative	
	Informazioni sulle singole procedure in formato tabellare	Art. 4 delib. Anac n. 39/2016	Dati previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190 Informazioni sulle singole procedure (da pubblicare secondo le "Specifiche tecniche per la pubblicazione dei dati ai sensi dell'art. 1, comma 32, della Legge n. 190/2012", adottate secondo quanto indicato nella delib. Anac 39/2016)	Codice Identificativo Gara (CIG)	Tempestivo
		Art. 1, c. 32, l. n. 190/2012 Art. 37, c. 1, lett. a) d.lgs. n. 33/2013 Art. 4 delib. Anac n. 39/2016		Struttura proponente, Oggetto del bando, Procedura di scelta del contraente, Elenco degli operatori invitati a presentare offerte/Numero di offerenti che hanno partecipato al procedimento, Aggiudicatario, Importo di aggiudicazione, Tempi di completamento dell'opera servizio o fornitura, Importo delle somme liquidate	Tempestivo
		Art. 1, c. 32, l. n. 190/2012 Art. 37, c. 1, lett. a) d.lgs. n. 33/2013 Art. 4 delib. Anac n. 39/2016		Tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto con informazioni sui contratti relative all'anno precedente (nello specifico: Codice Identificativo Gara (CIG), struttura proponente, oggetto del bando, procedura di scelta del contraente, elenco degli operatori invitati a presentare offerte/numero di offerenti che hanno partecipato al procedimento, aggiudicatario, importo di aggiudicazione, tempi di completamento dell'opera servizio o fornitura, importo delle somme liquidate)	Annuale (art. 1, c. 32, l. n. 190/2012)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
		Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 Artt. 21, c. 7, e 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016	Atti relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture	Programma biennale degli acquisti di beni e servizi, programma triennale dei lavori pubblici e relativi aggiornamenti annuali	Tempestivo
				Per ciascuna procedura:	
		Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016		**Avvisi di preinformazione** - Avvisi di preinformazione (art. 70, c. 1, 2 e 3, dlgs n. 50/2016); Bandi ed avvisi di preinformazioni (art. 141, dlgs n. 50/2016)	Tempestivo
		Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016		**Delibera a contrarre o atto equivalente** (per tutte le procedure)	Tempestivo

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
Bandi di gara e contratti	Atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori distintamente per ogni procedura	Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016	Atti relativi alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni. Compresi quelli tra enti nell'mabito del settore pubblico di cui all'art. 5 del dlgs n. 50/2016	**Avvisi e bandi** - Avviso (art. 19, c. 1, dlgs n. 50/2016); Avviso di indagini di mercato (art. 36, c. 7, dlgs n. 50/2016 e Linee guida ANAC); Avviso di formazione elenco operatori economici e pubblicazione elenco (art. 36, c. 7, dlgs n. 50/2016 e Linee guida ANAC); Bandi ed avvisi (art. 36, c. 9, dlgs n. 50/2016); Bandi ed avvisi (art. 73, c. 1, e 4, dlgs n. 50/2016); Bandi ed avvisi (art. 127, c. 1, dlgs n. 50/2016); Avviso periodico indicativo (art. 127, c. 2, dlgs n. 50/2016); Avviso relativo all'esito della procedura; Pubblicazione a livello nazionale di bandi e avvisi; Bando di concorso (art. 153, c. 1, dlgs n. 50/2016); Avviso di aggiudicazione (art. 153, c. 2, dlgs n. 50/2016); Bando di concessione, invito a presentare offerta, documenti di gara (art. 171, c. 1 e 5, dlgs n. 50/2016); Avviso in merito alla modifica dell'ordine di importanza dei criteri, Bando di concessione (art. 173, c. 3, dlgs n. 50/2016); Bando di gara (art. 183, c. 2, dlgs n. 50/2016); Avviso costituzione del privilegio (art. 186, c. 3, dlgs n. 50/2016); Bando di gara (art. 188, c. 3, dlgs n. 50/2016)	Tempestivo
		Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016		**Avviso sui risultati della procedura di affidamento** - Avviso sui risultati della procedura di affidamento con indicazione dei soggetti invitati (art. 36, c. 2, dlgs n. 50/2016); Bando di concorso e avviso sui risultati del concorso (art. 141, dlgs n. 50/2016); Avvisi relativi l'esito della procedura, possono essere raggruppati su base trimestrale (art. 142, c. 3, dlgs n. 50/2016); Elenchi dei verbali delle commissioni di gara	Tempestivo
		Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016		**Avvisi sistema di qualificazione** - Avviso sull'esistenza di un sistema di qualificazione, di cui all'Allegato XIV, parte II, lettera H; Bandi, avviso periodico indicativo; avviso sull'esistenza di un sistema di qualificazione; Avviso di aggiudicazione (art. 140, c. 1, 3 e 4, dlgs n. 50/2016)	Tempestivo
		Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016		**Affidamenti** Gli atti relativi agli affidamenti diretti di lavori, servizi e forniture di somma urgenza e di protezione civile, con specifica dell'affidatario, delle modalità della scelta e delle motivazioni che non hanno consentito il ricorso alle procedure ordinarie (art. 163, c. 10, dlgs n. 50/2016); tutti gli atti connessi agli affidamenti in house in formato open data di appalti pubblici e contratti di concessione tra enti (art. 192 c. 3, dlgs n. 50/2016)	Tempestivo

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
		Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016		**Informazioni ulteriori** - Contributi e resoconti degli incontri con portatori di interessi unitamente ai progetti di fattibilità di grandi opere e ai documenti predisposti dalla stazione appaltante (art. 22, c. 1, dlgs n. 50/2016); Informazioni ulteriori, complementari o aggiuntive rispetto a quelle previste dal Codice; Elenco ufficiali operatori economici (art. 90, c. 10, dlgs n. 50/2016)	Tempestivo
		Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016	Provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali.	Provvedimenti di esclusione e di amminssione (entro 2 giorni dalla loro adozione)	Tempestivo
		Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016	Composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti.	Composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti.	Tempestivo
		Art. 1, co. 505, l. 208/2015 disposizione speciale rispetto all'art. 21 del d.lgs. 50/2016)	Contratti	Testo integrale di tutti i contratti di acquisto di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro in esecuzione del programma biennale e suoi aggiornamenti	Tempestivo
		Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016	Resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione	Resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione	Tempestivo
	Criteri e modalità	Art. 26, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Criteri e modalità	Atti con i quali sono determinati i criteri e le modalità cui le amministrazioni devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	Atti di concessione	Art. 26, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Atti di concessione (da pubblicare in tabelle creando un collegamento con la pagina nella quale sono riportati i dati dei relativi provvedimenti finali) (NB: è fatto divieto di diffusione di dati da cui sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute e alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati, come previsto dall'art. 26, c. 4, del d.lgs. n. 33/2013)	Atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati di importo superiore a mille euro	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
				Per ciascun atto:	
		Art. 27, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013		1) nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 27, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		2) importo del vantaggio economico corrisposto	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 27, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		3) norma o titolo a base dell'attribuzione	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 27, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013		4) ufficio e funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 27, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 33/2013		5) modalità seguita per l'individuazione del beneficiario	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 27, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013		6) link al progetto selezionato	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 27, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013		7) link al curriculum vitae del soggetto incaricato	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 27, c. 2, d.lgs. n. 33/2013		Elenco (in formato tabellare aperto) dei soggetti beneficiari degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e di attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati di importo superiore a mille euro	Annuale (art. 27, c. 2, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 29, c. 1, d.lgs. n. 33/2013 Art. 5, c. 1, d.p.c.m. 26 aprile 2011	Bilancio preventivo	Documenti e allegati del bilancio preventivo, nonché dati relativi al bilancio di previsione di ciascun anno in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
Bilanci	Bilancio preventivo e consuntivo	Art. 29, c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013 e d.p.c.m. 29 aprile 2016		Dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi in formato tabellare aperto in modo da consentire l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo.	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 29, c. 1, d.lgs. n. 33/2013 Art. 5, c. 1, d.p.c.m. 26 aprile 2011	Bilancio consuntivo	Documenti e allegati del bilancio consuntivo, nonché dati relativi al bilancio consuntivo di ciascun anno in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 29, c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013 e d.p.c.m. 29 aprile 2016		Dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci consuntivi in formato tabellare aperto in modo da consentire l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo.	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio	Art. 29, c. 2, d.lgs. n. 33/2013 - Art. 19 e 22 del dlgs n. 91/2011 - Art. 18-bis del dlgs n.118/2011	Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio	Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, con l'integrazione delle risultanze osservate in termini di raggiungimento dei risultati attesi e le motivazioni degli eventuali scostamenti e gli aggiornamenti in corrispondenza di ogni nuovo esercizio di bilancio, sia tramite la specificazione di nuovi obiettivi e indicatori, sia attraverso l'aggiornamento dei valori obiettivo e la soppressione di obiettivi già raggiunti oppure oggetto di ripianificazione	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
Beni immobili e gestione patrimonio	Patrimonio immobiliare	Art. 30, d.lgs. n. 33/2013	Patrimonio immobiliare	Informazioni identificative degli immobili posseduti e detenuti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Canoni di locazione o affitto	Art. 30, d.lgs. n. 33/2013	Canoni di locazione o affitto	Canoni di locazione o di affitto versati o percepiti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Attestazione dell'OIV o di altra struttura analoga nell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione	Annuale e in relazione a delibere A.N.AC.

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
Controlli e rilievi sull'amministrazione	Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe	Art. 31, d.lgs. n. 33/2013	Atti degli Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe	Documento dell'OIV di validazione della Relazione sulla Performance (art. 14, c. 4, lett. c), d.lgs. n. 150/2009)	Tempestivo
				Relazione dell'OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni (art. 14, c. 4, lett. a), d.lgs. n. 150/2009)	Tempestivo
				Altri atti degli organismi indipendenti di valutazione , nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe, procedendo all'indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Organi di revisione amministrativa e contabile		Relazioni degli organi di revisione amministrativa e contabile	Relazioni degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione o budget, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Corte dei conti		Rilievi Corte dei conti	Tutti i rilievi della Corte dei conti ancorchè non recepiti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni stesse e dei loro uffici	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Carta dei servizi e standard di qualità	Art. 32, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Carta dei servizi e standard di qualità	Carta dei servizi o documento contenente gli standard di qualità dei servizi pubblici	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Class action	Art. 1, c. 2, d.lgs. n. 198/2009	Class action	Notizia del ricorso in giudizio proposto dai titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizio pubblico al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio	Tempestivo
		Art. 4, c. 2, d.lgs. n. 198/2009		Sentenza di definizione del giudizio	Tempestivo
		Art. 4, c. 6, d.lgs. n. 198/2009		Misure adottate in ottemperanza alla sentenza	Tempestivo

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
Servizi erogati	Costi contabilizzati	Art. 32, c. 2, lett. a), d.lgs. n. 33/2013 Art. 10, c. 5, d.lgs. n. 33/2013	Costi contabilizzati (da pubblicare in tabelle)	Costi contabilizzati dei servizi erogati agli utenti, sia finali che intermedi e il relativo andamento nel tempo	Annuale (art. 10, c. 5, d.lgs. n. 33/2013)
	Liste di attesa	Art. 41, c. 6, d.lgs. n. 33/2013	Liste di attesa (obbligo di pubblicazione a carico di enti, aziende e strutture pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario) (da pubblicare in tabelle)	Criteri di formazione delle liste di attesa, tempi di attesa previsti e tempi medi effettivi di attesa per ciascuna tipologia di prestazione erogata	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Servizi in rete	Art. 7 co. 3 d.lgs. 82/2005 modificato dall'art. 8 co. 1 del d.lgs. 179/16	Risultati delle indagini sulla soddisfazione da parte degli utenti rispetto alla qualità dei servizi in rete e statistiche di utilizzo dei servizi in rete	Risultati delle rilevazioni sulla soddisfazione da parte degli utenti rispetto alla qualità dei servizi in rete resi all'utente, anche in termini di fruibilità, accessibilità e tempestività, statistiche di utilizzo dei servizi in rete.	Tempestivo
	Dati sui pagamenti	Art. 4-bis, c. 2, dlgs n. 33/2013	Dati sui pagamenti (da pubblicare in tabelle)	Dati sui propri pagamenti in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari	Trimestrale (in fase di prima attuazione semestrale)
	Dati sui pagamenti del servizio sanitario nazionale	Art. 41, c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013	Dati sui pagamenti in forma sintetica e aggregata (da pubblicare in tabelle)	Dati relativi a tutte le spese e a tutti i pagamenti effettuati, distinti per tipologia di lavoro, bene o servizio in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari	Trimestrale (in fase di prima attuazione semestrale)
	Indicatore di tempestività dei pagamenti	Art. 33, d.lgs. n. 33/2013	Indicatore di tempestività dei pagamenti	Indicatore dei tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture (indicatore annuale di tempestività dei pagamenti)	Annuale (art. 33, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				Indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti	Trimestrale (art. 33, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
			Ammontare complessivo dei debiti	Ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici	Annuale (art. 33, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
	IBAN e pagamenti informatici	Art. 36, d.lgs. n. 33/2013 Art. 5, c. 1, d.lgs. n. 82/2005	IBAN e pagamenti informatici	Nelle richieste di pagamento: i codici IBAN identificativi del conto di pagamento, ovvero di imputazione del versamento in Tesoreria, tramite i quali i soggetti versanti possono effettuare i pagamenti mediante bonifico bancario o postale, ovvero gli identificativi del conto corrente postale sul quale i soggetti versanti possono effettuare i pagamenti mediante bollettino postale, nonchè i codici identificativi del pagamento da indicare obbligatoriamente per il versamento	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
Opere pubbliche	Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici	Art. 38, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Informazioni realtive ai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (art. 1, l. n. 144/1999)	Informazioni relative ai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, incluse le funzioni e i compiti specifici ad essi attribuiti, le procedure e i criteri di individuazione dei componenti e i loro nominativi (obbligo previsto per le amministrazioni centrali e regionali)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Atti di programmazione delle opere pubbliche	Art. 38, c. 2 e 2 bis d.lgs. n. 33/2013 Art. 21 co.7 d.lgs. n. 50/2016 Art. 29 d.lgs. n. 50/2016	Atti di programmazione delle opere pubbliche	Atti di programmazione delle opere pubbliche (link alla sotto-sezione "bandi di gara e contratti"). A titolo esemplificativo: - Programma triennale dei lavori pubblici, nonchè i relativi aggiornamenti annuali, ai sensi art. 21 d.lgs. n 50/2016 - Documento pluriennale di pianificazione ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 228/2011, (per i Ministeri)	Tempestivo (art.8, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
	Tempi costi e indicatori di realizzazione delle opere pubbliche	Art. 38, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Tempi, costi unitari e indicatori di realizzazione delle opere pubbliche in corso o completate. (da pubblicare in tabelle, sulla base dello schema tipo redatto dal Ministero dell'economia e della finanza d'intesa con l'Autorità nazionale anticorruzione)	Informazioni relative ai tempi e agli indicatori di realizzazione delle opere pubbliche in corso o completate	Tempestivo (art. 38, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 38, c. 2, d.lgs. n. 33/2013		Informazioni relative ai costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche in corso o completate	Tempestivo (art. 38, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
Pianificazione e governo del territorio		Art. 39, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013	Pianificazione e governo del territorio (da pubblicare in tabelle)	Atti di governo del territorio quali, tra gli altri, piani territoriali, piani di coordinamento, piani paesistici, strumenti urbanistici, generali e di attuazione, nonché le loro varianti	Tempestivo (art. 39, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 39, c. 2, d.lgs. n. 33/2013		Documentazione relativa a ciascun procedimento di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica di iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale comunque denominato vigente nonché delle proposte di trasformazione urbanistica di iniziativa privata o pubblica in attuazione dello strumento urbanistico generale vigente che comportino premialità edificatorie a fronte dell'impegno dei privati alla realizzazione di opere di urbanizzazione extra oneri o della cessione di aree o volumetrie per finalità di pubblico interesse	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
Informazioni ambientali		Art. 40, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Informazioni ambientali	Informazioni ambientali che le amministrazioni detengono ai fini delle proprie attività istituzionali:	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Stato dell'ambiente	1) Stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Fattori inquinanti	2) Fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Misure incidenti sull'ambiente e relative analisi di impatto	3) Misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente ed analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche usate nell'àmbito delle stesse	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Misure a protezione dell'ambiente e relative analisi di impatto	4) Misure o attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi ed analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche usate nell'àmbito delle stesse	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Relazioni sull'attuazione della legislazione	5) Relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Stato della salute e della sicurezza umana	6) Stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
			Relazione sullo stato dell'ambiente del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio	Relazione sullo stato dell'ambiente redatta dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
Strutture sanitarie private accreditate		Art. 41, c. 4, d.lgs. n. 33/2013	Strutture sanitarie private accreditate (da pubblicare in tabelle)	Elenco delle strutture sanitarie private accreditate	Annuale (art. 41, c. 4, d.lgs. n. 33/2013)
				Accordi intercorsi con le strutture private accreditate	Annuale (art. 41, c. 4, d.lgs. n. 33/2013)
Interventi straordinari e di emergenza		Art. 42, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013	Interventi straordinari e di emergenza (da pubblicare in tabelle)	Provvedimenti adottati concernenti gli interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente, con l'indicazione espressa delle norme di legge eventualmente derogate e dei motivi della deroga, nonché con l'indicazione di eventuali atti amministrativi o giurisdizionali intervenuti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 42, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		Termini temporali eventualmente fissati per l'esercizio dei poteri di adozione dei provvedimenti straordinari	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Art. 42, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		Costo previsto degli interventi e costo effettivo sostenuto dall'amministrazione	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
Altri contenuti	**Prevenzione della Corruzione**	Art. 10, c. 8, lett. a), d.lgs. n. 33/2013	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e suoi allegati, le misure integrative di prevenzione della corruzione individuate ai sensi dell'articolo 1,comma 2-bis della legge n. 190 del 2012, (MOG 231)	Annuale
		Art. 1, c. 8, l. n. 190/2012, Art. 43, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	Tempestivo
			Regolamenti per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità	Regolamenti per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità (laddove adottati)	Tempestivo
		Art. 1, c. 14, l. n. 190/2012	Relazione del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	Relazione del responsabile della prevenzione della corruzione recante i risultati dell'attività svolta (entro il 15 dicembre di ogni anno)	Annuale (ex art. 1, c. 14, L. n. 190/2012)
		Art. 1, c. 3, l. n. 190/2012	Provvedimenti adottati dall'A.N.AC. ed atti di adeguamento a tali provvedimenti	Provvedimenti adottati dall'A.N.AC. ed atti di adeguamento a tali provvedimenti in materia di vigilanza e controllo nell'anticorruzione	Tempestivo

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
		Art. 18, c. 5, d.lgs. n. 39/2013	Atti di accertamento delle violazioni	Atti di accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 39/2013	Tempestivo
Altri contenuti	**Accesso civico**	Art. 5, c. 1, d.lgs. n. 33/2013 / Art. 2, c. 9-bis, l. 241/90	Accesso civico "semplice"concernente dati, documenti e informazioni soggetti a pubblicazione obbligatoria	Nome del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza cui è presentata la richiesta di accesso civico, nonchè modalità per l'esercizio di tale diritto, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale e nome del titolare del potere sostitutivo, attivabile nei casi di ritardo o mancata risposta, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale	Tempestivo
		Art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Accesso civico "generalizzato" concernente dati e documenti ulteriori	Nomi Uffici competenti cui è presentata la richiesta di accesso civico, nonchè modalità per l'esercizio di tale diritto, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale	Tempestivo
		Linee guida Anac FOIA (del. 1309/2016)	Registro degli accessi	Elenco delle richieste di accesso (atti, civico e generalizzato) con indicazione dell'oggetto e della data della richiesta nonché del relativo esito con la data della decisione	Semestrale
Altri contenuti	**Accessibilità e Catalogo dei dati, metadati e banche dati**	Art. 53, c. 1 bis, d.lgs. 82/2005 modificato dall'art. 43 del d.lgs. 179/16	Catalogo dei dati, metadati e delle banche dati	Catalogo dei dati, dei metadati definitivi e delle relative banche dati in possesso delle amministrazioni, da pubblicare anche tramite link al Repertorio nazionale dei dati territoriali (www.rndt.gov.it), al catalogo dei dati della PA e delle banche dati www.dati.gov.it e e http://basidati.agid.gov.it/catalogo gestiti da AGID	Tempestivo
		Art. 53, c. 1, bis, d.lgs. 82/2005	Regolamenti	Regolamenti che disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo dei dati, fatti salvi i dati presenti in Anagrafe tributaria	Annuale
		Art. 9, c. 7, d.l. n. 179/2012 convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221	Obiettivi di accessibilità (da pubblicare secondo le indicazioni contenute nella circolare dell'Agenzia per l'Italia digitale n. 1/2016 e s.m.i.)	Obiettivi di accessibilità dei soggetti disabili agli strumenti informatici per l'anno corrente (entro il 31 marzo di ogni anno) e lo stato di attuazione del "piano per l'utilizzo del telelavoro" nella propria organizzazione	Annuale (ex art. 9, c. 7, D.L. n. 179/2012)

ALLEGATO 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE *					
Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	**Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)**	**Riferimento normativo**	**Denominazione del singolo obbligo**	**Contenuti dell'obbligo**	**Aggiornamento**
Altri contenuti	**Dati ulteriori**	Art. 7-bis, c. 3, d.lgs. n. 33/2013 Art. 1, c. 9, lett. f), l. n. 190/2012	Dati ulteriori (NB: nel caso di pubblicazione di dati non previsti da norme di legge si deve procedere alla anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti, in virtù di quanto disposto dall'art. 4, c. 3, del d.lgs. n. 33/2013)	Dati, informazioni e documenti ulteriori che le pubbliche amministrazioni non hanno l'obbligo di pubblicare ai sensi della normativa vigente e che non sono riconducibili alle sottosezioni indicate	….

* I dati oggetto di pubblicazione obbligatoria solo modificati dal dlgs 97/2016 è opportuno rimangano pubblicati sui siti (es. dati dei dirigenti già pubblicati ai sensi dell'art. 15 del previgente testo del dlgs 33/2013)

- [N1] Ad esempio, un'autorità amministrativa indipendente non pubblica i dati sulla programmazione territoriale.
- [N2] Tra gli atti amministrativi generali si segnala anche il Manuale di gestione del protocollo informatico, dei flussi documentali e degli archivi, la cui pubblicazione sul sito istituzionale è espressamente prevista dall'art. 5 co. 3 del DPCM 3 dicembre 2013 Regole tecniche per il protocollo informatico ai sensi degli articoli 40-bis, 41, 47, 57-bis e 71, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005.
- [N3] Il SIOPE (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici) è la piattaforma realizzata sulla base di una convenzione tra la Ragioneria Generale dello Stato e la Banca d'Italia, sulla quale ogni Tesoriere dell'Ente, cioè chi cura materialmente le operazioni, riporta ogni giorno i pagamenti effettuati, con l'obiettivo di rendere disponibile un archivio di informazioni riguardante gli incassi e i pagamenti delle Amministrazioni pubbliche.
- [N4] Ciascun pagamento è associato ad uno specifico codice gestionale con il quale gli enti specificano la natura economica dell'operazione (es. spesa per retribuzione del personale o utenze telefoniche).
- [N5] I dati, nell'attuale versione di Soldi pubblici, sono aggiornati settimanalmente e aggregati sul mese precedente a quello in corso.
- [N6] Restano escluse, quindi, le uscite per movimentazioni di prestiti, per il personale e per partite di giro (pagamenti effettuati in conto di terzi). Non vengono ricomprese le spese per il personale in quanto espressamente escluse dall'ambito di applicazione della norma in questione e soggette, invece, agli artt. da 15 a 20 del d.lgs. 33/2013. L'interpretazione avanzata tiene conto dell'esigenza di semplificare la pubblicazione dei dati dei pagamenti, limitandola, in questa prima fase, alle tipologie di spesa a più alta necessità di monitoraggio, in quanto attinenti alle aree di rischio a rilevanza esterna: incarichi di consulenza, enti controllati, contratti pubblici di acquisizione di beni e di servizi.
- [N7] A titolo esemplificativo, all'interno della spesa per servizi gli oggetti specifici di spesa saranno le consulenze, utilizzo di beni di terzi, manutenzione ordinaria e riparazioni, ecc.; all'interno dei trasferimenti correnti gli oggetti specifici di spesa saranno i trasferimenti correnti a imprese controllate, ecc. Ai fini della produzione del predetto prospetto le amministrazioni pubbliche potranno fare riferimento al Piano dei conti integrato di cui al DPR 132/2013 utilizzando, quale dettaglio, il IV livello e un pari livello per le altre categorie di enti soggetti alla trasparenza per i quali la RGS non ha previsto un piano di conti integrato.
- [N8] Ai sensi del Com. ANAC 23/07/2019 si deve ritenere superato il presente allegato nella parte in cui reca le modalità attuative dell'abrogato precetto normativo, di cui all'art. 1, comma 505 della L. 28/12/2015, n. 208, relativo all'obbligo di pubblicazione del testo integrale dei contratti di acquisto di beni e servizi di importo unitario superiore a 1 milione di euro in esecuzione del Programma biennale e dei suoi aggiornamenti.

Legislazione Tecnica

Delib. ANAC 08/03/2017, n. 241

Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali» come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016.

G.U. 24/03/2017, n. 70

Il testo è da leggere in combinato con quello della Delib. ANAC 26/06/2019, n. 586, che ha superato la parziale sospensiva del presente provvedimento operata dalla Delib. ANAC 12/04/2017, n. 382 e dal Comunicato ANAC 07/03/2018, ed ha fornito ulteriori indicazioni applicative conseguenti alla Sentenza Corte Cost. 21/02/2019, n. 20..
Testo coordinato con le modifiche introdotte da:
- Delib. ANAC 14/06/2017, n. 641

PREMESSA

IL CONSIGLIO DELL'AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Visto il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»;

Vista la delibera ANAC n. 144 del 7 ottobre 2014 «Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni»;

Considerato che a fronte delle modifiche apportate dall'art. 13 del decreto legislativo 97/2016 all'art. 14 del decreto legislativo 33/2013 riguardante gli «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali», l'Autorità ha ritenuto di intervenire con apposite Linee guida con le quali fornire indicazioni e chiarimenti ai fini dell'applicazione della citata disposizione;

Vista la deliberazione del Consiglio dell'Autorità del 14 dicembre 2016 con cui è stato approvato in via preliminare lo schema di Linee guida e disposta la consultazione pubblica per il periodo 20 dicembre 2016 - 12 gennaio 2017 ai sensi del regolamento ANAC «Disciplina della partecipazione a procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione» (Gazzetta Ufficiale n. 92 del 21 aprile 2015);

Valutate le osservazioni e i contributi pervenuti;

Il Consiglio dell'Autorità nell'adunanza dell'8 marzo 2017 approva in via definitiva la delibera n. 241, Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del decreto legislativo 33/2013 «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali» come modificato dall'art. 13 del decreto legislativo 97/2016 e ne dispone la pubblicazione sul sito istituzionale dell'ANAC e sulla Gazzetta Ufficiale.

Le presenti Linee guida entrano in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

1. AMMINISTRAZIONI ED ENTI DESTINATARI DELLE LINEE GUIDA

N2

L'art. 14 del decreto legislativo 33/2013, come modificato dall'art. 13 del decreto legislativo 97/2016, disciplina gli obblighi di trasparenza riguardanti i titolari di

incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali nelle amministrazioni pubbliche.

Le disposizioni dell'art. 14 rivestono un particolare rilievo, tenuto conto dell'intento perseguito dal legislatore di rafforzare il regime di trasparenza. Risulta, infatti, ampliato in modo significativo il novero dei soggetti interessati, con l'evidente finalità di rendere conoscibili le informazioni specificate dalla norma con riferimento a tutte le figure che a vario titolo ricoprono ruoli di vertice cui sono attribuite competenze di indirizzo generale, politico-amministrativo o di gestione e di amministrazione attiva.

Alla luce della nuova configurazione degli obblighi concernenti i titolari di incarichi, le presenti Linee guida contengono indicazioni rivolte in particolare alle amministrazioni destinatarie delle disposizioni del decreto legislativo 33/2013, individuate all'art. 2-bis, comma 1: si tratta delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

In base all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001, le pubbliche amministrazioni sono «tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI».

Le presenti Linee guida costituiscono linee di indirizzo anche per gli ordini professionali, sia nazionali che territoriali, non ritenendosi sussistenti ragioni di incompatibilità delle disposizioni in argomento con l'organizzazione di tali soggetti [N2].

L'applicazione delle medesime disposizioni agli altri soggetti indicati nell'art. 2-bis, comma 2 del decreto legislativo 33/2013 ovvero enti pubblici economici, società in controllo pubblico, associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, sarà trattata in distinte Linee guida [N2].

2. AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE

N2

Per quanto concerne l'ambito soggettivo, inteso come riferito ai soggetti tenuti a comunicare i dati in questione da pubblicare, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 97/2016, l'art. 14 riguarda ora i titolari di incarichi politici, i titolari di

incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, i titolari di incarichi dirigenziali e i titolari di posizioni organizzative (cfr. §§ 2.1, 2.2, 2.3, 2.4).

Per i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo di amministrazioni diverse da quelle territoriali (Stato, Regioni, Enti locali) la scelta legislativa si pone in continuità con l'interpretazione fornita dall'Autorità nella delibera n. 144/2014, in cui si precisava che le misure di trasparenza previste nella precedente versione dell'art. 14 trovavano applicazione anche agli organi non espressione di rappresentanza politica ma che svolgono una funzione di indirizzo, proprio laddove non esiste una rappresentanza politica (cfr. § 2.2.).

In merito all'estensione degli obblighi di pubblicazione indicati al comma 1 dell'art. 14 ai titolari di incarichi dirigenziali, nell'Atto di segnalazione n. 1 del 2 marzo 2016 «Decreto legislativo di cui all'art. 7 della legge n. 124 del 2015, approvato dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016» l'Autorità ha già osservato che, in particolare, l'obbligo di rendere le dichiarazioni sulla situazione patrimoniale e reddituale da parte del dirigente, del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado avrebbe reso «più gravosi gli adempimenti in capo alle amministrazioni a fronte di un risultato, in termini di maggiore trasparenza, certamente trascurabile tenuto conto che viene anche previsto l'obbligo per ciascun dirigente di comunicare gli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica». Tuttavia, considerato che tale estensione è stata confermata nel testo definitivo del decreto legislativo 97/2016, ne consegue che, allo stato, i titolari di incarichi dirigenziali sono tenuti ad osservare tutti gli obblighi previsti dall'art. 14.

Tale disposizione va comunque valutata, ad avviso dell'Autorità, anche tenendo conto, specie per amministrazioni di piccole dimensioni, della norma che attribuisce ad ANAC il potere di precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, in una logica di semplificazione e di limitazione degli oneri a carico delle amministrazioni (art. 3, comma 1-ter, decreto legislativo 33/2013).

Nell'Allegato n. 1) alle presenti Linee guida sono individuati, a titolo meramente esemplificativo, i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali in alcune tipologie di amministrazioni pubbliche.

Per quanto riguarda i dati da pubblicare il decreto legislativo 97/2016 non ha introdotto alcuna modifica alle informazioni e alle dichiarazioni oggetto di pubblicazione ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera da a) ad f) cui si rinvia. Per i soli dirigenti, invece, è stato introdotto un ulteriore obbligo di pubblicazione riferito al dato sugli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica (art. 14, comma 1-ter).

2.1. Titolari di incarichi politici

N1

La disposizione di cui al comma 1 dell'art. 14 è prettamente rivolta ai titolari di incarichi politici, anche non di carattere elettivo, di Stato, Regioni e Enti locali tenuti a pubblicare i dati previsti dalle lettera da a) ad f) del medesimo comma. Risultano ora destinatari degli obblighi tutti i soggetti che partecipano, sia in via elettiva che di nomina, a organi politici di livello statale, regionale e locale.

L'attuale formulazione della norma consente di superare definitivamente i dubbi prospettati con riferimento al testo previgente circa l'applicabilità delle disposizioni ai titolari di incarichi politici non di carattere elettivo, come ad esempio gli assessori, ora chiaramente ricompresi nell'ambito di applicazione dell'art. 14.

Sono sicuramente organi politici: nei ministeri il ministro, il vice ministro, il sottosegretario di Stato; nelle regioni il presidente, il consiglio, la giunta; nelle città metropolitane il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano, la conferenza metropolitana; nelle province il presidente della provincia, il consiglio provinciale, l'assemblea dei sindaci; nei comuni il sindaco, il consiglio, la giunta; nelle unioni di comuni e comunità montane il presidente, il consiglio, la giunta; nei consorzi di enti locali il presidente, il consiglio di amministrazione, l'assemblea. I componenti di detti organi dunque sono tenuti a comunicare tempestivamente i dati per la pubblicazione nella sezione «Amministrazione trasparente» del sito istituzionale. Si precisa che, al fine di evitare oneri amministrativi, le province, quali enti di secondo livello, assolvono agli obblighi di pubblicazione dei dati dell'art. 14 relativi al Consiglio provinciale mediante collegamento che dalla sezione «Amministrazione trasparente» della provincia conduce ai siti istituzionali dei comuni dove detti dati sono pubblicati. In caso di mancata pubblicazione da parte dei comuni, le province si attivano autonomamente e segnalano ai comuni gli inadempienti riscontrati. Per i sindaci componenti il Consiglio provinciale, eletti nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, è richiesta la pubblicazione dei dati ex novo da parte della provincia.

Per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, in quanto componenti ex lege dell'Assemblea dei Sindaci, non sussiste l'obbligo di pubblicazione sul sito della Provincia dei dati reddituali e patrimoniali previsti dall'art. 14, comma 1, lettera f) del decreto legislativo 33/2013.

Non rileva, ai fini dell'attuazione degli obblighi cui i titolari di incarichi politici sono tenuti, che la carica sia attribuita a titolo gratuito come nel caso, ad esempio, delle città metropolitane e delle province. Stante il chiaro disposto normativo, la deroga contemplata nel comma 1-bis dell'art. 14 per gli incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo non può essere estesa anche agli incarichi espressione di rappresentanza politica.

Casi particolari

Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti

Con riferimento all'individuazione dei comuni cui si applica l'art. 14, comma 1, lettera f), l'Autorità nella delibera n. 144/2014 aveva ritenuto soggetti agli obblighi di pubblicazione della situazione reddituale e patrimoniale i componenti degli organi di

indirizzo politico nei soli comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Ciò in considerazione dell'espressa esclusione della pubblicazione di detti dati per comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, prevista dall'art. 1, comma 1, n. 5) della legge 5 luglio 1982, n. 441 richiamata dall'art. 14.

Occorre al riguardo evidenziare che, tra le modifiche introdotte dal decreto legislativo 97/2016, assume anche rilievo la disposizione dell'art. 3, comma 1-ter, del decreto legislativo 33/2013 che consente ad ANAC di semplificare l'attuazione del decreto trasparenza, tra l'altro, per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, come precisato dall'Autorità nell'approfondimento del PNA 2016 dedicato ai piccoli comuni (Delibera 831/2016).

Pertanto, alla luce delle osservazioni pervenute in sede di consultazione e in linea con gli obiettivi di semplificazione previsti dal legislatore, l'Autorità ritiene di mantenere ferma l'interpretazione già fornita con la delibera 144/2014. Quindi, nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, i titolari di incarichi politici, nonché i loro coniugi non separati e parenti entro il secondo grado non sono tenuti alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f) (dichiarazioni reddituali e patrimoniali). Resta, invece, fermo l'obbligo di pubblicare i dati e le informazioni di cui alle lettera da a) ad e) del medesimo art. 14, comma 1 anche in questi comuni.

Commissari straordinari

Gli enti territoriali sono tenuti a pubblicare i dati di cui all'art. 14 del decreto legislativo n. 33/2013 anche per i commissari straordinari ogniqualvolta il decreto di scioglimento attribuisca loro i poteri del sindaco e/o della giunta e del consiglio in quanto, pur preposti all'ordinaria amministrazione, detti commissari operano con le funzioni e i compiti dei titolari degli organi di indirizzo politico, sostituendosi ad essi nel governo dell'ente locale. Tenuto conto dello scopo della norma, volto a rendere trasparenti i dati di coloro che hanno responsabilità politica nella comunità territoriale, la medesima disposizione non è, invece, applicabile ai commissari ad acta nominati per il compimento di singoli atti.

Circoscrizioni di decentramento comunale

Le circoscrizioni di decentramento comunale di cui all'art. 17 del decreto legislativo 267/2000 sono tenute alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14 del decreto legislativo n. 33/2013. Nell'ambito delle circoscrizioni sono organi di indirizzo politico il presidente e i consiglieri di circoscrizione.

2.2 Titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo

Il comma 1-bis dell'art. 14 dispone che gli obblighi di cui al comma 1, lettera da a) ad f)

si applicano ai titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati. Il legislatore prevede, tuttavia, che tali obblighi non sussistono nei casi in cui detti incarichi o cariche siano attribuiti a titolo gratuito, ovvero senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza. L'esclusione costituisce un importante elemento di novità introdotto dal decreto legislativo 97/2016 e, si ripete, si riferisce esclusivamente a questa categoria di titolari di incarichi e non anche alle altre disciplinate dall'art. 14.

2.2.1 Individuazione dei titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo

A proposito dell'individuazione dei titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, la norma si pone, come anticipato, in continuità con l'interpretazione già fornita da ANAC nella delibera n. 144/2014. Richiamando l'art. 4 del decreto legislativo 165/2001 (rubricato «Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità») l'Autorità, infatti, aveva ritenuto applicabili gli obblighi di trasparenza disposti dall'art. 14 del decreto legislativo 33/2013 non solo ai componenti degli organi direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica ma anche ai componenti degli organi che, pur non espressione di rappresentanza politica, siano titolari di poteri di indirizzo generale con riferimento all'organizzazione e all'attività dell'amministrazione cui sono preposti. E' dunque a questa seconda categoria di organi che possono ricondursi gli incarichi e le cariche indicati al comma 1-bis dell'art. 14. L'interpretazione appare coerente con l'impostazione dell'art. 14 che, nella riformulazione introdotta dal decreto legislativo 97/2016, riserva ai titolari di incarichi espressione di rappresentanza politica una separata trattazione nel comma 1.

Le amministrazioni e gli enti di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 165/2001, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, pubblicano pertanto i dati riferiti ai titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo, intesi quali soggetti/organi che all'interno dell' amministrazione/ente pubblico, esprimono, attraverso atti di indirizzo e controllo, un indirizzo generale, che può essere qualificato come «indirizzo politico-amministrativo», sull'organizzazione e sull'attività dell'ente, essendo le competenze di amministrazione attiva e di gestione riservate ai dirigenti.

Vista l'eterogeneità di strutture organizzative cui la norma si riferisce, ogni ente è tenuto, anche attraverso un'analisi delle proprie norme istitutive, regolamentari e statutarie, a individuare i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo. Considerata la diversa possibile articolazione delle competenze all'interno delle differenti tipologie di enti, occorrerà considerare gli organi nei quali tendono a concentrarsi competenze, tra le quali, l'adozione di statuti e regolamenti interni, la definizione dell'ordinamento dei servizi, la dotazione organica, l'individuazione delle linee di indirizzo dell'ente, la determinazione dei programmi e degli obiettivi strategici pluriennali, l'emanazione di direttive di carattere generale relative all'attività dell'ente, l'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, l'approvazione dei piani annuali e pluriennali, l'adozione di criteri generali e di piani di attività e di investimento.

2.2.2 Svolgimento degli incarichi a titolo gratuito

Il legislatore ha operato una chiara distinzione tra incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo svolti a titolo gratuito e quelli remunerati. Lo svolgimento a titolo gratuito, infatti, esonera l'amministrazione o ente dalla pubblicazione di tutti i dati di cui al comma 1 dell'art. 14.

Per gratuità deve intendersi l'assenza della corresponsione di ogni forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza. Quest'ultimo, ove costituisca mero rimborso delle spese connesse all'espletamento dell'incarico, non fa venir meno la gratuità dell'incarico. Diversamente, qualora assuma un carattere indennitario, con conseguente assoggettamento anche agli oneri contributivi ed erariali, l'incarico deve considerarsi non gratuito (Cfr. Cons. St., Adunanza della Commissione speciale pubblico impiego del 4.5.2005).

La deroga è da intendersi applicabile esclusivamente nelle ipotesi in cui la gratuità sia prevista da disposizioni normative e statutarie che regolano l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni e degli enti o da deliberazione con carattere generale. Pertanto, non rileva un'eventuale rinuncia personale al compenso da parte del soggetto che riceve l'incarico o la carica. In ogni caso, anche per consentire la vigilanza dell'Autorità, è necessario che detti atti (disposizioni normative, statutarie, deliberazioni), siano pubblicati sul sito dell'amministrazione/ente, nella sezione «Amministrazione trasparente», sottosezione «Atti generali», a cui la sottosezione «Titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo» rinvia mediante apposito link.

Come risulta dalla norma, in caso di gratuità dell'incarico, nessuno dei dati previsti dall'art. 14, comma 1, lettera da a) ad f) deve essere pubblicato. In questo modo è stata eliminata qualsiasi misura di trasparenza sui componenti degli organi di indirizzo. L'Autorità auspica che in sede di correttivo del decreto legislativo 97/2016 si possa pervenire a una soluzione più meditata che consenta di rendere trasparenti almeno alcuni dei dati sopra menzionati, semmai escludendo la sola pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali di cui alla lettera f) dell'art. 14, comma 1.

Casi particolari

Gli ordini professionali

Per gli ordini professionali, sia nazionali che territoriali, si ritiene che le disposizioni previste dall'art. 14 non siano incompatibili con l'organizzazione e le funzioni di tali soggetti. Pertanto, sussiste l'obbligo di pubblicare i dati di cui all'art. 14, comma 1 relativamente agli incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati. Solo qualora tali incarichi o cariche siano svolti a titolo gratuito non sono applicabili le misure di trasparenza in argomento. Nell'ipotesi di gratuità, si evidenzia l'esigenza di pubblicare sul sito gli statuti o le deliberazione con carattere generale che dispongono in merito (cfr. § 2.2.2).

Gli enti in liquidazione e gli enti commissariati

Tenuto conto dello scopo della norma, nel caso di liquidazione di enti pubblici ovvero nel caso di commissariamento, i soggetti incaricati della liquidazione o i commissari straordinari, qualora svolgano le funzioni dei titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo, sono tenuti al rispetto degli obblighi di trasparenza di cui all'art. 14, salvo i casi di gratuità degli incarichi.

2.3 Titolari di incarichi dirigenziali

Il comma 1-bis dell'art. 14 estende gli obblighi di trasparenza di cui al comma 1, lettera da a) ad f) anche ai titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione.

L'obbligo è da intendersi riferito ai dirigenti con incarichi amministrativi di vertice, ai dirigenti interni e a quelli «esterni» all'amministrazione, compresi i titolari di incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione pur non muniti della qualifica di dirigente pubblico o comunque non dipendenti di pubbliche amministrazioni.

La disposizione è riferita anche ai dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali ma che svolgono funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento [N4].

Come già sopra evidenziato (cfr. § 2), l'Autorità ha espresso forti perplessità sulla disposizione in esame, specie per quel che concerne l'ostensione dei dati reddituali e patrimoniali, tenuto conto che ai dirigenti comunque si applica la norma che stabilisce la pubblicazione degli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica (art. 14, comma 1-ter).

L'Autorità, in ogni caso, ritiene che, con riguardo ai dirigenti, la pubblicazione dei dati e delle informazioni previste dall'art. 14 debba avvenire con opportuni adeguamenti. L'atto di nomina o di proclamazione è sostituito, ad esempio, dal provvedimento di incarico. I dirigenti, inoltre, non sono tenuti, ovviamente, a rendere le dichiarazioni concernenti le spese relative alla campagna elettorale. Per quanto concerne i compensi di qualsiasi natura legati all'assunzione dell'incarico, è opportuno che ne sia data pubblicazione con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili e di quelle legate alla valutazione di risultato.

Per i dirigenti in servizio presso un'amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ad esempio in posizione di comando, distacco o fuori ruolo, i dati previsti dall'art. 14 sono pubblicati dall'amministrazione in cui il dirigente presta servizio.

Casi particolari

Dirigenti nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti

N5

Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti i titolari di incarichi politici non sono tenuti alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f) (cfr. § 2.1.). Poiché con le modifiche apportate al decreto legislativo 33/2013 dal decreto legislativo 97/2016 si è introdotto un principio di tendenziale allineamento in tema di trasparenza tra organi politici e dirigenti, ragioni di parità di trattamento all'interno dello stesso ente fra titolari di incarichi politici e titolari di incarichi dirigenziali, nonché esigenze di semplificazione ai sensi dell'art. 3, comma 1-ter del decreto legislativo 33/2013, inducono l'Autorità a ritenere che, nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, anche per i dirigenti sono pubblicati i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera da a) ad e), ma non quelli previsti alla lettera f), ovvero le attestazioni patrimoniali e la dichiarazione dei redditi.

Gli uffici di diretta collaborazione

N3

Con riferimento a tali uffici l'Autorità ha ritenuto necessario svolgere uno specifico approfondimento. Occorre in primo luogo distinguere tra incarichi dirigenziali conferiti all'interno degli uffici e incarichi di capo/responsabile dell'ufficio.

Per i primi non vi sono dubbi sull'applicazione del regime di trasparenza introdotto per tutta la dirigenza amministrativa dall'art. 14, comma 1-bis.

Più incerta, invece, appare l'individuazione del regime applicabile ai secondi.

Va, infatti, innanzitutto chiarito che si tratta di incarichi ben diversi da quelli dirigenziali. Ciò in ossequio alla chiara distinzione che il decreto legislativo 165/2001 opera tra uffici di diretta collaborazione e dirigenza amministrativa.

Mentre alla dirigenza amministrativa spetta «l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo» (art. 4, comma 2), gli uffici di diretta collaborazione hanno «esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione» (art. 14, comma 2). Dalla distinzione sono tratte importanti conseguenze: da un lato gli uffici di diretta collaborazione, operando a supporto dell'organo di indirizzo dell'amministrazione, non possono intromettersi nella gestione riservata alla dirigenza, dall'altro i responsabili degli uffici, nominati sulla base di un forte rapporto fiduciario, sono soggetti allo spoils system alla scadenza della carica dell'organo di indirizzo, mentre i dirigenti sono sottratti (anche sulla base di una consolidata giurisprudenza costituzionale) a tale sistema di decadenza automatica.

Questa intrinseca estraneità alla dirigenza amministrativa non può quindi essere superata da una interpretazione estensiva della disposizione dell'art. 14, comma 1-bis, allorché applica il regime di trasparenza di cui al comma 1 agli «incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedura pubbliche di selezione».

Soprattutto la parte finale del periodo deve essere interpretata nel senso che il legislatore ha voluto comprendere nel regime di trasparenza tutti i dirigenti amministrati, ivi compresi quelli nominati come «dirigenti esterni» (in applicazione dell'art. 19, comma 6 del decreto legislativo 165/2001). Anche per questi si resta nel campo della dirigenza amministrativa.

La locuzione «a qualsiasi titolo conferiti» resta, quindi, applicabile alla dirigenza amministrativa, non a incarichi di natura non dirigenziale.

Dalla lettura della nuova disciplina dell'art. 14 deriva una chiara esclusione per i responsabili degli uffici di diretta collaborazione dal regime introdotto per la dirigenza amministrativa. Così come si rivela non pienamente applicabile a essi il regime di trasparenza degli organi di indirizzo. I responsabili degli uffici di diretta collaborazione, pur operando a stretto supporto degli organi di indirizzo, non possono esser con essi confusi, dal momento che sono questi ultimi a rispondere direttamente degli atti (di indirizzo) che la legge attribuisce alla loro competenza.

D'altra parte appare impossibile concludere nel senso che i responsabili di tali uffici, comunque molto rilevanti nel processo decisionale delle pubbliche amministrazioni (sia sul versante del supporto nella definizione degli atti di indirizzo, sia sul versante del «raccordo» con l'amministrazione), siano del tutto sottratti a qualsivoglia regime di trasparenza. Si ritiene, pertanto, che a tali soggetti sia applicabile il regime di trasparenza di cui alle lettera da a) ad e) del comma 1 dell'art. 14, dal momento che il più restrittivo regime che comprende anche la pubblicità di cui alla lettera f) risulta escluso.

Dirigenti scolastici

N7

In considerazione delle particolarità delle istituzioni scolastiche, del ridotto grado di esposizione al rischio corruttivo, delle attività da esse svolte, l'Autorità, come anticipato nel PNA 2016 (Delibera n. 831/2016), ritiene opportuno prevedere un adeguamento degli obblighi di trasparenza di cui all'art. 14, in attuazione di quanto previsto all'art. 3, comma 1 ter. Anche le osservazioni ricevute nel corso della consultazione hanno evidenziato la peculiarità della natura e delle funzioni svolte nonché le ridotte dimensioni che caratterizzano le istituzioni scolastiche e che le distinguono dalle altre amministrazioni pubbliche ricomprese nell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001.

Pertanto, in un'ottica di semplificazione, per i dirigenti scolastici le misure di trasparenza di cui all'art. 14 si intendono assolte con la pubblicazione dei dati indicati al comma 1, lettera da a) ad e), con esclusione dei dati di cui alla lettera f).

La dirigenza sanitaria

N8

Per gli obblighi di pubblicazione da applicarsi ai dirigenti del servizio sanitario nazionale occorre avere riguardo alle diposizioni contenute nell'art. 41 del decreto legislativo 33/2013 («Trasparenza del servizio sanitario nazionale»). In particolare, per l'individuazione dei soggetti destinatari degli obblighi, si precisa che con la locuzione «dirigenza sanitaria» introdotta nel comma 3 di detto articolo, devono intendersi i dirigenti del SSN, sia del ruolo sanitario che di altri ruoli, che ricoprono esclusivamente le posizioni specificate al comma 2, dell'art. 41, ovvero direttore generale, direttore sanitario, direttore amministrativo, responsabili di dipartimento e di strutture semplici e complesse.

Per la dirigenza, come sopra individuata, il comma 3 rinvia all'art. 15 dedicato agli «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza»

Si ritiene che tale rinvio sia un probabile refuso dovuto a un difetto evidente di coordinamento delle disposizioni. Con la modifica apportata dal decreto legislativo 97/2016 all'art. 15 è stato ridefinito, infatti, l'ambito soggettivo di applicazione della norma espungendo dalla disposizione il riferimento proprio agli incarichi dirigenziali, ora disciplinati esclusivamente dall'art. 14. Ciò è evidente dalla medesima rubrica dell'art. 15 che fa riferimento unicamente agli incarichi di collaborazione o consulenza, e non più ai dirigenti, come nella precedente formulazione. Le misure di trasparenza disciplinate all'art. 15, ora vigente, sono dunque rivolte a tipologie di incarichi del tutto diverse da quelle specificate all'art. 41, comma 2, del decreto legislativo 33/2013.

Un'interpretazione letterale dell'art. 41, comma 3, comporterebbe, nell'attuale assetto normativo della trasparenza, ingiustificate disparità di trattamento tra la dirigenza del SSN, come definita dall'art. 41, comma 2, che si troverebbe assoggettata agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 15 del decreto legislativo 33/2013, e gli altri dirigenti pubblici tenuti, invece, agli obblighi più penetranti previsti dall'art. 14.

Pertanto, alla luce di quanto sopra, secondo una lettura coerente e costituzionalmente orientata delle norme citate, già prospettata nel PNA 2016 (Delibera 831/2016), al fine di evitare trattamenti diversi fra comparti, il direttore generale, il direttore sanitario, il direttore amministrativo, il responsabile di dipartimento e di strutture semplici e complesse sono tenuti ad assolvere agli obblighi di trasparenza disposti dall'art. 14.

In considerazione dell'enumerazione dei soggetti tenuti agli obblighi di pubblicazione e della peculiarità della dirigenza sanitaria nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, sono da ritenersi esclusi dagli obblighi di trasparenza previsti all'art. 14 i dirigenti del SSN, a qualunque ruolo appartengano, che non rivestono le posizioni indicate all'art. 41, comma 2.

Si ritiene, inoltre, opportuno fornire un ulteriore chiarimento in merito alla formulazione dell'art. 41, comma 3, che oltre al rinvio all'art. 15 come sopra evidenziato, ha

mantenuto il riferimento alle trasparenza delle prestazioni svolte in regime intramurario da considerare nell'ambito delle informazioni relative alle attività professionali, di cui all'art. 15, comma 1, lettera c). Tenuto conto delle finalità di trasparenza perseguite dal legislatore anche nel settore sanitario, una lettura delle norme coerente con l'interpretazione sopra riportata in merito al difetto di coordinamento, consente ragionevolmente di ritenere che sia da valutare, ai fini della pubblicazione dei compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica previsti all'art. 14, comma 1, lettera c), l'attività professionale intramoenia dei soli dirigenti individuati all'art. 41, comma 2, del decreto legislativo 33/2013.

2.4 Titolari di posizioni organizzative

N6

Il comma 1-quinquies dell'art. 14 estende l'obbligo di pubblicazione dei dati, delle informazioni e delle dichiarazioni di cui al comma 1, lettera da a) ad f) anche ai titolari di posizioni organizzative.

In particolare sono sottoposti a tale obbligo i soggetti cui sono affidate deleghe ai sensi dell'art. 17, comma 1-bis, del decreto legislativo 165/2001, ovvero i dipendenti che ricoprono le posizioni funzionali più elevate cui i dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, delegano per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze proprie della funzione dirigenziale.

Inoltre, nelle Agenzie fiscali sono sottoposti all'obbligo sopra indicato i funzionari di cui all'articolo 4-bis, comma 2, del decreto-legge 78/2015 ai quali i dirigenti, per esigenze di funzionalità operativa, delegano le funzioni relative agli uffici di cui hanno assunto la direzione interinale e i connessi poteri di adozione di atti.

Si precisa che i medesimi obblighi di trasparenza si applicano in ogni altro caso in cui sono svolte funzioni dirigenziali attribuite con provvedimento formale. Si consideri in tal senso, ad esempio, l'ipotesi prevista dall'art. 109, comma 2 del decreto legislativo 267/2000 laddove dispone che, nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale, le funzioni dirigenziali possano essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi.

Diversa disciplina è prevista al comma 1-quinquies dell'art. 14 per gli altri titolari di posizione organizzativa di livello non dirigenziale tenuti al solo obbligo di pubblicare il curriculum vitae.

Casi particolari

Titolari di posizioni organizzative nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti

In relazione a quanto già indicato per i titolari di incarichi politici e per i dirigenti, nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti (cfr. §§ 2.1. e 2.3), per i titolari di

posizioni organizzative con funzioni dirigenziali sono pubblicati i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera da a) ad e), ma non quelli previsti alla lettera f), ovvero le attestazioni patrimoniali e le dichiarazione dei redditi.

3. OBBLIGO DI COMUNICAZIONE PER I DIRIGENTI

All'art. 14, comma 1-ter, è stata introdotta un'ulteriore rilevante misura di trasparenza riguardante tutti i dirigenti. Questi ultimi, come espressamente previsto dalla norma, sono tenuti a comunicare all'amministrazione presso cui prestano servizio l'importo complessivo degli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica. A tale obbligo corrisponde quello dell'amministrazione di pubblicare sul proprio sito istituzionale detto dato.

La finalità della disposizione, laddove rinvia esplicitamente all'art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, sembra quella di consentire e agevolare il controllo del rispetto della normativa vigente concernente il limite massimo delle retribuzioni fissato per i dipendenti pubblici, mediante la tempestiva disponibilità e conoscibilità del dato aggregato, a differenza degli elementi informativi elencati al comma 1, lettera c), d) ed e), che richiedono ciascuno una specifica evidenza. Al riguardo si rinvia alla circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 3 del 2014.

In merito a cosa debba intendersi per «emolumenti complessivi», il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2012 e le circolari del Dipartimento della funzione pubblica, n. 8/2012 e n. 3/2014 riguardanti, tra l'altro, l'applicazione dell'art. 23-ter del decreto-legge n. 201/2011, hanno fornito alcune indicazioni chiarendo che «sono rilevanti gli emolumenti percepiti nell'ambito di rapporti di lavoro subordinato o autonomo e, quindi, gli stipendi e le altre voci di trattamento fondamentale, le indennità e le voci accessorie, nonché le eventuali remunerazioni per consulenze, incarichi aggiuntivi conferiti dalle amministrazioni pubbliche, anche diverse da quelle di appartenenza».

Anche l'INPS ha ribadito che ai fini del calcolo dell'importo complessivo degli emolumenti devono essere computate le somme comunque erogate all'interessato, nell'ambito di rapporti di lavoro subordinato o autonomo, a carico di una o più amministrazioni, ovvero di società partecipate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni (cfr. circolare n. 153 del 24 agosto 2015).

Alla luce di quanto sopra, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo in questione, per quanto concerne il contenuto degli «emolumenti complessivi» l'Autorità non può che rinviare alle dette determinazioni governative e ad altre che potrebbero intervenire. Attualmente, in base ad esse vanno ricompresi: gli stipendi e le altre voci di trattamento fondamentale, le indennità e le voci accessorie, nonché le eventuali remunerazioni per consulenze, incarichi aggiuntivi conferiti dalle amministrazioni pubbliche, anche diverse da quelle di appartenenza e dalle società partecipate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni (anche diverse da quelle di appartenenza).

Inoltre, sempre come emerge nelle circolari del Dipartimento della funzione pubblica sopra richiamate, e in particolare nella circolare n. 3/2014, per i trattamenti economici, per collaborazioni autonome e per incarichi, rileva il criterio di competenza. La retribuzione di risultato per il personale dirigenziale e altri analoghi emolumenti, la cui corresponsione è subordinata alla verifica successiva del raggiungimento degli obiettivi assegnati nell'anno precedente, seguono invece il criterio della cassa.

L'obbligo informativo descritto all'art. 14, comma 1-ter assume ancor più rilievo ove si consideri la specifica norma sanzionatoria inserita all'art. 47, comma 1-bis ai sensi della quale il dirigente che omette di comunicare i dati e il responsabile della mancata pubblicazione dei dati relativi agli emolumenti complessivi sono destinatari delle medesime sanzioni amministrative pecuniarie previste al comma 1 dell'art. 47.

Tali dati vanno inseriti nella sezione «Amministrazione trasparente», sottosezione di primo livello «Personale», sottosezioni di secondo livello «Incarichi amministrativi di vertici» e «Dirigenti» da aggiornare annualmente entro un termine ragionevole rispetto a quello della comunicazione dei dati- fissato al 30 novembre dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23.3.2012- e comunque non oltre il 30 marzo.

4. OBBLIGHI DI TRASPARENZA DEI SOGGETTI CESSATI DALL'INCARICO

Ai sensi dell'art. 4 della legge 441/1982, espressamente richiamato dall'art. 14, comma 1, lettera f), entro tre mesi successivi alla cessazione dell'incarico, tutti i soggetti destinatari dell'art. 14 sono tenuti a depositare una dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute dopo l'ultima attestazione, secondo lo schema allegato alle presenti Linee guida (Allegato n. 2). La Parte I di detta dichiarazione è pubblicata tempestivamente sul sito dell'amministrazione. Sono invece rimosse dal sito, ai sensi dell'art. 14, comma 2, la prima dichiarazione patrimoniale e le successive variazioni rese da parte dell'interessato nel corso dell'incarico.

I soggetti cessati dall'incarico depositano, altresì, ai sensi del citato art. 4, ai fini della pubblicazione, copia della dichiarazione annuale relativa ai redditi delle persone fisiche entro un mese successivo alla scadenza del relativo termine. In attuazione di tale disposizione, il soggetto cessato trasmette all'amministrazione copia della dichiarazione riferita ai redditi dell'anno di cessazione, se quest'ultima è avvenuta nel secondo semestre dello stesso anno (es. nel caso di cessazione a luglio 2017 è depositata sia la dichiarazione relativa ai redditi 2016, da presentarsi nel 2017, sia la dichiarazione relativa ai redditi 2017 da presentarsi nel 2018). Diversamente, se la cessazione è intervenuta nel primo semestre dell'anno, (es. febbraio 2017), è depositata ai fini della pubblicazione, la copia della dichiarazione relativa ai redditi 2016, da presentarsi nel 2017.

Ad eccezione delle informazioni concernenti la situazione patrimoniale, come sopra chiarito, si evidenzia che i dati di cui all'art. 14, comma 1 del decreto legislativo n. 33/2013, sono pubblicati per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico, unitamente alla dichiarazione della variazione patrimoniale e alla dichiarazione dei redditi rese successivamente alla cessazione, come sopra specificato. Decorsi detti termini, i dati e i documenti sono accessibili ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 33/2013, ovvero mediante istanza di accesso civico generalizzato.

Le dichiarazioni patrimoniali e reddituali rese dal coniuge non separato e dai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi abbiano acconsentito alla pubblicazione, rimangono pubblicate solo fino alla cessazione dell'incarico e possono essere anche esse oggetto di istanza di accesso civico generalizzato.

Si precisa che con riguardo ai dirigenti sono da considerarsi cessati tutti i dirigenti che, a vario titolo, sono cessati dal rapporto di lavoro, ad esempio per collocamento in quiescenza, ovvero i soggetti anche esterni all'amministrazione, cui la stessa abbia conferito un incarico a termine, alla cessazione dell'incarico stesso.

5. SANZIONI PER LE VIOLAZIONI DEGLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA PREVISTI DALL'ART. 14

Il decreto legislativo 33/2013 prevede uno specifico regime sanzionatorio per la violazione degli obblighi di trasparenza di cui all'art. 14. Si tratta di sanzioni che possono essere irrogate nei confronti dei soggetti che non comunicano alcuni dati (art. 47, comma 1) e anche nei confronti dei responsabili della pubblicazione qualora venga omessa la pubblicazione dei dati di cui al comma 1-ter dell'art. 14 (art. 47, comma 1-bis).

In particolare, l'art. 47, comma 1, nel rinviare all'art. 14, dispone una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro e prevede che il relativo provvedimento venga pubblicato sul sito internet dell'amministrazione o organismo interessato. Tale sanzione è irrogata nei confronti dei soggetti tenuti a osservare le misure di trasparenza dell'art. 14, anche alla luce delle indicazioni fornite nelle presenti Linee guida, qualora responsabili della mancata o incompleta comunicazione dei dati e delle informazioni. Si tratta dei titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale regionale e locale; dei titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito; dei titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione; dei titolari di posizioni organizzative con deleghe o funzioni dirigenziali. Nessuna sanzione è applicabile invece nei confronti del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, stante la subordinazione prevista dal legislatore per la diffusione dei relativi dati a un espresso consenso da parte dei medesimi.

L'inadempimento sanzionato riguarda la mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati, «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» (art. 47, comma 1).

Si precisa che per informazioni concernenti la «situazione patrimoniale complessiva» si intendono, oltre alla dichiarazione dei redditi, le dichiarazioni concernenti i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, la titolarità di imprese, azioni di società, quote di partecipazione a società. La titolarità di imprese, ancorché non indicata nell'art. 2, n. 1) della legge 441/1982, deve ritenersi ricompresa nella dichiarazione da rendere in virtù di quanto previsto all'art. 47, comma 1 del decreto legislativo 33/2013 che ne sanziona la mancata o incompleta comunicazione. Come l'Autorità ha già avuto modo di precisare sono invece esclusi dalla dichiarazione i titoli obbligazionari, i titoli di Stato, o altre utilità finanziarie detenute anche tramite fondi di investimento, sicav o intestazioni fiduciarie.

In base a quanto previsto dall'art. 14, comma 1, lettera f), che rinvia anche alla disciplina della legge 441/1982 sulla comunicazione delle variazioni patrimoniali da parte del titolare dell'incarico, la sanzione è applicabile anche in caso di omessa comunicazione di dette variazioni e della omessa trasmissione annuale della dichiarazione dei redditi.

Il nuovo comma 1-bis dell'art. 47, introdotto dal decreto legislativo 97/2016, dispone l'applicazione della medesima sanzione amministrativa pecuniaria anche nei confronti del dirigente che non effettua la comunicazione dovuta ai sensi dell'art. 14, comma 1-ter relativa agli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, nonché nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei predetti dati.

Alla luce di quanto sopra, assume particolare rilievo chiarire all'interno della sezione dedicata alla trasparenza nei PTPCT quali sono i dirigenti/soggetti responsabili della pubblicazione dei dati in questione e indicare un termine congruo per la comunicazione dei dati, tenuto conto delle scadenze fissate per la pubblicazione o per l'aggiornamento, secondo quanto previsto dalle norme o dallo stesso PTPCT, per ogni singolo dato.

Nel caso di violazione degli obblighi sanzionati ai sensi dell'art. 47 del decreto legislativo 33/2013 si rinvia, per gli aspetti procedurali, al «regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'art. 47 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97» adottato dall'Autorità in data 16.11.2016 quale soggetto competente all'irrogazione delle sanzioni, ai sensi dell'art. 47, comma 3.

6. DECORRENZA E ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

In via generale, si rammenta che le amministrazioni, con riguardo ai titolari di incarichi tenuti ad osservare le misure di trasparenza dell'art. 14, pubblicano i dati indicati al comma 1, entro tre mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento dell'incarico (art. 14, comma 2), ivi incluse le dichiarazioni reddituali disponibili entro il suddetto termine, e, annualmente, entro un mese dalla scadenza del termine utile per la presentazione della stessa dichiarazione (art. 14, comma 2 e art. 3, legge 441/1982).

Con riguardo alla disposizione transitoria contenuta nel comma 1 dell'art. 42 del decreto legislativo 97/2016, secondo cui gli adeguamenti alla nuova disciplina avvengono entro sei mesi dalla data di entrata in vigore, ovvero il 23 dicembre 2016, l'Autorità ritiene opportuno fornire le seguenti precisazioni con riferimento all'applicazione dell'art. 14.

Come visto sopra, la norma ha ora un ambito soggettivo di applicazione molto più vasto di prima. Per alcune categorie di soggetti gli obblighi di pubblicazione sono rimasti immutati. Si considerino i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo, già ricompresi nell'ambito di applicazione dell'art. 14 ai sensi del testo previgente e alla luce della linea interpretativa dell'Autorità contenuta nella delibera n. 144/2014.

Per questi soggetti, quindi, è ragionevole che la pubblicazione continui a essere effettuata secondo le scadenze già previste in precedenza. Gli adeguamenti in questi casi riguardano i titolari di incarichi di amministrazione, di direzione o di governo che svolgono le funzioni a titolo gratuito. Per tali soggetti, dal 23 dicembre 2016, non è più richiesta la pubblicazione dei dati in questione.

Altri soggetti e altre amministrazioni/enti, invece, sono ora per la prima volta tenuti all'ostensione dei dati ai sensi del novellato art. 14. Si tratta, come già evidenziato, dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative con deleghe o funzioni dirigenziali. La norma si riferisce, come visto sopra, sia ai titolari in carica che a quelli cessati.

In assenza di una chiara indicazione normativa, in questa prima fase di attuazione, ad avviso dell'Autorità, è necessario, da una parte, fornire indicazioni certe ed uniformi sulla individuazione dei soggetti su cui grava l'obbligo di comunicazione, al fine di evitare disparità di trattamento nell'applicazione della norma, valutate anche le conseguenze sanzionatorie che il mancato assolvimento dell'obbligo comporta; dall'altra, agevolare le amministrazioni negli oneri di pubblicazione in questione vista l'applicazione massiva e l'impatto organizzativo ad essi connesso.

A questo fine, si precisa che per i soggetti per i quali la norma si applica per la prima volta si terrà conto di quelli in carica al, o cessati dal, 1° gennaio 2017. Considerato che il decreto legislativo 97/2016 è entrato in vigore il 23 giugno 2016, per tali soggetti sono pubblicati tutti i dati di cui all'art. 14 entro il 30 aprile 2017, ivi compresa la prima dichiarazione dei redditi disponibile a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 97/2016, ovvero quella dell'anno 2016 relativa ai redditi 2015.

Si fa presente che negli anni che seguono la prima presentazione delle dichiarazioni previste dall'art. 14, comma 1, lettera f) i soggetti tenuti a tale obbligo forniscono annualmente copia della dichiarazione dei redditi e una dichiarazione riguardante le variazioni patrimoniali intervenute rispetto alla situazione dichiarata nell'anno

precedente (art. 3, legge 441/1982). Per agevolare l'attività di vigilanza dell'Autorità, entrambe le dichiarazioni devono necessariamente risultare pubblicate per tutti non oltre il 31 dicembre di ogni anno.

L'obbligo della presentazione delle dichiarazioni e delle attestazioni riguardanti la situazione patrimoniale e reddituale del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi acconsentano, è posto in capo ai titolari di incarichi o cariche destinatari degli obblighi dell'art. 14. Questi ultimi dichiarano, altresì, i casi di mancato consenso del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, di cui l'amministrazione deve dare evidenza sul proprio sito istituzionale.

Nel caso in cui i titolari di incarico dichiarino il mancato consenso alla pubblicazione delle attestazioni e delle dichiarazioni di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), del decreto legislativo n. 33/2013, del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, sussiste, ai fini della pubblicazione, l'obbligo di indicare il legame di parentela con il titolare dell'incarico, ma non quello di identificazione personale del coniuge e dei parenti. Sono considerati parenti entro il secondo grado i nonni, i genitori, i figli, i nipoti in linea retta (figli dei figli), i fratelli e le sorelle.

La dichiarazione dei redditi è trasmessa da parte del soggetto tenuto alla comunicazione dei dati previo oscuramento dei dati personali non pertinenti o sensibili.

In ragione dell'estensione introdotta dal decreto legislativo 97/2016 della misura di trasparenza in questione ad un elevato numero di soggetti e del conseguente impatto organizzativo che l'attuazione della stessa comporta, l'obbligo può ritenersi assolto anche con la pubblicazione del quadro riepilogativo della dichiarazione dei redditi. Tale modalità semplificata tiene conto delle proposte formulate in sede di consultazione pubblica e risulta anche coerente con l'art. 9 della legge 441/1982 che si riferisce a tale quadro riepilogativo ai fini della conoscibilità dei dati reddituali.

Al fine di facilitare la comunicazione e la pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, in allegato sono resi disponibili, pur non essendo vincolanti, modelli di dichiarazione, per i soggetti titolari di carica o di incarico, della situazione patrimoniale e della variazione della situazione patrimoniale (Allegati n. 3 e n. 4). È reso altresì disponibile, come sopra anticipato (cfr.§ 4), un modello per la comunicazione e pubblicazione dei dati dei soggetti cessati dalla carica o dall'incarico (Allegato n. 2).

7. DISPOSIZIONI FINALI

Le presenti Linee guida sostituiscono integralmente la delibera numero 144 del 7 ottobre 2014 «Obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni» ed entrano in vigore il giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

ALLEGATO 1 - ELENCAZIONE ESEMPLIFICATIVA DEI TITOLARI DI INCARICHI POLITICI, DI AMMINISTRAZIONE, DI DIREZIONE O DI GOVERNO E I TITOLARI DI INCARICHI DIRIGENZIALI

Parte di provvedimento in formato grafico

Allegato n. 1)

Elencazione <u>esemplificativa</u> dei: a) titolari di incarichi politici; b) titolari di incarichi di amministrazione, di direzione o di governo; c) titolari di incarichi dirigenziali

	a) *Art. 14, co. 1*	**b)** *Art. 14, co. 1-bis*	**c)** *Art. 14, co.1-bis* *Art. 14, co. 1-ter* *Art. 14, co. 1-quinquies (primo periodo)*
COMPARTO	**TITOLARI INCARICHI POLITICI**	**TITOLARI DI INCARICO O CARICA DI AMMINISTRAZIONE, DI DIREZIONE E DI GOVERNO** **(non applicabile agli incarichi attribuiti a titolo gratuito)**	**TITOLARI DI INCARICO DIRIGENZIALE A QUALSIASI TITOLO CONFERITO** **TITOLARI DI POSIZIONI ORGANIZZATIVE CON FUNZIONI DIRIGENZIALI (laddove previste)**
Ministeri	Ministro Vice ministro Sottosegretari	—	Segretario generale Direttore di Dipartimento Direttori generali Dirigenti (di prima e di seconda fascia) Posizioni organizzative titolari di funzioni dirigenziali
Regioni	Presidente Giunta Consiglio	—	Dirigenza apicale Dirigenti Posizioni organizzative titolari di funzioni dirigenziali
Città metropolitane	Sindaco Consiglio Conferenza metropolitana	—	Dirigenza apicale Dirigenti Posizioni organizzative titolari di funzioni dirigenziali
Province	Presidente Consiglio Assemblea dei sindaci	—	Segretario provinciale Dirigenza apicale Dirigenti Posizioni organizzative titolari di funzioni dirigenziali
Comuni	Sindaco Giunta Consiglio	—	Segretario comunale Dirigenza apicale Dirigenti Posizioni organizzative titolari di funzioni dirigenziali
Unioni di comuni e comunità montane	Presidente Giunta Consiglio	—	Segretario comunale Dirigenza apicale Dirigenti Posizioni organizzative titolari di funzioni dirigenziali

Consorzi di Enti locali	Presidente Consiglio di amministrazione Assemblea	–	Dirigenza apicale Dirigenti Posizioni organizzative titolari di funzioni dirigenziali
Agenzie dell'Entrate	–	Comitato di gestione	Direttore generale Dirigenza apicale Dirigenti Funzionari con deleghe conferite ai sensi dell'art. 4-bis, co. 2, d.l. 78/2015 Posizioni organizzative titolari di funzioni dirigenziali
Agenzia delle dogane e dei monopoli	–	Comitato di gestione	Direttore generale Dirigenza apicale Dirigenti Funzionari con deleghe conferite ai sensi dell'art. 4-bis, co. 2, d.l. 78/2015 Posizioni organizzative titolari di funzioni dirigenziali
Autorità indipendenti	–	Consiglio/Commissione/Collegio comunque denominato	Dirigenza apicale Dirigenti
Autorità di Sistema Portuale	–	Presidente Comitato di gestione	Dirigenza apicale Dirigenti Posizioni organizzative titolari di funzioni dirigenziali
Aziende ed enti del SSN	–	–	Direttore generale Direttore sanitario Direttore amministrativo Responsabile di dipartimento Responsabile di struttura semplice Responsabile di struttura complessa
Camere di Commercio	–	Presidente Consiglio Giunta	Dirigenza apicale Dirigenti Posizioni organizzative titolari di funzioni dirigenziali
Enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali	–	Presidente Consiglio di amministrazione, salvo altri organi individuati negli statuti come ad es: INPS - Consiglio di indirizzo e vigilanza ISTAT- Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica	Dirigenza apicale Dirigenti Posizioni organizzative titolari di funzioni dirigenziali

Università statali	–	Rettore Consiglio di amministrazione Senato accademico (se dotato di poteri di indirizzo in base allo statuto)	Dirigenti apicali Dirigenti Posizioni organizzative titolari di funzioni dirigenziali
Istituzioni scolastiche	–	Consiglio di istituto	Dirigente scolastico

ALLEGATO 2 - MODELLO PER LA COMUNICAZIONE E PUBBLICAZIONE DEI DATI DELLA VARIAZIONE PATRIMONIALE DEI TITOLARI DI INCARICHI POLITICI, DI AMMINISTRAZIONE, DI DIREZIONE O DI GOVERNO E DEI TITOLARI DI INCARICHI DIRIGENZIALI CESSATI DALLA CARICA O DALL'INCARICO

Parte di provvedimento in formato grafico

Allegato n. 2)

Per i soggetti cessati dalla carica o dall'incarico

PARTE I
DA PUBBLICARE

Modello di attestazione di variazione patrimoniale rispetto all'ultima attestazione dei titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e dei titolari di incarichi dirigenziali CESSATI dalla carica o dall'incarico- art. 14 d.lgs. 33/2013

Il sottoscritto……(NOME) ……..(COGNOME) cessato dall'incarico di

……il …….. dichiara che:

□ NON sono intervenute variazioni della situazione patrimoniale rispetto all'ultima dichiarazione di variazione patrimoniale resa in data ……

□ SONO intervenute le variazioni della situazione patrimoniale in aumento o diminuzione rispetto all'ultima dichiarazione di variazione patrimoniale resa in data ……

Sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero.

Data

Firma del dichiarante

PARTE II
DA DEPOSITARE PRESSO L'AMMINISTRAZIONE

I				
BENI IMMOBILI (TERRENI E FABBRICATI)				
+/-	Natura del diritto (a)	Tipologia (indicare se fabbricato o terreno)	Quota di titolarità %	Italia/Estero

a) Specificare se trattasi di proprietà, comproprietà, superficie, enfiteusi, usufrutto, uso, abitazione

II			
BENI MOBILI ISCRITTI IN PUBBLICI REGISTRI			
+/-	Tipologia – Indicare se Autovetture, aeromobile, imbarcazione da diporto	CV fiscali	Anno di immatricolazione

III				
AZIONI E QUOTE DI PARTECIPAZIONE IN SOCIETA'				
+/-	Denominazione della società (anche estera)	Tipologia (indicare se si posseggono quote o azioni)	n. di azioni	n. di quote

IV		
ESERCIZIO DI FUNZIONI DI AMMINISTRATORE O DI SINDACO DI SOCIETÀ		
+/-	Denominazione della società (anche estera)	Natura dell'incarico

V		
TITOLARITA' DI IMPRESE		
+/-	Denominazione dell'impresa	Qualifica

Sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero**.**

Data

Firma del dichiarante

ALLEGATO 3 - MODELLO DI DICHIARAZIONE DELLA SITUAZIONE PATRIMONIALE DEI TITOLARI DI INCARICHI POLITICI, DI AMMINISTRAZIONE, DI DIREZIONE O DI GOVERNO E DEI TITOLARI DI INCARICHI DIRIGENZIALI

Parte di provvedimento in formato grafico

Allegato n. 3)

Modello di dichiarazione della situazione patrimoniale dei titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e dei titolari di incarichi dirigenziali- art. 14 d.lgs. 33/2013

I	
NOME	**COGNOME**

Dichiara di possedere quanto segue

II			
BENI IMMOBILI (TERRENI E FABBRICATI)			
Natura del diritto (a)	Tipologia (indicare se fabbricato o terreno)	Quota di titolarità %	Italia/Estero

a) Specificare se trattasi di proprietà, comproprietà, superficie, enfiteusi, usufrutto, uso, abitazione

III		
BENI MOBILI ISCRITTI IN PUBBLICI REGISTRI		
Tipologia – Indicare se Autovetture, aeromobile, imbarcazione da diporto	CV fiscali	Anno di immatricolazione

IV			
AZIONI E QUOTE DI PARTECIPAZIONE IN SOCIETA'			
Denominazione della società (anche estera)	Tipologia (indicare se si posseggono quote o azioni)	n. di azioni	n. di quote

V	
ESERCIZIO DI FUNZIONI DI AMMINISTRATORE O DI SINDACO DI SOCIETÀ	
Denominazione della società (anche estera)	Natura dell'incarico

VI	
TITOLARITA' DI IMPRESE	
Denominazione dell'impresa	Qualifica

Sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero**.**

Data

Firma del dichiarante

*** Il presente modello è utilizzabile anche dal coniuge non separato e dai parenti entro il secondo grado.**

ALLEGATO 4 - MODELLO DI ATTESTAZIONE DI VARIAZIONE PATRIMONIALE DEI TITOLARI DI INCARICHI POLITICI, DI AMMINISTRAZIONE, DI DIREZIONE O DI GOVERNO E DEI TITOLARI DI INCARICHI DIRIGENZIALE

Parte di provvedimento in formato grafico

legislazionetecnica.it

Riproduzione riservata

Allegato n. 4)

Modello di attestazione di <u>variazione patrimoniale</u> rispetto alla dichiarazione dell'anno…… dei titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e dei titolari di incarichi dirigenziali - art. 14 d.lgs. 33/2013

I	
NOME	**COGNOME**

□ Attesta che la situazione patrimoniale dichiarata nell'anno precedente non ha subito variazioni in aumento o diminuzione

□ Attesta che la situazione patrimoniale dichiarata nell'anno precedente ha subito le seguenti variazioni in aumento o diminuzione
(indicare con il segno + o -)

II				
BENI IMMOBILI (TERRENI E FABBRICATI)				
+/-	Natura del diritto (a)	Tipologia (indicare se fabbricato o terreno)	Quota di titolarità %	Italia/Estero

a) Specificare se trattasi di proprietà, comproprietà, superficie, enfiteusi, usufrutto, uso, abitazione

III			
BENI MOBILI ISCRITTI IN PUBBLICI REGISTRI			
+/-	Tipologia – Indicare se Autovetture, aeromobile, imbarcazione da diporto	CV fiscali	Anno di immatricolazione

IV				
AZIONI E QUOTE DI PARTECIPAZIONE IN SOCIETA'				
+/-	Denominazione della società (anche estera)	Tipologia (indicare se si posseggono quote o azioni)	n. di azioni	n. di quote

V		
ESERCIZIO DI FUNZIONI DI AMMINISTRATORE O DI SINDACO DI SOCIETÀ		
+/-	Denominazione della società (anche estera)	Natura dell'incarico

VI		
TITOLARITA' DI IMPRESE		
+/-	Denominazione dell'impresa	Qualifica

Sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero**.**

Data

Firma del dichiarante

*** Il presente modello è utilizzabile anche dal coniuge non separato e dai parenti entro il secondo grado.**

- [N1] Paragrafo così riformulato dalla Delib. ANAC 14/06/2017, n. 641.
- [N2] Si vedano le indicazioni aggiuntive sull'ambito applicativo fornite dalla Delib. ANAC 26/06/2019, n. 586.
- [N3] Si vedano le indicazioni aggiuntive fornite dalla Delib. ANAC 26/06/2019, n. 586, punto 2.4.1.
- [N4] Si vedano le indicazioni aggiuntive fornite dalla Delib. ANAC 26/06/2019, n. 586, punto 2.4.2.
- [N5] Si vedano le indicazioni aggiuntive fornite dalla Delib. ANAC 26/06/2019, n. 586, punto 2.4.3.
- [N6] Si vedano le indicazioni aggiuntive fornite dalla Delib. ANAC 26/06/2019, n. 586, punto 2.4.4.
- [N7] Si vedano le indicazioni aggiuntive fornite dalla Delib. ANAC 26/06/2019, n. 586, punto 2.4.5.
- [N8] Si vedano le indicazioni aggiuntive fornite dalla Delib. ANAC 26/06/2019, n. 586, punto 2.4.6.

Legislazione Tecnica

Delib. ANAC 08/11/2017, n. 1134

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.

Si vedano le ulteriori indicazioni applicative fornite dalla Delib. ANAC 26/06/2019, n. 586, punti 2.4.7 e 2.4.8, che conseguono alla Sentenza Corte Cost. 21/02/2019, n. 20.
Testo coordinato con le modifiche introdotte da:
- Com. ANAC 23/07/2019

[Senza Titolo]

L'Autorità Nazionale Anticorruzione

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

VISTO il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recante il «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni»;

VISTO il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 recante «Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell' art. 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012»;

VISTA la determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015 «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»;

VISTO il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 recante «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»;

CONSIDERATA, in particolare, la riformulazione dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione, ai sensi dell' art. 1, co. 2-bis della legge 190/2012 e dell' art. 2-bis del d.lgs. 33/2013;

CONSIDERATO che, a fronte delle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 agli obblighi di trasparenza del d.lgs. 33/2013, nel Piano nazionale anticorruzione 2016 (§ 3.3. Società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati) l'Autorità si era riservata di intervenire con apposite Linee guida, integrative del PNA, con le quali fornire agli e ti pubblici economici, alle società e agli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni, indicazioni sulla corretta attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione;

VISTO il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 «Codice dei contratti pubblici» e le successive modifiche di cui al decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica» e le successive modifiche di cui al decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100;

VISTA la delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016«Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso

civico ai sensi degli artt. 5, co. 2 e 5- bis, co. 6 del d.lgs. 33/2013»;

VISTA la delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016, «Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016»;

VISTA la delibera ANAC n. 241 del 8 marzo 2017 «Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell' art. 14 del d.lgs. 33/2013 «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali» come modificato dall' art. 13 del d.lgs. 97/2016»;

VISTA la delibera ANAC n. 382 del 12 aprile 2017 «Sospensione dell'efficacia della delibera n. 241/2017 limitatamente alle indicazioni relative all'applicazione dell' art. 14 co. 1 lett. c) ed f) del d.lgs. 33/2013 per tutti i dirigenti pubblici, compresi quelli del SSN»;

VISTO lo schema di Linee guida «Aggiornamento delle 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» approvato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 22 marzo 2017 e posto in consultazione pubblica per il periodo 27 marzo-26 aprile 2017;

VISTO il parere del Consiglio di Stato, Commissione speciale, n. 1257 del 29 maggio 2017, reso sullo schema di Linee guida posto in consultazione;

RITENUTO opportuno, in considerazione delle indicazioni contenute nel parere del Consiglio di Stato (punto 10) svolgere, unitamente al Ministero dell'economia e delle finanze e alla Commissione nazionale per le società e la borsa, un ulteriore approfondimento sulla disciplina applicabile alle società pubbliche quotate, come definite all' art. 18 del d.lgs. 175/2016, già sottoposte a un sistema di obblighi e di sanzioni autonomo, e pertanto espungere, in attesa degli esiti dell'approfondimento, la parte dello schema di Linee guida riguardante le società quotate;

Esaminate le osservazioni pervenute nella fase della consultazione

IL CONSIGLIO DELL'AUTORITÀ

nell'adunanza dell' 8 novembre 2017 approva in via definitiva la delibera n. 1134 recante «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» e ne dispone la pubblicazione sul sito dell'ANAC, dandone avviso sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. L'entrata in vigore delle Linee guida decorre dalla data di pubblicazione dell'avviso sulla Gazzetta Ufficiale.

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

Premessa

Questa Autorità ha adottato, il 17 giugno 2015, la determinazione n. 8, con la quale sono state dettate "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".

Nelle materie oggetto della determinazione n. 8/2015 sono nel frattempo intervenute numerose e significative innovazioni normative, che ne hanno in gran parte confermato i contenuti. Relativamente all'ambito soggettivo di applicazione, il nuovo impianto normativo risolve la gran parte dei dubbi interpretativi che nascevano dalla precedente disciplina, sebbene talvolta riducendone in parte il perimetro di validità.

Le modifiche apportate, di cui si darà conto nel paragrafo 2, richiedono una piena rivisitazione della determinazione n. 8/2015. Le presenti Linee guida sono quindi da intendersi come totalmente sostitutive delle precedenti disposizioni.

Lo schema di Linee guida è stato posto in consultazione pubblica dal 27 marzo al 26 aprile 2017, con pubblicazione sul sito dell'Autorità, al fine di acquisire contributi in vista dell'approvazione definitiva. Lo schema è stato altresì trasmesso al Consiglio di Stato che, con parere n. 1257 del 29 maggio 2017, si è espresso favorevolmente, formulando alcune osservazioni, in gran parte recepite nel testo delle presenti Linee guida.

1. Il nuovo quadro normativo

Il nuovo quadro normativo si deve all'intervento del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, recante "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", insieme al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (Tusp), come modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100. Di seguito si illustrano le principali novità con riferimento alla materia dell'applicazione delle misure di prevenzione della

corruzione e della trasparenza nelle società a controllo pubblico, negli enti di diritto privato controllati, nelle società partecipate e negli altri enti di diritto privato considerati dal legislatore all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013.

1.1. La trasparenza: gli obblighi di pubblicazione e l'accesso generalizzato nel nuovo d.lgs. n. 33/2013

La principale novità del d.lgs. 97/2016 sta nell'aver affiancato, quale strumento di trasparenza, il nuovo accesso generalizzato agli obblighi di pubblicazione già disciplinati dal d.lgs. 33/2013 e nell'aver considerato nell'ambito soggettivo di applicazione anche enti interamente di diritto privato purché con una significativa soglia dimensionale data dall'entità del bilancio non inferiore ai cinquecentomila euro.

1.2. L'ambito soggettivo definito dal nuovo art. 2-bis, riferito tanto agli obblighi di pubblicazione quanto all'accesso generalizzato

In tema di trasparenza, il nuovo art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, come introdotto dal d.lgs. 97/2016, disciplina l'"Ambito soggettivo di applicazione" delle disposizioni dell'intero decreto, tanto quelle relative all'accesso civico generalizzato, quanto quelle relative agli obblighi di pubblicazione.

L'art. 2-bis si compone di tre commi:

- al primo si definisce e delimita la nozione di "pubbliche amministrazioni" con rinvio all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165 del 2001;

- al secondo comma si dispone che la medesima disciplina dettata dal d.lgs. 33/2013 per le pubbliche amministrazioni si applica, "in quanto compatibile", anche a:

  a) enti pubblici economici e ordini professionali;

  b) società in controllo pubblico come definite dal d.lgs. 175/2016. Sono escluse, invece, le società quotate come definite dal medesimo decreto.

  c) associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni;

- al terzo comma si dispone che la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, "in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica", come definite dal d.lgs. n. 175 del 2016 "e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di

diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici".

L'art. 2-bis sostituisce il previgente art. 11 del d.lgs. n. 33 del 2013, nel senso che fissa una disciplina organica (obblighi di pubblicazione e accesso generalizzato) applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni; estende questo stesso regime, "in quanto compatibile", anche ad altri soggetti, di natura pubblica (enti pubblici economici e ordini professionali) e privata (società e altri enti di diritto privato in controllo pubblico); stabilisce una diversa disciplina, meno stringente, per gli enti di diritto privato (società partecipate e altri enti) che svolgono attività di pubblico interesse.

Ai fini delle presenti Linee guida, pertanto, risulta confermata la distinzione operata con la determinazione n. 8/2015 tra enti di diritto privato in controllo pubblico, tenuti alla trasparenza tanto relativamente alla loro organizzazione quanto relativamente al complesso delle attività svolte, e altri enti di diritto privato, non in controllo pubblico, tenuti alla trasparenza solo relativamente alle attività di pubblico interesse svolte.

La trasparenza di cui le presenti Linee guida precisano l'ambito di applicazione è, si ripete, tanto quella consistente nella pubblicazione sui siti web dei dati e dei documenti soggetti a pubblicazione obbligatoria, tanto quella consistente nell'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato. Quest'ultimo riguarda i dati e i documenti da non pubblicare obbligatoriamente e si applica, per le amministrazioni e per i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, all'organizzazione e all'attività svolta, mentre per gli altri soggetti di diritto privato, come individuati all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013, riguarda i dati e i documenti relativi alle sole attività di pubblico interesse svolte.

Le presenti Linee guida non si applicano alle società quotate, sulle quali si è ritenuto necessario, anche sulla base del parere del Consiglio di Stato (punto 10) un ulteriore approfondimento, da svolgersi in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze e la Commissione nazionale per le società e la borsa.

Giova precisare che, a consultazione conclusa delle presenti Linee guida, è intervenuta la legge 4 agosto 2017, n. 124 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", che all'art. 1, co. 125, 126 e 127 impone a una serie di soggetti privati la pubblicazione, a decorrere dal 2018, di alcuni dati relativi a sovvenzioni e incarichi ricevuti dalle pubbliche amministrazioni e dai soggetti di cui all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013. La stessa legge, all'art. 1, co. 128, emenda l'art. 26 co. 2 del d.lgs. 33/2013 disponendo obblighi di pubblicazione dei dati consolidati di gruppo nel caso in cui i beneficiari delle sovvenzioni di cui all'art. 26 citato siano "controllati di diritto o di fatto dalla stessa persona fisica o giuridica ovvero degli stessi gruppi di persone fisiche o giuridiche". In considerazione della non chiarezza del testo normativo e del fatto che è intervenuto in una fase successiva alla conclusione della consultazione delle Linee guida, l'Autorità si riserva di fornire in un successivo atto interpretativo, ove di propria competenza, chiarimenti al riguardo anche con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione.

1.3. Le misure di prevenzione della corruzione: il PNA come atto di indirizzo rivolto ai soggetti di cui all'art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013

Con riferimento alle misure di prevenzione della corruzione diverse dalla trasparenza, l'art. 41 del d.lgs. 97/2016, aggiungendo il co. 2-bis all'art. 1 della L. 190/2012, prevede che tanto le pubbliche amministrazioni quanto gli "altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2103" siano destinatari delle indicazioni contenute nel PNA (del quale è la legge stessa a definire la natura di atto di indirizzo), ma secondo un regime differenziato: mentre le prime sono tenute ad adottare un vero e proprio PTPC, i secondi devono adottare "misure integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231".

Di questa innovazione occorre sottolineare come, da un lato, essa costituisca conferma della distinzione già operata dalla determinazione n. 8/2015 dell'Autorità, secondo la quale solo gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti ad adottare le misure integrative del "modello 231", mentre gli enti di diritto privato, società partecipate o altri enti di cui all'art. 2-bis, co. 3, non hanno gli stessi obblighi. Dall'altro lato, va sottolineato che essa consente di superare ogni residuo dubbio sull'applicabilità della normativa anticorruzione anche agli enti di diritto privato controllati da amministrazioni nazionali. La nuova normativa è chiara nel configurare un generale ambito soggettivo di applicazione, senza distinzioni tra livelli di governo.

Al fine di precisare l'ambito soggettivo di applicazione della normativa in relazione alle tipologie di soggetti considerati dall'art. 2-bis - come peraltro richiesto dal Consiglio di Stato nel parere citato (punto 6) - si può, conclusivamente ritenere che, con riferimento all'adozione delle misure di prevenzione della corruzione, occorra distinguere tre tipologie di soggetti:

- le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che adottano il Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC);

- i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, tenuti ad adottare misure integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231 del 2001: enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico come definite dall'art. 2, co. 1, lett. m), del d.lgs. 175 del 2016, associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni;

- i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013, sono invece esclusi dall'ambito di applicazione delle misure di prevenzione della corruzione, diverse dalla trasparenza.

2. Definizioni

2.1. La nozione di controllo per le società pubbliche

Come sopra accennato, l'art. 2-bis, co. 2, lett. b), del d.lgs n. 33/2013 rinvia, per la definizione di società a controllo pubblico, al d.lgs. n. 175 del 2016, introducendo così un elemento di discontinuità rispetto al previgente quadro normativo, unicamente regolato dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in ragione della diversa e più ampia nozione di controllo presa in considerazione.

L'art. 2, co. 1, lett. m), del richiamato d.lgs. n. 175 del 2016 definisce come "società a controllo pubblico": "le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)".

La lettera b) dello stesso comma definisce come "controllo": "la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo".

Pertanto, alla luce del mutato contesto normativo, tra le fattispecie riconducibili alla nozione di controllo, oltre a quelle già prese in considerazione in sede di definizione della determinazione n. 8 del 2015, rappresentate da quanto disciplinato all'art. 2359, co. 1, punti n. 1 (società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria) e n. 2 (società in cui un'altra società dispone dei voti sufficienti a esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria), del codice civile, se ne aggiunge una ulteriore, da ricercare in quella situazione in cui una società è sotto l'influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa (art. 2359, co. 1, punto n. 3, cod. civ.).

Rientrano fra le società a controllo pubblico anche quelle a controllo congiunto, ossia le società in cui il controllo ai sensi dell'art. 2359 del codice civile è esercitato da una pluralità di amministrazioni.

In ragione di osservazioni pervenute sul testo in consultazione, si precisa che nel concetto di ente controllante rientrano anche gli enti pubblici economici oltre che per ragioni sostanziali di rispetto dello scopo della norma, volto a disciplinare il regime dell'anticorruzione applicabile alle società pubbliche in generale, anche alla luce della definizione contenuta nel d.lgs. n. 175/2016, ove per "pubblica amministrazione" si intendono anche gli enti pubblici economici (art. 2, co. 1, lett. a) Tusp).

- Influenza dominante in virtù di particolari vincoli contrattuali

Diversamente dalle fattispecie di controllo interno descritte ai punti nn. 1 e 2 del co. 1 dell'art. 2359 c.c., la differente ipotesi del controllo esterno di cui al punto n. 3 trova la propria fonte nella sussistenza di "particolari vincoli contrattuali" tra la società controllante e la controllata, rimanendo del tutto indipendente dall'eventuale possesso di partecipazioni o dalla materiale disponibilità del diritto di voto nell'assemblea della controllata ad opera della controllante.

Si tratta, nella sostanza, di un'ipotesi di controllo che non ha origine e non si realizza

nell'assemblea, ma semmai in un condizionamento oggettivo ed esterno dell'attività sociale, sussistente indipendentemente dalla presenza di una partecipazione al capitale e al gruppo di soci di cui gli amministratori sono espressione e influente direttamente sull'attività economica svolta [N1]. E infatti, mentre la controllante interna è in grado di incidere direttamente sulla volontà della controllata, esercitando i diritti che le derivano dalla veste di socio, la controllante contrattuale opera un condizionamento esterno, incidendo sull'attività della società.

Si ritiene integrata una posizione di controllo contrattuale esclusivamente là dove i vincoli negoziali siano di forza tale da generare un'influenza dominante equivalente a quella conferita dal possesso della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria.

Ne consegue che non ogni vincolo contrattuale da cui derivi un'influenza dominante rientra nella fattispecie del controllo esterno, risultando necessario, ai fini della sua rilevanza ex art. 2359, co. 1, n. 3, c.c., valutare quali siano in concreto gli effetti da esso prodotti, il suo contenuto e il contesto in cui si manifesta.

La giurisprudenza ha, infatti, precisato che condizione affinché una società di capitali possa considerarsi controllata ai sensi dell'art. 2359, co. 1, n. 3) c.c., è il fatto che tra le due realtà intercorrano rapporti contrattuali, la cui costituzione e il cui perdurare rappresentano la condizione di esistenza e di sopravvivenza della capacità d'impresa della società controllata.

Pertanto, tale controllo non sussiste laddove la società che si assume controllata possa sciogliersi dai vincoli contrattuali che la legano alla controllante e instaurare identici rapporti contrattuali con altre società.

Alla luce di ciò, i particolari vincoli contrattuali, idonei a configurare l'influenza dominante esterna, devono rappresentare non già la mera occasione, bensì una vera e propria condizione di esistenza e di sopravvivenza, a loro volta, non della società in sé, bensì della sua capacità di impresa.

- Società in house

Il d.lgs. n. 175/2016, all'art. 2, co. 1, lett. o) definisce come "società in house": "le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'art. 16, comma 3".

Lo stesso decreto contiene la definizione di controllo analogo: "la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante" e di controllo analogo congiunto: "la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta

situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50" (art. 2, co. 1, lett. c) e d).

A sua volta il d.lgs. 50/2016 all'art. 5, co. 5 stabilisce le condizioni perché si abbia un controllo analogo congiunto (ai fini della non applicazione del codice alle concessioni e agli appalti affidati alla società controllata). La disposizione così recita: "Le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;

b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;

c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti".

Per la precisazione degli elementi idonei a configurare il controllo analogo, si rinvia alle Linee guida n. 7 dell'ANAC, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti: "Linee guida per l'iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016", adottate con delibera n. 235 del 15 febbraio 2017 e aggiornate con delibera n. 951 del 20 settembre 2017.

Dal quadro normativo sopra ricostruito emerge una peculiare configurazione del rapporto di controllo che le amministrazioni hanno con le società in house. Queste ultime rientrano quindi, a maggior ragione, nell'ambito delle società controllate cui si applicano le norme di prevenzione della corruzione ai sensi della legge n. 190/2012.

Ai fini delle presenti Linee guida, per amministrazione controllante deve intendersi non solo quella titolare delle partecipazioni ma anche, quando non coincidente, l'amministrazione che comunque esercita un effettivo potere di controllo e indirizzo dell'attività sociale, ad essa attribuito per espressa previsione normativa, statutaria o di altro atto comunque idoneo a conferire tali prerogative. Pertanto, nel caso di società in house, deve ritenersi "controllante" anche l'amministrazione che esercita il potere di controllo analogo sulla società partecipata, potendone determinare gli obiettivi strategici e le decisioni significative, così come previsto dalla definizione contenuta nell'art. 5 del d.lgs. 50/2016.

2.2. La nozione di controllo per gli altri enti di diritto privato

Già la determinazione n. 8 del 2015 aveva provveduto a identificare gli enti di diritto privato in controllo pubblico comprendendovi gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico diversi dalle società, con particolare riguardo agli enti costituiti in forma di

“fondazione” o di “associazione” ai sensi del Libro I, Titolo II, Capo II, del codice civile.

Tale scelta è confermata e ampliata dall’art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013 che parla di “associazioni, fondazioni” ed “enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica”. Analogamente a quanto sopra indicato per le società a controllo pubblico (§ 2.1), vanno ricompresi negli enti di diritto privato in controllo pubblico anche quelli controllati da enti pubblici economici.

Il legislatore ha identificato tre categorie di requisiti, cumulativamente necessari per configurare il controllo pubblico anche per gli enti di diritto privato diversi dalle società.

1. Bilancio superiore a cinquecentomila euro

Con riferimento al requisito del bilancio superiore a 500.000 euro, tale parametro va calcolato, tenendo anche presenti le indicazioni del Consiglio di Stato (punto 7.3.2), prendendo in considerazione tutte le poste del conto economico, sia quelle che si proiettano sullo stato patrimoniale che quelle aventi rilevanza soltanto economica. Infatti, gli enti di diritto privato, per l’esercizio delle proprie attività, possono ricevere contributi a vario titolo, anche non pubblici e che potrebbero essere qualificati come contributi in conto esercizio, con rilevanza esclusivamente economica e non patrimoniale.

Pertanto, deve ritenersi che il requisito del bilancio superiore a 500.000 euro sia da considerarsi integrato laddove uno dei due valori tra il totale attivo dello stato patrimoniale e il totale del valore della produzione ove presente si rivelino superiori a detto importo.

Ciò consente di considerare incluse nella disciplina tutte le associazioni o fondazioni o altre tipologie di enti di diritto privato diversi dalle società che, pur non disponendo di un attivo patrimoniale rilevante, perseguano le proprie finalità istituzionali attraverso l’utilizzo di contributi in conto esercizio o di altre forme di proventi.

Una volta accertata la sussistenza del requisito del bilancio superiore a 500.000 euro, poiché possono verificarsi oscillazioni del suddetto valore, gli enti sono comunque tenuti a garantire l’applicazione della normativa di prevenzione della corruzione come indicato nelle presenti Linee guida per almeno un triennio, ferma restando la necessità che ricorrano anche gli altri requisiti previsti dalla norma. Diversamente, in alcuni casi, si potrebbe avere un’applicazione episodica della normativa priva degli effetti voluti dal legislatore per il cui dispiegarsi non è ragionevolmente utile un breve orizzonte temporale. Per l’individuazione dei soggetti tenuti all’applicazione della normativa, il primo anno di riferimento da considerare per verificare l’ammontare del bilancio è quello dell’esercizio 2016, anno di entrata in vigore del d.lgs. 97/2016.

2. Finanziamento maggioritario, per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell’ultimo triennio da pubbliche amministrazioni

In relazione al concetto dell’attività finanziata in modo maggioritario da pubbliche

amministrazioni, si ritiene che esso debba essere identificato nel rapporto tra contributi pubblici/valore della produzione. Per contributi pubblici devono intendersi sia i trasferimenti e i contributi di natura corrente e in conto capitale, sia i corrispettivi per la fornitura di beni e servizi verso le p.a. e per l'erogazione di servizi pubblici. Per valore della produzione si devono intendere i ricavi totali, al cui interno figurano anche quelli derivanti dallo svolgimento di attività commerciale (ricavi da vendita di beni o prestazione di servizi). A questo scopo gli enti in questione evidenziano in un'apposita sezione della nota integrativa al bilancio l'incidenza dei trasferimenti pubblici sul valore della produzione, corredandola di un prospetto riferito all'ultimo triennio.

3. Designazione della totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo da parte di pubbliche amministrazioni

Questo requisito va interpretato, come anche precisato dal Consiglio di Stato (punto 7.3.4.), nel senso che è necessario che tutti i componenti dell'organo di indirizzo o tutti i componenti dell'organo di amministrazione dell'ente siano nominati o designati da pubbliche amministrazioni. Affinché il requisito sia integrato, deve quindi ritenersi che sia sufficiente l'attribuzione alla pubblica amministrazione del potere di designazione di tutti i componenti di uno dei due organi.

La dizione letterale ("da parte di pubbliche amministrazioni" al plurale) fa ritenere che la fattispecie sia integrata anche nel caso in cui la designazione competa a più di un'amministrazione pubblica, potendo tale caso essere assimilabile a quello del controllo congiunto per le società.

Si ricorda che per organi di indirizzo devono intendersi, come già chiarito dall'Autorità prima nella delibera n. 144/2014 e poi nelle Linee guida sull'applicazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013, recentemente adottate con la delibera n. 241 del 2017 "Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 "Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali" come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016", gli organi che, pur non espressione di rappresentanza politica, sono titolari di poteri di indirizzo generale con riferimento all'organizzazione e all'attività dell'ente cui sono preposti, della quale definiscono gli obiettivi e i programmi da attuare, verificando la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad esempio, nelle associazioni riconosciute è organo di indirizzo l'assemblea dei soci, cui competono le principali decisioni sulla vita dell'associazione e sul suo scioglimento.

Per organo di amministrazione deve intendersi quello deputato all'amministrazione dell'ente, competente ad adottare i principali atti di gestione. Ad esempio, nelle associazioni riconosciute l'organo di amministrazione è composto dagli amministratori; in quelle non riconosciute è costituito dai soggetti che ne hanno la presidenza o la direzione, in base agli accordi degli associati.

2.3. Società partecipate ed enti privati di cui all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013

2.3.1. Interpretazione dell'art. 2-bis, co. 3

L'attuale riformulazione dell'ambito soggettivo di applicazione delle misure di trasparenza, operata dall'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013 introdotto dal d.lgs. 97/2016, pone, quanto alla individuazione di soggetti di diritto privato diversi dalle società cui si applicano le disposizioni sulla trasparenza, problemi interpretativi posti in evidenza dal parere del Consiglio di Stato (punto 7.3.6), che invita a risolverli in modo esplicito.

La norma fa riferimento alle società partecipate e, nel secondo periodo, alle associazioni, alle fondazioni e agli altri enti di diritto privato anche privi di personalità giuridica con bilancio superiore a 500.000 euro che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici. A questi soggetti si applica, in quanto compatibile, la disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione Europea.

In particolare, oltre alle fondazioni e alle associazioni, anche prive di personalità giuridica, il legislatore menziona anche gli "enti di diritto privato ... che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici".

Al riguardo giova tenere in debita considerazione le indicazioni del Consiglio di Stato nel citato parere, laddove, proprio con riferimento agli altri enti di diritto privato si esprime nel senso che il requisito di individuazione degli enti di diritto privato "per la formulazione assai generica e potenzialmente comprensiva di tutti i soggetti privati che svolgano attività strumentali o sostitutive di una p.a., risulti sostanzialmente assorbito nella valutazione del requisito dello svolgimento di un'attività di pubblico interesse", invitando l'Autorità a esplicitare il contenuto nel testo delle Linee guida al fine di fugare incertezze applicative da parte dei destinatari.

A questo riguardo, ad avviso dell'Autorità, occorre, innanzitutto, rilevare che, mentre nel primo periodo del co. 3 il legislatore fa esplicito riferimento a società "partecipate", nel secondo periodo il requisito della partecipazione di pubbliche amministrazioni in questi soggetti non viene ripetuto, anche perché in molti casi non si è in presenza di una vera e propria partecipazione (o questa è molto difficilmente accertabile).

In secondo luogo, proprio tenendo in considerazione quanto indicato dal Consiglio di Stato, ciò che assume rilevanza, ai fini della individuazione dell'ambito soggettivo, è lo svolgimento (sulla base di atti di specifico affidamento) di attività di pubblico interesse (nelle tre tipologie esemplificate) da parte di soggetti che abbiano determinate caratteristiche dimensionali (bilancio superiore a 500.000 euro) senza considerare la partecipazione di soggetti pubblici nella struttura organizzativa o nel capitale. È, quindi, l'attività di rilievo pubblicistico svolta che attrae nell'alveo dell'applicazione della normativa sulla trasparenza soggetti anche interamente privati, purché tuttavia di dimensioni economiche significative.

Da quanto sopra, e pur consapevoli della problematicità interpretativa della norma, ne consegue che nel co. 3 si evidenziano due distinte ipotesi normative:

a) quella di cui al primo periodo: le società solo partecipate da pubbliche amministrazioni che svolgono attività di pubblico interesse, che fanno trasparenza solo su tali attività;

b) quella di cui al secondo periodo: soggetti privati, associazioni, fondazioni ed altri enti, ivi incluse società interamente private, aventi un bilancio superiore a 500.000 euro, che, indipendentemente dalla partecipazione di pubbliche amministrazioni, esercitino funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici.

2.3.2. Le società soltanto partecipate

Ai fini delle presenti Linee guida, rientrano fra le società a partecipazione pubblica non di controllo quelle definite dall'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016. Tale articolo, per la individuazione delle società in partecipazione pubblica, rinvia alla definizione contenuta nel decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Il d.lgs. 175/2016 all'art. 2, co. 1, lett. n), definisce "società a partecipazione pubblica" le "società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico". Devono, pertanto, considerarsi soltanto partecipate le società in cui l'amministrazione o una società in controllo pubblico detengano una partecipazione non di controllo.

Come evidenziato nella parte che precede, le società soltanto partecipate non sono prese in considerazione dal legislatore ai fini dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione. Per la trasparenza, invece, l'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. n. 33/2013, a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016, prevede che si applichi la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni, in quanto compatibile e limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione Europea.

2.3.3. Associazioni, fondazioni e altri enti di diritto privato

Come anticipato, ai sensi dell'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013, rientrano fra i soggetti cui si applica la normativa sulla trasparenza le associazioni, le fondazioni e altri enti interamente privati - anche in forma societaria - non partecipati da pubbliche amministrazioni, che, da una parte, abbiano un bilancio superiore ai 500.000 euro e, dall'altra, siano affidatari di funzioni amministrative, dell'erogazione di servizi pubblici e di attività di produzione di beni e servizi a favore di pubbliche amministrazioni, ad esempio, nei casi di affidamento, previa gara ai sensi del codice dei contratti pubblici, di un appalto o di una concessione di servizi.

Per la verifica del ricorrere della condizione relativa al bilancio dell'ente si applicano i criteri di cui al § 2.2, punto 1. Quanto allo svolgimento di attività di pubblico interesse si applicano le indicazioni del successivo § 2.4.

Con riferimento a tali soggetti, l'Autorità è consapevole delle problematiche cui

potrebbero andare incontro soggetti di tale natura nell'applicazione della disciplina pubblicistica sulla trasparenza, potendo tra loro esserci imprese private operanti sul libero mercato. Al riguardo, peraltro, si osserva che gli oneri di trasparenza sono fortemente limitati, essendo circoscritti, come si precisa nell'Allegato 1), solamente a pochi dati e documenti rilevanti per il tipo di attività di carattere pubblicistico svolta e non è, invece, prevista l'adozione del PTPC e di altre misure di prevenzione della corruzione.

2.4 Definizione di attività di pubblico interesse

Il nuovo quadro normativo, come anticipato, dà rilevanza alle attività di pubblico interesse al co. 3 dell'articolo 2-bis quale limitazione oggettiva per l'applicazione del d.lgs. n. 33 del 2013 alle società partecipate e agli altri enti di diritto privato. La nozione è rilevante anche laddove soggetti in controllo pubblico svolgano solo parzialmente attività di pubblico interesse.

È, quindi, di fondamentale rilievo precisare, ai fini delle presenti Linee guida, il contenuto della nozione.

Il contenuto della nozione

Sotto il profilo oggettivo, il contenuto delle attività di pubblico interesse deve essere individuato sulla base della esemplificazione prevista nella parte seconda dell'art. 2-bis, co. 3. Sono, pertanto, attività di pubblico interesse:

a) le attività di esercizio di funzioni amministrative. A mero titolo esemplificativo si possono indicare: le attività di istruttoria in procedimenti di competenza dell'amministrazione affidante; le funzioni di certificazione, di accreditamento o di accertamento; il rilascio di autorizzazioni o concessioni, in proprio ovvero in nome e per conto dell'amministrazione affidante; le espropriazioni per pubblica utilità affidate;

b) le attività di servizio pubblico. Tali attività comprendono tanto i servizi di interesse generale quanto i servizi di interesse economico generale. I servizi sono resi dall'ente privato ai cittadini, sulla base di un affidamento (diretto o previa gara concorrenziale) da parte dell'amministrazione. Restano escluse le attività di servizio svolte solo sulla base di una regolazione pubblica (ad esempio le attività svolte in virtù di autorizzazioni) o di finanziamento parziale (contributi pubblici). Per queste attività escluse, la pubblicità è assicurata dagli obblighi che il d.lgs. 33/2013 prevede in capo alle pubbliche amministrazioni.

c) Le attività di produzione di beni e servizi rese a favore dell'amministrazione strumentali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Sempre a titolo esemplificativo si possono indicare: i servizi di raccolta dati, i servizi editoriali che siano di interesse dell'amministrazione affidante. Restano escluse, pertanto, le attività dello stesso tipo rese a soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni sulla base di contratti meramente privatistici (nel mercato), nonché le attività strumentali

interne, cioè le attività dello stesso tipo svolte a favore dello stesso ente privato e dirette a consentirne il funzionamento.

Le attività così individuate, sia pure a titolo esemplificativo, sono attività riconducibili alle finalità istituzionali delle amministrazioni affidanti, che vengono esternalizzate in virtù di scelte organizzativo-gestionali. Ne deriva che sono certamente di pubblico interesse le attività così qualificate da una norma di legge o dagli atti costitutivi e dagli statuti degli enti e delle società, nonché quelle demandate in virtù del contratto di servizio ovvero affidate direttamente dalla legge.

Ai fini della migliore precisazione della nozione, può essere utile fare riferimento, sempre in via soltanto esemplificativa, alla elencazione delle attività che consentono alle pubbliche amministrazioni di mantenere o acquistare partecipazioni societarie contenuta all'art. 4 del d.lgs. 175/2016 [N2].

Modalità di individuazione

Come orientamento di carattere generale, è onere dei singoli enti di diritto privato, d'intesa con le amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti sull'attività di pubblico interesse affidata, indicare chiaramente all'interno del PTPC, ovvero all'interno dello strumento adottato per l'introduzione di misure integrative del "modello 231", quali attività rientrano fra quelle di cui al co. 3 e quelle che, invece, non vi rientrano.

Dal canto loro, le amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti sugli enti, sono chiamate a un'attenta verifica circa l'esatta delimitazione delle attività di pubblico interesse volta ad assicurare il pieno rispetto della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

È importante che siano le amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti a sovraintendere a tale delimitazione, che può essere effettuata con l'impiego di vari strumenti, quali, ad esempio: la promozione di apposite modifiche degli statuti degli enti; l'adozione di atti di indirizzo rivolti dalle amministrazioni agli enti (ai loro amministratori); la promozione di deliberazioni a carattere organizzativo generale, adottate dagli organi di direzione degli stessi enti; atti con i quali si provvede al concreto affidamento di attività di pubblico interesse (contratto con il quale si affida un'attività di pubblico servizio o un'attività strumentale); contratti di servizio, stipulati tra amministrazione affidante ed ente affidatario.

2.5 Interpretazione del criterio della compatibilità

Il citato art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 estende il regime di trasparenza (che poi si applica anche ai fini delle misure di prevenzione della corruzione) ad altri soggetti, pubblici e privati "in quanto compatibile".

La disposizione impone, quindi, un vaglio di compatibilità delle disposizioni contenute nel decreto in relazione alla tipologia degli enti, tenendo nella dovuta considerazione i

tratti distintivi che ne caratterizzano la struttura.

Ad avviso dell'Autorità, tale compatibilità non deve, quindi, essere esaminata caso per caso ma va valutata in relazione alle diverse categorie, anche alla luce del potere di precisazione degli obblighi di pubblicazione attribuito all'Autorità, ai sensi del d.lgs. 33/2013, art. 3, co. 1-ter.

In particolare, con riferimento alle società controllate o partecipate da pubbliche amministrazioni e agli enti di diritto privato di cui al co. 3, secondo periodo dell'art. 2-bis, si ritiene che la compatibilità vada valutata in relazione alla tipologia delle attività svolte, occorrendo distinguere i casi di attività sicuramente di pubblico interesse e i casi in cui le attività dell'ente siano esercitate in concorrenza con altri operatori economici, o ancora i casi di attività svolte in regime di privativa. Occorre, infine, avere riguardo al regime normativo già applicabile alle diverse tipologie di enti in base ad altre fonti normative, allo scopo di evitare la duplicazione degli adempimenti e di garantire un coordinamento con gli obblighi di prevenzione.

Sulla base di queste premesse, il vaglio relativo alla compatibilità del regime delle pubbliche amministrazioni con le attività svolte dagli enti di diritto privato e dagli enti pubblici economici è compiuto dalle presenti Linee guida, in gran parte rinviando all'Allegato 1) (che ne costituisce parte integrante), sia con riferimento alle misure di prevenzione della corruzione sia con riferimento agli obblighi di trasparenza. Resta fermo che ulteriori aggiornamenti e indicazioni operative potranno essere forniti in sede di vigilanza e sulla base degli ulteriori elementi di valutazione che emergeranno dalla prassi applicativa.

Per le indicazioni relative alla qualità dei dati da pubblicare, si rinvia alla delibera ANAC n. 1310/2016.

3. La nuova disciplina per categorie di soggetti

3.1. Le società in controllo pubblico

3.1.1. Le misure organizzative per la prevenzione della corruzione

In una logica di coordinamento delle misure e di semplificazione degli adempimenti, le società integrano, ove adottato, il "modello 231" con misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione e di illegalità in coerenza con le finalità della legge n. 190 del 2012. In particolare, quanto alla tipologia dei reati da prevenire, il d.lgs. n. 231 del 2001 ha riguardo ai reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società o che comunque siano stati commessi anche e nell'interesse di questa (art. 5), diversamente dalla legge 190 che è volta a prevenire anche reati commessi in danno della società.

Nella programmazione delle misure occorre ribadire che gli obiettivi organizzativi e individuali ad esse collegati assumono rilevanza strategica ai fini della prevenzione della corruzione e vanno pertanto integrati e coordinati con tutti gli altri strumenti di programmazione e valutazione all'interno della società o dell'ente.

Queste misure devono fare riferimento a tutte le attività svolte ed è necessario siano ricondotte in un documento unitario che tiene luogo del Piano di prevenzione della corruzione anche ai fini della valutazione dell'aggiornamento annuale e della vigilanza dell'ANAC. Se riunite in un unico documento con quelle adottate in attuazione del d.lgs. n. 231/2001, dette misure sono collocate in una sezione apposita e dunque chiaramente identificabili, tenuto conto che ad esse sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti. È opportuno che tali misure siano costantemente monitorate anche al fine di valutare, almeno annualmente, la necessità del loro aggiornamento.

Il co. 2-bis dell'art. 1 della l. 190/2012, introdotto dal d.lgs. 97/2016, ha reso obbligatoria l'adozione delle misure integrative del "modello 231", ma non ha reso obbligatoria l'adozione del modello medesimo, a pena di una alterazione dell'impostazione stessa del decreto n. 231 del 2001. Tale adozione, ove le società non vi abbiano già provveduto, è, però, fortemente raccomandata, almeno contestualmente alle misure integrative anticorruzione. Le società che decidano di non adottare il "modello 231" e di limitarsi all'adozione del documento contenente le misure anticorruzione dovranno motivare tale decisione. L'ANAC, in sede di vigilanza, verificherà quindi l'adozione e la qualità delle misure di prevenzione della corruzione.

Le società, che abbiano o meno adottato il "modello 231", definiscono le misure per la prevenzione della corruzione in relazione alle funzioni svolte e alla propria specificità organizzativa.

- PROGRAMMAZIONE DELLE MISURE E SOGGETTI COINVOLTI

Le misure volte alla prevenzione della corruzione ex lege n. 190 del 2012 sono elaborate dal Responsabile della prevenzione della corruzione in stretto coordinamento con l'Organismo di vigilanza e sono adottate dall'organo di indirizzo della società, individuato nel consiglio di amministrazione o in altro organo con funzioni equivalenti.

Al riguardo, nel rinviare alle considerazioni espresse nel paragrafo 5 del PNA 2016, si fa presente che l'attività di elaborazione delle misure di prevenzione della corruzione ex lege n. 190/2012 non può essere affidata a soggetti estranei alla società (art. 1, co. 8, legge n. 190 del 2012).

- PUBBLICITÀ DELLE MISURE

Una volta adottate le misure, ad esse viene data adeguata pubblicità sia all'interno della società, con modalità che ogni società definisce autonomamente, sia all'esterno, con la pubblicazione sul sito web della società. Qualora la società non abbia un sito internet, sarà cura dell'amministrazione controllante rendere disponibile una sezione del proprio sito in cui la società controllata possa pubblicare i propri dati, ivi incluse le misure individuate per la prevenzione della corruzione ex lege n. 190/2012, ferme

restando le rispettive responsabilità.

- I CONTENUTI MINIMI DELLE MISURE

- Individuazione e gestione dei rischi di corruzione

In coerenza con quanto previsto dall'art. 1, co. 9, della legge n. 190/2012 e dall'art. 6, co. 2, del d.lgs. n. 231 del 2001, le società effettuano un'analisi del contesto e della realtà organizzativa per individuare in quali aree o settori di attività e secondo quali modalità si potrebbero astrattamente verificare fatti corruttivi. Tra le attività esposte al rischio di corruzione vanno considerate in prima istanza quelle generali, per le quali si rinvia al PNA 2015, delibera n. 12 del 28 ottobre 2015, § 6.3, lett. b), tra cui quelle elencate dall'art. 1, co. 16, della legge n. 190 del 2012 (autorizzazioni e concessioni, appalti e contratti, sovvenzioni e finanziamenti, selezione e gestione del personale), cui si aggiungono le aree specifiche individuate da ciascuna società in base alle proprie caratteristiche organizzative e funzionali. Fra queste, a titolo esemplificativo, possono rientrare l'area dei controlli, l'area economico-finanziaria, l'area delle relazioni esterne e le aree in cui vengono gestiti i rapporti fra amministratori pubblici e soggetti privati. Nella individuazione delle aree a rischio è necessario che si tenga conto di quanto emerso in provvedimenti giurisdizionali, anche non definitivi, allorché dagli stessi risulti l'esposizione dell'area organizzativa o della sfera di attività a particolari rischi.

L'analisi, finalizzata a una corretta programmazione delle misure preventive, deve condurre a una rappresentazione, il più possibile completa, di come i fatti di maladministration e le fattispecie di reato possono essere contrastate nel contesto operativo interno ed esterno dell'ente. Ne consegue che si dovrà riportare una "mappa" delle aree a rischio e dei possibili fenomeni di corruzione, nonché l'individuazione delle misure di prevenzione. In merito alla gestione del rischio, rimane ferma l'indicazione, sia pure non vincolante, contenuta nel PNA 2016, ai principi e alle Linee guida UNI ISO 37001:2016.

- Sistema di controlli

La definizione di un sistema di gestione del rischio si completa con una valutazione del sistema di controllo interno previsto dal "modello 231", ove esistente, e con il suo adeguamento quando ciò si riveli necessario, ovvero con l'introduzione di nuovi principi e strutture di controllo quando l'ente risulti sprovvisto di un sistema atto a prevenire i rischi di corruzione. In ogni caso, è quanto mai opportuno, anche in una logica di semplificazione, che sia assicurato il coordinamento tra i controlli per la prevenzione dei rischi di cui al d.lgs. n. 231 del 2001 e quelli per la prevenzione di rischi di corruzione di cui alla L. n. 190 del 2012, nonché quello tra le funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e quelle degli altri organismi di controllo, con particolare riguardo al flusso di informazioni a supporto delle attività svolte dal Responsabile.

- Codice di comportamento

Le società integrano il codice etico o di comportamento già approvato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 oppure adottano un apposito codice, laddove sprovviste, avendo cura in ogni caso di attribuire particolare importanza ai comportamenti rilevanti ai fini della prevenzione dei reati di corruzione. Il codice o le integrazioni a quello già adottato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 hanno rilevanza ai fini della responsabilità disciplinare, analogamente ai codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni: l'inosservanza, cioè, può dare luogo a misure disciplinari, ferma restando la natura privatistica delle stesse. Al fine di assicurare l'attuazione delle norme del codice è opportuno: a) garantire un adeguato supporto interpretativo, ove richiesto; b) prevedere un apparato sanzionatorio e i relativi meccanismi di attivazione auspicabilmente connessi ad un sistema per la raccolta di segnalazioni delle violazioni del codice.

- Inconferibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali

Si ricorda che la materia delle incompatibilità e delle inconferibilità degli incarichi è disciplinata dal d.lgs. n. 39/2013.

All'interno delle società è necessario sia previsto un sistema di verifica della sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo a coloro che rivestono incarichi di amministratore, come definiti dall'art. 1, co. 2, lett. l), del d.lgs. n. 39/2013 - e cioè "gli incarichi di presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo dell'attività dell'ente comunque denominato" - e a coloro cui sono conferiti incarichi dirigenziali.

Per gli amministratori, le cause ostative in questione sono specificate, in particolare, dalle seguenti disposizioni del d.lgs. n 39/2013:

- art. 3, co. 1, lett. d), relativamente alle inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione;

- art. 7, sulla "inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale". Per i dirigenti, si applica l'art. 3, co. 1, lett. c), relativo alle cause di inconferibilità a seguito di condanne per reati contro la pubblica amministrazione.

A queste ipotesi di inconferibilità si aggiunge quella prevista dall'art. 11, co. 11, del d.lgs. 175/2016, ai sensi del quale "Nelle società di cui amministrazioni pubbliche detengono il controllo indiretto, non è consentito nominare, nei consigli di amministrazione o di gestione, amministratori della società controllante, a meno che siano attribuite ai medesimi deleghe gestionali a carattere continuativo ovvero che la nomina risponda all'esigenza di rendere disponibili alla società controllata particolari e comprovate competenze tecniche degli amministratori della società controllante o di favorire l'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento".

Le società adottano le misure necessarie ad assicurare che: a) negli atti di attribuzione

degli incarichi o negli interpelli siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento dell'incarico; b) i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità all'atto del conferimento dell'incarico; c) sia effettuata dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza eventualmente in collaborazione con altre strutture di controllo interne alla società, un'attività di vigilanza, sulla base di una programmazione che definisca le modalità e la frequenza delle verifiche anche su segnalazione di soggetti interni ed esterni (cfr. delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016).

Nel caso di nomina degli amministratori proposta o effettuata dalle p.a. controllanti, le verifiche sulle inconferibilità sono svolte dalle medesime p.a.

- Incompatibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali

All'interno delle società è necessario sia previsto un sistema di verifica della sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari degli incarichi di amministratore, come definiti dall'art. 1, co. 2, lett. l), sopra illustrato, e nei confronti di coloro che rivestono incarichi dirigenziali.

Le situazioni di incompatibilità per gli amministratori sono quelle indicate, in particolare, dalle seguenti disposizioni del d.lgs. n. 39/2013:

- art. 9, riguardante le "incompatibilità tra incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati, nonché tra gli stessi incarichi e le attività professionali" e, in particolare, il comma 2;

- art. 11, relativo a "incompatibilità tra incarichi amministrativi di vertice e di amministratore di ente pubblico e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali" ed in particolare i commi 2 e 3;

- art. 13, recante "incompatibilità tra incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico e cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali";

- art. 14, co. 1 e 2, lett. a) e c), con specifico riferimento alle nomine nel settore sanitario.

Per gli incarichi dirigenziali si applica l'art. 12 dello stesso decreto relativo alle "incompatibilità tra incarichi dirigenziali interni ed esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali".

A queste ipotesi di incompatibilità si aggiunge quella prevista dall'art. 11, co. 8, del d.lgs. 175/2016, ai sensi del quale "Gli amministratori delle società a controllo pubblico non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti. Qualora siano dipendenti della società controllante, in virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al comma 6, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi alla società di appartenenza.

Dall'applicazione del presente comma non possono derivare aumenti della spesa complessiva per i compensi degli amministratori".

A tali fini, le società adottano le misure necessarie ad assicurare che: a) siano inserite espressamente le cause di incompatibilità negli atti di attribuzione degli incarichi o negli interpelli per l'attribuzione degli stessi; b) i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico e nel corso del rapporto; c) sia effettuata dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza un'attività di vigilanza, eventualmente anche in collaborazione con altre strutture di controllo interne alla società, sulla base di una programmazione che definisca le modalità e la frequenza delle verifiche, nonché su segnalazione di soggetti interni ed esterni.

- Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici

Al fine di assicurare il rispetto di quanto previsto all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, le società adottano le misure necessarie a evitare l'assunzione di dipendenti pubblici che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto di pubbliche amministrazioni, nei confronti delle società stesse. Le società assumono iniziative volte a garantire che: a) negli interpelli o comunque nelle varie forme di selezione del personale sia inserita espressamente la condizione ostativa menzionata sopra; b) i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza della suddetta causa ostativa; c) sia svolta, secondo criteri autonomamente definiti, una specifica attività di vigilanza, eventualmente anche secondo modalità definite e su segnalazione di soggetti interni ed esterni.

- Formazione

Le società definiscono i contenuti, i destinatari e le modalità di erogazione della formazione in materia di prevenzione della corruzione, da integrare con eventuali preesistenti attività di formazione dedicate al "modello 231".

- Tutela del dipendente che segnala illeciti

In mancanza di una specifica previsione normativa relativa alla tutela dei dipendenti che segnalano illeciti nelle società, come già rappresentato nelle Linee guida in materia emanate dall'Autorità con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, le amministrazioni controllanti promuovono l'adozione da parte delle società di misure idonee a incoraggiare il dipendente a denunciare gli illeciti di cui viene a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro, avendo cura di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante dalla ricezione e in ogni contatto successivo alla segnalazione. A questo fine è utile assicurare la trasparenza del procedimento di segnalazione, definendo e rendendo noto l'iter, con l'indicazione di termini certi per l'avvio e la conclusione dell'istruttoria e con l'individuazione dei soggetti che gestiscono le segnalazioni.

- Rotazione o misure alternative

Uno dei principali fattori di rischio di corruzione è costituito dalla circostanza che uno stesso soggetto possa sfruttare un potere o una conoscenza nella gestione di processi caratterizzati da discrezionalità e da relazioni intrattenute con gli utenti per ottenere vantaggi illeciti. Al fine di ridurre tale rischio e avendo come riferimento la legge n. 190 del 2012 che attribuisce particolare efficacia preventiva alla rotazione, è auspicabile che questa misura sia attuata anche all'interno delle società, compatibilmente con le esigenze organizzative d'impresa. Essa implica una più elevata frequenza del turnover di quelle figure preposte alla gestione di processi più esposti al rischio di corruzione. La rotazione non deve comunque tradursi nella sottrazione di competenze professionali specialistiche ad uffici cui sono affidate attività a elevato contenuto tecnico. Altra misura efficace, in combinazione o alternativa alla rotazione, potrebbe essere quella della distinzione delle competenze (cd. "segregazione delle funzioni") che attribuisce a soggetti diversi i compiti di: a) svolgere istruttorie e accertamenti; b) adottare decisioni; c) attuare le decisioni prese; d) effettuare verifiche. Si rinvia al riguardo, per i profili di carattere generale, a quanto previsto per la misura della rotazione nel PNA 2016, adottato con delibera ANAC 831/2016, § 7.2.

- Monitoraggio

Le società, in coerenza con quanto già previsto per l'attuazione delle misure adottate ai sensi del d.lgs. 231 del 2001, individuano le modalità, le tecniche e la frequenza del monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, anche ai fini del loro aggiornamento periodico, avendo cura di specificare i ruoli e le responsabilità dei soggetti chiamati a svolgere tale attività, tra i quali rientra il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Quest'ultimo, entro il 15 dicembre di ogni anno, pubblica nel sito web della società una relazione recante i risultati dell'attività di prevenzione svolta sulla base di uno schema predisposto da ANAC.

3.1.2. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Anche per le società deve ritenersi operante la scelta del legislatore (comma 7 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012, come modificato dall'art. 41 del d.lgs. n. 97 del 2016) di unificare nella stessa figura i compiti di responsabile della prevenzione della corruzione e di responsabile della trasparenza.

Al fine di rendere obbligatoria la nomina, le società adottano, preferibilmente attraverso modifiche statutarie, ma eventualmente anche in altre forme, gli opportuni adeguamenti che, in ogni caso, devono contenere una chiara indicazione in ordine al soggetto che dovrà svolgere le funzioni di RPCT.

In coerenza a quanto previsto nella delibera ANAC n. 1310/2017 "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", solo laddove esistano obiettive difficoltà organizzative è possibile mantenere distinte le due figure di RPC e di RT. In questi casi, però, è necessario che le società chiariscano espressamente le motivazioni di questa eventuale scelta nei provvedimenti di nomina del RPC e RT, da pubblicare, e garantiscano il coordinamento delle attività svolte dai due responsabili, anche attraverso un adeguato supporto organizzativo.

Al RPCT devono essere riconosciuti poteri di vigilanza sull'attuazione effettiva delle misure, nonché di proposta delle integrazioni e delle modifiche delle stesse ritenute più opportune.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è nominato dall'organo di indirizzo della società, consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti. I dati relativi alla nomina sono trasmessi all'ANAC con il modulo disponibile sul sito dell'Autorità nella pagina dedicata ai servizi on line.

Gli atti di revoca dell'incarico del RPCT sono motivati e comunicati all'ANAC che, entro 30 giorni, può formulare una richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal Responsabile in materia di prevenzione della corruzione ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013. Analoghi poteri sono stati attribuiti all'Autorità nel caso di segnalazione di misure discriminatorie nei confronti del RPCT a seguito della modifica dell'art. 1, co. 7 della legge 190 del 2012 operata dall'art. 41, co. 1, lett. f), d.lgs. 97/2016.

L'Autorità ritiene che le funzioni di RPCT debbano essere affidate a uno dei dirigenti della società. Questa opzione interpretativa si evince anche da quanto previsto nell'art. 1, co. 8, della legge n. 190 del 2012, che vieta che la principale tra le attività del RPCT, ossia l'elaborazione del Piano, possa essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione.

Gli organi di indirizzo della società nominano, quindi, come RPCT un dirigente in servizio presso la società, attribuendogli, con lo stesso atto di conferimento dell'incarico, anche eventualmente con le necessarie modifiche statutarie e regolamentari, funzioni e poteri idonei e congrui per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Nell'effettuare la scelta, la società dovrà vagliare l'eventuale esistenza di situazioni di conflitto di interesse ed evitare, per quanto possibile, la designazione di dirigenti responsabili di quei settori individuati all'interno della società fra quelli con aree a maggior rischio corruttivo. La scelta dovrà ricadere su un dirigente che abbia dimostrato nel tempo un comportamento integerrimo.

Nelle sole ipotesi in cui la società sia priva di dirigenti, o questi siano in numero così limitato da dover essere assegnati esclusivamente allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, circostanze che potrebbero verificarsi in strutture organizzative di ridotte dimensioni, il RPCT potrà essere individuato in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le idonee competenze in materia di organizzazione e conoscenza della normativa sulla prevenzione della corruzione. In questo caso, il consiglio di amministrazione o, in sua mancanza, l'amministratore sono tenuti ad esercitare una funzione di vigilanza stringente e periodica sulle attività del soggetto incaricato.

In ultima istanza, e solo in circostanze eccezionali, il RPCT potrà coincidere con un amministratore, purché privo di deleghe gestionali.

Nei casi di società di ridotte dimensioni appartenenti ad un gruppo societario, in particolare quelle che svolgono attività strumentali, qualora sia stata predisposta un'unica programmazione delle misure ex lege n. 190/2012 da parte del RPCT della capogruppo (§ 3.1.5), le società del gruppo di ridotte dimensioni sono comunque tenute a nominare almeno un referente del RPCT della capogruppo.

Dall'espletamento dell'incarico di RPCT non può derivare l'attribuzione di alcun compenso aggiuntivo, fatto salvo il solo riconoscimento, laddove sia configurabile, di eventuali retribuzioni di risultato legate all'effettivo conseguimento di precisi obiettivi predeterminati in sede di previsioni delle misure organizzative per la prevenzione della corruzione, fermi restando i vincoli che derivano dai tetti retributivi normativamente previsti e dai limiti complessivi alla spesa per il personale.

Inalterato il regime di responsabilità dei dirigenti e dei dipendenti proprio di ciascuna tipologia di società, nel provvedimento di conferimento dell'incarico di RPCT sono individuate le conseguenze derivanti dall'inadempimento degli obblighi connessi e sono declinati gli eventuali profili di responsabilità disciplinare e dirigenziale, quest'ultima ove applicabile. In particolare, occorre che siano specificate le conseguenze derivanti dall'omessa vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza delle misure organizzative per la prevenzione della corruzione, nonché dall'omesso controllo in caso di ripetute violazioni delle misure previste, in considerazione di quanto disposto dall'art. 1, co. 12 e 14, della legge n. 190 del 2012.

In relazione agli organi di amministrazione, fatte salve le responsabilità previste dal d.lgs. n. 231 del 2001, nonché l'eventuale azione ex art. 2392 del codice civile per i danni cagionati alla società, le amministrazioni controllanti promuovono l'inserimento, anche negli statuti societari, di meccanismi sanzionatori a carico degli amministratori che non abbiano adottato le misure organizzative e gestionali per la prevenzione della corruzione ex legge 190/2012 o il PTPC.

- IL RPCT E L'ORGANISMO DI VIGILANZA

Il nuovo co. 8-bis dell'art. 1 della legge 190/2012, nelle pubbliche amministrazioni, attribuisce agli OIV la funzione di attestazione degli obblighi di pubblicazione, di ricezione delle segnalazioni aventi ad oggetto i casi di mancato o ritardato adempimento agli obblighi di pubblicazione da parte del RPCT, nonché il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi assegnati, gli atti di programmazione strategico-gestionale e di performance e quelli connessi all'anticorruzione e alla trasparenza e il potere di richiedere informazioni al RPCT ed effettuare audizioni di dipendenti. La definizione dei nuovi compiti di controllo degli OIV nel sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza induce a ritenere che, anche nelle società, occorra individuare il soggetto più idoneo allo svolgimento delle medesime funzioni. A tal fine, ad avviso dell'Autorità, ogni società attribuisce, sulla base di proprie valutazioni di tipo organizzativo, tali compiti all'organo interno di controllo reputato più idoneo ovvero all'Organismo di vigilanza (OdV) (o ad altro organo a cui siano eventualmente

attribuite le relative funzioni), i cui riferimenti devono essere indicati chiaramente nel sito web all'interno della sezione "Società trasparente".

Quanto ai rapporti tra RPCT e Organismo di vigilanza, si ritiene che debbano essere riviste le conclusioni cui si era pervenuti in sede di adozione della determinazione n. 8/2015. In ragione delle diverse funzioni attribuite al RPCT e all'OdV dalle rispettive normative di riferimento nonché in relazione alle diverse finalità delle citate normative, si ritiene necessario escludere che il RPCT possa fare parte dell'OdV, anche nel caso in cui questo sia collegiale. Al fine di limitare l'impatto organizzativo del nuovo orientamento rispetto a quanto previsto nella determinazione n. 8/2015, l'indicazione deve essere intesa come valida a regime o qualora ancora non sia stato nominato il RPCT, potendo le società mantenere eventuali RPCT già nominati all'interno degli OdV fino alla scadenza del mandato.

In ogni caso, considerata la stretta connessione tra le misure adottate ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001 e quelle previste dalla legge n. 190 del 2012, le funzioni del RPCT dovranno essere svolte in costante coordinamento con quelle dell'OdV nominato ai sensi del citato decreto legislativo.

3.1.3. La trasparenza

Le misure di trasparenza confluiscono in un'apposita sezione del documento contenente le misure di prevenzione della corruzione integrative del "modello 231", ovvero dell'unico documento contenente insieme misure integrative e misure del "modello 231".

In questa sezione sono individuate le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi delle informazioni da pubblicare, prevedendo anche uno specifico sistema delle responsabilità e indicando i nominativi dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione sia dei dati, delle informazioni e dei documenti la cui pubblicazione è espressamente prevista da specifiche norme di legge, sia di quelli c.d. "ulteriori" individuati dalla medesima società in ragione delle proprie caratteristiche strutturali e funzionali (art. 1, co. 9, lett. f) l. 190/2012 e art. 7-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013).

Gli obiettivi legati alla trasparenza devono pertanto essere articolati e dettagliati non soltanto in relazione al RPCT ma anche agli altri soggetti coinvolti nell'attuazione delle misure di trasparenza previste dalle norme o introdotte dalla società stessa. In analogia a quanto previsto per la pubblica amministrazione, si ritiene che anche per le società a controllo pubblico il mancato rispetto di tali obiettivi possa essere valutato ai fini della responsabilità dirigenziale e della corresponsione della retribuzione di risultato.

Come per le pubbliche amministrazioni (cfr. delibera ANAC n. 1310/2016), anche per le società controllate questa sezione costituisce l'atto fondamentale di organizzazione dei flussi informativi necessari a garantire l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione di informazioni, dati e documenti, specificando inoltre modalità, tempi e risorse per attuare gli obblighi di trasparenza e il sistema di monitoraggio

sull'attuazione degli stessi.

La sezione trasparenza è quella in cui vanno definite le misure organizzative volte a dare attuazione al diritto di accesso generalizzato, quali, ad esempio, la costituzione di appositi uffici o la regolazione della trattazione delle richieste di accesso (al riguardo si rinvia alla delibera n. 1309/2016).

Al riguardo occorre precisare che la promozione di maggiori livelli di trasparenza, a seguito delle modifiche all'art. 10 del d.lgs. 33/2013 introdotte dal d.lgs. 97/2016, costituisce obiettivo strategico da tradurre nell'assegnazione di obiettivi organizzativi e individuali che ad avviso dell'Autorità, devono essere declinati all'interno dei documenti adottati dalle società.

Nel caso di enti di diritto privato a controllo pubblico che svolgano sia attività commerciali nel mercato concorrenziale sia attività di pubblico interesse, oltre ai generali obblighi di trasparenza sull'organizzazione cui comunque sono sottoposti tali enti, essi dovranno fare trasparenza (obblighi di pubblicazione e accesso generalizzato) limitatamente alle attività di pubblico interesse svolte.

- OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Le società in controllo pubblico pubblicano, secondo gli adeguamenti indicati nell'Allegato 1) in applicazione della verifica di compatibilità con le attività svolte, i dati, i documenti e le informazioni relativi alla loro organizzazione e attività esercitate.

Il d.lgs. 175/2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" oltre a prevedere all'art. 24, in via generale, che le società in controllo pubblico sono tenute ad assicurare il massimo livello di trasparenza nell'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti secondo le previsioni del d.lgs. 33/2013, introduce all'art. 19 specifici obblighi di pubblicazione, per i quali, in caso di violazione, estende l'applicazione di specifiche sanzioni contenute nel d.lgs. 33/2013.

I nuovi obblighi introdotti riguardano: i) i provvedimenti in cui le società in controllo pubblico stabiliscono i criteri e le modalità per il reclutamento del personale; ii) i provvedimenti delle amministrazioni pubbliche socie in cui sono fissati, per le società in loro controllo, gli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi incluse quelle per il personale; iii) i provvedimenti in cui le società in controllo pubblico recepiscono gli obiettivi relativi alle spese di funzionamento fissati dalle pubbliche amministrazioni. I commi 3 e 7 dell'art. 19 dispongono, in caso di violazione degli obblighi elencati, l'applicazione delle sanzioni di cui agli artt. 22, co. 4, 46 e 47, co. 2 del d.lgs. 33/2013 espressamente richiamate. Esse consistono, si ricorda, nel divieto di erogare somme a qualsiasi titolo a favore della società da parte dell'amministrazione controllante (art. 22, co. 4); nell'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della violazione (art. 47, co. 2); nell'attivazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine, e valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili (art. 46).

Il d.lgs. 97/2016 ha, inoltre, introdotto nel corpo del d.lgs. 33/2013 l'art. 15-bis "Obblighi di pubblicazione concernenti incarichi conferiti nelle società controllate" con la previsione che le società controllate nonché quelle in regime di amministrazione straordinaria sono tenute a pubblicare, entro trenta giorni dal conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali, e per i due anni successivi alla loro cessazione: 1) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, l'oggetto della prestazione, la ragione dell'incarico e la durata; 2) il curriculum vitae; 3) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, nonché agli incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali; 4) il tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e il numero di partecipanti alla procedura.

La pubblicazione di dette informazioni, relativamente ad incarichi per i quali è previsto un compenso, è condizione di efficacia per il pagamento stesso. In caso di omessa o parziale pubblicazione, nei confronti del soggetto responsabile della pubblicazione e del soggetto che ha effettuato il pagamento è irrogata una sanzione pari alla somma corrisposta.

Poiché le società sono tenute al rispetto degli obblighi di pubblicazione, si ricorda che:

a) l'omessa previsione della sezione dedicata alla trasparenza è considerata come un caso di omessa adozione del PTPC e pertanto sanzionata ai sensi dell'art. 19, co. 5, del d.l. n. 90/2014;

b) la mancata pubblicazione dei dati, documenti e informazioni oggetto di obbligo ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, come identificati nelle presenti Linee guida, costituisce nelle pubbliche amministrazioni responsabilità disciplinare o dirigenziale. Nelle società tale responsabilità dovrà essere attivata nelle forme stabilite con atto statutario o regolamentare interno, sulla cui adozione vigileranno le amministrazioni controllanti;

c) la mancata pubblicazione dei dati, documenti e informazioni di cui all'art. 47 del d.lgs. n. 33/2013 è sanzionata dall'Autorità. Per gli aspetti procedurali si rinvia ai contenuti del "Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'articolo 47 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97" adottato dall'Autorità in data 16.11.2016.

- APPLICAZIONE DELL'ART. 14 AGLI ENTI E ALLE SOCIETÀ IN CONTROLLO PUBBLICO

Le disposizioni contenute nell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 si ritiene non siano incompatibili con l'organizzazione e le funzioni delle società e degli enti in controllo pubblico. Pertanto, in continuità con quanto già previsto nella determinazione ANAC 8/2015, i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati (art. 14, co. 1-bis) pubblicano i dati di cui al co. 1, lettere da a) ad f). La disposizione deve intendersi riferita a tutti i componenti degli organi titolari di poteri di indirizzo generale con riferimento all'organizzazione e all'attività della società/ente cui sono preposti e della quale definiscono gli obiettivi e i programmi da

attuare, verificando la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Nelle società, ad esempio, l'organo di indirizzo è individuato nel consiglio di amministrazione o in altro organo con funzioni equivalenti. Solo qualora tali incarichi o cariche siano svolti a titolo gratuito, le misure di trasparenza in argomento non sono applicabili. Nell'ipotesi di gratuità si evidenzia l'esigenza di pubblicare sul sito gli statuti o le deliberazioni con carattere generale che dispongono in merito.

Con riguardo ai dirigenti, tenuti ad osservare le misure di trasparenza previste all'art. 14 a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016, una valutazione della compatibilità non può prescindere dalla considerazione dei diversi poteri ad essi conferiti.

I direttori generali, espressamente richiamati anche nell'art. 12 della l. 441/1982 cui l'art. 14 rinvia, sono dotati di poteri decisionali e di adozione di atti di gestione, diversamente dalla dirigenza ordinaria che, salvo casi particolari, non risulta destinataria di autonomi poteri di amministrazione e gestione, affidati invece agli organi di indirizzo o alla direzione generale. Da ciò, si ritiene, debba derivare un diverso regime di trasparenza per i direttori generali rispetto ai dirigenti "ordinari". Ai primi risultano pienamente applicabili gli obblighi di trasparenza indicati all'art. 14, co. 1, lett. da a) ad f), mentre ai dirigenti sono applicabili le sole misure indicate al co. 1, lett. da a) ad e), risultando esclusa per questi ultimi la pubblicità dei dati reddituali e patrimoniali di cui alla lett. f).

Per i compensi dei dirigenti, l'Autorità ritiene di ribadire quanto già previsto nella determinazione n. 8/2015, ovvero che per gli incarichi dirigenziali le società e gli enti pubblicano per ciascun soggetto titolare di incarico il relativo compenso, comunque denominato, salvo che non provvedano a distinguere chiaramente, nella propria struttura, le unità organizzative che svolgono attività di pubblico interesse da quelle che svolgono attività commerciali in regime concorrenziale. In quest'ultimo caso, ferma restando la pubblicazione dei compensi individualmente corrisposti ai dirigenti delle strutture deputate allo svolgimento di attività di pubblico interesse, la pubblicazione dei compensi relativi ai dirigenti delle strutture che svolgono attività commerciali potrà avvenire in forma aggregata dando conto della spesa complessiva sostenuta ciascun anno, con l'indicazione dei livelli più alti e più bassi dei compensi corrisposti.

- SITO WEB - SEZIONE SOCIETÀ TRASPARENTE

Le società sono tenute anche a costituire sul proprio sito web una apposita sezione, denominata "Società trasparente", in cui pubblicare i dati e le informazioni ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013. Per limitare gli oneri derivanti dalla disciplina della trasparenza, qualora le società controllate non abbiano un sito web, sarà cura delle amministrazioni controllanti rendere disponibile una sezione del proprio sito in cui le società controllate possano predisporre la sezione "Società trasparente" e pubblicare i dati, ferme restando le rispettive responsabilità.

3.1.4. L'accesso generalizzato

In base all'art. 2, co. 1, del d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, le norme ivi contenute disciplinano "la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti". Come si evince da tale disposizione, quindi, le società pubbliche (nei limiti indicati dall'art. 2-bis) sono tenute ad attuare la disciplina in tema di trasparenza, sia attraverso la pubblicazione on line all'interno del proprio sito sia garantendo l'accesso civico ai dati e ai documenti detenuti, relativamente all'organizzazione e alle attività svolte.

L'accesso generalizzato è riconosciuto per i dati e i documenti che non siano già oggetto degli obblighi di pubblicazione già indicati.

Si applicano le esclusioni e i limiti di cui all'art. 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013. A tal fine le società applicano le richiamate Linee guida (delibera n. 1309 del 2016), valutando caso per caso la possibilità di diniego dell'accesso a tutela degli interessi pubblici e privati indicati dalla norma citata. Tra gli interessi pubblici vanno considerati quelli curati dalla società qualora svolga attività di pubblico interesse. Tra gli interessi privati, particolare attenzione dovrà essere posta al bilanciamento tra il diritto all'accesso e la tutela degli "interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali".

3.1.5. Casi specifici

- SOCIETÀ INDIRETTAMENTE CONTROLLATE

In caso di società indirettamente controllate, la capogruppo assicura che le stesse adottino le misure di prevenzione della corruzione ex lege n. 190/2012 in coerenza con quelle della capogruppo. Laddove nell'ambito del gruppo vi siano società di ridotte dimensioni, in particolare che svolgono attività strumentali, la società capogruppo con delibera motivata in base a ragioni oggettive, può introdurre le misure di prevenzione della corruzione ex lege n. 190/2012 relative alle predette società nel proprio "modello 231". In tal caso, il RPCT della capogruppo è responsabile dell'attuazione delle misure anche all'interno delle società di ridotte dimensioni. Ciascuna società deve, però, nominare all'interno della propria organizzazione un referente del RPCT della capogruppo.

- LE SOCIETÀ IN LIQUIDAZIONE

Le società pubbliche sono soggette alla disciplina sul fallimento e sul concordato preventivo, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, a quella in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, come precisato nel d.lgs. n. 175/2016, art. 14.

La questione relativa alla “fallibilità” delle società pubbliche è stata dunque risolta, prendendo atto di un indirizzo maturato nel dibattito dottrinario e giurisprudenziale, nel senso di attribuire rilevanza alla natura di soggetto privato delle stesse, che non viene meno solo per il fatto che le pubbliche amministrazioni ne posseggano il capitale in tutto o in parte. Una volta che il legislatore ha permesso di perseguire l’interesse pubblico attraverso lo strumento privatistico, da ciò consegue l’assunzione dei rischi connessi all’insolvenza, pena la violazione dei principi di uguaglianza e di affidamento dei soggetti che con esse entrano in rapporto ed attesa la necessità del rispetto delle regole della concorrenza [N3].

La liquidazione di una società (per azioni, in accomandita semplice o a responsabilità limitata) può inoltre verificarsi, ai sensi degli artt. 2484 e ss. del codice civile, qualora ricorra una delle cause di scioglimento previste dall’atto costitutivo o dallo statuto della società. Tra le cause principali stabilite dal codice sono da menzionare: il decorso del termine; il conseguimento dell’oggetto sociale o la sopravvenuta impossibilità di conseguirlo, salvo che l’assemblea, all’uopo convocata senza indugio, non deliberi le opportune modifiche statutarie; l’impossibilità di funzionamento o la continuata inattività dell’assemblea; la riduzione del capitale al disotto del minimo legale; per deliberazione dell’assemblea.

Lo scioglimento della società può inoltre essere disposto da una legge speciale. In tal caso, è la legge stessa a dettare come debba svolgersi la procedura per lo scioglimento della società pubblica.

Occorre considerare che le procedure liquidatorie non determinano un’immediata estinzione della società (che avviene esclusivamente con la cancellazione dal registro delle imprese), la quale opera con altre finalità che sono quelle di provvedere, attraverso il procedimento di liquidazione, al pagamento dei creditori sociali e alla ripartizione fra i soci dell’eventuale residuo attivo.

Nella fase di liquidazione le società controllate possono continuare, pertanto, a espletare attività, con utilizzo di risorse pubbliche spesso assai ingenti - tenuto conto anche dei trasferimenti straordinari ammessi in favore delle società partecipate, in caso di perdite di esercizio, ai sensi dell’art. 14, co. 5, del d.lgs. 175/2016 - in relazione allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ricompresi nell’oggetto sociale.

Permane altresì per le società pubbliche in liquidazione la responsabilità configurabile ai sensi del d.lgs. 231/2001, come sancito dalla giurisprudenza: il trasferimento di risorse pubbliche e la titolarità di poteri coattivi di imposizione e riscossione non esonerano, infatti, la società pubblica dall’applicazione della responsabilità amministrativa da reato per illeciti compiuti da suoi amministratori e dirigenti [N4].

Considerato che la fase di liquidazione può durare per un lungo periodo, si ritiene che le società controllate in liquidazione debbano continuare ad essere sottoposte agli obblighi in materia di anticorruzione e trasparenza, come specificato nelle presenti Linee guida.

I responsabili della liquidazione sono pertanto tenuti a nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e a predisporre misure di prevenzione della corruzione anche integrative del “modello 231”, ove adottato, e a

garantire la trasparenza sull'organizzazione e sulle attività, nei limiti di quelle effettivamente svolte. Qualora la società sia priva di personale, stante l'impossibilità di nominare un RPCT interno, la relativa funzione è opportuno sia assicurata dall'amministrazione controllante.

Vista la particolare situazione giuridico-economica in cui versano tali soggetti particolare attenzione va prestata, ad esempio, alla mappatura e alla descrizione dei processi riguardanti l'impiego delle risorse, i pagamenti, l'affidamento di contratti di appalto, il personale, oltre a quelli relativi alla procedura liquidatoria (con riferimento alle operazioni di consegna all'ufficio liquidatore da parte dei liquidatori, delle attività esistenti, dei libri contabili, degli inventari e del rendiconto di gestione operazioni liquidatorie in consegna del patrimonio; alla liquidazione e alla formazione del bilancio finale di liquidazione) e, se esistente, al contenzioso.

3.2. Gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico

3.2.1. Le misure organizzative per la prevenzione della corruzione

Gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti ad applicare la normativa sulla prevenzione della corruzione. Per quanto attiene alle iniziative da porre in essere, valgono le indicazioni formulate in relazione alle società a controllo pubblico (cfr. § 3.1.1).

3.2.2. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Per quanto concerne il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, valgono le stesse indicazioni fornite con riguardo alle società a controllo pubblico (cfr. § 3.1.2).

Anche per questi enti, le amministrazioni controllanti inseriscono all'interno dei propri piani di prevenzione della corruzione le misure, anche organizzative, utili ai fini della vigilanza sull'effettiva nomina da parte degli enti di diritto privato in controllo pubblico del RPCT e sull'adozione di misure idonee a prevenire fenomeni corruttivi.

3.2.3. La trasparenza

L'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. n. 33 del 2013 prevede che gli enti siano soggetti a tutti gli obblighi di trasparenza previsti per la pubblica amministrazione, in quanto compatibili.

Così come per le società a controllo pubblico, la trasparenza, quanto agli obblighi di pubblicazione e di accesso generalizzato, deve essere assicurata sia sull'attività, sia sull'organizzazione. A differenza di quanto previsto dal precedente art. 11, co. 2, del d.lgs. 33/2013, oggi abrogato, la trasparenza cui sono tenuti gli enti privati in controllo pubblico non è più limitata all'attività di pubblico interesse. Tale scelta è da ricondurre, plausibilmente, proprio alla penetrante incisività dell'influenza esercitata dalle

amministrazioni su tutte le scelte dell'ente, influenza determinata dal finanziamento maggioritario dell'attività e dalla nomina dei componenti degli organi di indirizzo o di amministrazione.

Ai fini dell'attuazione del d.lgs. n. 33 del 2013, gli enti di diritto privato in controllo pubblico diversi dalle società adottano, pertanto, in un'apposita sezione del documento integrativo del "modello 231" o, in sua assenza, del documento contenente le misure di prevenzione della corruzione, le misure di trasparenza, attribuiscono al Responsabile della prevenzione della corruzione anche le funzioni di Responsabile della trasparenza, assicurano l'esercizio dell'accesso civico e generalizzato e istituiscono nel proprio sito web una sezione denominata "Amministrazione trasparente".

Poiché la disciplina è la stessa applicabile alle società a controllo pubblico, si rinvia complessivamente a quanto precisato per dette società.

Per limitare gli oneri derivanti dalla disciplina della trasparenza, qualora gli enti di diritto privato in controllo pubblico non dispongano di un sito web in cui inserire la sezione "Amministrazione trasparente", sarà cura delle amministrazioni controllanti rendere disponibile una sezione del proprio sito in cui gli enti possano pubblicare i dati, ferme restando le rispettive responsabilità.

3.3. Le società a partecipazione pubblica non di controllo

3.3.1. Le misure organizzative per la prevenzione della corruzione

Pur non essendo queste società comprese nel novero dei soggetti cui la disciplina in tema di prevenzione della corruzione si applica direttamente, si ritiene che, anche per fenomeni corruttivi e di malagestio che si sono verificati, siano le pubbliche amministrazioni partecipanti a dover promuovere l'adozione del "modello 231". Anche in questo caso, è opportuno che il predetto modello di organizzazione e gestione sia integrato, preferibilmente in una sezione apposita, con misure di organizzazione e gestione idonee a prevenire, nelle attività che vengono svolte, ulteriori fatti corruttivi come sopra definiti (cfr. § 3.1.1.) in danno alla società e alla pubblica amministrazione, nel rispetto dei principi contemplati dalla normativa in materia di prevenzione della corruzione. Le società in questione, ove rientranti fra gli enti regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. d), numero 2), del d.lgs. n. 39/2013, sono inoltre tenute a rispettare le norme sulla incompatibilità previste nel medesimo decreto ed, in particolare, dagli artt. 9 e 10.

Qualora le società non abbiano adottato un "modello 231", resta comunque ferma la possibilità, anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex l. 190/2012.

3.3.2. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Le società a partecipazione pubblica non di controllo non sono tenute a nominare il

Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, potendo comunque individuare tale figura nell'esercizio dei propri poteri di autonomia, preferibilmente nel rispetto delle indicazioni fornite nelle presenti Linee guida.

In particolare, sotto il profilo organizzativo, è opportuno che esse prevedano, al proprio interno, una funzione di controllo e di monitoraggio degli obblighi di pubblicazione, anche al fine di attestare l'assolvimento degli stessi. Il compito di attestare l'assolvimento degli obblighi è affidato preferibilmente all'Organismo di vigilanza, ferme restando le scelte organizzative interne ritenute più idonee, tenuto conto dell'esigenza di limitare gli oneri organizzativi e di semplificare e di valorizzare i sistemi di controllo già esistenti.

In ogni caso, le amministrazioni che affidano alle predette società lo svolgimento di attività di pubblico interesse, come l'esercizio di funzioni amministrative, servizi pubblici o attività di produzione di beni e servizi a favore dell'amministrazione stessa, sono tenute a promuovere, per le attività ad esse demandate, la stipulazione di protocolli di legalità contenenti misure di prevenzione della corruzione necessarie ad assicurare la correttezza dell'attività svolta.

3.3.3. La trasparenza

In virtù dell'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. n. 33/2013 alle società a partecipazione pubblica non di controllo si applicano le medesime disposizioni previste per le pubbliche amministrazioni, in quanto compatibili, limitatamente "all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione Europea".

Come si vede, anche per le società soltanto partecipate opera la condizione di compatibilità prevista per le società a controllo pubblico, alla cui trattazione si rinvia (v. § 2.5).

Riguardo alla definizione di "attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione Europea", si rinvia al paragrafo 2.4.

- OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

In relazione alle attività di pubblico interesse svolte, le società soltanto partecipate sono tenute ad assicurare il rispetto degli obblighi di pubblicazione e accesso civico "semplice", anche se non adottano un documento contenente le misure di integrazione del "modello 231" con le misure di prevenzione della corruzione. Pertanto è opportuno che anch'esse procedano a disciplinare compiutamente, nell'ambito della propria organizzazione, le modalità per assicurare la correttezza e la tempestività dei flussi informativi e l'accesso civico ai dati, pubblicando sul proprio sito istituzionale i nominativi dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati e dei documenti, in quanto si tratta di attività imposte dalla legge.

3.3.4. L'accesso generalizzato

Il diritto di accesso generalizzato si esercita nei confronti di attività di pubblico interesse, con riferimento a dati e documenti che non siano già pubblicati sul sito della società in virtù delle disposizioni di cui ai punti precedenti.

È escluso sia per i dati e i documenti relativi alle attività non di pubblico interesse svolte sia per quelli inerenti all'organizzazione.

Ne discende, poi, che le società solo partecipate dovranno predisporre adeguate soluzioni organizzative per ricevere e rispondere alle richieste di accesso generalizzato.

Resta ferma la possibilità da parte delle società di prevedere livelli di trasparenza maggiori, auspicabili anche per garantire il massimo livello di accountability della governance in presenza della partecipazione pubblica, anche se non maggioritaria, al capitale sociale.

3.4. Le associazioni, le fondazioni e gli altri enti privati di cui all'art. 2-bis, co. 3

3.4.1. Le misure organizzative di prevenzione della corruzione

In considerazione delle finalità istituzionali perseguite da questi enti e della possibile sussistenza di fenomeni corruttivi che li riguardano, non viene meno l'interesse generale alla prevenzione della corruzione. Poiché, però, l'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012 non fa riferimento a tali enti, ne consegue che essi non sono tenuti ad adottare le misure previste dalla medesima legge, né a nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Fermo restando il requisito del bilancio superiore a 500.000 euro, come per le società soltanto partecipate, anche per gli altri enti di diritto privato di cui al co. 3, dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, si ritiene sia compito delle amministrazioni che ad essi affidano lo svolgimento di attività di interesse pubblico, ovvero che vigilano sul relativo svolgimento, promuovere l'adozione del modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. 231/2001 e delle ulteriori misure per la prevenzione della corruzione ex l. 190/2012 in relazione a tutte le attività svolte.

Con specifico riguardo alle attività di pubblico interesse, si conferma l'orientamento già espresso da questa Autorità nella determinazione n. 8/2015 in merito alla stipula dei protocolli di legalità. Si ritiene, infatti, che sia compito delle pubbliche amministrazioni partecipanti promuovere l'adozione di protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione in relazione all'attività di pubblico interesse svolta e ulteriormente calibrati e specificati anche in base alla eventuale tipologia di poteri (di vigilanza, di regolazione, di controllo sull'attività) che l'amministrazione esercita.

3.4.2. La trasparenza

Per l'attuazione delle disposizioni in tema di trasparenza, il d.lgs. 33/2013 prevede l'applicazione della medesima disciplina dettata per le società soltanto partecipate.

Tuttavia, al fine di semplificare per tali soggetti interamente privati l'applicazione di una normativa di tipo pubblicistico, e di evitare limitazioni all'attività concorrenziale, l'Autorità, in applicazione del potere ad essa conferito dall'art. 3, co. 1-ter, del d.lgs. n. 33 del 2013, con le presenti Linee guida ha individuato, nell'Allegato 1), più precisi e delimitati obblighi di trasparenza e ha previsto, nelle disposizioni transitorie, un termine più lungo per l'adeguamento.

3.4.3. Casi specifici

Di seguito, si forniscono alcuni chiarimenti con riferimento ad alcune categorie di soggetti.

- FONDAZIONI BANCARIE

Alla luce dei criteri dettati dalle modifiche normative introdotte con il d.lgs. 97/2016, si ritiene che le fondazioni bancarie debbano considerarsi escluse dal novero degli enti di cui al co. 3 dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, in quanto la loro attività non appare riconducibile alla definizione di attività di pubblico interesse ivi contenuta. Infatti, ad avviso dell'Autorità e conformemente a quanto finora statuito dalla giurisprudenza maturata sul tema [N5], occorre distinguere le attività "di pubblico interesse" da quelle "di utilità sociale". Soltanto le prime sono assoggettate alle norme sulla trasparenza (e sulla prevenzione della corruzione). Infatti, l'attività di pubblico interesse deve sempre essere collegata all'espletamento di funzioni pubbliche. L'attività di utilità sociale rientra, invece, tra le attività svolte in piena autonomia privata da soggetti privati. Si tratta di un'attività che viene riconosciuta e valorizzata da pubbliche amministrazioni, in applicazione dell'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione, ma che resta distinta da quelle di esercizio di vere e proprie funzioni pubbliche. La natura pubblica degli interessi non può essere riferita genericamente a tutte le attività che assumano un rilievo sociale di interesse generale in base all'orientamento di scelte rimesse alla discrezionalità privata, come avviene nel caso delle scelte operate dalle fondazioni bancarie.

Ciò non esclude, tuttavia, che le fondazioni bancarie possano decidere autonomamente di contribuire all'attuazione della disciplina della trasparenza e della prevenzione della corruzione, pubblicando i dati più rilevanti relativamente alle attività svolte. In particolare, nell'ambito dell'Accordo tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Associazione di fondazioni e casse di risparmio S.p.a, siglato il 22 aprile 2015, è previsto, all'art. 11, che queste ultime pubblichino i dati sulla propria attività e, tra gli altri, quelli relativi alle procedure attraverso le quali i terzi possono avanzare richieste di sostegno finanziario indicando le condizioni di accesso, i criteri di selezione e il processo attraverso cui ha luogo la selezione delle iniziative proposte nonché gli esiti delle stesse. L'Autorità auspica che ulteriori dati, documenti e informazioni siano individuati, nel quadro del richiamato Accordo o in sede di

autonoma decisione delle singole fondazioni, come oggetto di pubblicazione a fini di trasparenza. L'Autorità auspica, poi, che le fondazioni adottino misure di prevenzione della corruzione, secondo il "modello 231", soprattutto per le attività di utilità sociale di maggiore rilevanza.

- CASSE DI PREVIDENZA DEI LIBERI PROFESSIONISTI

Discorso diverso va fatto per le casse di previdenza per i liberi professionisti. Prescindendo dalle valutazioni in ordine alla natura giuridica, pubblicistica o privatistica di tali enti, non ci sono dubbi sull'interesse pubblico che ne sottende l'attività, come chiarito anche dalla giurisprudenza maturata a seguito del d.lgs. 509/1994 [N6]. La privatizzazione degli enti previdenziali, infatti, ha rappresentato una innovazione di carattere soltanto organizzativo, fermo restando l'interesse pubblico dell'attività di previdenza ed assistenza da essi svolta. Che si tratti di attività di pubblico interesse è inoltre dimostrato dalla configurazione di poteri di vigilanza ministeriali e di controllo della Corte dei Conti.

Alle casse di previdenza si applica, pertanto, il regime degli enti di diritto privato di cui al co. 3, secondo periodo, dell'art. 2-bis del d.lgs. n. 33 del 2013.

- EX IPAB

Con riguardo alle aziende per i servizi alla persona (ASP), derivanti dalla trasformazione degli ex Istituti pubblici di assistenza e beneficenza, occorre distinguere quelle che hanno mantenuto la personalità di diritto pubblico, per le quali non vi è dubbio che si applichi la disciplina in tema di trasparenza dettata per le pubbliche amministrazioni, da quelle che invece abbiano deliberato la propria trasformazione in enti privati. Per queste ultime, ferma restando la necessaria verifica sulla sussistenza del requisito del bilancio superiore a cinquecentomila euro, occorre stabilire se esercitino attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione Europea. Al riguardo, se per le attività svolte in regime privatistico non può ritenersi sussistente l'interesse pubblico, dal momento che esse rispondono ad interessi rimessi all'autonomia imprenditoriale dei soggetti che la esercitano (sono attività "di utilità sociale"), da queste occorre distinguere l'attività sanitaria svolta in regime di autorizzazione o di accreditamento.

L'attività svolta in regime di autorizzazione, pur presa in considerazione in sede di programmazione sanitaria di livello regionale, è attività solo "regolata" e quindi esclusa dalla disciplina sulla trasparenza (v. § 2.4).

L'attività svolta in regime di accreditamento, invece, è direttamente affidata a soggetti diversi da quelli pubblici, anche interamente privati, che la svolgono nel quadro della programmazione sanitaria regionale. Tali attività, ricadendo nell'ambito di applicazione dell'art. 2-bis, co. 3, secondo periodo, sono da considerarsi oggetto di trasparenza.

- FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI PER LA FORMAZIONE CONTINUA

I Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, istituiti ai sensi dell'art. 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)" per promuovere lo sviluppo della formazione professionale, sono soggetti giuridici di natura associativa, ai sensi dell'articolo 36 del codice civile, ovvero soggetti dotati di personalità giuridica concessa con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

È indubbio quindi che detti Fondi abbiano natura giuridica di enti di diritto privato e svolgano funzioni che rientrano nell'ambito dei compiti tipicamente appartenenti ai pubblici poteri. Come precisato dal Consiglio di Stato, Sezione VI, nella sentenza n. 4304, del 15 settembre 2015, si configura nel caso dei Fondi "un'ipotesi di delegazione di funzioni pubbliche nell'ambito delle politiche di sviluppo della formazione professionale continua, coerentemente con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 ultimo comma Cost.".

Alla luce dei criteri dettati dalle modifiche normative introdotte col d.lgs. 97/2016, considerata la natura giuridica e le funzioni svolte, si ritiene che i Fondi debbano essere ricompresi tra i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 3 del d.lgs. 33/2013.

Pertanto, sussistendo per questi enti il requisito dell'esercizio di funzioni amministrative, stante la verifica del requisito del bilancio superiore ai cinquecentomila euro che ciascun Fondo è tenuto a svolgere e a precisare sul proprio sito web, essi sono tenuti ad applicare il regime della trasparenza e ad adottare le misure di prevenzione della corruzione previste per gli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 3, secondo le indicazioni contenute nel § 3.4 delle presenti Linee guida, cui si rinvia.

Si evidenzia, inoltre, che i Fondi sono tenuti, ai sensi della normativa speciale che li riguarda, ad adottare "criteri di gestione improntati al principio di trasparenza" (art. 118, co. 2, l. 388/2000). Si tratta, quindi, di declinare detti criteri in misure di trasparenza effettive, specie con riguardo alla concessione di finanziamenti.

3.5. Gli enti pubblici economici

Confermando l'impostazione della determinazione n. 8 del 2015, il d.lgs. n. 97 del 2016 ha incluso gli enti pubblici economici tra i soggetti tenuti ad applicare la normativa in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza, "in quanto compatibile" (nuovo art. 2-bis, co. 2, lettera a), del d.lgs. n. 33 del 2103).

Considerata la natura pubblicistica dell'organizzazione e la sicura prevalenza delle attività di pubblico interesse svolte, anche se in regime di diritto privato, gli enti pubblici economici sono tenuti a:

1. adottare un PTPC o, in alternativa, ove abbiano già adottato un "modello 231", un documento unitario contenente le misure di prevenzione della corruzione proprie

del “modello 231” e le misure integrative previste dal co. 2-bis dell’art. 1 della legge n. 190 del 2012;

2. nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione che sia anche responsabile della trasparenza;

3. adottare, come sezione del documento unitario di cui al punto 1, le misure organizzative per programmare i flussi di dati ai fini della pubblicazione sul sito web nella apposita sezione denominata “Amministrazione trasparente”;

4. assicurare la pubblicazione dei dati relativi all’organizzazione dell’ente e alla totalità delle attività svolte, tutte da ritenersi di pubblico interesse;

5. assicurare il diritto di accesso generalizzato ai dati e documenti non oggetto di obbligo di pubblicazione, con riferimento all’organizzazione e a tutte le attività svolte.

4. Compiti delle amministrazioni controllanti e partecipanti

Fermo restando che le presenti Linee guida disciplinano l’applicazione delle disposizioni in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione che la legge pone direttamente in capo alle società e agli enti controllati, partecipati o privati a cui è affidato lo svolgimento di attività di pubblico interesse, va chiarito in questa sede quali sono i compiti che spettano alle amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti.

Di seguito vengono riassunti in forma sintetica i diversi compiti affidati alle amministrazioni che controllano società o enti di diritto privato o che si limitano ad una partecipazione non di controllo o che vigilano sulle attività di pubblico interesse affidate, in più parti richiamati nelle presenti Linee guida.

Si tratta di tre ordini di compiti.

4.1. Pubblicità relativamente al complesso di enti controllati o partecipati dalle amministrazioni

In tema di trasparenza, le amministrazioni controllanti pubblicano i dati di cui all’art. 22 del d.lgs. 33/2013, rinviando al sito delle società o degli enti controllati per le ulteriori informazioni che questi sono direttamente tenuti a pubblicare.

Si raccomanda alle amministrazioni controllanti o partecipanti di dare attuazione a quanto previsto dall’art. 22, co. 1, del d.lgs. n. 33 del 2013, pubblicando sul proprio sito istituzionale la lista degli enti cui partecipano o che controllano “con l’indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore delle amministrazioni o delle attività di servizio pubblico affidate”.

Tale articolo disciplina gli obblighi di pubblicazione cui sono tenute le pubbliche amministrazioni con riferimento a “gli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato”. Come si evince già dalla rubrica dell’articolo, le pubbliche amministrazioni devono pubblicare i dati previsti dall’art. 22 con riferimento:

- a tutti gli enti pubblici comunque istituiti, vigilati o finanziati per i quali abbiano poteri di nomina degli amministratori;

- a tutte le società, controllate o anche soltanto partecipate;

- a tutti gli enti di diritto privato, comunque denominati, in controllo pubblico oppure, anche se non in controllo, comunque costituiti o vigilati, nei quali siano riconosciuti alle medesime p.a. poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

Si precisa che tra le società controllate vanno indicate anche quelle sulle quali l’amministrazione esercita un’influenza dominante ai sensi dell’art. 2359, co. 1, n. 3, del codice civile, stante il recepimento di tale definizione all’interno del nuovo art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 (cfr. § 2.1).

All’interno dei gruppi societari l’individuazione del tipo di società, se in controllo pubblico o a partecipazione pubblica non di controllo, deve essere fatta con riguardo a ogni singola società del gruppo, indipendentemente dalla natura della capogruppo.

L’individuazione puntuale da parte delle amministrazioni delle società in questione, oltre che corrispondere a un obbligo di legge, è necessaria per consentire all’ANAC di esercitare i propri poteri di vigilanza.

Come si vede, l’elenco dei soggetti presi in considerazione dall’art. 22 è più esteso di quello preso in considerazione dall’art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, che identifica l’elenco dei soggetti direttamente tenuti ad applicare, seppure con diversa intensità, le norme in tema di trasparenza.

La ragione risiede nel fatto che gli obblighi di pubblicazione che ricadono sulle amministrazioni controllanti e partecipanti obbediscono a una logica di trasparenza parzialmente diversa dagli obblighi direttamente ricadenti sui soggetti privati, di cui si occupano le presenti Linee guida. Nel primo caso si tratta di definire obblighi di pubblicazione volti a dare una conoscenza completa dell’intero sistema di partecipazione di una determinata amministrazione: si tratta di obblighi ricadenti sulle amministrazioni che si avvalgono della collaborazione degli enti privati da loro partecipati. Nel secondo, si tratta di definire obblighi, ricadenti sugli enti privati connessi al diritto del cittadino di conoscere la situazione di ogni singolo soggetto privato graduandoli in rapporto all’intensità della partecipazione pubblica o in relazione all’attività di pubblico interesse svolta.

A dimostrazione di ciò nell’art. 22 si riscontrano alcune definizioni non corrispondenti a quelle adottate in altra parte del d.lgs. n. 33/2013. Si veda la definizione di “enti di diritto privato, comunque denominati”, di cui alla lettera c) del comma 1, che non corrisponde pienamente a quella qui ricostruita. Si veda la previsione del comma 2, che sembra restringere gli obblighi di trasparenza al solo “trattamento economico complessivo” spettante ai rappresentanti dell’amministrazione negli organi di governo

e “ai dati relativi agli incarichi di amministratore dell’ente e il relativo trattamento economico complessivo”. Occorre mantenere distinte le due serie di obblighi: quelli generali del d.lgs. n. 33/2013 e quelli specifici ricadenti sulle amministrazioni ai sensi dell’art. 22.

Da quanto precede si comprende la grande rilevanza della ricognizione che le amministrazioni devono fare al fine di adempiere all’obbligo di pubblicazione di cui all’art. 22, co. 1: la corretta redazione degli elenchi degli enti pubblici, delle società controllate o partecipate, degli enti di diritto privato controllati e partecipati è un passo decisivo per rendere trasparente il sistema delle partecipate pubbliche e per svolgere adeguatamente i compiti attribuiti alle amministrazioni controllanti o partecipanti.

4.2. Vigilanza sull’adozione di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza e promozione dell’adozione delle misure

In materia di prevenzione della corruzione, gli enti di diritto privato in controllo pubblico adottano misure integrative del “modello 231”, modello che, nel sistema della prevenzione di tipo privatistico, non è reso obbligatorio dalla legge. In questi casi, mentre con le presenti Linee guida si è sottolineata la notevole importanza di tale adozione, al fine di giungere ad un complesso coordinato di misure, compito specifico delle amministrazioni controllanti è l’impulso e la vigilanza sulla nomina del RPCT e sull’adozione delle misure di prevenzione anche integrative del “modello 231”, ove adottato, anche con gli strumenti propri del controllo (atto di indirizzo rivolto agli amministratori, promozione di modifiche statutarie e organizzative, altro). Tale attività deve essere prevista e articolata, con azioni concrete e verificabili, nel PTPC dell’amministrazione controllante o partecipante.

Nelle società in house i sopra elencati poteri di vigilanza competono alle amministrazioni titolari dei poteri di controllo analogo.

Si precisa che le amministrazioni titolari del potere di controllo analogo sono inoltre tenute, anche in assenza di una partecipazione azionaria, a pubblicare i dati di cui all’art. 22 del d.lgs. 33/2013, includendo le società in house tra quelle controllate ai sensi del co. 1, lettera c), dello stesso articolo.

Analoghi obblighi di pubblicazione ai sensi dell’art. 22 sono previsti anche per le amministrazioni titolari di quote di partecipazione anche minoritaria.

Nel caso di controllo congiunto da parte di più amministrazioni, spetta a queste ultime, anche facendo ricorso ai patti parasociali, stipulare apposite intese per definire a quale di esse competa la vigilanza sull’adozione delle misure e sulla nomina del RPCT.

Con riferimento, invece, alle società partecipate e agli enti di diritto privato di cui all’art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013, le amministrazioni partecipanti, pur prive di strumenti di diretta influenza sui comportamenti di dette società ed enti, è auspicabile promuovano, anche attraverso la stipula di appositi protocolli di legalità, l’adozione di misure di prevenzione della corruzione eventualmente integrative del “modello 231”, ove esistente, o l’adozione del “modello 231”, ove mancante.

Si ribadisce, poi, il rilievo centrale che la legge e le presenti Linee guida attribuiscono alla delimitazione delle attività di pubblico interesse svolte dagli enti di diritto privato controllati e partecipati o da parte di enti totalmente privati. Una sollecita opera di delimitazione delle attività di pubblico interesse contribuirà alla migliore attuazione della legge, tenendo adeguatamente conto della natura degli enti e della loro, prevalente, attività non di pubblico interesse.

5. Attività di vigilanza dell'Anac

La legge conferisce all'ANAC poteri di vigilanza, in qualche caso accompagnati da sanzioni, in materia sia di prevenzione della corruzione sia di trasparenza. Dalla ricostruzione effettuata nei paragrafi precedenti, tale attività di vigilanza deve essere svolta, in primo luogo, direttamente nei confronti delle società e degli enti di diritto privato tenuti ai diversi adempimenti; in secondo luogo, nei confronti delle amministrazioni controllanti, partecipanti o che vigilano sullo svolgimento di attività di pubblico interesse cui sono riconosciuti i diversi compiti indicati al paragrafo precedente.

5.1. Vigilanza nei confronti delle società e degli enti di diritto privato controllati o partecipati dalle pubbliche amministrazioni

In materia di prevenzione della corruzione, la vigilanza si esercita sulla effettiva adozione del documento contenente le misure integrative del "modello 231" in tutti i casi in cui nelle presenti Linee guida tale adozione è ritenuta obbligatoria (in particolare nelle società e negli altri enti in controllo pubblico) e sulla loro effettiva attuazione. La mancata adozione del documento equivale a mancata adozione del PTPC ed è sanzionabile in applicazione dell'art. 19, co. 5 del d.l. n. 90 del 2014.

La vigilanza si esercita altresì sulla effettiva nomina di un RPCT e sulle garanzie della sua posizione di indipendenza nel quadro dell'organizzazione delle società e degli enti.

In materia di trasparenza la vigilanza si esercita, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. n. 33 del 2013, sull'effettivo adempimento degli obblighi di pubblicazione, così come graduati nelle presenti Linee guida e nel relativo Allegato 1). La mancata pubblicazione di dati, documenti e informazioni obbligatori costituisce illecito disciplinare ai sensi dell'art. 45, co. 4. L'illecito disciplinare è perseguibile anche nelle società e negli enti di diritto privato controllati e partecipati. Al fine dell'esercizio dell'azione disciplinare l'ANAC ha il potere di segnalare l'illecito all'ente interessato. In mancanza di un ufficio disciplinare istituito ai sensi dell'art. 55-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, la segnalazione viene effettuata al RPCT, ove esistente, e agli organi di indirizzo dell'ente.

La mancata comunicazione al proprio ente dei dati di cui all'art. 47 del d.lgs. n. 33 del 2013 comporta l'irrogazione di una sanzione da parte dell'ANAC.

5.2. Vigilanza nei confronti delle amministrazioni controllanti o partecipanti

L'Autorità vigila sul recepimento delle presenti Linee guida da parte delle amministrazioni, in particolare sull'effettivo svolgimento da parte delle amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti dei compiti di cui al § 4.

In particolare, l'ANAC vigila sull'effettiva pubblicazione dei dati di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 33 del 2013. La mancata pubblicazione di tali dati comporta l'applicazione dei poteri di segnalazione di cui all'art. 45 dello stesso decreto.

L'ANAC vigila, in sede di monitoraggio del PTPC delle amministrazioni, sull'esistenza di misure volte alla promozione dell'adozione del "modello 231" (negli enti a controllo pubblico) e sulla promozione dell'adozione di misure di prevenzione (negli enti e nelle società di cui all'art. 2-bis, co. 3).

L'ANAC vigila sull'effettiva delimitazione delle attività di pubblico interesse, promossa dalle amministrazioni partecipanti. Poiché queste attività di promozione devono essere programmate nel PTPC dell'amministrazione partecipante, la mancanza di tale previsione sarà considerata in sede di valutazione della qualità dei piani adottati dalle amministrazioni.

L'ANAC vigila sul rispetto, nel conferimento di incarichi amministrativi nelle amministrazioni e negli enti di diritto privato controllati o partecipati, delle disposizioni del d.lgs. n. 39 del 2013.

L'ANAC, infine, vigila sulla stessa attività di vigilanza svolta dalle amministrazioni controllanti e partecipanti sulle società e sugli enti controllati, partecipati o cui sono affidate attività di pubblico interesse. Poiché queste attività di vigilanza devono essere programmate nel PTPC dell'amministrazione controllante, partecipante o vigilante la mancanza di tale previsione sarà considerata in sede di valutazione della qualità dei piani adottati dalle amministrazioni. Nei casi più gravi, quali la completa assenza di una sezione dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza negli enti controllati, partecipati o vigilati la carenza potrà essere considerata equivalente a mancata adozione del PTPC.

6. Disciplina transitoria

Ferma restando l'entrata in vigore dei nuovi obblighi di adozione di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza con l'entrata in vigore delle disposizioni del d.lgs. n. 97 del 2016, tenuto conto che solo con le presenti Linee guida si è provveduto a precisare tali obblighi, adeguandoli alla natura dei soggetti e alle attività svolte, si raccomanda ai soggetti destinatari di:

a) adottare ove non già adottato, il documento unitario con il quale sono individuate le misure del "modello 231" e le misure integrative di prevenzione della corruzione, documento unitario comprensivo della sezione dedicata alla trasparenza. Tale

documento provvederà a correggere le eventuali misure già previste nei documenti adottati alla scadenza del 31 gennaio 2017. In caso di assenza provvederà a individuare misure tali da potere essere effettivamente attuate nel corso dell'anno 2017, nonché misure da attuare nel corso del triennio 2017-2019;

b) provvedere alla delimitazione delle attività di pubblico interesse negli enti di diritto privato partecipati;

c) adottare una disciplina interna per il riscontro delle istanze di accesso generalizzato;

d) nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;

e) per le amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti adeguare i propri Piani alle indicazioni contenute nella presente delibera, alla luce dei compiti di vigilanza e di impulso ad esse attribuiti.

Per tutti gli adempimenti sopra indicati il termine viene fissato al 31 gennaio 2018, in concomitanza con la scadenza del termine per l'adozione dei PTPC. A decorrere dalla stessa data, l'ANAC eserciterà i propri poteri di vigilanza sul rispetto degli obblighi, così come definiti nelle presenti Linee guida.

Per quanto concerne la pubblicazione dei dati sui dirigenti ex art. 14, co. 1, lett. c) ed f), del d.lgs. 33/2013, nelle more della definizione del giudizio pendente dinanzi alla Corte costituzionale, si rinvia alla delibera dell'ANAC 12 aprile 2017, n. 382 citata nelle premesse.

Per quanto riguarda l'attuazione del regime di trasparenza di cui all'art. 2-bis, co. 3, secondo periodo, da parte di enti e società interamente privati il termine viene fissato, per l'anno 2018, al 31 luglio, salvo il riallineamento definitivo nel termine entro il 31 gennaio 2019.

Allegato 1 - Sezione "Società trasparente"/"Amministrazione trasparente"- Elenco degli obblighi di pubblicazione

N7

Parte di provvedimento in formato grafico

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
Disposizioni generali	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 10, c. 8, lett. a), d.lgs. n. 33/2013	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT)	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e suoi allegati, oppure le misure integrative di prevenzione della corruzione individuate ai sensi dell'articolo 1,comma 2-bis della legge n. 190 del 2012, (MOG 231) (link alla sotto-sezione Altri contenuti/Anticorruzione)	Annuale
	Atti generali	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 12, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Riferimenti normativi su organizzazione e attività	Riferimenti normativi con i relativi link alle norme di legge statale pubblicate nella banca dati "Normattiva" che regolano l'istituzione, l'organizzazione e l'attività delle società e degli enti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Atti amministrativi generali	Direttive, atti di indirizzo, circolari, programmi, istruzioni e ogni atto, anche adottato dall'amministrazione controllante, che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti delle società e degli enti (es. atto costitutivo, statuto, atti di indirizzo dell'amministrazione controllante etc.)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Documenti di programmazione strategico-gestionale	Direttive ministri, documento di programmazione, obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 12, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Codice di condotta e codice etico	Codice di condotta e codice etico	Tempestivo
			Art. 13, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013		Organi di amministrazione e gestione, con l'indicazione delle rispettive competenze	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
		Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 14, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013	Titolari di incarichi di amministrazione, di direzione o di governo di cui all'art. 14, co. 1-bis, del dlgs n. 33/2013 se non attribuiti a titolo gratuito	Atto di nomina con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 14, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		Curriculum vitae	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 14, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		Compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
					Importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 14, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013		Dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 14, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 33/2013		Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e indicazione dei compensi spettanti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 1, l. n. 441/1982		1) dichiarazione concernente diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, titolarità di imprese, azioni di società, quote di partecipazione a società, esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, con l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero» [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso) e riferita al momento dell'assunzione dell'incarico]	Nessuno (va presentata una sola volta entro 3 mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento dell'incarico e resta pubblicata fino alla cessazione dell'incarico o del mandato).

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
Organizzazione	Titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo		Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 2, l. n. 441/1982		2) copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche o del quadro riepilogativo [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)] (NB: è necessario limitare, con appositi accorgimenti a cura dell'interessato o della società/ente, la pubblicazione dei dati sensibili)	Entro 3 mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento dell'incarico
			Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 3, l. n. 441/1982		3) attestazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute nell'anno precedente e copia della dichiarazione dei redditi [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)]	Annuale
		Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 14, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013	Titolari di incarichi di amministrazione, di direzione o di governo di cui all'art. 14, co. 1-bis, del dlgs n. 33/2013 se non attribuiti a titolo gratuito CESSATI dall'incarico (art. 14, co. 2) (documentazione da pubblicare sul sito web)	Atto di nomina, con l'indicazione della durata dell'incarico	Nessuno
			Art. 14, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		Curriculum vitae	Nessuno
			Art. 14, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		Compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica	Nessuno
					Importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici	Nessuno
			Art. 14, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013		Dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti	Nessuno
			Art. 14, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 33/2013		Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e indicazione dei compensi spettanti	Nessuno
			Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 2, l. n. 441/1982		1) copie delle dichiarazioni dei redditi o dei quadri riepilogativi riferiti al periodo dell'incarico; 2) copia della dichiarazione dei redditi o quadro riepilogativo successivi al termine dell'incarico o carica, entro un mese dalla scadenza del termine di legge per la presentazione della dichiarazione [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)] (NB: è necessario limitare, con appositi accorgimenti a cura dell'interessato o della società/ente, la pubblicazione dei dati sensibili)	Nessuno
			Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 4, l. n. 441/1982		3) dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute dopo l'ultima attestazione [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)]	Nessuno (va presentata una sola volta entro 3 mesi dalla cessazione dell' incarico).
Sanzioni per mancata comunicazione dei dati	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici		Art. 47, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Sanzioni per mancata o incompleta comunicazione dei dati da parte dei titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo	Provvedimenti sanzionatori a carico del responsabile della mancata o incompleta comunicazione dei dati di cui all'articolo 14, concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie nonchè tutti i compensi cui dà diritto l'assuzione della carica	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
Articolazione degli uffici	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici		Art. 13, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013	Articolazione degli uffici	Articolazione delle direzioni/uffici e relative competenze	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 13, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013	Organigramma (da pubblicare sotto forma di organigramma, in modo tale che a ciascun ufficio sia assegnato un link ad una pagina contenente tutte le informazioni previste dalla norma)	Illustrazione in forma semplificata, ai fini della piena accessibilità e comprensibilità dei dati, dell'organizzazione della società o dell'ente, mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 13, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		Nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
	Telefono e posta elettronica		Art. 13, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013	Telefono e posta elettronica	Elenco completo dei numeri di telefono e delle caselle di posta elettronica istituzionali e delle caselle di posta elettronica certificata dedicate, cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
Consulenti e collaboratori	Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza	Società in controllo pubblico Società in regime di amministrazione straordinaria Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 15-bis, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Incarichi di collaborazione, consulenza, professionali (da pubblicare in tabelle)	Per ogni incarico di collaborazione, di consulenza o incarico professionale, inclusi quelli arbitrali	Entro 30 gg dal conferimento (ex art. 15-bis, co. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					1) estremi dell'atto di conferimento dell'incarico	
					2) oggetto della prestazione	
					3) ragione dell'incarico	
					4) durata dell'incarico	
					5) curriculum vitae del soggetto incaricato	
					6) compensi comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, nonché agli incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali	
					7) tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e il numero di partecipanti alla procedura	
		Società in controllo pubblico		Incarichi di direttore generale (da pubblicare in tabelle)	Per ciascun titolare di incarico:	
			Art. 14, c. 1, lett. a) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Sintesi dei dati del contratto (quali data della stipula, durata, oggetto dell'incarico)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 14, c. 1, lett. b) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Curriculum vitae, redatto in conformità al vigente modello europeo	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 14, c. 1, lett. c) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione dell'incarico (con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
					Importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 14, c. 1, lett. d) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 14, c. 1, lett. e) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e indicazione dei compensi spettanti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 14, c. 1, lett. f) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 1, l. n. 441/1982		1) dichiarazione concernente diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, titolarità di imprese, azioni di società, quote di partecipazione a società, esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, con l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero» [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso) e riferita al momento dell'assunzione dell'incarico]	Nessuno (va presentata una sola volta entro 3 mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento dell'incarico e resta pubblicata fino alla cessazione dell'incarico o del mandato).

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
Personale	Incarico di Direttore generale	~~Società in controllo pubblico~~ Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 14, c. 1, lett. f) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 2, l. n. 441/1982		2) copia dell'ultima dichiarazione dei redditi o quadro riepilogativo soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)] (NB: è necessario limitare, con appositi accorgimenti a cura dell'interessato o della società/ente, la pubblicazione dei dati sensibili)	Entro 3 mesi della nomina o dal conferimento dell'incarico
			Art. 14, c. 1, lett. f) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013 Art. 3, l. n. 441/1982		3) attestazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute nell'anno precedente e copia della dichiarazione dei redditi [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)]	Annuale
			Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità dell'incarico	Tempestivo (art. 20, c. 1, d.lgs. n. 39/2013)
			Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità al conferimento dell'incarico	Annuale (art. 20, c. 2, d.lgs. n. 39/2013)
			Art. 14, c. 1-ter, secondo periodo, d.lgs. n. 33/2013		Ammontare complessivo degli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica	
			Art. 47, co. 1 del d.lgs. 33/2013	Sanzioni per mancata o incompleta comunicazione dei dati da parte dei titolari di incarico di direttore generale	Provvedimenti sanzionatori a carico del responsabile della mancata o incompleta comunicazione dei dati di cui all'articolo 14, concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, tutti i compensi cui dà diritto l'assuzione della carica,.	Annuale (non oltre il 30 marzo)
	Titolari di incarichi dirigenziali	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici		Incarichi dirigenziali (e titolari di posizioni organizzative o in ogni altro caso in cui sonoattribuite funzioni dirigenziali ai sensi art. 14, co. 1-quinquies, d.lgs. n. 33/2013)	Per ciascun titolare di incarico:	
			Art. 14, c. 1, lett. a) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Sintesi dei dati del contratto (quali data della stipula, durata, oggetto dell'incarico)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 14, c. 1, lett. b) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Curriculum vitae, redatto in conformità al vigente modello europeo	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 14, c. 1, lett. c) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione dell'incarico (con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
					Importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 14, c. 1, lett. d) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 14, c. 1, lett. e) e c. 1-bis, d.lgs. n. 33/2013		Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e indicazione dei compensi spettanti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità dell'incarico	Tempestivo (art. 20, c. 1, d.lgs. n. 39/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
			Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità al conferimento dell'incarico	Annuale (art. 20, c. 2, d.lgs. n. 39/2013)
			Art. 14, c. 1-ter, secondo periodo, d.lgs. n. 33/2013		Ammontare complessivo degli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica	Annuale (non oltre il 30 marzo)
	Dirigenti cessati	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici+D53	Art. 14, co. 2, d.lgs. n. 33/2013	Dirigenti cessati dal rapporto di lavoro (documentazione da pubblicare sul sito web)		
			Art. 14, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013		Atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo	Nessuno
			Art. 14, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		Curriculum vitae	Nessuno
			Art. 14, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		Compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica	Nessuno
					Importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici	Nessuno
			Art. 14, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013		Dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti	Nessuno
			Art. 14, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 33/2013		Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e indicazione dei compensi spettanti	Nessuno
			Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 2, c. 1, punto 2, l. n. 441/1982		1) copie delle dichiarazioni dei redditi o del quadro riepilogativo riferiti al periodo dell'incarico (SOLO PER DIRETTORE GENERALE 2) copia della dichiarazione dei redditi o del quadro riepilogativo successiva al termine dell'incarico o carica, entro un mese dalla scadenza del termine di legge per la presentazione della dichiarazione [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)] (NB: è necessario limitare, con appositi accorgimenti a cura dell'interessato o della società/ente, la pubblicazione dei dati sensibili) (SOLO PER DIRETTORE GENERALE)	Nessuno
			Art. 14, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 Art. 4, l. n. 441/1982		3) dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute dopo l'ultima attestazione [Per il soggetto, il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano (NB: dando eventualmente evidenza del mancato consenso)] (SOLO PER DIRETTORE GENERALE)	Nessuno (va presentata una sola volta entro 3 mesi dalla cessazione dell'incarico).
	Dotazione organica	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 16, c. 1 e art. 17, c. 1, d.lgs. n. 33/201	Personale in servizio	Numero del personale a tempo indeterminato e determinato in servizio.	Annuale (art. 16, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 16, c. 2, e art. 17, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Costo personale	Costo complessivo del personale a tempo indeterminato in servizio Costo complessivo del personale a tempo determinato in servizio	Annuale (art. 16, c. 2, d.lgs. n. 33/2013)
	Tassi di assenza	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 16, c. 3, d.lgs. n. 33/2013	Tassi di assenza trimestrali (da pubblicare in tabelle)	Tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale	Trimestrale (art. 16, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
	Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti (dirigenti e non dirigenti)	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 18, d.lgs. n. 33/2013	Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti (dirigenti e non dirigenti) (da pubblicare in tabelle)	Elenco degli incarichi conferiti o autorizzati a ciascun dipendente (dirigente e non dirigente), con l'indicazione dell'oggetto, della durata e del compenso spettante per ogni incarico.	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Contrattazione collettiva	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 21, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Contrattazione collettiva	Contratto nazionale di categoria di riferimento del personale della società o dell'ente	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Contrattazione integrativa	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 21, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Contratti integrativi	Contratti integrativi stipulati	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 21, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Costi contratti integrativi	Specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa	Annuale
Selezione del personale	Reclutamento del personale	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 19, d.lgs. n. 33/2013 Art. 1, co. 16, lett. d) l. 190/2012 Art. 19, co. 2 e 3, d.lgs. 175/2016	Criteri e modalità	Provvedimenti/regolamenti/atti generali che stabiliscono criteri e modalità per il reclutamento del personale	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Avvisi di selezione	Per ciascuna procedura selettiva: Avviso di selezione Criteri di selezione Esito della selezione	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
Performance	Ammontare complessivo dei premi	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 20, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Premialità	Criteri di distribuzione dei premi al personale e ammontare aggregato dei premi effettivamente distribuiti	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 22, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013	Dati società partecipate	Elenco delle società di cui la società/ente in controllo pubblico detiene direttamente quote di partecipazione anche minoritaria, con l'indicazione dell'entità, delle funzioni attribuite e delle attività svolte in loro favore o delle attività di servizio pubblico affidate, ad esclusione delle società, partecipate, da società/ente in controllo pubblico, con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'Unione europea, e loro controllate. (art. 22, c. 6, d.lgs. n. 33/2013)	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					Per ciascuna delle società:	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					1) ragione sociale	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					2) misura dell'eventuale partecipazione della società/ente	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					3) durata dell'impegno	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
Enti controllati	Società partecipate	Società in controllo pubblico Enti pubblici economici Enti di diritto pri vato in controllo	Art. 22, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Dati società partecipate (da pubblicare in tabelle)	4) onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio della società/ente	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					5) numero dei rappresentanti della società/ente negli organi di governo e trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					6) risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					7) incarichi di amministratore della società e relativo trattamento economico complessivo	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità dell'incarico (link al sito dell'ente)	Tempestivo (art. 20, c. 1, d.lgs. n. 39/2013)
			Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2014		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità al conferimento dell'incarico (l ink al sito dell'ente)	Annuale (art. 20, c. 2, d.lgs. n. 39/2013)
			Art. 22, c. 3, d.lgs. n. 33/2013		Collegamento con i siti istituzionali delle società partecipate	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 22, c. 1. lett. d-bis, d.lgs. n. 33/2013	Provvedimenti	Provvedimenti in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica, acquisto di partecipazioni in società già costituite, gestione delle partecipazioni pubbliche, alienazione di partecipazioni sociali, quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati e razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, previsti dal decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (art. 20 d.lgs 175/2016)	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Enti di diritto privato controllati	Società in controllo pubblico Enti pubblici economici Enti di diritto privato in controllo pubblico	Art. 22, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013	Enti di diritto privato controllati (da pubblicare in tabelle)	Elenco degli enti di diritto privato, comunque denominati, in controllo. con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					Per ciascuno degli enti:	
			Art. 22, c. 2, d.lgs. n. 33/2013		1) ragione sociale	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					2) misura dell'eventuale partecipazione della società/ente	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					3) durata dell'impegno	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					4) onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio della società/ente	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					5) numero dei rappresentanti della società/ente negli organi di governo e trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					6) risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					7) incarichi di amministratore dell'ente e relativo trattamento economico complessivo	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità dell'incarico (link al sito dell'ente)	Tempestivo (art. 20, c. 1, d.lgs. n. 39/2013)
			Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013		Dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità al conferimento dell'incarico (l ink al sito dell'ente)	Annuale (art. 20, c. 2, d.lgs. n. 39/2013)
			Art. 22, c. 3, d.lgs. n. 33/2013		Collegamento con i siti istituzionali degli enti di diritto privato controllati	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
	Rappresentazione grafica		Art. 22, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013	Rappresentazione grafica	Una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra società/ente e le società partecipate, gli enti di diritto privato controllati	Annuale (art. 22, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
Attività e procedimenti	Tipologie di procedimento	LADDOVE PREPOSTI ALLO SVOLGIMENTO DI UN'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico enti pubblici economici Società partecipate Enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co.3, d.lgs. n. 33/2013 (limitatamente all'attività di pubblico interesse)		Tipologie di procedimento (da pubblicare in tabelle)	**Per ciascuna tipologia di procedimento:**	
			Art. 35, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013		1) breve descrizione del procedimento con indicazione di tutti i riferimenti normativi utili	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 35, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		2) unità organizzative responsabili dell'istruttoria	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 35, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		3) l'ufficio del procedimento, unitamente ai recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 35, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		4) ove diverso, l'ufficio competente all'adozione del provvedimento finale, con l'indicazione del nome del responsabile dell'ufficio unitamente ai rispettivi recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 35, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 33/2013		5) modalità con le quali gli interessati possono ottenere le informazioni relative ai procedimenti in corso che li riguardino	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 35, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013		6) termine fissato in sede di disciplina normativa del procedimento per la conclusione con l'adozione di un provvedimento espresso e ogni altro termine procedimentale rilevante	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 35, c. 1, lett. g), d.lgs. n. 33/2013		7) procedimenti per i quali il provvedimento può essere sostituito da una dichiarazione dell'interessato ovvero il procedimento può concludersi con il silenzio-assenso dell'amministrazione	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 35, c. 1, lett. h), d.lgs. n. 33/2013		8) strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale, riconosciuti dalla legge in favore dell'interessato, nel corso del procedimento nei confronti del provvedimento finale ovvero nei casi di adozione del provvedimento oltre il termine predeterminato per la sua conclusione e i modi per attivarli	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 35, c. 1, lett. i), d.lgs. n. 33/2013		9) link di accesso al servizio on line, ove sia già disponibile in rete, o tempi previsti per la sua attivazione	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 35, c. 1, lett. l), d.lgs. n. 33/2013		10) modalità per l'effettuazione dei pagamenti eventualmente necessari, con i codici IBAN identificativi del conto di pagamento, ovvero di imputazione del versamento in Tesoreria, tramite i quali i soggetti versanti possono effettuare i pagamenti mediante bonifico bancario o postale, ovvero gli identificativi del conto corrente postale sul quale i soggetti versanti possono effettuare i pagamenti mediante bollettino postale, nonchè i codici identificativi del pagamento da indicare obbligatoriamente per il versamento	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 35, c. 1, lett. m), d.lgs. n. 33/2013		11) nome del soggetto a cui è attribuito, in caso di inerzia, il potere sostitutivo, nonchè modalità per attivare tale potere, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
					Per i procedimenti ad istanza di parte:	
			Art. 35, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013		1) atti e documenti da allegare all'istanza e modulistica necessaria, compresi i fac-simile per le autocertificazioni	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 35, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013 e Art. 1, c. 29, l. 190/2012		2) uffici ai quali rivolgersi per informazioni, orari e modalità di accesso con indicazione degli indirizzi, recapiti telefonici e caselle di posta elettronica istituzionale a cui presentare le istanze	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
					Codice Identificativo Gara (CIG)	Tempestivo

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
Bandi di gara e contratti	Informazioni sulle singole procedure in formato tabellare	QUALORA STAZIONI APPALTANTI Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici Società partecipate Enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co.3, d.lgs. n. 33/2013	Art. 1, c. 32, l. n. 190/2012 Art. 37, c. 1, lett. a) d.lgs. n. 33/2013 Art. 4 delib. Anac n. 39/2016	Dati previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190 Informazioni sulle singole procedure (da pubblicare secondo le "Specifiche tecniche per la pubblicazione dei dati ai sensi dell'art. 1, comma 32, della Legge n. 190/2012", adottate secondo quanto indicato nella delib. Anac 39/2016)	Struttura proponente, Oggetto del bando, Procedura di scelta del contraente, Elenco degli operatori invitati a presentare offerte/Numero di offerenti che hanno partecipato al procedimento, Aggiudicatario, Importo di aggiudicazione, Tempi di completamento dell'opera servizio o fornitura, Importo delle somme liquidate	Tempestivo
					Tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto con informazioni sui contratti relative all'anno precedente (nello specifico: Codice Identificativo Gara (CIG), struttura proponente, oggetto del bando, procedura di scelta del contraente, elenco degli operatori invitati a presentare offerte/numero di offerenti che hanno partecipato al procedimento, aggiudicatario, importo di aggiudicazione, tempi di completamento dell'opera servizio o fornitura, importo delle somme liquidate)	Annuale (art. 1, c. 32, l. n. 190/2012)
			Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 Artt. 21, c. 7, e 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016	Atti relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture	Programma biennale degli acquisti di beni e servizi, programma triennale dei lavori pubblici e relativi aggiornamenti annuali (se tenuti alla programmazione ai sensi del Codice dei contratti)	Tempestivo
					Per ciascuna procedura:	
			Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016	Atti relativi alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di	**Avvisi di preinformazione** - Avvisi di preinformazione (art. 70, c. 1, 2 e 3, dlgs n. 50/2016); Bandi ed avvisi di preinformazioni (art. 141, dlgs n. 50/2016)	Tempestivo
			Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016		**Delibera a contrarre o atto equivalente** (per tutte le procedure)	Tempestivo
			Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016		**Avvisi e bandi** - Avviso (art. 19, c. 1, dlgs n. 50/2016); Avviso di indagini di mercato (art. 36, c. 7, dlgs n. 50/2016 e Linee guida ANAC); Avviso di formazione elenco operatori economici e pubblicazione elenco (art. 36, c. 7, dlgs n. 50/2016 e Linee guida ANAC); Bandi ed avvisi (art. 36, c. 9, dlgs n. 50/2016); Bandi ed avvisi (art. 73, c. 1, e 4, dlgs n. 50/2016); Bandi ed avvisi (art. 127, c. 1, dlgs n. 50/2016); Avviso periodico indicativo (art. 127, c. 2, dlgs n. 50/2016); Avviso relativo all'esito della procedura; Pubblicazione a livello nazionale di bandi e avvisi; Bando di concorso (art. 153, c. 1, dlgs n. 50/2016); Avviso di aggiudicazione (art. 153, c. 2, dlgs n. 50/2016); Bando di concessione, invito a presentare offerta, documenti di gara (art. 171, c. 1 e 5, dlgs n. 50/2016); Avviso in merito alla modifica dell'ordine di importanza dei criteri, Bando di concessione (art. 173, c. 3, dlgs n. 50/2016); Bando di gara (art. 183, c. 2, dlgs n. 50/2016); Avviso costituzione del privilegio (art. 186, c. 3, dlgs n. 50/2016); Bando di gara (art. 188, c. 3, dlgs n. 50/2016)	Tempestivo

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
	Atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori distintamente per ogni procedura	QUALORA STAZIONI APPALTANTI Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici Società partecipate Enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co.3, d.lgs. n. 33/2013	Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016	concorsi di idee e di concessioni. Compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'art. 5 del dlgs n. 50/2016	**Avviso sui risultati della procedura di affidamento** - Avviso sui risultati della procedura di affidamento con indicazione dei soggetti invitati (art. 36, c. 2, dlgs n. 50/2016); Bando di concorso e avviso sui risultati del concorso (art. 141, dlgs n. 50/2016); Avvisi relativi l'esito della procedura, possono essere raggruppati su base trimestrale (art. 142, c. 3, dlgs n. 50/2016); Elenchi dei verbali delle commissioni di gara	Tempestivo
			Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016		**Avvisi sistema di qualificazione** - Avviso sull'esistenza di un sistema di qualificazione, di cui all'Allegato XIV, parte II, lettera H; Bandi, avviso periodico indicativo; avviso sull'esistenza di un sistema di qualificazione; Avviso di aggiudicazione (art. 140, c. 1, 3 e 4, dlgs n. 50/2016)	Tempestivo
			Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016		**Affidamenti** Gli atti relativi agli affidamenti diretti di lavori, servizi e forniture di somma urgenza e di protezione civile, con specifica dell'affidatario, delle modalità della scelta e delle motivazioni che non hanno consentito il ricorso alle procedure ordinarie (art. 163, c. 10, dlgs n. 50/2016); tutti gli atti connessi agli affidamenti in house in formato open data di appalti pubblici e contratti di concessione tra enti (art. 192 c. 3, dlgs n. 50/2016)	Tempestivo
			Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016		**Informazioni ulteriori** - Contributi e resoconti degli incontri con portatori di interessi unitamente ai progetti di fattibilità di grandi opere e ai documenti predisposti dalla stazione appaltante (art. 22, c. 1, dlgs n. 50/2016); Informazioni ulteriori, complementari o aggiuntive rispetto a quelle previste dal Codice; Elenco ufficiali operatori economici (art. 90, c. 10, dlgs n. 50/2016)	Tempestivo
			Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016	Provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali.	Provvedimenti di esclusione e di amminssione (entro 2 giorni dalla loro adozione)	Tempestivo
			Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016	Composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti.	Composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti.	Tempestivo
			Art. 1, co. 505, l. 208/2015 disposizione speciale rispetto all'art. 21 del d.lgs. 50/2016)	Contratti	Testo integrale di tutti i contratti di acquisto di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro in esecuzione del programma biennale e suoi aggiornamenti	Tempestivo
			Art. 37, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 33/2013 e art. 29, c. 1, d.lgs. n. 50/2016	Resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione	Resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione	Tempestivo
	Criteri e modalità		Art. 26, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Criteri e modalità	Atti con i quali sono determinati i criteri e le modalità cui le amministrazioni devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	Atti di concessione	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici Società partecipate Enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co.3, d.lgs. n. 33/2013 limitatamente all'attività di pubblico interesse	Art. 26, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Atti di concessione (da pubblicare in tabelle creando un collegamento con la pagina nella quale sono riportati i dati dei relativi provvedimenti finali) (NB: è fatto divieto di diffusione di dati da cui sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute e alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati, come previsto dall'art. 26, c. 4, del d.lgs. n. 33/2013)	Atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati di importo superiore a mille euro	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
					Per ciascun atto:	
			Art. 27, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 33/2013		1) nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 27, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 33/2013		2) importo del vantaggio economico corrisposto	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 27, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 33/2013		3) norma o titolo a base dell'attribuzione	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 27, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013		4) ufficio e funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo cui è attribuita la responsabilità dell'istruttoria o della concessione della sovvenzione/contributo/sussidio/vantagigo economico	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 27, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 33/2013		5) modalità seguita per l'individuazione del beneficiario	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 27, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013		6) link al progetto selezionato	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 27, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013		7) link al curriculum vitae del soggetto incaricato	Tempestivo (art. 26, c. 3, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 27, c. 2, d.lgs. n. 33/2013		Elenco (in formato tabellare aperto) dei soggetti beneficiari degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e di attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati di importo superiore a mille euro	Annuale (art. 27, c. 2, d.lgs. n. 33/2013)
Bilanci	Bilancio	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico enti pubblici economici Società partecipate Enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co.3, d.lgs. 33/2013 (ove l'adozione del bilancio sia prevista dalla disciplina di settore) per attività di pubblico interesse	Art. 29, c. 1, d.lgs. n. 33/2013 Art. 6, co. 4, d.lgs. 175/2016	Bilancio di esercizio	Bilancio di esercizio in formai ntegrale e semplificata, anche con ricorso a rappresentazioni grafiche	Annuale (entro 30 gg dalla data di approvazione)
	Provvedimenti	Società in controllo pubblico	Art. 19, co 5, 6 e 7 d.lgs.	Obiettivi sul complesso delle spese di	Provvedimenti delle p.a. socie che fissano obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento	Tempestivo

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
	Provvedimenti	Società in controllo pubblico	175/2016	funzionamento	Provvedimenti/contratti in cui le società in controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, fissati dalle p.a. socie	Tempestivo
Beni immobili e gestione patrimonio	Patrimonio immobiliare	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 30, d.lgs. n. 33/2013	Patrimonio immobiliare	Informazioni identificative degli immobili posseduti e detenuti, E' consentita la pubblicazione dei dati in forma aggregata, indicando il numero degli immobili, per particolari e adeguatamente motivate ragioni di sicurezza,	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Canoni di locazione o affitto		Art. 30, d.lgs. n. 33/2013	Canoni di locazione o affitto	Canoni di locazione o di affitto versati o percepiti. E' consentita la pubblicazione dei dati in forma aggregata, indicando il totale dei canoni di locazione o di affitto versati o percepiti, per particolari e adeguatamente motivate ragioni di sicurezza,	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
Controlli e rilievi sull'amministrazione	Organo di controllo che svolge le funzioni di OIV	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 31, d.lgs. n. 33/2013 Art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012	Organo di controllo che svolge le funzioni di OIV	Nominativi	
				Atti dell'organo di controllo che svolge le funzioni di OIV	Attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione	Annuale e in relazione a delibere A.N.AC.
	Organi di revisione amministrativa e contabile			Relazioni degli organi di revisione amministrativa e contabile	Relazioni degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di esercizio	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Corte dei conti	Società ed enti sottoposti al controllo della Corte dei conti		Rilievi Corte dei conti	Tutti i rilievi della Corte dei conti ancorchè non recepiti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle socità/enti e dei loro uffici	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
Servizi erogati	Carta dei servizi e standard di qualità	Qualora concessionari di servizi pubblici: Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Società partecipate Enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 3 d.lgs. n. 33/2013	Art. 32, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Carta dei servizi e standard di qualità	Carta dei servizi o documento contenente gli standard di qualità dei servizi pubblici	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Class action		Art. 1, c. 2, d.lgs. n. 198/2009	Class action	Notizia del ricorso in giudizio proposto dai titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizio pubblico al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio	Tempestivo
			Art. 4, c. 2, d.lgs. n. 198/2009		Sentenza di definizione del giudizio	Tempestivo
			Art. 4, c. 6, d.lgs. n. 198/2009		Misure adottate in ottemperanza alla sentenza	Tempestivo
	Costi contabilizzati		Art. 32, c. 2, lett. a), d.lgs. n. 33/2013 Art. 10, c. 5, d.lgs. n. 33/2013	Costi contabilizzati (da pubblicare in tabelle)	Costi contabilizzati dei servizi erogati agli utenti, sia finali che intermedi e il relativo andamento nel tempo	Annuale (art. 10, c. 5, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
	Liste di attesa	Enti, aziende e strutture private che erogano prestazioni per conto del SSN	Art. 41, c. 6, d.lgs. n. 33/2013	Liste di attesa (obbligo di pubblicazione a carico di enti, aziende e strutture pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario) (da pubblicare in tabelle)	Criteri di formazione delle liste di attesa, tempi di attesa previsti e tempi medi effettivi di attesa per ciascuna tipologia di prestazione erogata	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
	Servizi in rete	Società, interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)	Art. 7 co. 3 d.lgs. 82/2005 modificato dall'art. 8 co. 1 del d.lgs. 179/16	Risultati delle indagini sulla soddisfazione da parte degli utenti rispetto alla qualità dei servizi in rete e statistiche di utilizzo dei servizi in rete	Risultati delle rilevazioni sulla soddisfazione da parte degli utenti rispetto alla qualità dei servizi in rete resi all'utente, anche in termini di fruibilità, accessibilità e tempestività, statistiche di utilizzo dei servizi in rete.	Tempestivo
Pagamenti	Dati sui pagamenti	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici limitatamente all'attività di pubblico interesse	Art. 4-bis, c. 2, dlgs n. 33/2013	Dati sui pagamenti (da pubblicare in tabelle)	Dati sui propri pagamenti in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari	Trimestrale (in fase di prima attuazione semestrale)
	Indicatore di tempestività dei pagamenti		Art. 33, d.lgs. n. 33/2013	Indicatore di tempestività dei pagamenti	Indicatore dei tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture (indicatore annuale di tempestività dei pagamenti)	Annuale (art. 33, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
					Indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti	Trimestrale (art. 33, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
				Ammontare complessivo dei debiti	Ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici	Annuale (art. 33, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
	IBAN e pagamenti informatici		Art. 36, d.lgs. n. 33/2013 Art. 5, c. 1, d.lgs. n. 82/2005	IBAN e pagamenti informatici	Nelle richieste di pagamento: i codici IBAN identificativi del conto di pagamento, ovvero di imputazione del versamento in Tesoreria, tramite i quali i soggetti versanti possono effettuare i pagamenti mediante bonifico bancario o postale, ovvero gli identificativi del conto corrente postale sul quale i soggetti versanti possono effettuare i pagamenti mediante bollettino postale, nonchè i codici identificativi del pagamento da indicare obbligatoriamente per il versamento	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
Opere pubbliche	Atti di programmazione delle opere pubbliche	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici Società partecipate Enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co.3, d.lgs. n.33/2013 (nei casi in cui società ed enti producano documenti di programmazione delle opere pubbliche analoghi a quelli previsti per le pubbliche amministrazioni)	Art. 38, c. 2 e 2 bis d.lgs. n. 33/2013 Art. 21 co.7 d.lgs. n. 50/2016 Art. 29 d.lgs. n. 50/2016	Atti di programmazione delle opere pubbliche	Atti di programmazione delle opere pubbliche (link alla sotto-sezione "bandi di gara e contratti").	Tempestivo (art.8, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
	Tempi costi e indicatori di realizzazione delle opere pubbliche	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici Società partecipate Enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co.3, d.lgs. 33/2013 (nei casi in cui società ed enti realizzino opere pubbliche)	Art. 38, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Tempi, costi unitari e indicatori di realizzazione delle opere pubbliche in corso o completate.	Informazioni relative ai tempi e agli indicatori di realizzazione delle opere pubbliche in corso o completate	Tempestivo (art. 38, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
			Art. 38, c. 2, d.lgs. n. 33/2013		Informazioni relative ai costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche in corso o completate	Tempestivo (art. 38, c. 1, d.lgs. n. 33/2013)
Informazioni ambientali		Le aziende autonome e speciali, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi, nonche' ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico	Art. 40, c. 2, d.lgs. n. 33/2013; art. 2, co. 1, lett. b), d.lgs. 195/2005	Informazioni ambientali	Informazioni ambientali che le amministrazioni detengono ai fini delle proprie attività istituzionali:	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Stato dell'ambiente	1) Stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Fattori inquinanti	2) Fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Misure incidenti sull'ambiente e relative analisi di impatto	3) Misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente ed analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche usate nell'àmbito delle stesse	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Misure a protezione dell'ambiente e relative analisi di impatto	4) Misure o attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi ed analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche usate nell'àmbito delle stesse	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
				Relazioni sull'attuazione della legislazione	5) Relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
				Stato della salute e della sicurezza umana	6) Stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore	Tempestivo (ex art. 8, d.lgs. n. 33/2013)
Altri contenuti	**Prevenzione della Corruzione**	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 10, c. 8, lett. a), d.lgs. n. 33/2013	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e suoi allegati, oppure le misure integrative di prevenzione della corruzione individuate ai sensi dell'articolo 1,comma 2-bis della legge n. 190 del 2012, (MOG 231)	Annuale
			Art. 1, c. 8, l. n. 190/2012, Art. 43, c. 1, d.lgs. n. 33/2013	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	Nominativo e recapito del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	Tempestivo
			Art. 1, c. 14, l. n. 190/2012	Relazione del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	Relazione del responsabile della prevenzione della corruzione recante i risultati dell'attività svolta (entro il 15 dicembre di ogni anno)	Annuale (ex art. 1, c. 14, L. n. 190/2012)
			Art. 18, c. 5, d.lgs. n. 39/2013	Atti di accertamento delle violazioni	Atti di accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 39/2013	Tempestivo
Altri contenuti	**Accesso civico**	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici Società partecipate Enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co.3, d.lgs. n.33/2013	Art. 5, c. 1, d.lgs. n. 33/2013 / Art. 2, c. 9-bis, l. 241/90	Accesso civico "semplice"concernente dati, documenti e informazioni soggetti a pubblicazione obbligatoria	Nome del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza/o del soggetto cui è presentata la richiesta di accesso civico, nonchè modalità per l'esercizio di tale diritto, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale e nome del titolare del potere sostitutivo, attivabile nei casi di ritardo o mancata risposta, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale	Tempestivo
		Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici	Art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Accesso civico "generalizzato" concernente dati e documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria	Nomi Uffici competenti cui è presentata la richiesta di accesso civico, nonchè modalità per l'esercizio di tale diritto, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale	Tempestivo
		Società partecipate Enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co.3, d.lgs. n.33/2013	Art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013	Accesso civico "generalizzato" concernente dati e documenti relativi alle attività di pubblico interesse, ulteriori rispetto a quelli oggetto di obbligo di pubblicazione	Nomi Uffici competenti cui è presentata la richiesta di accesso civico, nonchè modalità per l'esercizio di tale diritto, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale	Tempestivo
		Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Società partecipate Enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co.3, d.lgs. 33/2013	Linee guida Anac FOIA (del. 1309/2016)	Registro degli accessi	Elenco delle richieste di accesso con indicazione dell'oggetto e della data della richiesta nonché del relativo esito con la data della decisione	Semestrale

ALLEGATO 1) SEZIONE "SOCIETA' TRASPARENTE"/"AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di evitare duplicazioni, l'obbligo di pubblicazione è assolto anche mediante collegamento ipertestuale che, tramite link, colleghi la sezione "Amministrazione/società trasparente" con altra sezione del sito o con siti di altre amministrazioni/enti in cui sono pubblicati dati, informazioni e documenti dello stesso tipo e formato di quelli previsti dal d. lgs. 33/2013

Denominazione sotto-sezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione sotto-sezione 2 livello (Tipologie di dati)	Ambito soggettivo	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento
Altri contenuti	**Accessibilità e Catalogo dei dati, metadati e banche dati**	Società, interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)	Art. 53, c. 1 bis, d.lgs. 82/2005 modificato dall'art. 43 del d.lgs. 179/16	Catalogo dei dati, metadati e delle banche dati	Catalogo dei dati, dei metadati definitivi e delle relative banche dati in possesso delle amministrazioni, da pubblicare anche tramite link al Repertorio nazionale dei dati territoriali (www.rndt.gov.it), al catalogo dei dati della PA e delle banche dati www.dati.gov.it e e http://basidati.agid.gov.it/catalogo gestiti da AGID	Tempestivo
			Art. 53, c. 1, bis, d.lgs. 82/2005	Regolamenti	Regolamenti che disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo dei dati, fatti salvi i dati presenti in Anagrafe tributaria	Annuale
Altri contenuti	**Dati ulteriori**	Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico Enti pubblici economici Società partecipate Enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co.3, d.lgs. n.33/2013	Art. 7-bis, c. 3, d.lgs. n. 33/2013 Art. 1, c. 9, lett. f), l. n. 190/2012	Dati ulteriori (NB: nel caso di pubblicazione di dati non previsti da norme di legge si deve procedere alla anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti, in virtù di quanto disposto dall'art. 4, c. 3, del d.lgs. n. 33/2013)	Dati, informazioni e documenti ulteriori che società ed enti non hanno l'obbligo di pubblicare ai sensi della normativa vigente e che non sono riconducibili alle sottosezioni indicate	….

Relazione AIR

Parte di provvedimento in formato grafico

legislazionetecnica.it

Riproduzione riservata

Autorità Nazionale Anticorruzione

Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza

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

Approvate dal Consiglio con deliberazione n. 1134 dell'8 novembre 2017

Relazione AIR

Sommario: **1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità – 2. La procedura di consultazione pubblica – 3. Principali osservazioni pervenute.**

1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità

In applicazione dei Regolamenti recanti la *«Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)»,* pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 278 del 27 novembre 2013, e la *«Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione»* pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 92 del 21 aprile 2015, la presente Relazione illustra le ragioni che hanno guidato l'Autorità nell'adozione delle 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**,** avuto riguardo alle principali osservazioni allo schema di delibera pubblicato in data 27 marzo 2017, formulate nell'ambito della consultazione pubblica svoltasi nel periodo 27 marzo – 26 aprile 2017.

Con la determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 l'Autorità ha elaborato Linee guida per l'applicazione 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, alla luce delle vigenti disposizioni della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 *«Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*», sono state apportate rilevanti modifiche sia alla legge 190/2012 sia al d.lgs. 33/2013. In particolare, è stato riformulato l'ambito soggettivo di applicazione della normativa, ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012 e dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013.

Importanti disposizioni sono state poi introdotte con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, modificato con decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100, recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Tusp), cui il d.lgs. 33/2013 fa rinvio per le definizioni di società in controllo pubblico, di società quotate e di società in partecipazione pubblica.

Si è reso pertanto necessario aggiornare la determinazione n.8/2015, tenendo conto delle diverse categorie di soggetti pubblici e privati individuate dalla novellata disciplina e della rimodulazione degli obblighi dalla stessa operata.

Le nuove Linee guida (LG) forniscono indicazioni ai soggetti interessati sulla corretta attuazione della normativa, in relazione ai diversi ambiti di applicazione delineati. L'allegato alle Linee guida contiene la mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le società/enti, secondo il criterio della compatibilità di cui all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, con gli opportuni adeguamenti dell'allegato alla determinazione n. 1310 del 28 dicembre 2016.

2. La procedura di consultazione pubblica

L'Autorità ha posto in consultazione pubblica aperta a tutti i cittadini il documento recante "*Aggiornamento delle 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*" mediante pubblicazione dello schema di delibera sul proprio sito istituzionale in data 27 marzo 2017, assegnando un termine di 30 giorni per l'invio dei contributi. Nel corso della consultazione sono pervenuti n. 43 contributi da parte di: amministrazioni pubbliche, enti pubblici, società pubbliche e private, associazioni, liberi professionisti, un'azienda speciale, un'organizzazione no-profit, un componente di organismi di vigilanza. Per quattro contributi non è stato dato il consenso alla pubblicazione, per tre contributi è stata chiesta la pubblicazione in forma anonima.

Parere del Consiglio di Stato

Il documento è stato anche trasmesso al Consiglio di Stato che con parere n. 1257 del 29 maggio 2017 (allegato), si è espresso favorevolmente formulando alcune osservazioni, di seguito sinteticamente riportate.

Preliminarmente è stato evidenziato il carattere non regolamentare delle Linee guida che forniscono chiarimenti sugli obblighi posti a carico di soggetti pubblici e privati dalla normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, in relazione alla potestà di vigilanza demandata ad ANAC (art. 1, co. 2, lett. f), della legge n. 190/2012, art. 45 del d.lgs. 33/2013 e art. 19, co.5, lett. a) del d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni in legge n. 114/2014). La natura non vincolante delle Linee guida comporta la possibilità per i destinatari di discostarsene sulla base di una adeguata e puntuale motivazione, idonea a dar conto delle ragioni della diversa scelta amministrativa. La violazione delle Linee guida può essere valutata, come elemento sintomatico dell'eccesso di potere, alla stregua della violazione delle circolari.

Assume pertanto rilevanza la chiarezza delle soluzioni proposte con le Linee guida, tenuto anche conto che lo strumento della trasparenza è strettamente funzionale all'esigenza di assicurare la consapevolezza, per ogni utente di pubblici servizi, dell'agire amministrativo, concorrendo così ad attuare il principio del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione. Il Consiglio di Stato ha richiamato l'esigenza che gli obblighi di trasparenza non si traducano in adempimenti onerosi non necessari, rimettendo all'attività di monitoraggio la valutazione dell'adeguatezza delle misure organizzative adottate dai destinatari. La trasparenza si configura, dunque, quale servizio pubblico, volto a soddisfare in concreto bisogni collettivi; sotto tale profilo è auspicabile che le amministrazioni svolgano specifiche forme di controllo *ex post* delle proprie funzioni istituzionali, recependo ad esempio il modello OSCE di verifica *a posteriori.*

In merito al testo delle Linee guida, il Consiglio di Stato ha raccomandato di indicare sistematicamente gli ambiti e le categorie dei diversi soggetti interessati dal nuovo quadro normativo e i relativi adempimenti, tenuto conto che nella legge 190/2012 e nel d.lgs. 33/2013 sono individuati rispettivamente due e tre distinti ambiti soggettivi, indicazione che nello schema si desume dalla

descrizione analitica e anche ripetitiva degli obblighi posti in capo ai soggetti presi in esame.

Per quanto concerne la nozione di controllo per gli enti di diritto privato, il Consiglio di Stato ha suggerito di specificare che, per la valutazione del valore soglia di 500.000 euro riferito al bilancio, occorre considerare non solo lo stato patrimoniale ma anche il valore della produzione. Ciò al fine di non escludere enti che, pur non avendo un attivo patrimoniale significativo, utilizzano contributi non pubblici in conto esercizio, il cui ammontare può essere rilevante. E' stato inoltre osservato che, riguardo alla definizione di "*finanziamento pubblico maggioritario*", non sarebbe giustificata l'esclusione dei trasferimenti in conto capitale e che, per il requisito relativo alla designazione da parte della pubblica amministrazione della totalità dei componenti degli organi di indirizzo, la norma prevede un'alternativa disgiuntiva della designazione nel solo organo di amministrazione. Per il Consiglio di Stato occorrerebbe anche estendere il criterio della designazione dei componenti degli organi agli enti privati solo partecipati.

Con riferimento agli enti di diritto privato, il Consiglio di Stato ha rilevato che non viene definito o commentato nelle Linee guida il requisito dell'esercizio di funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle p.a. o di gestione di servizi pubblici. Viene quindi osservato che "*per la formulazione assai generica e potenzialmente comprensiva di tutti i soggetti privati che svolgano attività strumentali o sostitutive di una p.a., risulta sostanzialmente assorbito nella valutazione del requisito dello svolgimento di un'attività di pubblico interesse*".

In merito al criterio della compatibilità, è stato sottolineato che la previsione di un limite all'applicabilità della disciplina dettata per le p.a. permette di evitare automatismi con effetti controproducenti; è quindi rilevante il richiamo, nelle Linee guida, al potere di ANAC di precisare gli obblighi di trasparenza ai sensi dell'art. 3, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013. E' inoltre opportuno specificare che la compatibilità va valutata non "in via generale", ma "categoria per categoria".

Per quanto concerne il rapporto tra "modello 231" e le misure di prevenzione della corruzione, la norma che prevede l'obbligo di integrare il "modello 231" (art.1, co. 2-bis, l. 190/2012) sembra presupporre l'adempimento dell'adozione del documento definito dal d.lgs. 231/2001. Le Linee guida dovrebbero pertanto chiarire la portata cogente dell'obbligo.

E' stata poi rammentata la sospensione delle Linee guida sull'art. 14 del d.lgs. 33/2013, con riferimento ad alcuni dati dei dirigenti, intervenuta a seguito dell'ordinanza cautelare del TAR Lazio n. 1030/2017, di cui occorre dare conto.

E' stata condivisa l'esclusione delle fondazioni bancarie dall'ambito di applicazione.

Riguardo alle società quotate, nel richiamare la determinazione di ANAC n.8/2015, ove si rappresentava la necessità di approfondire il tema in un tavolo congiunto con il Ministero dell'economia e finanze e la CONSOB, è stato chiesto di chiarire se l'orientamento espresso nelle Linee guida, peraltro non adeguatamente motivato, fosse l'esito del tavolo di lavoro. Occorrerebbe in particolare riferire in ordine alla valutazione effettuata sulla compatibilità degli obblighi di trasparenza con la disciplina di settore, per la quale vi è la competenza della CONSOB.

E' stata, infine, segnalata l'opportunità di distinguere in modo organico e in generale la promozione e la vigilanza sugli adempimenti cui sono tenuti i soggetti del primo e secondo ambito di applicazione

da quelle relative ad attività non obbligatorie, seppure auspicabili, nei confronti dei soggetti compresi nel terzo ambito.

Nel testo delle Linee guida sono state recepite le osservazioni del Consiglio di Stato con riguardo ai seguenti punti: precisazione delle diverse categorie di soggetti ricompresi nell'ambito di applicazione; requisiti del bilancio e del finanziamento pubblico maggioritario; richiamo alla delibera di sospensione dell'atto di indirizzo di ANAC sulla pubblicazione dei dati sui dirigenti, nelle more del giudizio pendente; interpretazione del secondo periodo del co. 3 dell'art. 2 bis, riferendolo anche agli enti totalmente privati che svolgano attività di pubblico interesse; distinzione tra obblighi e attività non obbligatorie. Per quanto concerne la declinazione degli obblighi compatibili, la stessa è contenuta nell'allegato. E' stata, infine, espunta la parte relativa alle società quotate, che saranno oggetto di un ulteriore approfondimento da svolgersi con il Mef e la CONSOB.

Non si è ritenuto, invece, stante la formulazione della norma, di estendere anche ai soggetti di cui al co. 3 dell'art. 2 bis il requisito della nomina di tutti i componenti degli organi da parte di p.a.. Né si è ritenuto di modificare i riferimenti al "modello 231" nel senso prospettato nel parere, tenuto conto che il d.lgs. 231/2001 contempla la possibilità per la società di dotarsi di un modello organizzativo, la cui adozione è rimessa all'autonomia decisionale della stessa, come ampiamente rilevato nei contributi alla consultazione. La normativa anticorruzione non incide su tale facoltà di scelta, avendo riguardo solo alle misure di prevenzione stabilite dalla legge 190/2012 e dai decreti attuativi.

3. Principali osservazioni pervenute

Di seguito sono riportate le principali tematiche oggetto dei contributi ricevuti e viene fornita in forma sintetica e complessiva una risposta alle osservazioni pertinenti trasmesse. Sono, altresì, indicate le conseguenti modifiche apportate al testo delle Linee guida posto in consultazione.

Si precisa che non sono state considerate in questa sede le osservazioni non pertinenti, quelle manifestamente irragionevoli perché non supportate da alcuna disposizione normativa e quelle eccedenti i contenuti delle Linee guida. In alcuni casi le osservazioni non sono state accolte anche in considerazione della limitata chiarezza della loro formulazione né è stata data risposta a osservazioni che ponevano quesiti specifici e di dettaglio.

Alla luce del parere del Consiglio di Stato, le osservazioni pervenute in merito alle società quotate saranno esaminate in sede di confronto con il Ministero dell'economia e delle finanze e la CONSOB, come sopra riferito e il titolo in parte modificato nel senso di considerare le Linee guida come Nuove rispetto a quelle del 2015.

Si rappresenta, infine, che su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro, è stato modificato il §2.1 (*La nozione di controllo per le società pubbliche*) nella parte riguardante il controllo congiunto da parte di più amministrazioni. Ciò in quanto la definizione di "*società a controllo pubblico"* contenuta nel Tusp, art. 2, co. 1, lett. m), comprendente società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo, ha dato luogo a dubbi interpretativi in relazione ai diversi casi che si presentano, tenuto conto che il controllo può essere esercitato da più

amministrazioni anche in assenza di un vincolo legale o statutario. E' opportuno pertanto svolgere un'ulteriore riflessione sul tema, in attesa anche della conclusione del monitoraggio, da parte del Ministero, dei provvedimenti di ricognizione delle partecipate, previsto dal Tusp. Conseguentemente, nel §2.1 è stata inserita un'indicazione che si limita a precisare che tra le società a controllo pubblico rientrano anche le società in cui il controllo ai sensi dell'art. 2359 del codice civile è esercitato da una pluralità di amministrazioni congiuntamente.

Il testo delle Linee guida è stato approvato in via definitiva dal Consiglio con deliberazione n. 1134 dell'8 novembre 2017. Si precisa che il testo finale presenta una diversa numerazione dei paragrafi rispetto a quella del testo posto in consultazione un titolo in parte modificato.

Di seguito si dà conto delle osservazioni e delle opzioni scelte.

Interpretazione del criterio della compatibilità e ambito soggettivo § 2.6

- Sono state presentate alcune osservazioni relative al concetto di "compatibilità", di cui all'art. 2-bis, co. 2 e 3, del d.lgs. 33/2013, come declinato nelle LG, chiedendo di effettuare la valutazione della compatibilità in relazione alla tipologia di attività svolta (RPCT Friulia s.p.a., Direttore amministrativo Aeroporti di Puglia S.p.A., RPCT Ministero del lavoro e politiche sociali, RPCT Regione Autonoma Valle d'Aosta, Direttore generale e Dirigente area attività d'impresa e concorrenza ASSONIME-Associazione fra le società italiane per azioni, Direttore servizio giuridico-legislativo UTILITALIA-Federazione delle aziende operanti nei servizi pubblici dell'acqua, dell'ambiente, dell'energia elettrica e del gas, Segretario AITRA-Associazione italiana trasparenza e anticorruzione, Presidente ASSTRA-Associazione trasporti, Presidente UNEBA Lombardia-Enti operanti in ambito socio sanitario assistenziale).

Opzione

In merito al concetto di compatibilità il Consiglio di Stato, nel condividere l'approccio contenuto nelle LG, ha osservato che «*realisticamente…la previsione di un limite all'applicabilità ad altri soggetti della disciplina dettata per le pubbliche amministrazioni ("in quanto compatibile"), duplice (nel secondo e nel terzo ambito soggettivo), può essere intesa come una sorta di valvola di sicurezza per evitare automatismi, applicazioni capaci di suscitare effetti controproducenti; in questo senso, assume un particolare significato il richiamo, contenuto nelle linee guida, al potere ANAC di precisare gli obblighi di trasparenza previsto dall'art. 3, comma 1-ter, del d.lgs. 33/2013. Sotto un profilo redazionale, si rileva soltanto l'opportunità – al § 2.6. delle linee guida – di sostituire l'espressione "in via generale" con quella "categoria per categoria" (oppure "tipologia per tipologia"), così da confermare una maggiore tipicità di sistema*» (parere Cons. St. n.1257/2017, punto 8.1).

La declinazione del principio della compatibilità si ritiene, al momento, soddisfatta con l'elencazione dei dati da pubblicare contenuta nell'allegato alle LG, articolata per tipologia di enti e società considerati all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013.

Nel testo è stata inserita la correzione di tipo redazionale suggerita dal Consiglio di Stato, in merito alla necessità di valutare la compatibilità in relazione alle diverse tipologie, eliminando nel terzo capoverso del § 2.5 (2.6 dello schema in consultazione) l'espressione "in via generale".

- È stato evidenziato che il criterio della partecipazione azionaria pubblica ai fini dell'assoggettamento delle società alle disposizioni in materia di trasparenza rischia di apparire abnorme e discriminatorio per quelle società che operano in regime di mercato rispetto a imprese concorrenti che, pur trovandosi in analoghe condizioni di dipendenza sostanziale dalla finanza pubblica, sono formalmente svincolate dagli oneri di trasparenza come ad esempio nel settore della gestione aeroportuale per il quale viene rilevata l'opportunità di non applicare la disciplina riservata alle p.a. (Presidente ASSTRA, Direttore amministrativo Aeroporti di Puglia S.p.A.).

Opzione

La delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione del regime di trasparenza discende dalla scelta del legislatore che ha chiaramente ritenuto di includere le società a partecipazione pubblica tra i soggetti destinatari della normativa. Non rientra quindi nei poteri di ANAC escludere dalla disciplina in materia di prevenzione della corruzione società a partecipazione pubblica che operano in mercati concorrenziali, come è il caso delle società del settore aeroportuale. L'Autorità può, invece, chiarire attraverso Linee guida la portata applicativa e le ricadute organizzative degli adempimenti stabiliti dalla normativa. Il tema è strettamente collegato a quello dell'interpretazione del concetto di compatibilità cui si rinvia.

- Nel paragrafo sulla compatibilità del testo in consultazione, ultimo capoverso del par. 2.6, laddove per esigenze di sintesi il completamento delle indicazioni dell'Autorità è stato fatto con il rinvio generico agli "*altri contenuti"* della determinazione ANAC n. 1310/2016, è stato sollevato il problema che tale rinvio possa ingenerare dubbi interpretativi per le società pubbliche. Si è richiesto pertanto di espungere dal testo le parole "per gli altri contenuti" (Presidente ASSTRA).

Opzione

Tenuto conto che l'allegato alle LG contiene una puntuale ricognizione degli obblighi di trasparenza applicabili ai destinatari delle Linee guida, il richiamo ad "altri contenuti" della determinazione 1310/2016, che riguarda esclusivamente le pubbliche amministrazioni, potrebbe determinare incertezze applicative. Pertanto l'osservazione è stata accolta espungendo le parole *"per gli altri contenuti e"*.

<u>Nozione di controllo per le società pubbliche § 2.1</u>

- Per quanto concerne il controllo esterno ai sensi dell'art. 2359, co.1, n.3), del codice civile, è stato segnalato che dovrebbero essere esclusi i rapporti regolati da contratti di servizio per la gestione di servizi pubblici, che oltre ad essere normativamente obbligatori in tutti i casi di gestione di servizi di trasporto pubblico a prescindere dalla natura giuridica pubblica o privata dell'operatore, sono

pacificamente riconosciuti come rapporti sinallagmatici di natura privatistica che disciplinano la produzione di servizi e l'erogazione dei corrispettivi (Presidente ASSTRA).

Opzione

L'osservazione non è stata accolta in quanto, oltre al fatto che per la nozione di società in controllo l'art. 2-bis, co. 2, del d. lgs. 33/2013 rinvia a quella contenuta nel d.lgs. 175/2016 cui l'Autorità ha fatto riferimento, il controllo di cui all'art. 2359, n.) 3, del codice civile nelle LG è circoscritto, tenendo conto della giurisprudenza, alle situazioni in cui i rapporti contrattuali tra le parti siano tali da condizionare l'esistenza e la sopravvivenza della capacità d'impresa della società, determinando l'influenza dominante del soggetto pubblico. Pertanto, un'esclusione di tale tipologia contrattuale indicata nell'osservazione non può essere considerata.

- E' stato chiesto che la fattispecie prevista dall'art. 2359 del codice civile sia completata con la disciplina prevista in tema di direzione e coordinamento ex artt. 2497 e ss. cod. civ., che prevede forme di responsabilità extracontrattuale delle società nei confronti dei soci. Ciò in quanto non necessariamente la situazione di controllo ex art. 2359 cod.civ. comporta in via automatica l'assorbimento assoluto e completo dell'attività svolta dalla società in un ambito di "interesse pubblico". Dovrebbe valere un principio che tale presunzione possa essere negata (RPC Friulia s.p.a.).

Opzione

Oltre al fatto che l'osservazione non è del tutto chiara, si è ritenuto di non accoglierla posto che il legislatore ha operato una scelta nel senso di attribuire rilevanza al rapporto di controllo descritto all'art. 2359 cod.civ.; pertanto la natura dell'attività svolta non è determinante ai fini dell'assoggettamento della società controllata alla normativa anticorruzione.

- E' stato chiesto di chiarire il regime applicabile alle società controllate dalla p.a. che non esercitano attività di pubblico interesse (RPCT Regione autonoma Valle d'Aosta).

Opzione

L'indirizzo generale delle Linee guida è quello secondo il quale per le società in controllo si deve fare trasparenza sull'organizzazione e sulle attività (§1.2). Nei casi in cui non vi siano attività di pubblico interesse svolte resta fermo l'obbligo di trasparenza sull'organizzazione, come precisato nel §3.1.3.

La nozione di controllo per gli altri enti di diritto privato §2.3

- È stato domandato di chiarire qual è il periodo di riferimento in cui rileva, ai fini dell'applicazione della normativa in materia di anticorruzione, il valore del bilancio superiore a 500.000 euro, ad es. se gli enti sono soggetti all'applicazione della normativa solo nelle annualità in cui dichiarano di possedere detto requisito, o se debba essere prevista una media delle ultime 3 annualità (RPCT Ministero del lavoro e della politiche sociali).

Opzione

L'osservazione incide sulla corretta attuazione della normativa e implica l'individuazione di un criterio che dia continuità e ragionevolezza alla sua applicazione. Poiché il PTPC è triennale e anche per il requisito del finanziamento pubblico maggioritario il legislatore ha fatto riferimento al triennio (art. 2-bis, co. 2, lett. c), si è ritenuto opportuno considerare il valore del bilancio del 2016, anno di entrata in vigore del d. lgs. 97/2016, ai fini dell'adozione delle misure di prevenzione della corruzione per il triennio successivo dal PTPC 31 gennaio 2018. Il testo è stato pertanto modificato inserendo tale indicazione.

- Con riferimento al finanziamento pubblico maggioritario, laddove nelle LG si fa riferimento al "contributo pubblico", §2.3. n. 2 del testo in consultazione, sono state formulate le seguenti osservazioni:

  a) è stato chiesto di escludere dai contributi pubblici i trasferimenti di natura corrente *"non aventi natura di corrispettivo per la fornitura di beni o prestazione di servizi verso le p.a."* (ARLEA-Associazione regionale lombarda enti di assistenza);

  b) è stato chiesto di escludere i proventi da corrispettivi da pagamento di prestazioni in regime di accreditamento per erogazione prestazioni (Presidente UNEBA- Lombardia)

Opzione

Gli elementi di carattere letterale e logico sistematico inducono a privilegiare un'interpretazione del dato normativo che non escluda a priori dal novero delle forme di finanziamento che possono contribuire a integrare il requisito del finanziamento pubblico maggioritario né i finanziamenti aventi natura di corrispettivo per la fornitura di beni o per la prestazione di servizi verso le pp.aa. né i corrispettivi derivanti dal pagamento di prestazioni in regime di accreditamento per l'erogazione di prestazioni sanitarie e sociosanitarie. Appare ragionevole, infatti, ritenere che tali forme di finanziamento, correlate ad attività che (unitamente al requisito della dimensione finanziaria del bilancio superiore a cinquecentomila euro) rilevano senza dubbio ai fini della sottoposizione al regime di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, ben possano essere considerate tra quelle che, in presenza dell'ulteriore requisito della designazione da parte di pp.aa. della totalità dei titolari/componenti dell'organo di amministrazione/indirizzo, determinano l'applicazione del più stringente regime previsto per le società/enti in controllo pubblico, ai sensi del cit. art. 2-bis, co.2, cit.

<u>Altri enti di diritto privato solo partecipati §2.4</u>

- È stato osservato che non risulta chiaro se le società non partecipate siano comprese fra gli "enti di diritto privato" solo partecipati qualora svolgano attività di pubblico interesse (ARLEA).

Opzione

Il tema attiene all'interpretazione dell'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013 ed è di estremo rilievo capire se effettivamente il legislatore abbia voluto ricomprendere, oltre alle associazioni e fondazioni, tra gli enti

di diritto privato, anche le società totalmente private che svolgono funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle p.a. o di gestione di servizi pubblici, legate alla p.a da un contratto.

La questione è stata oggetto di valutazione particolare, tenuto conto del suo impatto e di quanto riportato nel parere del Consiglio di Stato.

Il testo delle LG è stato integrato con il paragrafo riguardante l'interpretazione dell'art. 2-bis, co.3 (§ 2.3.1 del testo definitivo delle LG) in cui si rileva che mentre nel primo periodo del co.3 il legislatore fa esplicito riferimento alle società partecipate, nel secondo periodo il requisito della partecipazione pubblica negli enti di diritto privato non viene ripetuto. Lo stesso Consiglio di Stato ha evidenziato che il requisito di individuazione degli enti di diritto privato "*per la formulazione assai generica e potenzialmente comprensiva di tutti i soggetti privati che svolgano attività strumentali o sostitutive di una p.a., risulta sostanzialmente assorbito nella valutazione del requisito dello svolgimento di un'attività di pubblico interesse*". Si è pertanto ritenuto che l'elemento determinante sia lo svolgimento di attività di pubblico interesse da parte di soggetti – associazioni, fondazioni e altri enti interamente privati, anche in forma societaria - con determinate caratteristiche dimensionali, a prescindere dalla partecipazione pubblica nel capitale o nella struttura organizzativa.

Il testo finale delle LG contiene quindi un'interpretazione estensiva, che comprende anche società private, con conseguente riformulazione dell'ambito di applicazione di cui all'art. 2-bis, co. 3, come riportato nei §§2.3.1 e 2.3.3.

Definizione di attività di pubblico interesse § 2.5.

- È stato evidenziato che appare eccessivo considerare come attività di pubblico interesse ogni attività di produzione di beni o servizi a favore di p.a. o che sia sottoposta ad autorizzazione o regolazione; la nozione dovrebbe essere circoscritta e collegata strettamente all'esercizio di funzioni pubbliche, quali l'esercizio di funzioni amministrative o la prestazione di servizi di interesse generale, uniti a obbligo di servizio pubblico/servizio universale (Direttore generale ASSONIME).

- Si è poi osservato che, al fine di evitare un eccessivo ampliamento dell'interpretazione di attività di pubblico interesse, si dovrebbe espungere dalle attività strumentali quella di gestione di risorse umane e finanziarie (Direttore servizio giuridico-legislativo UTILITALIA, Direttore generale ASSONIME).

- E' stata inoltre segnalata la necessità di fornire ulteriori precisazioni sulle "attività di produzione di beni e servizi a favore delle p.a. o di gestione di servizi pubblici", fra le quali non dovrebbero rientrare i servizi con onere economico prevalente a carico dell'utente. Le LG non chiariscono il contenuto e l'estensione dei "dati e documenti inerenti all'attività di p.i. disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea" (Presidente UNEBA Lombardia).

- Si è anche rilevato che non è agevole separare la gestione delle attività di p.i. da quelle commerciali, vista la complessità delle modalità organizzative e gestionali degli operatori, del tutto diverse da quelle delle p.a. In alcuni casi l'ordinamento già prescrive la separazione contabile (art. 6 Tusp, disciplina aiuti

di Stato). Ulteriori obblighi comporterebbero costi sproporzionati ed inefficienze operative nella gestione dell'attività (Direttore servizio giuridico-legislativo UTILITALIA, Direttore generale ASSONIME, RPCT Regione Lombardia, GC Ferrovie dello Stato S.p.a, Segretario AITRA).

- E' stato, infine, chiesto di chiarire se il rinvio contenuto nelle LG alle attività indicate all'art. 4 del Tusp (in relazione alle quali le pubbliche amministrazioni sono legittimate a mantenere o acquistare partecipazioni societarie), ricomprende solo quelle del co. 2 (citato nella nota n. 2), oppure anche quelle consentite ai sensi dei commi 3 (valorizzazione del patrimonio delle p.a.) e 7 (gestione di spazi fieristici, produzione di energia da fonti rinnovabili, realizzazione e gestione di impianti di trasporto a fune) (Direttore generale ASSONIME).

Opzione

Il paragrafo riguardante la *definizione di attività di pubblico interesse* (§2.4 del testo definitivo) è stato riformulato tenendo anche conto delle osservazioni. In particolare, sono stati forniti chiarimenti sul contenuto della nozione sulla base delle esemplificazioni contenute nel co. 3 dell'art. 2 bis (esercizio di funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici). Resta fermo l'onere per i singoli enti, d'intesa con le amministrazioni partecipanti o vigilanti, di indicare all'interno dei PTPC o delle misure integrative del "modello 231" quali siano le attività di pubblico interesse.
Per quanto concerne la complessità di separare la gestione delle attività di pubblico interesse da quelle commerciali, si rileva che il suggerimento è formulato dall'ANAC in termini di auspicio nel rispetto della autonomia organizzativa di ciascun ente. In merito al rinvio all'art. 4 del Tusp, si è ritenuto di mantenere nel testo delle LG il riferimento alle attività individuate all'art. 4 del Tusp, lasciando in nota l'elencazione, esemplificativa ma non esaustiva, a quelle specificate al co. 2 del medesimo art. 4. E' stata inoltre inserita la precisazione che tra le attività qualificate di pubblico interesse sono espressamente comprese anche quelle direttamente affidate dalla legge.

Società in controllo pubblico § 3.1

- È stato richiesto di fare emergere chiaramente nelle LG la distinzione fra obblighi normativi e raccomandazioni di ANAC e non annunciare la vigilanza sull'adozione o meno dei MOG 231, che non è obbligatoria (Direttore generale ASSONIME).

Opzione

Stante la non obbligatorietà dell'adozione dei MOG 231, si è ritenuto di seguire una linea interpretativa che non imponga l'adozione del "modello 231". L'Autorità non vigila in tale ambito, in quanto estraneo alle proprie competenze e disciplinato da una normativa speciale. Nel testo definitivo delle LG sono stati pertanto riformulati i punti in cui si fa riferimento alla vigilanza di ANAC sui MOG 231 (§§ 3.1.1. e 5.2.).

Le misure organizzative per la prevenzione della corruzione (per le società in controllo pubblico) § 3.1

- È stato chiesto di chiarire se nell'area dei controlli siano ricomprese le funzioni del RPCT e di altri organismi di controllo (Direttore generale ASSONIME, Segretario AITRA).

Opzione

Nell'area dei controlli vi rientrano i controlli che riguardano principalmente l'amministrazione attiva, dovendosi, altrimenti moltiplicare il sistema dei controlli. I controlli del RPCT e degli altri organismi di controllo sono da considerarsi nella misura in cui deve essere assicurata trasparenza agli stessi.

- E' stata segnalata l'esigenza di inserire un riferimento al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al d.p.r 62/2013 in quanto le previsioni ivi contenute sono più efficaci di quelle previste dai codici etici e di condotta adottati ai sensi del d.lgs. 231/2001 (Senior partner Sillogica s.r.l.).

Opzione

L'osservazione non è stata accolta in quanto i dipendenti delle società in controllo pubblico non rientrano tra i soggetti cui trova applicazione il codice di comportamento di cui al d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62, specificatamente rivolto ai pubblici dipendenti.

- E' stato chiesto di riformulare le indicazioni relative al *pantouflage* con riferimento alle attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro, nel senso di mantenere la previsione così come enunciata per le amministrazioni pubbliche, precisando che il dipendente della società che negli ultimi 3 anni ha esercitato poteri autoritativi o negoziali nei confronti di terzi (privati) non può svolgere attività lavorativa o professionale presso tali soggetti destinatari dell'attività svolta attraverso i medesimi poteri (Senior partner Sillogica s.r.l.);

Opzione

La proposta non è stata ritenuta condivisibile, in quanto la misura prevista all'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. 165/2001 (*pantouflage*) opera esclusivamente nei confronti dei dipendenti pubblici. La misura potrebbe essere eventualmente prevista dalle singole realtà aziendali all'interno dell'area di rischio "selezione dei dipendenti".

- E' stato osservato che sarebbe opportuno precisare che la verifica di eventuali incompatibilità e inconferibilità, ove gli amministratori siano designati dalla pubblica amministrazione controllante, venga effettuata dal RPCT della medesima p.a., garantendo una maggiore indipendenza e obiettività di giudizio (Direttore generale ASSONIME, Segretario AITRA, Direttore ammnistrativo Aeroporti di Puglia S.p.A). Analoga verifica, da porre sempre in capo al RPCT della società controllante, dovrebbe essere prevista per gli organi di controllo, come i sindaci, che

devono rendere le dichiarazioni di cui all'art. 15 del d.lgs. 33/2013 (Direttore ammnistrativo Aeroporti di Puglia S.p.A.).

Opzione

Per quanto riguarda la verifica sulle inconferibilità, le LG già precisano che nel caso di nomina degli amministratori proposta o effettuata dalle p.a. controllanti le verifiche sono svolte dalle stesse p.a. In merito alle incompatibilità, le verifiche qualora poste in capo alle p.a. controllanti, sarebbero di difficile attuazione soprattutto nei casi di pluralità di designazioni nelle società/enti controllati. Le osservazioni, pertanto, non sono state accolte.

- E' stato rilevato che appare incoerente il coinvolgimento dell'Odv nella elaborazione delle misure di prevenzione (RPCT Regione autonoma Valle d'Aosta).

Opzione

L'osservazione è riferita solo all'ipotesi in cui le funzioni di OIV siano svolte dall'Odv, ipotesi che potrebbe essere residuale. Qualora, infatti, le funzioni di OIV non vengano attribuite all'Odv, ma ad altro organo di controllo della società o dell'ente, come suggerito nelle LG, allora ha senso mantenere lo stretto raccordo fra RPCT e Odv. Non è stata pertanto modificata l'indicazione in merito al costante coordinamento fra RPC e Odv.

- Con riguardo alla norma UNI EN ISO 37001:2016 cui le LG fanno riferimento è stato precisato che esse descrivono i requisiti di un sistema di gestione anti-corruzione, mentre la linea guida di riferimento per la gestione del rischio, unico aspetto richiamato nelle LG ANAC, è più correttamente la norma UNI EN 31000:2010 e sono stati pertanto domandati chiarimenti in merito (Ad Rina Services S.p.A., libero professionista, Presidente di Global Infrastructure Anti-Corruption Centre-GIACC Italy).
- E' stato anche chiesto di eliminare la frase «*In merito alla gestione del rischio, rimane ferma l'indicazione, sia pure non vincolante, contenuta nel PNA 2016, ai principi e alle Linee guida UNI ISO 37001:2016*» e sostituirla, riferendola a tutti i soggetti destinatari delle LG *«Con riferimento alla misure organizzative per la prevenzione della corruzione rimane ferma l'indicazione, sia pure non vincolante, di recepire i principi della norma UNI ISO 37001:2016, la quale può costituire utile paradigma atto a definire, mettere in opera ed aggiornare un valido sistema per la prevenzione della corruzione, i cui requisiti riguardano: individuazione dei rischi; definizione delle politiche, degli obiettivi e delle responsabilità; formazione; attuazione del sistema dei controlli di I, II e III livello; segnalazione; monitoraggio; miglioramento; riesame»* (Ad PK Consulting).
- E' stata segnalata la necessità di inserire quale elemento rilevante ai fini dell'individuazione delle misure organizzative per la prevenzione della corruzione il possesso della certificazione accreditata ISO 37001:2016 *"Anti-bribery management systems*" (Sistema di gestione anticorruzione) (Ad Rina Services S.p.A.).
- E' stato chiesto, altresì, di integrare il testo suggerendo alle società che decidono di non dotarsi di un "modello 231" di adottare un sistema di gestione per la prevenzione della corruzione certificato

in base alla norma UNI EN ISO 37001:2016 e in generale di consentire alle società di optare alternativamente per l'adozione di un "modello 231" o di un sistema di gestione ISO 37001. Ritenere i due strumenti equivalenti è ritenuto utile anche per evitare che si crei un "monopolio" che favorisca solo chi fa consulenza in materia di MOG 231 (libero professionista).

Opzione

Le questioni sollevate riguardano un tema di carattere generale ovvero i modelli e le tecniche di valutazione e gestione del rischio. Un'eventuale modifica potrà essere considerata nell'Aggiornamento 2018 al Piano nazionale anticorruzione. Quanto all'uso o meno del "modello 231" ovvero di modelli ad esso alternativi, la questione non rientra nell'ambito di competenza dell'ANAC.

Il Responsabile della prevenzione e della corruzione e della trasparenza § 3.1.2

Funzioni dell'OIV e dell'OdV

- È stato osservato che non è condivisibile l'indicazione di attribuire le funzioni OIV all'OdV; si è suggerito, invece, di attribuire dette funzioni al RPCT o al collegio sindacale o altri organi deputati al controllo interno, anche considerando che i compiti dell'OdV sono tassativamente stabiliti dalla legge (art. 6, d.lgs. 231/2001) e sono accompagnati da uno specifico regime di responsabilità (Segretario AITRA, Direttore generale ASSONIME, RPCT InnovaPuglia S.p.A.).

Opzione

L'orientamento espresso nelle LG è stato rivisto in accoglimento dell'osservazione. Pertanto, viste le nuove funzioni di controllo sull'attuazione della normativa anticorruzione attribuite all'OIV dal d.lgs. 97/2016, anche al fine di salvaguardare l'autonomia del RPCT e di garantire la distinzione fra RPCT e soggetto che svolge le funzioni di OIV, il testo è stato riformulato ammettendo la possibilità di attribuire le funzioni di OIV non necessariamente all'Odv, ma anche ad un organo di controllo che ogni ente/società può individuare nell'esercizio della propria autonomia organizzativa. L'indicazione di tale organo dovrà essere pubblicata sul sito della società/ente nell'apposita sezione dedicata alla trasparenza.

RPCT

- È stato rilevato che dal quadro normativo non emerge un obbligo a carico delle società di prevedere il RPCT; pertanto è stato chiesto di salvaguardare l'autonomia societaria nella scelta della soluzione ritenuta più idonea, ad es. prevedere Odv misto con membro interno designato come RPCT oppure affidare il presidio delle misure di prevenzione direttamente all'Odv, oppure prevedere nell'Odv misto la partecipazione di un soggetto interno proveniente dagli organi di controllo (Direttore servizio giuridico-legislativo UTILITALIA).

Opzione

L'indicazione delle LG è in linea con le modifiche apportate alla legge 190/2012, art. 1, co. 2-bis, ove è previsto l'obbligo di adottare misure di prevenzione della corruzione integrative del "modello 231" per i soggetti individuati all'art. 2-bis, co.2, del d.lgs. 33/2013. Ne consegue l'obbligo di nominare il RPCT

per lo svolgimento dei compiti connessi alla predisposizione di tali misure. L'osservazione, pertanto, non è stata ritenuta meritevole di accoglimento.

- Si è poi osservato che non è condivisibile l'orientamento dell'ANAC di escludere che il RPCT possa fare parte dell'Organismo di vigilanza (Odv), possibilità ammessa della determinazione 8/2015. E' stata rimarcata, invece, un'efficace sinergia tra le due funzioni avendo entrambi, tra gli altri, compiti di prevenzione della corruzione e non riscontrandosi una sovrapposizione dei ruoli tra Odv e RPCT, stante la natura collegiale del primo che ne garantisce l'imparzialità (Direttore servizio giuridico-legislativo UTILITALIA, Segretario AITRA, Direttore generale ASSONIME, Presidente ASSTRA, Senior partner Sillogica s.r.l., libero professionista, RPCT InnovaPuglia SpA, RPCT Regione Autonoma Valle d'Aosta, RPCT Istituto poligrafico zecca dello Stato Spa, Società pubblica).
- E' stato chiesto, laddove uno dei membri dell'Odv. collegiale coincida con il RPCT, se sia necessario sostituirlo con altro soggetto esterno ovvero con un terzo membro interno ed in tal caso quale funzione interna possa assumerne l'incarico (RPCT Acquedotto Pugliese s.p.a).

Opzione

La scelta nelle LG in consultazione tiene conto della chiara distinzione dei compiti attribuiti all'Odv da quelli previsti in capo al RPCT. L'Odv vigila, con autonomi poteri di iniziativa e controllo, sul funzionamento e il rispetto dei modelli organizzativi definiti dall'impresa, ai sensi dell'art. 6, co.1, d.lgs. 231/2001, l'adeguatezza dei quali è rimessa alla valutazione del giudice penale al fine di escludere la responsabilità amministrativa dell'impresa per reati commessi da persone che gestiscono o rappresentano la società nell'interesse o a vantaggio della stessa. La legge n. 190/2012 pone in capo al RPCT il compito di predispone il PTPC, di vigilare sull'attuazione delle misure, nonché di segnalare all'organo di indirizzo le eventuali disfunzioni e agli uffici competenti i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure di contrasto alla corruzione, anche ai fini dell'esercizio dell'azione disciplinare. E' stata pertanto mantenuta l'indicazione delle LG in merito all'opportunità che il RPCT non ricopra anche il ruolo di componente dell'Odv. Tuttavia, ove la società/ente, in conformità a quanto prospettato nella determinazione n.8/2015, abbia affidato l'incarico di RPCT a un membro (interno) dell'Odv, l'incarico potrà essere mantenuto fino alla scadenza dello stesso anche al fine di limitare l'impatto organizzativo delle L.G.

- E' stato chiesto di valutare, in analogia con quanto indicato nella determinazione 1310/2016, la possibilità di mantenere distinti i due ruoli di RPC e RT anche per le società e gli enti di diritto privato controllati e partecipati quando ciò sia necessario e giustificato (con motivazione espressa) dalla peculiarità delle relative strutture organizzative e delle specifiche esigenze operative (RT Finpiemonte Spa).

Opzione

L'osservazione è stata accolta, considerato che nella determinazione 1310/2016 è stato precisato che *«la possibilità di mantenere distinte le figure di RPCT e di RT va intesa in senso restrittivo: è possibile, cioè, laddove esistano obiettive difficoltà organizzative tali da giustificare la distinta attribuzione dei ruoli. Ciò si può verificare, ad esempio, in organizzazioni particolarmente complesse ed estese sul territorio e al solo fine di facilitare l'applicazione effettiva e sostanziale della disciplina sull'anticorruzione e sulla trasparenza. E' necessario che le amministrazioni chiariscano espressamente le motivazioni di questa eventuale scelta nei provvedimenti di nomina del RPC e RT e garantiscano il coordinamento delle attività svolte dai due responsabili, anche attraverso un adeguato supporto organizzativo*». Nel testo si prevede, pertanto, la possibilità di mantenere distinte le due figure in casi particolari.

- Nelle ipotesi in cui è ammessa dalle LG la possibilità di individuare il RPCT in un profilo non dirigenziale- società priva di dirigenti, o questi siano in numero così limitato da dover essere assegnati esclusivamente allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo – è stato chiesto di definire parametri oggettivi mediante i quali stabilire sia quando il numero di dirigenti possa definirsi limitato (ad es. numero di dirigenti in proporzione al numero di dipendenti della società, oppure inferiori a 5) sia quando una società possa definirsi di ridotte dimensioni (ad es. società con numero di dipendenti inferiori a 100) e che entrambe le condizioni si verifichino (Società pubblica).

Opzione

I criteri sono già enunciati nelle LG (assenza di dirigenti o numero limitato di dirigenti e assegnati esclusivamente allo svolgimento dei compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo). Non è pertanto necessario fornire ulteriori indicazioni di tipo quantitativo, rimettendo le relative valutazioni all'autonomia organizzativa di ciascuna società /ente.

- E' stato chiesto di precisare che al fine di garantire la piena autonomia e indipendenza del RPCT lo stesso è nominato dall'assemblea dei soci e non dal c.d.a. i cui componenti sono oggetto di monitoraggio e controllo da parte dello stesso RPCT (RPCT Laziocrea S.p.a.).

Opzione

Si evidenzia che la norma prevede che il RPCT sia nominato dall'organo di indirizzo (art.1, co. 7, legge 190/2012). La scelta di individuare il consiglio di amministrazione quale organo d'indirizzo era già consolidata nelle precedenti Linee guida, anche ai fini di semplificazione degli obblighi. Pertanto si è ritenuto di non accogliere l'osservazione.

Le società in controllo pubblico- Trasparenza 3.1.3

Art. 14

- È stato richiesto di graduare la trasparenza in relazione alle tipologie di incarico (politico, di governo, amministrativo di vertice) e di richiamare le semplificazioni indicate nella determinazione n. 241/2017, ad es. quadro riepilogativo per la dichiarazione dei redditi (ASSONIME).

Opzione

L'osservazione è stata valutata favorevolmente con riguardo alle modalità semplificate di pubblicazione della dichiarazione dei redditi, in quanto analoga indicazione è contenuta nella determinazione 1310/2016 per le p.a. L'allegato contiene pertanto il riferimento a tale modalità semplificata.

- Si dovrebbe valutare il possibile svantaggio concorrenziale derivante da una pubblicità troppo dettagliata delle politiche di remunerazione (Direttore generale ASSONIME). L'obbligo di trasparenza agli incarichi dirigenziali dovrebbe riguardare solo quelli conferiti dopo l'entrata in vigore delle LG e comunque dovrebbe essere sospeso nelle more del giudizio in corso stante anche la delibera ANAC n. 382/2017 (Direttore del servizio giuridico-legislativo UTILITALIA, Segretario AITRA, ASSONIME, privato).

Opzione

Quanto alla pubblicazione dei compensi dei dirigenti il testo delle LG è stato integrato riproponendo le medesime modalità indicate nell'allegato 1 della det. 8/2015, ovvero che per gli incarichi dirigenziali le società e gli enti pubblicano per ciascun soggetto titolare di incarico il relativo compenso, comunque denominato, salvo che non provvedano a distinguere chiaramente, nella propria struttura, le unità organizzative che svolgono attività di pubblico interesse da quelle che svolgono attività commerciali in regime concorrenziale. In quest'ultimo caso, ferma restando la pubblicazione dei compensi individualmente corrisposti ai dirigenti delle strutture deputate allo svolgimento di attività di pubblico interesse, la pubblicazione dei compensi relativi ai dirigenti delle strutture che svolgono attività commerciali potrà avvenire in forma aggregata dando conto della spesa complessiva sostenuta ciascun anno, con l'indicazione dei livelli più alti e più bassi dei compensi corrisposti.

Nel paragrafo delle LG concernente la disciplina transitoria è stato inserito il richiamo alla delibera ANAC n. 382/2017 sulla sospensione della determinazione n. 241/2017 con riguardo alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, co.1 lett. c) ed f).

Art. 15-bis – Incarichi conferiti nelle società controllate

- È stato richiesto di chiarire – in analogia a quanto precisato nella determinazione ANAC 1310/2016 con riferimento all'art. 15 concernente gli obblighi di trasparenza in capo alle p.a. sugli incarichi di collaborazione e consulenza – che sono esclusi gli incarichi riconducibili ai "*contratti di appalto di servizio",* anche per evitare duplicazioni di pubblicazioni, in quanto tale tipologia di incarichi è prevista all'art. 37 (Direttore Servizio giuridico-legislativo UTILITALIA, Segretario AITRA).

Opzione

Non si è ritenuta necessaria una precisazione al riguardo, essendo chiaramente distinti dalle norme gli obblighi di pubblicazione dei dati relativi ai contratti pubblici (art. 37) da quelli relativi agli incarichi che non ricadono in tale ambito.

- E' stato rilevato che l'art. 15-bis si applica a tutte le società controllate e non solo a quelle in amministrazione straordinaria (RPCT Regione autonoma Valle d'Aosta).

Opzione

L'osservazione è stata accolta trattandosi di un refuso del testo.

Accesso civico generalizzato § 3.1.4

- Un obbligo generalizzato e incondizionato di fornire a chiunque dati e informazioni non pare compatibile con l'ordinamento delle società commerciali, ancorché in controllo pubblico. E' stato pertanto auspicato che le Linee Guida declinino, con una griglia di criteri aderenti a casistiche astrattamente configurabili e ulteriori rispetto a quelle previste all'art. 5-bis, co. 6 d.lgs. 33/2013, il già generico principio di "compatibilità" a cui rimanda l'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 (Amministratore unico Lucca holding S.p.a).
- E' stato inoltre evidenziato che tra gli interessi privati particolare attenzione dovrà essere posta al bilanciamento tra il diritto all'accesso e la tutela degli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali e tutte le notizie per le quali la società è a conoscenza in virtù della propria attività e per le quali sussiste un obbligo di riservatezza (RPC Friulia s.p.a.).
- Si è anche rilevato che l'istituto dell'accesso generalizzato applicato alle società di gestione aeroportuale in controllo pubblico comporterebbe l'accesso a un'amplissima quantità di informazioni e di segreti commerciali e industriali (ad.es. le condizioni contrattuali offerte alle compagnie aeree, i contributi per i voli, i corrispettivi per i servizi di *handling*, i contratti di extra *aviation* stipulati con i sub-concessionari) con evidenti lesioni alla concorrenza (Direttore amministrativo di Aeroporti di Puglia Spa).
- E' stata poi rappresentata l'esigenza di precisare che l'accesso generalizzato non risulta compatibile quando riguarda variabili concorrenziali e che occorre considerare anche limiti diversi da quelli di cui all'art. 5-bis, ad es. corretto funzionamento dei mercati finanziari, come sembra ammettere l'art. 2 (ASSONIME).

Opzione

Non si è ritenuto di recepire le osservazioni dal momento che il bilanciamento tra l'interesse sotteso all'istanza di accesso ed eventuali interessi contrastanti di rilievo economico e commerciale (ivi comprese la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali) sono già garantiti dalla disposizione di cui all'art. 5-*bis*, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 33/2013. I limiti sono indicati dalla legge non

potendo le presenti LG ampliare i casi. Il problema potrebbe eventualmente essere valutato nelle LG sull'accesso generalizzato nella precisazione dei limiti all'accesso per la tutela di interessi privati.

- E' stato chiesto di chiarire se dovendo adottare una disciplina interna per il riscontro delle istanze di accesso l'ufficio competente possa coincidere con la struttura organizzativa a supporto del RPCT dovendosi quest'ultimo occupare del riesame (RPCT di Acquedotto Pugliese S.p.a.)

Opzione

La scelta è organizzativa interna. La coincidenza con il supporto al RPCT non appare condivisibile poiché lo stesso RPCT deve garantire il riesame. Il riscontro, come previsto dal d.lgs. 33/2013, viene effettuato di norma, dall'ufficio che detiene i dati. Semmai l'ufficio del RPCT potrebbe fungere da "help-desk" (cfr. circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 2/2017).

Casi specifici- 3.1.5 Società in liquidazione

- È stato osservato che in alcuni casi le società in liquidazione non svolgono più attività operative e non hanno personale, e restano in vita solo per la risoluzione del contenzioso. Appare sproporzionato l'obbligo di nominare RPCT e di definire le misure di prevenzione della corruzione; i responsabili della liquidazione devono disporre di flessibilità per individuare le soluzioni specifiche più adeguate (Direttore generale ASSONIME, Segretario AITRA). Nei casi in cui le società in liquidazione siano impossibilitate a nominare un RPCT, poichè prive di personale, è stato suggerito di prevedere che le funzioni del RPCT possano essere assegnate dall'organo d'indirizzo al RPCT dell'amministrazione pubblica controllante che detiene la quota di partecipazione più elevata (libero professionista).

Opzione

L'osservazione è stata recepita nel testo, limitatamente all'ipotesi in cui la società sia priva di personale e si prevede che le funzioni di RPCT siano assicurate dall'amministrazione controllante. Per quanto concerne l'attività relativa al contenzioso, si ritiene che sia da considerarsi tra le aree a rischio per le quali è opportuno predisporre misure di prevenzione. Il testo è stato pertanto integrato in tal senso.

Le società partecipate non in controllo - § 3.2

- È stato osservato che è utile che nelle LG, nel rispetto del principio di legalità, siano distinti chiaramente gli ambiti in cui esistono obblighi normativi da quelli in cui spetta alle p.a. e alle società sviluppare *best practices*. In questi ultimi non dovrebbero essere previsti meccanismi anche indirettamente sanzionatori per le p.a. che ritengono di non andare oltre gli obblighi di legge (cfr. § 5.2- Vigilanza ANAC nei confronti della amministrazioni controllanti o partecipanti, 3° cpv) (Direttore generale ASSONIME)

Opzione

L'osservazione è stata valutata congiuntamente a quelle riguardanti la vigilanza ANAC (§ 5).

Altri enti di diritto privato a partecipazione pubblica non di controllo - § 3.4

Casi specifici- Casse di previdenza dei liberi professionisti - §3.4.3

- Non è stata condivisa la collocazione delle Casse dei liberi professionisti nell'ambito degli enti di diritto privato solo partecipati evidenziando un'insufficiente istruttoria delle LG con riguardo a detti soggetti. Si è affermato che, pur se la natura giuridica è senz'altro privata, la circostanza è indifferente rispetto alle nuove disposizioni, ammettendo una nozione "cangiante" del concetto di pubblica amministrazione. Le Casse previdenziali dei liberi professionisti, si sostiene, rientrano nell'ambito degli enti pubblici non economici nazionali e quindi pienamente soggetti a tutti gli obblighi di trasparenza (libero professionista).

- E' stato rilevato che le Casse di previdenza non esercitano funzioni amministrative, né svolgono attività di produzione di beni e servizi a favore delle p.a. né tanto meno di gestione di servizi pubblici. Nelle LG al par. 2.5. si fa riferimento ad *"attività riconducibili alle finalità istituzionali delle amministrazioni affidanti, che vengono esternalizzate in virtù di scelte organizzativo-gestionali*". Nel caso delle Casse previdenziali non è possibile parlare di attività esternalizzate, ma di attività svolte direttamente da soggetti privati che non possono ricevere finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario. Al fine di ricondurre le Casse previdenziali nell'ambito di cui all'art. 2-bis, co. 3, occorre pertanto fare riferimento all'attività di p.i. svolta ovvero l'erogazione delle prestazioni previdenziali e assistenziali agli iscritti cioè a un numero chiuso di clienti.

  Stante l'autonomia finanziaria, organizzativa e gestionale riconosciuta a tali enti dal d.lgs. 509/1994 e dal d.lgs. n. 103/1996 e l'assenza di quote o azioni detenute dallo Stato non può configurarsi una partecipazione pubblica (Corte costituzionale n. 7/2017). La sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 6014/2012, citata in nota nelle LG, riguarda unicamente l'aspetto dell'appartenenza delle Casse all'elenco ISTAT, ai sensi del regolamento SEC 2010, per il profilo finanziario delle stesse, elenco che non è indicato, quale criterio per la definizione dell'ambito soggettivo di cui all'art. 2-bis, dal legislatore del d.lgs. 33/2013. E' pertanto necessaria una maggiore chiarezza nel qualificare le Casse fra gli enti di diritto privato partecipati, applicando il criterio della specialità.

  Lo stesso d.lgs. 509/1994 (art.1, co.4, lett. a) stabilisce che i regolamenti e gli statuti delle Casse devono ispirarsi al criterio della trasparenza nei rapporti con gli iscritti e composizione degli organi collegiali. Occorre pertanto che sia applicato il criterio di specialità riconoscendo alle Casse una "trasparenza specifica", con modalità, vincoli e sanzioni diversi da quelli previsti dal d.lgs. 33/2013.

Anche l'emanando decreto del Mef, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, recante disposizioni in materia di investimento delle risorse finanziarie degli enti previdenziali, obbliga le Casse a operare con trasparenza secondo il principio di sana gestione e perseguire esclusivamente l'interesse collettivo degli iscritti e dei beneficiari della prestazione pensionistica, disponendo la pubblicazione del prospetto informativo a valori correnti e del documento sulla politica degli investimenti. Ulteriori adempimenti produrrebbero a carico delle Casse gli effetti negativi di un regime vessatorio, con sovrapposizione e duplicazione di obblighi già in vigore. Si auspica pertanto che l'Autorità possa valutare la necessità di aggiornare le LG con riguardo alla specificità e peculiarità che caratterizzano le Casse previdenziali, prevedendo l'esclusione delle stesse. Su questa specificità si sono fondate le LG dell'AdEPP, adottate dalle singole Casse di previdenza per applicare le disposizioni in materia di trasparenza secondo logiche di razionalità, congruità e pertinenza tenendo conto della specifica natura e finalità istituzionale degli enti.

Il Mlps, d'intesa con il Mef, il 3 febbraio 2010 ha fornito indicazioni a una fondazione escludendo espressamente l'applicazione del d.lgs. 231/2001, ammettendo la facoltà, per gli Enti, di adottare un modello organizzativo analogo a quello 231, nel rispetto delle norme statutarie, senza duplicazione di funzioni e oneri aggiuntivi a carico del relativo bilancio.

In conformità alle indicazioni ministeriali, alcune Casse hanno adottato misure di prevenzione di fenomeni corruttivi nei propri ambiti gestionali, definendo un modello organizzativo più evoluto di quello previsto dal d.lgs. 231/2001, in quanto già declinato rispetto alle peculiarità delle Casse previdenziali. Le Casse hanno dunque implementato un rigido sistema integrato di controllo che si sostanzia in un complesso di regole e procedure volte a garantire i propri iscritti. (Presidente AdEPP – Associazione degli Enti previdenziali privati).

Opzione

La natura giuridica delle Casse di previdenza non può più ricondursi a quella degli enti pubblici, stante la privatizzazione operata con il d.lgs. 509/1994. Alla luce del nuovo ambito soggettivo definito all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 per le Casse previdenziali non risultano soddisfatte le condizioni previste al co. 2, lett. c) del citato articolo al fine della loro riconducibilità alla categoria degli enti di diritto privato in controllo pubblico (in particolare, non sussiste il requisito relativo alla nomina da parte della p.a. della totalità dei componenti dell'organo di indirizzo).

La proposta di escludere le Casse previdenziali dall'ambito di applicazione degli obblighi di trasparenza non può essere accolta alla luce della natura pubblicistica dell'attività dalle stesse svolta. La giurisprudenza ha, infatti, in più occasioni ribadito (cfr. da ultimo Corte costituzionale, n. 7/2017) che la trasformazione delle Casse disposta dal d.lgs. 509/1994, pur avendo inciso sulla forma giuridica degli enti previdenziali e sulle modalità organizzative delle loro funzioni, non ha modificato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza e assistenza. Pertanto, laddove sia soddisfatto il requisito del bilancio, le casse previdenziali rientrano certamente tra i soggetti privati di cui all'art. 2-bis,

co. 3 del d.lgs. 33/2013 tenuti al rispetto degli obblighi di trasparenza limitatamente all'attività di pubblico interesse, come declinati nell'allegato delle LG.

Qualora i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. 33/2013 risultino già pubblicati in attuazione della trasparenza specifica richiamata da AEDPP, si rinvia a quanto previsto all'art. 9 del d.lgs. 33/2013 laddove, in via di principio generale, si precisa che al fine di evitare eventuali duplicazioni, la pubblicazione può essere sostituita da un collegamento ipertestuale ad altra sezione del sito in cui sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione, assicurando la qualità delle informazioni di cui all'art. 6 del medesimo decreto.

Casi specifici – Fondi interprofessionali – § 3.4.3

- È stato rappresentato che i fondi interprofessionali non rientrano nell'ambito di applicazione del d.lgs. 33/13, in quanto non hanno alcuna partecipazione da parte delle p.a., ma solo da soggetti privati (associazioni imprenditoriali e sindacali); sono costituiti ad opera dei contratti collettivi per libera scelta delle associazioni rappresentative; le imprese sono libere di aderirvi o meno e di recedere; l'acquisizione di risorse avviene solo per effetto della libera adesione delle imprese; espletano un'attività di carattere privato, come evidenziato dal Cons. Stato nel parere n. 386/2012 *("…tanto l'origine quanto la modalità di gestione dei finanziamenti sono di natura privata e sarebbe una palese forzatura inferire dal meccanismo del prelievo e della finalità di generica rilevanza pubblica la loro natura di "contributi a carico della finanza pubblica"*) (Presidente CIDA-Confederazione italiana dirigenti e alte professionalità).

Opzione

Da un'analisi della normativa e della giurisprudenza sui Fondi paritetici interprofessionali risulta che essi svolgono un'attività qualificabile come delega di funzioni amministrative (Cons. Stato, n. 4304/ 2015). Anche se enti privati, considerata la rilevanza pubblicistica della funzione esercitata, si è ritenuto di confermare l'indicazione contenuta nelle LG nel senso di ricondurre i fondi paritetici tra i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 3, stante la verifica del rispetto del requisito del bilancio.

Enti pubblici economici - § 3.6

- È stato evidenziato che nelle LG non si specifica se gli "enti pubblici economici" e le "aziende speciali" debbano essere considerati "pubbliche amministrazioni" nei confronti dei propri enti/società partecipati e quindi sottoposti gli obblighi propri delle P.A. verso i loro enti partecipati. Si evidenzia che il d.lgs. 175/2016, all'art. 2, co. 1, lett. a), annovera gli enti pubblici economici tra le "amministrazioni pubbliche" con tutti gli obblighi conseguenti. Si chiede quindi di esplicitare che gli "enti pubblici economici e aziende speciali" debbano ritenersi equiparabili alle società in controllo pubblico, come del resto era specificato nelle precedenti linee guida, per quanto riguarda gli obblighi in materia di trasparenza e anticorruzione (Direttore Azienda speciale per l'igiene ambientale-Asia).

Opzione

L'osservazione è stata accolta. Ai fini del decreto legislativo n. 175/2016, per "pubblica amministrazione" si intendono anche gli enti pubblici economici (art. 2, co. 1, lett.a), Tusp); pertanto, la situazione di controllo pubblico, per le società, ai sensi dell'art. 2, co. 1. lett. m) Tusp, si verifica in rapporto anche a tali enti. Ai fini della normativa anticorruzione, poiché il d.lgs. 33/2013 rinvia alla definizione di società in controllo di cui al Tusp, si ritiene che tra le società controllate siano ricomprese anche le società controllate da enti pubblici economici. Analogamente, per quanto riguarda gli altri enti di diritto privato, sono da considerarsi anche quelli controllati da enti pubblici economici. Tale precisazione è stata inserita nel §2.1.

Compiti delle amministrazioni controllanti e partecipanti § 4

- È stata evidenziata come non appropriata l'indicazione contenuta nelle LG che le amministrazioni debbano promuovere l'adozione di misure integrative del MOG 231, e ugualmente non appropriato l'obbligo per le p.a. partecipanti o controllanti di vigilare sull'adozione delle misure di prevenzione della corruzione e nomina RPCT e di darne conto nei propri PTPC (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ASSONIME).

Opzione

L'osservazione è stata ritenuta condivisibile, con riguardo all'opportunità di distinguere il diverso ruolo dell'amministrazione rispetto ad una società in controllo o solo partecipata, attesi i differenti obblighi posti in capo alle società controllate e a quelle solo partecipate. La formulazione delle LG è stata, pertanto, modificata sostituendo alle parole "le amministrazioni partecipanti… devono promuovere … l'adozione di misure di prevenzione" con le parole "le amministrazioni partecipanti… è auspicabile promuovano…". E' stato inoltre stralciato il §4.3 dello schema in consultazione.

- È stato suggerito di indicare che le amministrazioni controllanti possano prevedere all'interno dei propri PTPC la trasmissione della relazione annuale del RPCT della controllata e/o la possibilità di fare degli audit presso di loro da parte del RPCT della controllante e/o altri flussi informativi *ad hoc* (libero professionista)

Opzione

Le LG già indicano che le amministrazioni possono prevedere apposite misure, anche organizzative, all'interno dei PTPC per vigilare sull'effettiva adozione delle misure integrative dei MOG 231. Si evidenzia in ogni caso che la relazione annuale del RPCT è pubblicata sul sito dell'ente controllato; sembra pertanto opportuno rimettere alla scelta organizzativa dell'amministrazione la individuazione delle modalità idonee alla predetta vigilanza.

Vigilanza di ANAC nei confronti delle amministrazioni controllanti o partecipanti § 5

- La previsione che la valutazione dei PTPC delle p.a. da parte di ANAC terrà conto del rispetto dei suggerimenti forniti con le LG rende di fatto vincolante ciò che non è stabilito dalla legge. L'incoraggiamento delle *best practices* non deve portare a confondere precetti normativi con ciò che è auspicato sulla base di una *moral suasion* (ASSONIME).

Opzione

L'osservazione è stata valutata favorevolmente. Pertanto, il terzo capoverso del § 5.2. che era così formulato: "*L'ANAC vigila sull'effettiva promozione dell'adozione del modello 231 negli enti a controllo pubblico e dell'adozione di misure di prevenzione negli enti solo partecipati. Poiché queste attività di promozione devono essere programmate nel PTPCT dell'amministrazione controllante, la mancanza di tale previsione sarà considerata in sede di valutazione della qualità dei piani adottati dalle amministrazioni*", è stato modificato nei seguenti termini: "*L'ANAC vigila, in sede di monitoraggio del PTPCT delle amministrazioni, sull'esistenza di misure volte alla promozione dell'adozione del modello 231 (negli enti a controllo pubblico) e sulla promozione dell'adozione di misure di prevenzione (negli enti e nelle società di cui all'art. 2 bis, co. 3).*"

- È stato chiesto di modificare la parte in cui si specifica che l'A.N.AC. vigila sull'effettiva promozione dell'adozione del modello 231 negli enti a controllo pubblico e dell'adozione di misure di prevenzione negli enti solo partecipati, precisando invece che *"l'A.N.AC. vigila sull'adozione del piano di prevenzione della corruzione, eventualmente integrato nel modello 231, qualora adottato*" e rimarcare l'esigenza di adottare prioritariamente i PTPCT piuttosto che i modelli 231, sebbene prospettandone un'integrazione, quando tali modelli siano stati già precedentemente adottati (Senior partner Sillogica s.r.l.)

Opzione

Nel testo delle LG è stato evidenziato che l'adozione del MOG 231 ai fini della legge anticorruzione non è obbligatorio, mediante la specificazione "ove adottato".

Disciplina transitoria § 6

- E' stato chiesto di posticipare l'entrata in vigore degli obblighi di trasparenza previsti per le nuove tipologie di soggetti in quanto il termine indicato risulta troppo breve per attuare gli adempimenti (Direttore Servizio giuridico-legislativo UTILITALIA, RPCT Ministero del lavoro e delle politiche sociali, RPCT Regione Lombardia). Sarebbe opportuno altresì coordinare l'indicazione contenuta nell'Aggiornamento 2015 al PNA che prevede che in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata, la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017, con quanto previsto nelle LG laddove si precisa che il documento unitario che individua le misure modello 231 e legge 190/2012 provvederà, in caso di assenza, a individuare misure tali da potere essere effettivamente attuate nel corso dell'anno 2017, nonché misure da attuare nel corso degli altri anni del triennio 2017-2019 (libero professionista). E' stato anche

chiesto di precisare se l'adeguamento dei PTPCT delle amministrazioni vigilanti decorre dalla programmazione 2018-2020.

Opzione

Il paragrafo riguardante la disciplina transitoria è stato modificato al fine di tener conto delle osservazioni, fissando, per gli adempimenti relativi all'adozione delle misure di prevenzione e di trasparenza, il termine del 31 gennaio 2018, in concomitanza con la scadenza per l'adozione del prossimo PTPC. Per gli enti e società interamente privati il termine viene fissato, per il 2018, al 31 luglio, salvo il riallineamento definitivo nel termine del 31 gennaio 2019.

Allegato 1

In via generale è stato osservato che è opportuno declinare gli obblighi in relazione alle realtà diverse dalla p.a.: non è ragionevole prevedere la pubblicazione di tutte le norme di legge, anche generali, che riguardano l'organizzazione e l'attività delle società; che è opportuno lasciare un margine di flessibilità per consentire alle società e alle amministrazioni partecipanti, alla luce delle informazioni e dati già in possesso della p.a., di limitare le pubblicazioni aggiuntive a quelle che risultano effettivamente utili e che risultano compatibili e proporzionate in relazione a interessi pubblici e privati rilevanti. È stato inoltre richiamato l'art. 9-bis, che esclude l'obbligo di pubblicazione di dati già disponibili su banche dati delle p.a. (Direttore generale ASSONIME).

In particolare, sono state formulate le seguenti osservazioni.

- Le società controllate non hanno obbligo di adottare il PTPC, ma solo le misure integrative 231 di cui alla l. 190/2012, art.1 co. 2-bis (ASSONIME).

Opzione
Tenuto conto che in caso di mancata adozione del MOG 231 vi è l'obbligo di adottare il PTPC l'osservazione è stata accolta precisando che può essere pubblicato l'uno o le altre.

- Per il personale delle società va fatto riferimento a nozioni diverse da quelle di pubblico impiego: non è appropriato il richiamo a "personale in servizio" e a "uffici di livello dirigenziale"(ASSONIME, RPCT Istituto poligrafico zecca dello Stato Spa).

Opzione
L'osservazione è di carattere nominalistico; si è valutato che nella sostanza non vi possano essere dubbi sul significato delle espressioni utilizzate.

- Con riguardo all'art. 31, concernente la pubblicazione dei dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività, dovrebbe essere compito del RPCT e non dell'organo di controllo pubblicare gli atti relativi allo stato di attuazione delle misure di prevenzione (ASSONIME e RPCT Istituto poligrafico zecca dello Stato Spa).

Opzione

L'osservazione è stata accolta e il testo è stato conseguentemente modificato.

- Per le informazioni ambientali va compiuta un'attenta analisi, tenendo conto degli obblighi di trasparenza già previsti per gli organismi competenti, quale ad es. ARPA, al fine di evitare duplicazioni a carico delle imprese (ASSONIME, RPCT Istituto poligrafico zecca dello Stato Spa).

Opzione

L'osservazione non è stata accolta in quanto la norma di cui all'art. 40 del d.lgs. 33/2013, richiamando i soggetti individuati all'art. 2, co.1, lett. b) del d.lgs. 195/2005 (recante la disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale), di per sé estende questi obblighi a persone giuridiche private. In ogni caso si rammenta il principio generale della pubblicazione mediante link ad atti già pubblicati sul sito (art. 9) o sul sito di altri enti, nel rispetto del contenuto e della qualità dei dati da pubblicare.

- Con riguardo all'accesso civico, andrebbe eliminato il riferimento al titolare del potere sostitutivo, non più previsto (ASSONIME, IPZS).

Opzione
Al riguardo, si fa presente che l'Autorità ha espresso il proprio orientamento sul tema nella determinazione 1310/2016, in cui ha precisato che nonostante la norma non menzioni più il possibile ricorso al titolare del potere sostitutivo, da una lettura sistematica delle norme, si è ritenuto applicabile l'istituto generale previsto dall'art. 2, co. 9-bis, della l. 241/90.

- E' opportuno escludere la pubblicazione dei dati afferenti beni immobili (art. 30) detenuti o posseduti identificativi di impianti produttivi per superiori ragioni di sicurezza (Segretario AITRA, Direttore Servizio giuridico-legislativo UTILITALIA).

Opzione

L'osservazione è stata accolta, secondo il criterio della compatibilità, inserendo la precisazione che i dati relativi ai beni immobili detenuti o posseduti avviene in forma aggregata indicando il numero degli immobili e il totale dei canoni di locazione o di affitto versati o percepiti, previa adeguata motivazione in merito alle superiori ragioni di sicurezza da pubblicare.

- Alcuni adempimenti sono duplicazione di quelli già gravanti sulle società ai sensi della regolazione settoriale (art. 32 sui costi contabilizzati dei servizi erogati, artt. 4 bis e 33 sui tempi di pagamento, art. 35 sui procedimenti amministrativi, art. 38 sulle opere pubbliche). Occorre escluderne l'applicazione o in alternativa chiarire che l'obbligo si intende adempiuto mediante link alle specifiche sezioni del sito della società (Segretario AITRA, Direttore Servizio giuridico-legislativo UTILITALIA).

Opzione

L'osservazione è condivisibile, pur essendo la soluzione già prevista all'art. 9 del d.lgs. 33/2013 laddove si precisa che al fine di evitare eventuali duplicazioni, la pubblicazione può essere sostituita da un collegamento ipertestuale nella parte del sito in cui sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione, assicurando la qualità delle informazioni di cui all'articolo 6 del medesimo decreto. Nelle premesse dell'allegato è stato inserito il richiamo a tale semplificazione.

- La pubblicazione "tempestiva" dei dati relativi ai contratti non è del tutto allineata con la normativa vigente in materia. L'art.1, co. 32, della l. 190/2012 primo periodo, prevede, infatti, l'obbligo di trasmettere all'ANAC le informazioni relative ai bandi di gara con cadenza semestrale. E' opportuno pertanto che le tabelle riassuntive di tali dati siano aggiornate sui siti aziendali con la medesima frequenza. Una cadenza temporale certa, non suscettibile di interpretazione, è maggiormente in linea con le norme e con le esigenze di segretezza delle procedure in corso (Presidente ASSTRA).

Opzione

In merito al coordinamento tra l'art. 37 del d.lgs. 33/2013 e l'art. 1, co. 32 della l. 190/2012, l'Autorità si è già espressa nella delibera n. 39/2016 (i cui contenuti sono stati confermati anche per l'anno 2017) e nelle LG 1310/2016. L'osservazione risulta formulata su un errato presupposto in quanto le tabelle riassuntive sono pubblicate con cadenza annuale, fermo l'obbligo da parte delle stazioni appaltanti di pubblicare tempestivamente i dati previsti dal co. 32 della legge 190/2012 per ogni singola procedura.

- La pubblicazione di dati, documenti e informazioni strategicamente sensibili – ad es. i costi contabilizzati (art. 32), i dati relativi all'organizzazione aziendale, tra i quali i costi dei contratti di lavoro integrativi (art. 21) o relativi ai pagamenti (4-bis) per le società in controllo pubblico – si traduce per le società pubbliche in uno svantaggio competitivo. L'Autorità potrebbe consentire soluzioni alternative, quale ad es. la trasmissione degli atti all'ente socio o all'ANAC che effettuano i necessari controlli e applicano le eventuali sanzioni con informativa alle competenti autorità (Presidente ASSTRA).

- Gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 21 del d.lgs. 33/2013 (dati sulla contrattazione collettiva) non sono applicabili alle società - né in qualità di società in controllo pubblico né in quanto società incluse nell'elenco ISTAT - sulla base che le norme richiamate al co. 2 del medesimo articolo, ovvero artt. 40-bis, co. 1 e 47, co. 8, del d.lgs. n.165/2001- non sono applicabili alle società (SOGEI Spa).

- La pubblicazione dei dati sui pagamenti di cui all'art. 4-bis è gravosa per le società ed è stato proposto di fare riferimento solo all'obbligo dei tempi medi di pagamento (privato).

Opzione

Per quanto riguarda i costi contabilizzati (art. 32) la norma prevede l'obbligo di pubblicazione proprio per i gestori di pubblici servizi.

In merito ai dati di cui all'art. 21, si tratta di contratti integrativi che possono avere rilievo pubblicistico in quanto presso soggetti che hanno il medesimo rilievo e non è chiaro il motivo della loro esclusione, salvo il generico rinvio allo svantaggio competitivo.

Si osserva inoltre che i richiami al d.lgs. 165/2001 contenuti nel co. 2 dell'art. 21 del d.lgs. 33/2013 non costituiscono rinvii alla relativa disciplina al fine di individuare l'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi di trasparenza, quanto invece al contenuto degli obblighi medesimi, che, per l'appunto, il d.lgs. n. 33/2013 estende, oltre alle pp.aa., anche alle società controllate.

Per quanto concerne i dati di cui all'art. 4-bis, sui pagamenti, è stata inserita la precisazione che si riferiscono solo all'attività di pubblico interesse.

- L'allegato menziona solo le società in controllo pubblico e società partecipate, ma non gli enti pubblici economici (Direttore Azienda speciale per l'igiene ambientale-Asia).

Opzione

L'osservazione è stata accolta. Conseguentemente l'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi è stato integrato, laddove compatibile, con gli enti pubblici economici.

- Per i titolari di incarichi dirigenziali l'indicazione di pubblicare l'atto di conferimento dell'incarico non è attuabile in quanto non esiste un atto di conferimento ma un contratto (RPCT Istituto poligrafico zecca dello Stato Spa).

Opzione

L'osservazione è stata recepita sostituendo il riferimento all'atto di conferimento dell'incarico con la sintesi dei dati del contratto, quali la data della stipula, durata, oggetto dell'incarico.

- La definizione di "titolari di posizioni organizzative" è una definizione che non si presta agevolmente a una applicazione per le società (RPCT Istituto poligrafico zecca dello Stato Spa).

Opzione

Al fine di tenere conto dell'osservazione, è stata aggiunta la specificazione "e in ogni altro caso in cui sono svolte funzioni dirigenziali".

- Con rifermento agli obblighi di cui all'art. 27 (atti di concessione) l'indicazione di pubblicare l'ufficio e funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento è ritenuta una definizione che non si presta agevolmente ad una applicazione per le società (RPCT Istituto poligrafico zecca dello Stato Spa).

Opzione

E' stata inserita una modifica sostituendo "ufficio e funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo" con "ufficio responsabile dell'istruttoria" e "soggetto che eroga".

- [N1] Cass. Civ., sez. I, 27 settembre 2001, n. 12094.
- [N2] Ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. 175/2016: "Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:

a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;

b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;

c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;

e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 50 del 2016.".

- [N3] Cfr. Cass. civ, sez. I, 7 febbraio 2017, n. 3196, sul fallimento delle società in house.
- [N4] Cass. penale, 10 gennaio 2011, n. 234 relativa ad una società siciliana attiva nello smaltimento dei rifiuti; Cass. sez. V, 26 settembre 2012, n. 44824, sulla responsabilità della società fallita.
- [N5] Cons. St. sez. VI, 3 marzo 2010, n. 1255.
- [N6] Cons. di Stato, sez. VI, 28 novembre 2012, n. 6014; Corte Cost. 11 gennaio 2017, n. 7.
- [N7] Ai sensi del Com. ANAC 23/07/2019 si deve ritenere superato il presente allegato nella parte in cui reca le modalità attuative dell'abrogato precetto normativo, di cui all'art. 1, comma 505 della 28/12/2015, n. 208, relativo all'obbligo di pubblicazione del testo integrale dei contratti di acquisto di beni e servizi di importo unitario superiore a 1 milione di euro in esecuzione del Programma biennale e dei suoi aggiornamenti.