

Consorzio tra Comuni per La Gestione del Servizio Idrico Integrato nel Crotonese “CONGESI”

Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

2023 - 2025

La corruzione è un fenomeno che si verifica quando un soggetto agisce contro i propri doveri e i propri obblighi a fronte del conseguimento di denaro o altre utilità. Alla corruzione il nostro ordinamento attribuisce rilevanza penale, riconducendola nel novero dei reati contro la pubblica amministrazione.

Sommario

1. Premessa: il contesto regolatorio e l'applicabilità verso CONGESI	4
1.2 Contesto normativo di riferimento per le società a controllo pubblico	10
1.3 Raffronto tra Legge Anticorruzione e D.lgs. 231/2001	14
1. 4 Conclusioni Giuridiche.	16
1.5. Lo Strumento Giuridico – Amministrativo a Confronto.	17
1. 6. I Motivi della scelta del sistema adottato.	21
1. 7. Definizioni: “Corruzione” – “Trasparenza”	21
2 - OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA.	24
3 - Procedimento di redazione e approvazione del PTPCT	25
4 - Ambito di applicazione del PTPCT.	25
5 - RUOLI – RESPONSABILITA’ – ADEMPIMENTI.	26
5.1. Organo di indirizzo politico (Consiglio di Amministrazione)	26
5.2. Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)	26
5.2.1. Funzioni	26
5.2.2. Poteri	28
5.2.3. Supporto conoscitivo e operativo.	29
5.3. Personale aziendale	29
Sezione I - Prevenzione della Corruzione	31
6 – GESTIONE DEL RISCHIO	31
.....	31
.....	31
6.2. I principi della gestione del rischio	32
6.3. Analisi del contesto	32
6.3.1. Analisi del contesto esterno – Ambito del rischio	33
6.3.2. Analisi del contesto interno (c.d. “ mappatura dei processi”)	33
6.3.2.a. Governance	34
6.3.2.b. Organigramma	35
6.3.2.c. Profili e responsabilità delle Funzioni	35

6.3.2.d. Aree di rischio e mappatura dei processi	39
A) per quanto riguarda la probabilità:	43
B) Per quanto riguarda l'impatto:	43
6.5. Trattamento del rischio	44
6.5.2.- Misure specifiche	58
Sezione II - Trasparenza.....	59
7 – TRASPARENZA AMMINISTRATIVA.	
.....	59
7.1. Il quadro normativo di riferimento	59
7.1.1 - OIV – Organismo Indipendente di Valutazione	61
7.1.2 - Obblighi di pubblicazione oggetto di attestazione e modalità di rilevazione	61
7.2. Principi e linee direttrici del Consorzio	62
7.3. La sezione del sito istituzionale del Consorzio “Amministrazione Trasparente”	62
7.4. Articolazione delle responsabilità in tema di trasparenza	62
7.5. Obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge	63
7.6. Accesso civico	64
7.7. Formazione, Informazione e giornata di studio/confronto.	64
8 – SISTEMA DISCIPLINARE – misure di contrasto alla corruzione.	
.....	65
9 – Disposizioni di correlazione tra PTPCT ed il PIAO ai sensi del DL. 80/2021.	
.....	65
10 – Disposizioni Finali	
.....	67
10.1. Monitoraggio e aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.....	67
10.2. Metodologia.....	67
10.3. Aggiornamento del PTPCT.....	68
10.4. Approvazione del Piano	68

1. Premessa: il contesto regolatorio e l'applicabilità verso CONGESI

Premessa propedeutica.

Oltre a tutte le Pubbliche Amministrazioni e agli enti pubblici, sono soggetti alle norme in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza anche una serie di enti di natura formalmente privatistica, ma connotati da un'**influenza pubblica** dominante o da una partecipazione, anche minoritaria, della Pubblica Amministrazione, ovvero svolgere attività di pubblico interesse.

La determinazione ANAC n.**1134/2017** ha provveduto ad aggiornare le Linee guida relative agli adempimenti **anticorruzione** per tali soggetti.

L'**art. 2-bis** comma 2 del D.Lgs. 33/2013 prevede che la medesima disciplina prevista per le Pubbliche Amministrazioni sia applicabile, in quanto **compatibile**, anche: agli enti pubblici economici e agli ordini professionali; alle società in controllo pubblico; alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a 500.000 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.

Diversamente, il comma 3 del medesimo articolo fa riferimento alle società partecipate, 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".

Per definire la nozione di "**controllo**" bisogna fare riferimento all'**art. 2359** c.c. come richiamato dal Testo unico in materia di partecipazioni (**art. 2** del D.Lgs. 175/2016).

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 ANAC n. **8/2015** – rappresentate da quanto disciplinato all'art. 2359 comma 1 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) c.c. –.

Se ne aggiunge una ulteriore: la situazione in cui una società è sotto l'influenza

dominante di un'altra in virtù di particolari **vincoli contrattuali** con essa (art. 2359 comma 1 n. 3 c.c.).

Per quanto riguarda, invece, la nozione di “attività di **pubblico interesse**”, questa deve essere individuata sulla base dell'esemplificazione prevista nella parte seconda dell'art. 2-bis comma 3 del DLgs. 33/2013.

Sono tali: le attività di esercizio di funzioni amministrative; le attività di servizio pubblico; le attività di produzione di beni e servizi rese a favore dell'amministrazione strumentali al perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

I singoli enti di diritto privato dovranno, perciò, indicare chiaramente quali attività rientrano fra queste e quelle che, invece non vi rientrano.

Allo stesso tempo, 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.

Il Consorzio tra Comuni per la gestione del servizio idrico integrato nel Crotonese, “**CONGESI**” nasce mediante atto pubblico in data 14.02.2016 avente lo scopo di subentrare al precedente Gestore "So.A.Kro. S.p.A.", ormai impossibilitato a continuare le attività proprie del gestore unico del S.I.I., tenuto conto “Illo tempore” dell'assenza dell'Ente di Governo d'ambito per la Regione Calabria, occorre comunque provvedere alla individuazione ovvero alla costituzione di un soggetto avente lo scopo di continuare le attività proprie del gestore unico del servizio idrico integrato.

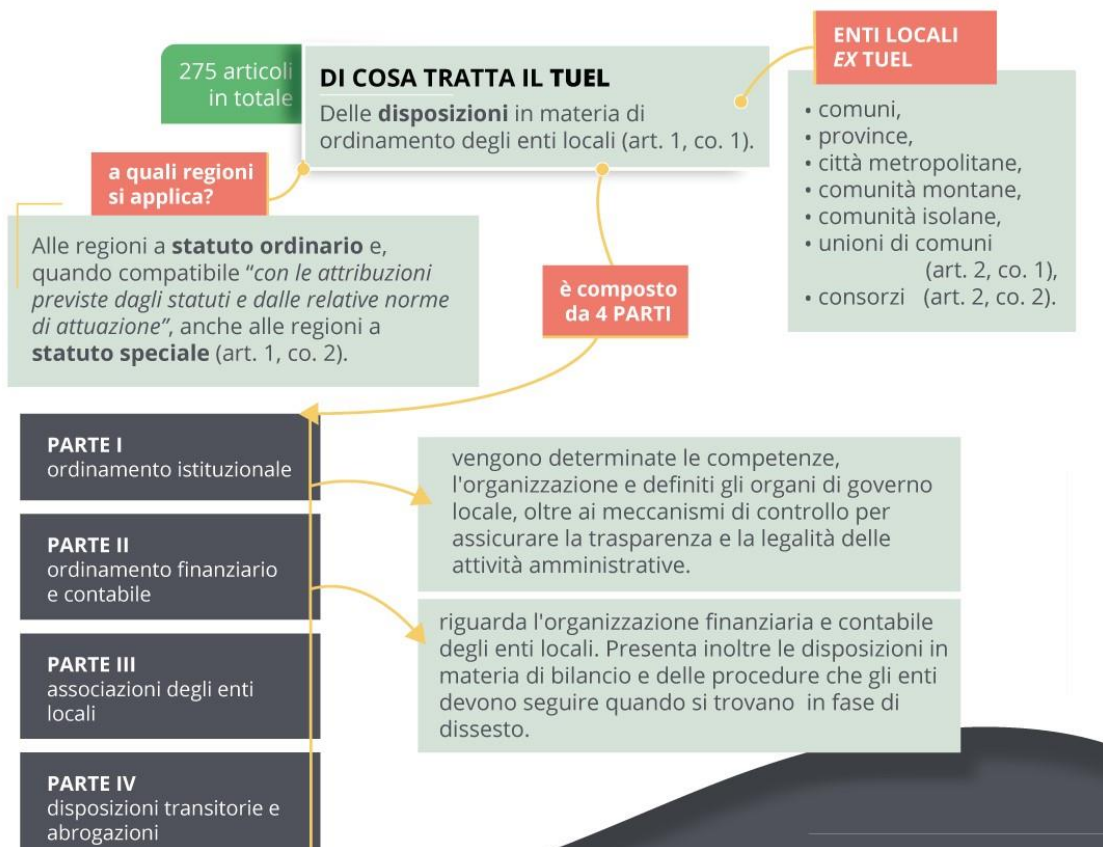
In ottemperanza della volontà popolare espressa nel referendum del 2011, i Sindaci della Provincia di Crotone, riuniti a Melissa (KR) il 4 ottobre 2015, decisero di mantenere l'unitarietà del servizio idrico integrato per come realizzata nella Provincia di Crotone, in quanto hanno escluso la possibilità del ritorno alle singole gestioni comunali, **favorendo una gestione partecipata e senza scopo di lucro.**

Dedotto che in relazione all'art. 31 della Legge n. 267/2000, (**TESTO UNICO ENTI LOCALI**) prevedeva la facoltà da parte degli **Enti Locali** di costituire un Consorzio per la gestione associata dei servizi pubblici locali secondo le norme previste per le aziende speciali, i sindaci intervenuti, dichiaravano di voler costituire, ai sensi degli articoli 31 e 114 del D. Lgs. 267/2000, un Consorzio per lo svolgimento del servizio idrico integrato unitario.

Tale assunto in correlazione alla identificazione di “ENTE LOCALE” disciplinata nella parte “**I° Ordinamento Istituzionale**” del TUEL di cui all'art. art. 2, commi 1 e 2, ovvero: comuni, province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate, unioni di comuni e consorzi.

TUEL • DLGS. 267/2000

T. U. SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI



Tutto ciò considerato, la **Legge n. 190 del 6 novembre 2012**, recante *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*, cd. **"Legge Anticorruzione"**, ha introdotto nell'ambito dell'ordinamento italiano una specifica normativa volta a rafforzare l'efficacia e l'effettività delle misure di contrasto della corruzione all'interno della Pubblica Amministrazione e degli Enti ad essa riconducibili tramite molteplici azioni volte, da un lato, a prevenire i fenomeni corruttivi e, dall'altro, a garantire la massima trasparenza dell'organizzazione e dell'attività di ciascun Ente interessato dalla disciplina in esame. Il perimetro segnato dalla L. n. 190/2012 è stato attuato, sul versante normativo, con tre principali decreti, emanati nel corso del 2013, e precisamente:

- il **Decreto Legislativo n. 33 del 14 marzo 2013** (*"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*), cd. *"Decreto*

Trasparenza”, entrato in vigore il 20 aprile 2013, e recentemente modificato ad opera del D.Lgs. n. 97/2016, il quale pone in capo agli Enti destinatari, specifici obblighi:

- **(primo)** di pubblicazione sui propri siti informatici inerenti alle rispettive organizzazioni e attività e, specularmente;
 - **(secondo)** di adottare misure idonee a garantire l’accesso civico - semplice e generalizzato - ai dati, ai documenti e alle informazioni, a seconda dei casi, che siano o meno oggetto di pubblicazione obbligatoria.
- il **Decreto Legislativo n. 39 dell’8 aprile 2013** (*“Disposizioni in materia di inconfiribilità 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”*), entrato in vigore il 4 maggio 2013, disciplinante le cause di inconfiribilità e incompatibilità degli esponenti *inter alia* delle PP.AA. e delle entità privatistiche partecipate;
 - il **Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 16 aprile 2013** (*“Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato in attuazione dell’art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dalla L. n. 190/2012”*).

I provvedimenti di cui sopra sono stati ulteriormente precisati grazie ad una importante attività di regolazione rimessa dal legislatore principalmente in capo all’Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.).

Più precisamente, mediante la **Deliberazione Civit n. 72 dell’11 settembre 2013**, adottata su proposta del Dipartimento della Funzione Pubblica ai sensi dell’art. 1, comma 2, lettera b) della l. n. 190/12, è stato adottato il primo **Piano Nazionale Anticorruzione** (P.N.A. 2013) per il triennio 2013 - 2016, il quale precisava le indicazioni minime di riferimento per il contrasto ai fenomeni corruttivi nell’ambito di ciascun Ente destinatario del quadro disciplinare in esame, con particolare riferimento ai contenuti dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). Il P.N.A. 2013 è stato aggiornato con la **Determinazione A.N.AC. n. 12 del 28 ottobre 2015**, recante

“Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione”.

Successivamente all’Aggiornamento 2015 è intervenuto il **Decreto Legislativo n. 97 del 25 maggio 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”*).

Con tale importante riforma, il legislatore ha, in più punti, modificato l’originario quadro normativo, apportando significative modifiche sia alla L. n. 190/2012 che al D.Lgs. n. 33/2013.

In particolare, il D.Lgs. 97/2016 ha previsto l'integrazione tra il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) e il (precedente) Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI), disponendo che i destinatari degli obblighi introdotti dalla L. n. 190/2012 adottino un **unico strumento di programmazione**, ossia il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT).

Il Decreto di riforma è altresì intervenuto relativamente agli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali degli enti interessati, da un lato implementando i dati e le informazioni oggetto di pubblicazione, dall'altro introducendo meccanismi di semplificazione e razionalizzazione, anche in relazione alla natura dell'Ente sottoposto alla disciplina in questione. Altra dirimente novità introdotta dal Correttivo è rappresentata dall'introduzione del sopra citato **"accesso civico generalizzato"** (per il quale si rinvia alla Sezione "Trasparenza" del presente PTPCT), secondo il modello del cd. FOIA (Freedom of Information Acts), aggiuntosi all'accesso civico relativo ai dati immediatamente oggetto di pubblicazione (cd. "accesso civico semplice"), già presente nell'ordinamento italiano a far data dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 33/2013.

Tenuto conto che le Linee Guida FOIA (determinazione ANAC 1309/2016) supportano società ed enti nella valutazione della possibilità di comunicazione o di diniego rispetto alle richieste pervenute.

La riforma del D.Lgs. 97/2016 è stata, anche in questo caso, recepita e chiarita nei termini applicativi con il successivo aggiornamento del P.N.A., intervenuto con **Delibera A.N.AC. n. 831 del 3 agosto 2016** (P.N.A. 2016), adottato anche alla luce dell'art. 19 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90.

Il P.N.A. 2016 non sostituisce il PNA 2013 e il relativo aggiornamento del 2015 (Determinazione A.N.AC. n. 12/15), bensì - in una logica di continuità - impartisce specifiche indicazioni relativamente a particolari settori dell'amministrazione pubblica italiana. Nello specifico, il PNA 2016, ripercorrendo il tracciato di riforma del D.Lgs. 97/2016, chiarisce, anche in una ottica di ausilio per i diretti destinatari, gli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza, peraltro differenziando le diverse misure in relazione alle tipologie di Enti, di volta in volta, considerati (es. Amministrazioni ex art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001, società in controllo pubblico ovvero partecipate, etc.) e al relativo ambito di azione (es. Contratti pubblici, Personale, Sanità, etc.).

Sotto il versante della trasparenza, gli obblighi normativi sono stati ulteriormente disciplinati dalle **Delibere A.N.AC. nn. 1309 e 1310 del 28 dicembre 2016**, rispettivamente le *"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 D.Lgs. 33/2013"* e le *"Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016"*. Ancora, con **Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017**, l'A.N.AC. ha provveduto all'aggiornamento annuale del P.N.A. (P.N.A. 2017), diramando ulteriori

indicazioni per migliorare lo stato di implementazione dei PTPCT adottati.

Nello stesso senso si pone l'ultimo aggiornamento del P.N.A., ossia l'Aggiornamento 2018, approvato con **Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018**. In tale occasione, l'Autorità - oltre a fornire approfondimenti mirati (in particolare su Agenzie fiscali, procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione, gestione dei rifiuti) – ha reso noti gli esiti di uno studio sul livello di implementazione dei sistemi di controllo interno nell'ambito delle società in controllo pubblico, in un'ottica di costante miglioramento.

Riassumendo in sintesi, quanto fin qui esplicitato, si può definire, a livello normativo in correlazione all'evoluzione della medesima: il Piano triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) previsto dall'art. 1 co. 5 - 8 della L. 190/2012, rappresenta il documento fondamentale per la definizione della strategia di prevenzione della corruzione e integra un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio, delle misure da implementare in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici individuati, dei responsabili e dei tempi per l'applicazione di ciascuna misura.

Tale Piano deriva da una preliminare fase di analisi che consiste nell'esaminare l'organizzazione dell'ente, le sue regole e le prassi di funzionamento in termini di potenziale rischio di attività corruttive.

L'adozione di tale Piano è obbligatoria per le Pubbliche Amministrazioni e gli enti pubblici ed è stata estesa anche alle società e agli enti da questi "controllati" (determinazione ANAC 8/2015).

Le successive Linee Guida emanate dall'ANAC in questa materia (determinazione ANAC 8.11.2017 n. 1134) mutano, però, in parte tale previsione.

Per società ed enti controllati (ai sensi degli artt. 2-bis del DLgs. 33/2013 e 2 del DLgs. 175/2016), l'ANAC, pertanto, individua un sistema integrato di prevenzione fondato su "**un documento unitario che tiene luogo del Piano di prevenzione della corruzione**".

Le misure anticorruzione vanno, cioè, ad inserirsi nel modello organizzativo adottato ai sensi del **DLgs. 231/2001 - dove esistente** -, confluendo in un'apposita sezione dello stesso e restando chiaramente identificabili "tenuto conto che ad esse sono correlate forme di gestione e di responsabilità differenti". La decisione spetta all'organo di indirizzo politico dell'ente - Consiglio di amministrazione o organo equivalente - su proposta del **Responsabile per la prevenzione della corruzione**.

Se ne deduce che il Consorzio Congesi, qualora non abbia adottato il modello 231 potrà adottare un unico documento dedicato alle misure di prevenzione di corruzione.

1.2 Contesto normativo di riferimento per le società a controllo pubblico

L'art. 1, commi 60 e 61, della L. n. 190/12, attuato dall'intesa sancita in sede di Conferenza Unificata del 24 luglio 2013, rivolge le disposizioni in materia di anticorruzione e relativi Decreti attuativi anche verso i **“soggetti di diritto privato”** sottoposti al controllo delle regioni e degli enti pubblici locali.

L'interesse verso tale categoria di soggetti giuridici si è manifestata sin dall'approvazione del primo “Piano Nazionale Anticorruzione” (ossia l'anzidetta Delibera Civit n. 72 dell'11 settembre 2013) che ha espressamente rivolto l'ambito applicativo della normativa anche nei riguardi degli **Enti a forma privatistica ma a sostanza pubblicistica**, tra i quali gli Enti di diritto privato in controllo pubblico, le società partecipate dalla PA e quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c.

Ai sensi della Delibera Civit n. 72/13, per **“enti di diritto privato in controllo pubblico”** si intendono le società e gli altri Enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle PA, sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli Enti nei quali siano riconosciuti alle PP.AA., anche in assenza di partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi. A mezzo di comunicato congiunto del 24 dicembre 2014 e nota contestualmente approvata, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Autorità Nazionale Anticorruzione hanno favorito “un'interpretazione costituzionalmente orientata della predetta disposizione, che ne consente l'applicazione anche alle società nazionali controllate dalle amministrazioni centrali, nei termini sopra definiti, atteso che le stesse, in ragione del penetrante controllo esercitato dal Ministero (o da altra pubblica amministrazione), sono esposte ai medesimi rischi che il legislatore ha inteso prevenire con la normativa anticorruzione in relazione alle pubbliche amministrazioni”. Successivamente, con **Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015**, recante «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», l'A.N.AC. ha adottato una **specifico disciplina** finalizzata ad orientare inter alia (tra l'altro) gli Enti pubblici economici, gli Enti di diritto privato in controllo pubblico e le società a partecipazione pubblica nell'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza, con l'obiettivo primario “[...] *che essa non dia luogo ad un mero adempimento burocratico, ma che venga adattata alla realtà organizzativa dei singoli enti per mettere a punto strumenti di prevenzione mirati e incisivi*”.

La soggezione alla disciplina di siffatta tipologia di Enti è stata confermata in prima battuta dalla Determinazione A.N.AC. n. 12/2015, e successivamente dalla Delibera A.N.AC. n. 831 del 3 agosto 2016 (P.N.A. 2016), cui peraltro rinvia anche l'“Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione” (P.N.A. 2017 di cui alla

Delibera n. 1208/2017), quanto alle indicazioni diramate in merito all'ambito soggettivo di applicazione. Da ultimo, lo scorso 8 novembre l'A.N.A.C., con **Determinazione n. 1134 del 8 novembre 2017**, ha emanato 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" che vanno a sostituire la precedente Determinazione 8/2015, nonché richiamate con **Determinazione n. 1074 del 21 novembre 2018**, in particolare il punto **3 – Adozione Annuale dei PTPC**.

Giova, tuttavia, precisare, quanto comunicato del Presidente ANAC in data 18/02/2015, *... che le Amministrazioni, gli Enti e le società cui compete l'adozione del Piano Triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) e del programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) sono tenuti esclusivamente alla pubblicazione di detti atti sul sito istituzionale dell'amministrazione, società o ente, nella sezione **"Amministrazione Trasparente"**, sottosezione **"Altri contenuti – corruzione"**.*

Giova, altresì, richiamare il documento **ANAC 02.02.2022** nel quale si evidenziano le nuove indicazioni per l'adozione dei Piani per la prevenzione della corruzione in particolare un taglio decisamente pratico e vuole rispondere alla necessità di un **"adeguamento continuo"** della **"compliance anticorruzione"** rispetto alla realtà degli enti coinvolti, dunque mirati a fornire alcune indicazioni operative per la predisposizione del Piano anticorruzione e trasparenza. Innanzitutto viene confermata la necessità di adozione dei **PTPCT** o in alcuni casi di misure per la prevenzione della corruzione anche integrative del MOG 231, per: gli enti pubblici economici; gli **ordini professionali** (per cui, si ricorda, vigono particolari disposizioni in forza della delibera ANAC 24 novembre 2021 n. 777);

le società in controllo pubblico, escluse le società quotate; le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, in possesso dei requisiti di legge; le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione; le scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative.

Il **modello di organizzazione e gestione "MOG"** è un documento ad applicazione **volontaria previsto dal d.lgs. 231/2001** nel quadro più ampio del tema della responsabilità di impresa. Lo scopo del MOG è prevedere un sistema strutturato e organico di prevenzione, finalizzato ad evitare il compimento dei reati specificatamente previsti dal d.lgs. 231/2001. Il medesimo documento come strumento/ausilio ai RPCT – chiamati a predisporre i nuovi Piani triennali per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT) – e agli enti chiamati ad approvarli, il documento contiene anche alcune domande che costituiscono una guida per la strutturazione e la autovalutazione dei piani.

Secondo ANAC, l'ampiezza e la complessità degli incarichi affidati al Responsabile evidenziano l'intento del legislatore di assegnare allo stesso un **ruolo trasversale** e, al

contempo, d'impulso e **coordinamento** del sistema di prevenzione della corruzione.

Il testo (documento ANAC) si compone di diverse sezioni. La prima è dedicata alla scelta del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Segue poi (sezione **seconda**) la descrizione delle attività di pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione. In tale sezione è presente anche una **check list** volta ad aiutare il RPCT a verificare di aver svolto le attività più significative o di aver tenuto conto di elementi di rilievo per l'adeguata predisposizione dei PTPCT.

La **terza** sezione è dedicata a uno dei temi più cari all'ANAC, quello dei **contratti pubblici**, fornendo spunti per affrontare tale area di rischio presente in molti degli enti destinatari della normativa sulla prevenzione della corruzione. Chiude il documento un'appendice relativa all'analisi delle modalità di predisposizione dei piani di prevenzione della corruzione e della trasparenza, oltre a un documento di sintesi delle valutazioni dei RPCT sull'andamento dei piani tratte dalla piattaforma ANAC.

Interessante la sottolineatura sulla rilevanza dell'**integrazione** dei sistemi di **risk management** per la prevenzione della corruzione con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo interno. È emersa, in proposito, **l'importanza di una stretta collaborazione tra il RPCT e l'organo di indirizzo, i referenti, i responsabili delle strutture e tutti i soggetti che, a vario titolo, operando nell'ente, sono coinvolti nel processo di gestione del rischio.**

Viene ribadito altresì che la **formazione** svolge un ruolo fondamentale incrementando la consapevolezza dell'utilità dei piani.

Non meno significativa è anche l'adozione di un sistema improntato al **monitoraggio periodico** per la valutazione dell'effettiva attuazione e adeguatezza rispetto ai rischi rilevati delle misure di prevenzione.

Viene auspicato, ove possibile, l'incremento del grado di "**automazione e digitalizzazione**" dei processi, al fine di aumentare l'efficacia, l'efficienza degli stessi e il coordinamento delle attività di monitoraggio con il sistema dei controlli interni, nonché di soddisfare esigenze di semplificazione.

Orbene, le misure contemplate dalla normativa anticorruzione trovano dunque generalizzata applicazione a tutte le entità di diritto privato sottoposte ad un controllo pubblico, proveniente sia da amministrazioni territoriali che da amministrazioni centrali.

Gli adempimenti previsti dalla **Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017** in capo agli enti di diritto privato in controllo pubblico possono essere così sintetizzati:

- a) nomina di un Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (**RPCT**);
- b) individuazione e gestione dei rischi di corruzione;
- c) sistema di controlli;
- d) Codice etico;
- e) trasparenza;

- f) inconfiribilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali;
- g) incompatibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali;
- h) attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici;
- i) formazione;
- j) tutela del dipendente che segnala illeciti;
- k) rotazione o misure alternative;
- l) monitoraggio.

Più precisamente, i Piani di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, costituenti devono presentare i contenuti minimi, indicati nell'Allegato 1 al P.N.A. e nei successivi aggiornamenti nonché e, in via specifica, nella Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017:

- a) individuazione delle aree a **maggior rischio** di corruzione, incluse quelle previste nell'art. 1, comma 16, della legge n. 190/2012, valutate in relazione al contesto, all'attività e alle funzioni dell'ente;
- b) previsione della programmazione della formazione, di livello generale e specifico, con particolare attenzione alle aree a maggior rischio di corruzione;
- c) previsione di procedure e controlli in essere per l'attuazione delle decisioni dell'Ente in relazione al rischio di fenomeni corruttivi, anche ai fini del monitoraggio annuale del RPCT sul Piano e sulle misure di prevenzione ivi previste (Sistema dei controlli e Monitoraggio);
- d) individuazione di modalità di gestione delle risorse umane e finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;
- e) previsione dell'adozione di un Codice etico per i dipendenti ed i collaboratori, che includa la regolazione dei casi di conflitto di interesse per l'ambito delle funzioni ed attività svolte;
- f) regolazione di procedure per l'aggiornamento del Piano;
- g) ove presente il MOG 231, previsione di obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e raccordo tra questi e il RPCT;
- h) regolazione di un sistema informativo per attuare il flusso delle informazioni e consentire il monitoraggio sull'implementazione del modello da parte dell'amministrazione vigilante;
- i) introduzione di un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel Piano;
- j) tutela del dipendente che segnali episodi di illecito (cd. *whistleblower*) a norma dell'art. 54- bis, D.Lgs. 165/2001, come recentemente modificato dalla l. n. 179/2017 recante "*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro*

pubblico o privato”;

- k) introduzione di cause di inconferibilità ed incompatibilità ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013 con riferimento agli incarichi di amministratore e agli incarichi dirigenziali;
- l) strutturazione di una Sezione del sito istituzionale dell’ente, denominata “Amministrazione trasparente”, per l’adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 33/2013, anche ai fini del cd. Accesso civico, semplice e generalizzato (art.5 e ss.);
- m) adozione di 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 (art. 53, comma 16-ter, D.Lgs. 165/2001);
- n) adozione di misure in termini di rotazione del personale ovvero misure alternative (quali la cd. “segregazione delle funzioni” o la “condivisione” dei processi) atte ad evitare il cristallizzarsi di relazioni tra i dipendenti dell’Ente e la rispettiva utenza esterna.

I Piani adottati, devono essere pubblicati sul sito istituzionale dell’Ente.

1.3 Raffronto tra Legge Anticorruzione e D.lgs. 231/2001

La Legge Anticorruzione presenta importanti interazioni con la disciplina della responsabilità amministrativa degli enti di cui al D.Lgs. n. 231 dell’8 giugno 2001, tuttavia, nell’ipotesi in cui una società non abbia adottato un modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n.231/2001, è tenuta a programmare e ad approvare misure allo scopo di prevenire i fatti corruttivi in coerenza con le finalità della legge Anticorruzione n. 190/2012, inoltre definiscono le misure per la prevenzione della corruzione in relazione alle funzioni svolte e alla propria specificità organizzativa, tenendo conto dei seguenti contenuti minimi:

a) – individuazione e gestione dei rischi di corruzione, b) – sistema di controlli, c) - *codice di comportamento, trasparenza, inconferibilità e incompatibilità specifiche per amministratori e dirigenti, attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, formazione, tutela del dipendente che segnali illeciti, rotazione o misure alternative, monitoraggio”.*

- 1) **Finalità:** la finalità di entrambe le regolamentazioni consiste nel prevenire, attraverso l’identificazione dei rischi e la previsione di adeguati presidi e strumenti di controllo, la commissione di illeciti.

Tuttavia, la regolamentazione ex D.Lgs. n. 231/01 introduce un sistema preventivo, regolatorio e sanzionatorio per gli illeciti commessi nell’interesse o a vantaggio

dell'ente, avendo riguardo in primo luogo alle situazioni di corruzione attiva, mentre il sistema anticorruzione di cui alla L. n. 190/12 intende prevenire la commissione di illeciti in danno dell'Ente, orientando dunque l'asse di indagine e verifica sul profilo prevalente della corruzione passiva commessa - nell'ampia nozione stabilita dalla prassi A.N.AC. - nell'esercizio di funzioni o servizi pubblici.

- 2) Reati Presupposto:** la L. n. 190/12 reca un catalogo diverso di reati rispetto a quelli che rilevano nel regime disciplinare del D.Lgs. 231/01 e, a differenza del Modello 231, integra l'ampia nozione di "corruzione" ivi stabilita, elevando a condotte illecite presupposte anche quelle erariali e disciplinari nelle quali l'esercizio della condotta pubblica non sia conforme all'interesse pubblico sottostante o sia comunque viziato per effetto di condizionamenti *ab externo* (sul punto, cfr. quanto descritto a seguire sulla definizione di "corruzione").

Nel presente PTPCT rilevano dunque, sotto il profilo penale, oltre a quelle espressamente considerate dal D.Lgs. n. 231/2001, ulteriori tipologie di reati contro la Pubblica Amministrazione, quali ad esempio:

- il peculato (art. 314 c.p.);
- l'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.);
- la rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 327 c.p.);
- l'omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.), nell'ambito della generale rilevanza dei reati nei quali vi è un vantaggio per in singolo agente, ed un detrimento per l'Ente di appartenenza;

- 3) Processo di adozione:** la Legge Anticorruzione prevede che il soggetto all'interno dell'Ente deputato all'adozione del PTPCT delle PP.AA. sia l'organo di indirizzo politico dell'Ente (Consiglio di Amministrazione o Amministratore Unico) il quale, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della medesima legge, *"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"*;

- 4) Responsabile della Vigilanza:** la Legge Anticorruzione, come modificata dal D.Lgs. n. 97/2016, prescrive la nomina di un Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (**RPCT**), organo necessariamente monocratico, mentre il D.Lgs. n. 231/2001 prevede la nomina di un Organismo di Vigilanza (O.d.V), che può essere sia monocratico che collegiale.

- 5) Il Piano Triennale è integrato dei reati di cui D.lgs. 231/2001 .**

Il Consorzio non avendo adottato il modello 231/2001, il presente piano triennale viene integrato dai reati previsti dalla D.lgs 231/2001.

1. 4 Conclusioni Giuridiche.

Rivolgendo, dunque, l'attenzione ai soggetti in questione, l'analisi giuridica evidenzia due profili di interesse:

- l'ambito soggettivo di applicazione di ciascuna normativa (cfr. Tav. 1) e i soggetti da essa sanzionabili.

A) Ambito soggettivo di applicazione

La responsabilità amministrativa di cui al D.lgs. n. 231/2001 riguarda persone giuridiche, società e associazioni anche prive di personalità giuridiche, soggetti che hanno in comune solo di sviluppare la propria attività in forma collettiva, ma secondo regole privatistiche. ***Giova ricordare a tal proposito che l'orientamento giurisprudenziale prevalente esclude dal novero dei soggetti destinatari le imprese individuali.***

Di conseguenza, nel suo ambito soggettivo rientrano, senza dubbio, anche gli enti pubblici economici, anche quando, secondo quanto ritiene la giurisprudenza prevalente, assumano una forma mista, cioè una partecipazione pubblica e privata. In tal senso la relazione ministeriale al D.lgs.n. 231/2001 chiarisce che "viceversa", enti a soggettività pubblica, e tuttavia privi di poteri pubblici, sono i c.d. enti pubblici economici, i quali agiscono iure privatorum e che, per questa "ragione", meritano una equiparazione agli enti a soggettività privata anche sotto il profilo della responsabilità amministrativa derivante da reato. Nessuna obiezione (pratica o teorica), dunque, all'inserimento degli stessi nel novero dei destinatari del sistema. Infine, in relazione al profilo giuridico della forma mista si è pronunciata in tal senso la Cass.pen.sez.II, n. 234/2011. - La Legge 190/2012 ha un suo principale ambito soggettivo (art. 1 c. 59) in ogni amministrazione pubblica in senso stretto, cioè le realtà rientranti nell'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30/03/2001 n°165. Per taluni profili normativi, il settore pubblico va inteso in senso lato:

-in base al comma 34 della stessa legge, i commi da 15 a 33 di essa, pertanto, si applicano anche alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea.

► Tanto fin qui espresso, a suggellare il principio di soggettività la recente norma d.lgs. n. 97/2016 che ha inserito il c. 2bis alla legge 190/2012 in cui prevede l'adozione del piano triennale per i soggetti indicati all'art. 2-bis c.2 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 - ***A DECORRERE DAL 2016 richiamando i soggetti di cui all'art. 2bis c.2 del D. Legislativo n.33/2013 in quanto applicabile tra cui:***

A) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;

B) alle società in controllo pubblico ...

(Tav. 1)

Destinatari del D.lgs. 231/2001	Destinatari della Legge 190/2012
- Enti privati con personalità giuridica (<i>esclusi, Stato Enti Pubblici non economici, enti di rilievo costituzionale</i>) - Società Private; - Associazioni anche prive di personalità giuridiche	- Amministrazioni Pubbliche; - Enti Pubblici Economici; - Enti di diritto Privato in controllo Pubblico.

1.5. Lo Strumento Giuridico – Amministrativo a Confronto.

Un breve accenno ai criteri imposti da ciascuna delle leggi in esame, l'intento è di introdurre profili di comparazione, senza pretesa di analizzarne compiutamente i contenuti, semmai utile ad consolidare la scelta di predisporre il presente P.T.P.C.T. secondo i dettami della Legge 190/2012 integrandolo dei reati di corruzione previsti dal D.Lgs. n.231/2001. Il presupposto logico di adottare il D.Lgs. 231/2001 deriva da una "colpevole disorganizzazione" dell'Ente di cui ai fatti criminosi agli artt. 24-25. Tuttavia, pur non adottato il modello 231 viceversa una buona ed efficiente organizzazione di contrasto annoverata nel piano di cui alla L.190/2012 può far escludere in sede giudiziale la responsabilità amministrativa prevista dal D.Lgs. 231/2001. La Legge 190/2012 richiede misure di struttura per contrastare il fenomeno corruttivo e di pianificare proprie misure di prevenzione.

Infatti, in tale direzione essa richiede principalmente:

- un Responsabile della prevenzione della corruzione;
- un sistema di ruoli interni;
- la rotazione nella titolarità degli incarichi soggetti a maggior rischio, dove è possibile;
- il rafforzamento della trasparenza amministrativa;
- l'adozione di un codice di comportamento/Etico;
- l'istituto della segnalazione di illeciti da parte degli stessi dipendenti;
- la formazione.

Se ne deduce che tali misure (L. 190/2012) se adottate efficacemente contrastano in maniera efficiente il fenomeno della corruzione. A conclusione dell'analisi (*Cfr. Tavola di comparazione*) risulta chiaro che, attraverso la normativa a confronto, il legislatore ha preso in considerazione profili, talvolta, molto differenti, tra i quali, ad esempio:

a) Un diverso "perimetro "oggettivo.

Mentre la legge 190/2012 colpisce la corruzione e l'illegalità, il Dlgs. n°231/2001, invece, aggredisce una pluralità di condotte ben distinte, tra cui solo qualcuna

riconducibile alla corruzione;

b) Soggetti differenti da colpire.

Anche per ciò che riguarda il quadro dei soggetti da sanzionare, il target principale è differente:

nel caso della disciplina del 2001 sono le entità collettive;

nel caso della legge anticorruzione pubblica sono, pur sempre, persone fisiche;

c) Un non confrontabile sistema sanzionatorio.

Il Dlgs.n°231/2001 sceglie una via sanzionatoria originale, mentre la legge 190/2012 adotta il metodo tradizionale, pur parzialmente innovato. (Cfr. *Tavola – SANZIONI*).

Tavola di comparazione.

Comparazione	Fonte normativa	Fonte normativa
	D. Lgs. 231/2001	Legge 190/2012
Strumentazione diretta	<p><i>Modello di organizzazione e di gestione idoneo a prevenire i reati previsti dalla legge:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - individuazione delle attività a rischio (mappatura del rischio); - protocolli per la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'Ente in relazione ai reati da prevenire; - fissazione delle modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee a impedire la commissione dei reati; - previsione di obblighi di informazione nei confronti dell'ODV; - sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello. <p>Un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello (sistema da includere nel MOG è l'organismo di vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del modello (ODV).</p>	<p>Le misure della Legge in questione prevede:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il Responsabile della prevenzione della corruzione; (art. 1c.7) - il piano triennale (PTPC) - (Art.1 i c. 5-9); - Procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti di settore esposti alla corruzione (Art. 1 c.5); - Le Azioni organizzative e procedure previste nel piano. - La rotazione per incarichi soggetti a maggiore rischio. - il rafforzamento della trasparenza; - La formazione; - la necessità di adottare un Codice di Comportamento; - l'istituto della segnalazione di illeciti da parte degli stessi dipendenti;

**Strumentazione
indiretta, da
altre normative
collegate**



**Principale strumentazione derivata da
normative collegate (D.lgs. n°33/2013;
DPR n° 62/2013)**

- Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

- Il Codice etico e di comportamento.

- Le segnalazioni di illeciti da parte degli stessi dipendenti (Art. 54, D.Lgs. 165/2001).

Le incompatibilità (D.Lgs. n°39/2013).

Tavola – Sanzioni

D.lgs. 231/2001 (Art. 9-23)	Legge 190/2012
<p>Le principali sanzioni nei confronti degli enti collettivi sono dell'autonomo sistema sanzionatorio, disciplinato nella Sezione II dello stesso decreto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la sanzione pecuniaria, applicata secondo quote; - le sanzioni interdittive, applicabili anche come misura cautelare, aventi a oggetto la specifica attività alla quale si riferisce l'illecito dell'ente. Sono di durata non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni e possono consistere in: <ul style="list-style-type: none"> — l'interdizione dall'esercizio dell'attività; — la sospensione o revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; — il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione; — l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi ed eventuale revoca di quelli concessi; — divieto di pubblicizzare beni o servizi; — confisca del prezzo o del profitto che la società ha tratto dal reato (e sequestro conservativo, in sede cautelare); — pubblicazione della sentenza di condanna, che può essere disposta in caso di applicazione di una sanzione interdittiva. 	<p>Le sanzioni ai fini della legge n. 190/2012 derivano da:</p> <ul style="list-style-type: none"> -- sistema penale, per gli autori dei reati di cui al Titolo II, Capo I, del Codice penale; -- sistema disciplinare (con talune specifiche integrazioni quali quelle a carico del Responsabile nel caso di cui al comma 13 dell'art. 1 della legge n. 190/2012); -- sistema della responsabilità erariale (ad esempio a carico del Responsabile nel caso di cui al comma 12 dell'art. 1 della legge n. 190/2012); -- responsabilità dirigenziale (con rinvio all'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001).

1. 6. I Motivi della scelta del sistema adottato.

Se ne deduce che, dalle analisi fin qui riportate, dalle misure applicate e, considerato l'organizzazione articolata dei ruoli e delle responsabilità dei propri operatori dipendenti, **CONGESI** abbia ritenuto fondamentale intraprendere azioni di contrasto al fenomeno della “**corruzione**” mediante l'adozione del presente piano secondo i dettami della legge 190/2012 in quanto ha riscontrato notevole profilo di principio in termini di efficacia e di efficienza al raggiungimento dell'obiettivo.

1. 7. Definizioni: “Corruzione” – “Trasparenza”

La definizione di “corruzione”

Uno degli aspetti più importanti da tenere in considerazione nell'approccio alla disciplina in materia di anticorruzione è la definizione stessa di “**corruzione**” intesa dal legislatore mediante la Legge 190/2012 e dalla correlata prassi attuativa.

A tal proposito, coerentemente con quanto già affermato dalla Circolare DFP n. 1 del 2013, nel PNA 2013 si afferma che:

- *“il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione ampia.*
- *Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.*

La definizione “allargata” di corruzione, confermata anche in occasione del P.N.A. 2015, ricomprende, pertanto, quanto segue:

a) l'intero novero dei **delitti contro la pubblica amministrazione** disciplinati nel Libro II, Titolo II, Capo I, del Codice Penale, e precisamente:

- Peculato (art. 314 c.p.)
- Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.)
- Malversazione a danno dello Stato (art. 316 – bis c.p.)
- Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316 – ter c.p.)
- Concussione (art. 317 c.p.)
- Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)

- Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.)
- Corruzione in atti giudiziari (art. 319 – ter c.p.)
- Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 – quater c.p.)
- Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.)
- Pene per il corruttore (art. 321 c.p.)
- Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)
- Peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322 - bis c.p.)
- Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)
- Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione d'ufficio (art. 325 c.p.)
- Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326 c.p.)
- Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (art. 328 c.p.)
- Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331c.p.)

a) la cd. “**maladministration**”, ossia le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l’inquinamento dell’azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Giova ricordare a tal proposito quanto sancito nella Determinazione A.N.AC. n. 12/2015, sottolinea che, con riferimento alla *maladministration*, “*occorre, [...] avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse*”.

La definizione di “Trasparenza”

Nell’ottica di chiarire l’importanza e la natura della normativa di riferimento merita ancora richiamare il concetto di “**trasparenza amministrativa**”, come declinato dal D.Lgs. n. 33/2013.

In particolare, a seguito dell’entrata in vigore del D.Lgs. 97/2016 la trasparenza è ora “*intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche*”.

Tale concetto di trasparenza, come si avrà modo di meglio descrivere nella Sezione “Trasparenza” del presente PTPCT, è assicurata non solo attraverso la pubblicazione - sul sito istituzionale della società - di dati, documenti e informazioni oggetto di

pubblicazione obbligatoria ai sensi del D.Lgs. 33/2013, ma anche attraverso:

- 1) la pubblicazione di dati, documenti e informazioni *ulteriori* rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria (art. 43, D.Lgs. n. 33/2013);
- 2) l'accesso civico cd. "semplice" (art. 5, comma 1, D.Lgs. 33/2013);
- 3) l'accesso civico cd. "generalizzato" (art. 5, comma 2, D.Lgs. 33/2013);
- 4) ulteriori azioni appropriate da istituire, ad esempio, la rappresentazione a cittadini e stakeholder dell'organizzazione e dell'attività del CONSORZIO in occasione di apposite "**Giornate della Trasparenza**".

Dunque, il presente Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di CONGESI (d'ora in poi "CONSORZIO") è redatto nella consapevolezza di poter attuare, con gli opportuni adattamenti, nonché mediante aggiornamenti futuri, il complesso quadro regolatorio sopra sintetizzato tenendo conto delle dimensioni dell'Ente, della reale capacità organizzativa di recepire misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza amministrativa (*intesa anche come presenza di effettive funzioni in grado di assolvere a determinati adempimenti*), e della effettiva sostenibilità delle misure e, dunque, della necessità di coniugare siffatti adempimenti con l'attività istituzionale, evitando di appesantire inutilmente i processi interni a detrimento (**danno**) dell'interesse istituzionale e, più in generale, dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Il presente PTPCT illustra le strategie e le metodologie che il RPCT ha elaborato, in attuazione degli obiettivi strategici indicati dall'organo di indirizzo politico (Consiglio di Amministrazione) e con la collaborazione degli interlocutori interessati relativamente al processo di gestione del rischio nonché le azioni a garanzia della trasparenza amministrativa.

Il presente PTPCT, coerentemente con quanto previsto dal D.Lgs. n. 97/2016, è articolato in due principali Sezioni, e segnatamente:

Sezione I – Prevenzione della corruzione;

Sezione II – Trasparenza.

2 - OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA.

Ai sensi dell'art. 1, comma 8, della L. n. 190/2012, come modificato dall'art. 41, comma 1, lett. g), del D.Lgs. n. 97/2016, "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".

In esito all'attività di confronto con il **RPCT**, tenuto conto delle priorità e dei reali fabbisogni ai fini della piena implementazione del sistema di controllo interno e delle azioni richieste dalla disciplina in esame, la Società ha individuato seguenti i obiettivi strategici:

Obiettivi in materia di prevenzione della corruzione	Obiettivi in materia di trasparenza amministrativa
<p>Sensibilizzazione del personale e accrescimento delle competenze in materia di prevenzione della corruzione mediante specifici corsi formativi promossi dall'Ente e sotto la direzione del RPCT ovvero di un apposito professionista incaricato.</p> <p>Procedura in tema di <i>whistleblowing</i> alla riforma ex l. n. 179/2017 –</p> <p>Potenziamento del sistema di controllo interno, mediante l'adozione del:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Codice Etico e di comportamento; - Regolamento per gli acquisti di beni e servizi; - Regolamento per gli affidamenti incarichi esterni; - Regolamento Accesso Atti Amministrativi; - Regolamento per il Reclutamento del Personale; - Procedure Sistema di qualità aziendale; - Corsi di formazione mirati a sensibilizzare i dipendenti del Consorzio ad adottare comportamenti anti-corruttivi. 	<p>Sensibilizzazione del personale e accrescimento delle competenze in materia di della trasparenza amministrativa, mediante specifici corsi formativi promossi dall'Ente e sotto la direzione del RPCT ovvero di un apposito professionista incaricato.</p> <p>Adozione del Regolamento di Accesso Civico in conformità alla Deliberazione A.N.AC. n. 1309/2016.</p> <p>Raggiungimento della piena <i>compliance</i> normativa in relazione ai codici e regolamenti adottati e, pertanto, soggetti a obblighi di pubblicazione e contestuale individuazione di "dati ulteriori" da pubblicare sulla Sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale, ex art. 43, D.Lgs. n. 33/2013.</p>

3 - Procedimento di redazione e approvazione del PTPCT

Il presente **PTPCT** è stato redatto a cura del **RPCT** del CONSORZIO, nominato in data 25.07.2023, con il coinvolgimento del personale aziendale, sotto gli indirizzi diramati dal Consiglio di Amministrazione.

A seguito della consultazione pubblica il **PTPCT** è stato conseguentemente adottato con Delibera del Consiglio di Amministrazione ed infine pubblicato sul sito istituzionale della Consorzio, Sezione “**Amministrazione Trasparente**”.

4 - Ambito di applicazione del PTPCT.

Il presente Piano si rivolge a tutti i soggetti di seguito individuati:

- Consiglio di Amministrazione e tutti coloro che rivestono funzioni di gestione e direzione nell’Ente o in un Servizio dotato di autonomia finanziaria e funzionale, nonché coloro che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo della Società;
- tutti coloro che intrattengono con il Consorzio un rapporto di lavoro subordinato (dipendenti), ivi incluse le collaborazioni esterne;
- tutti coloro che collaborano con il Consorzio in forza di un rapporto di lavoro parasubordinato (collaboratori a progetto, apprendisti, etc.);
- coloro i quali operano su mandato o per conto del Consorzio nell’ambito dei processi sensibili quali, ad esempio, i consulenti;

Per i soggetti che operano su mandato o per conto di CONGESI, i contratti che ne regolano i rapporti devono prevedere specifiche clausole che indichino chiare responsabilità in merito al mancato rispetto del presente **PTPCT**.

5 - RUOLI – RESPONSABILITA’ – ADEMPIMENTI.

5.1. Organo di indirizzo politico (Consiglio di Amministrazione)

L’organo di indirizzo di **CONGESI** svolge le seguenti funzioni:

- 1) ai sensi dell’art. 1, comma 7, l. 190/2012 designa il **RPCT**, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell’incarico con piena autonomia ed effettività;
- 2) adotta il **PTPCT** e i suoi aggiornamenti annuali e li pubblica sul sito aziendale;
- 3) adotta gli atti di indirizzo di carattere generale che siano, direttamente o indirettamente, finalizzati alla prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- 4) ai sensi dell’art. 1, comma 8, l. n. 190/2012 definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPCT.

5.2. Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)

Il Consorzio ha nominato il **Dott. Francesco Bruno**, quale Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (**RPCT**), mediante **delibera Consiglio di Amministrazione n. 11 del 25/07/2023**. In merito al ruolo, alle funzioni e ai poteri del RPCT, si rinvia alle funzioni prescritte dall’art.1 c. 7 delle Legge 190/2012 nonché alla Delibera A.N.AC. n. 1074 del 21 novembre 2018 punto 4 – “Ruolo e poteri del Responsabile della Prevenzione della corruzione e trasparenza”.

5.2.1. Funzioni

Ai sensi della L. n. 190/2012, il RPCT svolge le seguenti funzioni:

- predispone e propone all’organo di indirizzo il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) (art. 1, comma 7, l. n. 190/2012);
- segnala all’organo di indirizzo e, **ove presente**, all’OdV¹ (acronimo: **Organismo di vigilanza**) le disfunzioni inerenti all’attuazione delle misure in materia di

¹ OdV e Responsabile Anticorruzione: un rapporto in continua evoluzione - Le società «controllate» dalle pubbliche amministrazioni sono tenute a nominare un Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT), a cui spetta predisporre le misure organizzative per la prevenzione della corruzione, nonché curare gli obblighi di pubblicazione e il diritto all’accesso civico, come previsti dalla l. 190/2012 e dal d.lgs. 33/2012 e s.m.i. La Determinazione ANAC 8/2015 aveva evidenziato la necessità di uno stretto «collegamento funzionale» tra RPCT e Organismo di Vigilanza, «in considerazione della stretta connessione con le misure adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001». Tuttavia, le più recenti interpretazioni escludono non solo la possibilità di una coincidenza tra tali funzioni, ma anche la scelta – molto seguita nella prassi di questi anni – di inserire il Responsabile anticorruzione quale componente di un OdV collegiale (Determinazione ANAC n. 1134 dell’8.11.2017). Ne deriva una crescente complessità nei rapporti tra disciplina anticorruzione e responsabilità degli enti, anche alla luce della possibilità di dare vita ad un documento unitario che vede il Modello organizzativo adottato ai sensi del d.lgs. 231/2001 arricchirsi di una sezione specifica dedicate alle misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica all'Ufficio competente 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 (art. 1, comma 7, l. n. 190/2012);

- definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 7, l. n. 190/2012);
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione in materia di anticorruzione e trasparenza (art. 1, comma 10, l. n. 190/2012);
- verifica l'efficace attuazione del PTPCT e della sua idoneità, nonché propone la modifica dello stesso quando siano accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività del Consorzio;
- verifica, d'intesa con il personale competente e nei limiti in cui sia stata effettivamente programmata la misura, 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;
- vigila sul funzionamento e sull'osservanza del PTPCT (art. 1, comma 12, lett. b), l. n. 190/2012);
- comunica agli Uffici del Consorzio le misure di prevenzione da adottare e le relative modalità (art. 1, comma 14, L. 190/2012);
- redige una relazione annuale, entro il 31 gennaio di ogni anno, recante i risultati dell'attività svolta e la pubblica nel sito web del Congesi (art. 1, comma 14, l. n. 190/2012);
- riferisce sull'attività svolta, ogni volta in cui ne sia fatta richiesta (art. 1, comma 14, l. n. 190/2012);
- riceve e gestisce le segnalazioni *whistleblowing* secondo quanto previsto dall'art. 54-*bis*, D.Lgs. n. 165/2001, come recentemente modificato ad opera della L. n. 179/2017.

Ai sensi del D.Lgs. 39/2013, in tema di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi e cariche, il RPCT svolge le seguenti funzioni:

- cura, anche attraverso le disposizioni del PTPCT, che nel Consorzio, siano rispettate le disposizioni del Decreto sulla inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi (art. 15, D.Lgs. n. 39/2013);
- contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità di cui al D.Lgs. 39/2013 (art. 15, D.Lgs. n. 39/2013);
- segnala i casi di possibile violazione delle disposizioni del D.Lgs. n. 39/2013, ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215, nonché comunica alla Corte dei conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità

amministrative (art. 15, D.Lgs. n. 39/2013).

Ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013, in tema di trasparenza amministrativa, il **RPCT** svolge le seguenti funzioni:

- svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte del **CONSORZIO** degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente ("Amministrazione Trasparente"), assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (**art. 43, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013**);
- segnala all'organo di indirizzo, all'OdV (ove presente), all'A.N.AC. e, nei casi più gravi, agli organi disciplinari i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (art. 43, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013);
- provvede all'aggiornamento della Sezione "Trasparenza" del PTPCT all'interno della 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 la sezione "Prevenzione della Corruzione" del PTPCT medesimo;
- riceve e gestisce le istanze di accesso civico "semplice" (art. 5, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013);
- chiede agli Uffici del **CONSORZIO** le informazioni sull'esito delle istanze di accesso civico "generalizzato" (art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 33/2013);
- controlla e assicura la regolare attuazione dell'accesso civico "generalizzato" (art. 43, D.Lgs. n. 33/2013).
- si pronuncia sulle istanze di riesame a fronte del provvedimento di diniego di accesso civico "generalizzato" adottato dal personale competente (art. 5, comma 7, D.Lgs. n. 33/2013);

5.2.2. Poteri

In relazione alle funzioni di cui al precedente punto, al **RPCT di CONGESI** sono attribuiti i seguenti poteri:

- chiedere delucidazioni scritte o verbali a tutti i dipendenti su comportamenti che possano integrare, anche solo potenzialmente, fatti di corruzione e illegalità;
- chiedere ai dipendenti che hanno istruito e/o adottato atti, di dare per iscritto adeguata motivazione circa le circostanze di fatto e di diritto che hanno condotto all'adozione del provvedimento;
- effettuare, anche con l'ausilio di organi di vigilanza dei Comuni consorziati, controlli mediante ispezioni e verifiche a campione presso le strutture maggiormente esposte al rischio, per valutare, anche solo indirettamente, la legittimità e la correttezza dei procedimenti amministrativi, in corso ovvero già definite e comunque il rispetto del PTPCT e delle misure di prevenzione ivi

previste;

- prevedere, sulla base delle risultanze ottenute in fase di prima applicazione, l'introduzione di meccanismi di monitoraggio sistematici anche mediante adozione di una apposita procedura;
- valutare le eventuali segnalazioni / reclami non anonimi provenienti da interlocutori istituzionali, da singoli portatori di interesse ovvero da cittadini che evidenzino situazioni di anomalia e configurino la possibilità di un rischio corruttivo o una carenza in termini di trasparenza amministrativa.

5.2.3. Supporto conoscitivo e operativo.

Lo svolgimento delle attività di impulso e coordinamento affidate ex lege al RPCT implica, anzitutto, che l'organizzazione aziendale sia resa trasparente e che i singoli Uffici siano coordinati tra loro e rispondenti alle direttive impartite dal medesimo RPCT.

L'attività del RPCT deve essere supportata ed affiancata - con continuità e la massima efficacia - da tutti i dipendenti.

Inoltre, al fine di garantire verso il RPCT un adeguato e continuo supporto formativo, il Consorzio

- con cadenza periodica e, comunque, annuale - assicura verso il medesimo RPCT e il relativo personale di supporto la partecipazione a percorsi di **formazione mirata e specialistica**, di taglio teorico (aggiornamento sulla normativa e la prassi di riferimento) e tecnico-operativo (metodologie per l'implementazione di misure di gestione del rischio).

Infine, il Consorzio assicura verso il RPCT le risorse, materiali e umane, di ausilio trasversale al suo operato, e richiama tutto il personale a prestare il fattivo contributo nell'ambito dell'aggiornamento del PTPCT, della cura degli obblighi di pubblicazione, della gestione delle istanze di accesso civico e del monitoraggio sulla corretta e concreta attuazione delle misure introdotte dal presente PTPCT.

5.3. Personale aziendale

Tutti i dipendenti del CONSORZIO,

- a) partecipano al processo di gestione del rischio;
- b) osservano le misure contenute nel PTPCT (art. 1, comma 14, l. n. 190/2012);
- c) segnalano le situazioni di illecito, anche per il tramite del *whistleblowing*, al

proprio al RPCT e/o al Consiglio di Amministrazione;

- d)** segnalano personali casi, anche solo potenziali o apparenti, di conflitto di interessi contestualmente astenendosi dall'assumere decisioni o compiere atti in tale stato (art. 6 bis, l. n. 241/1990; artt. 6 e 7 del D.P.R. n. 62/2013).

Sezione I - Prevenzione della Corruzione

6 – GESTIONE DEL RISCHIO

6.1. Introduzione

Il presente PTPCT è stato elaborato tenendo conto sia dell'attuale organizzazione aziendale, sia dell'attività concretamente svolta dal Consorzio e, soprattutto, dalla recente nomina in qualità di **RPCT**. Per la gestione del rischio, coerentemente con le indicazioni diramate dall'A.N.AC. e nel rispetto del principio di continuità dell'attività svolta sinora dal Consorzio, in un'ottica di oggettività del processo di valutazione si è giunti alla costituzione propedeutica delle seguenti fasi di lavorazione.

Fase 1 - Analisi del contesto

- ✓ Contesto esterno
- ✓ Contesto interno

Fase 2 - Valutazione del rischio

- ✓ Identificazione del rischio
- ✓ Analisi del rischio
- ✓ Ponderazione del rischio

Fase 3 - Trattamento del rischio

- ✓ Identificazione delle misure
- ✓ Programmazione/progettazione delle misure.

Cfr. Allegato ANAC: La corruzione in Italia 2016-2019. - Numeri, luoghi e contropartite del malaffare.
(EVIDENZIA GLI AMBITI DI RISCHIO IN CUI SI E' VERIFICATA LA CORRUZIONE)

6.2. I principi della gestione del rischio

I principi fondamentali che governano la gestione del rischio, conformemente a quanto previsto dal P.N.A., la gestione del rischio:

- contribuisce in maniera dimostrabile al raggiungimento degli obiettivi e al miglioramento delle prestazioni;
- è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione dell'Azienda;
- aiuta i responsabili delle decisioni ad effettuare scelte consapevoli, determinare la scala di priorità delle azioni e distinguere tra linee di azione alternative;
- tiene conto esplicitamente dell'incertezza, della natura di tale incertezza e di come può essere affrontata;
- è sistematica, strutturata e tempestiva;
- si basa sulle migliori informazioni disponibili;
- è in linea con il contesto esterno ed interno e con il profilo di rischio dell'organizzazione;
- tiene conto dei fattori umani e culturali;
- è trasparente e inclusiva;
- è dinamica;
- favorisce il miglioramento continuo dell'organizzazione;
- va condotta in modo da realizzare sostanzialmente l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza;
- è parte integrante del processo decisionale;
- è realizzata assicurando l'integrazione con altri processi di programmazione e gestione;
- è un processo di miglioramento continuo e graduale;
- implica l'assunzione di responsabilità;
- è un processo che tiene conto dello specifico contesto interno ed esterno di ogni singola amministrazione o ente;
- è un processo trasparente e inclusivo, che deve prevedere momenti di efficace coinvolgimento dei portatori di interesse interni ed esterni;
- è ispirata al criterio della prudenza volto anche ad evitare una sottostima del rischio di corruzione;
- non consiste in un'attività di tipo ispettivo o con finalità repressive ma implica valutazioni sulle eventuali disfunzioni a livello organizzativo.

6.3. Analisi del contesto

La **Fase 1** del processo di gestione del rischio attiene all'analisi del contesto attraverso cui è possibile ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno della Consorzio anche in relazione alle variabili proprie del contesto territoriale in cui l'Ente opera.

A tal proposito, la Determinazione A.N.AC. n. 12/2015 richiede di analizzare:

- il **contesto esterno**, relativo alle caratteristiche dell'ambiente nel quale il Consorzio svolge le proprie attività istituzionali, con riferimento a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio.

In tal senso, vanno considerati sia i fattori legati al territorio di riferimento, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni, al fine di comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta, per poter indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio.

- il **contesto interno**, relativo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa del Consorzio, e conduce alla mappatura dei processi aziendali.

6.3.1. Analisi del contesto esterno – Ambito del rischio

Analogamente a quanto accade per le attività esercitate, i portatori e rappresentanti di interessi esterni a **CONGESI** sono principalmente due:

- Enti locali del territorio (Regione, Provincia e Comune), con cui il Consorzio si rapporta;
- enti e imprese, con cui il Consorzio si rapporta o in termini contrattuali (fornitori) o in qualità di ente affidatario di servizi pubblici.

In relazione alle attività svolte dal Consorzio ed alla tipologia di portatori e rappresentanti di interessi, il contesto esterno può assumere rilevanza solo per alcuni settori, in particolar modo: per l'espletamento del servizio pubblico; l'approvvigionamento di beni e servizi.

6.3.2. Analisi del contesto interno (c.d. “ mappatura dei processi”).

L'analisi del contesto interno si basa sull'approfondimento della struttura organizzativa del singolo Ente e sulla rilevazione ed analisi dei relativi processi organizzativi. Attraverso la mappatura dei processi si individuano e rappresentano le attività del Consorzio al fine di ottenere un perimetro di riferimento per la successiva attività di identificazione e valutazione dei rischi corruttivi ovvero di *maladministration*.

La mappatura conduce, dunque, all'identificazione di aree che, in considerazioni delle attività a queste riconducibili, risultano - in varia misura - esposte a rischi.

Ad ogni modo, la Legge Anticorruzione e il P.N.A. (cfr., in particolare, la Determinazione A.N.AC. n. 12/15) individuano le seguenti aree di rischio c.d. “generali e obbligatorie”:

- A) personale;
- B) contratti pubblici;
- C) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- D) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.
- E) gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;

- F)** controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- G)** incarichi e nomine;
- H)** affari legali e contenzioso.

L’A.N.AC. ha voluto precisare che le aree di cui sopra non sono esaustive e, pertanto, possono aggiungersi ulteriori aree di rischio “specifiche” facenti capo ad eventuali caratteristiche tipologiche peculiari dei singoli Enti e si deve, comunque tenere conto di:

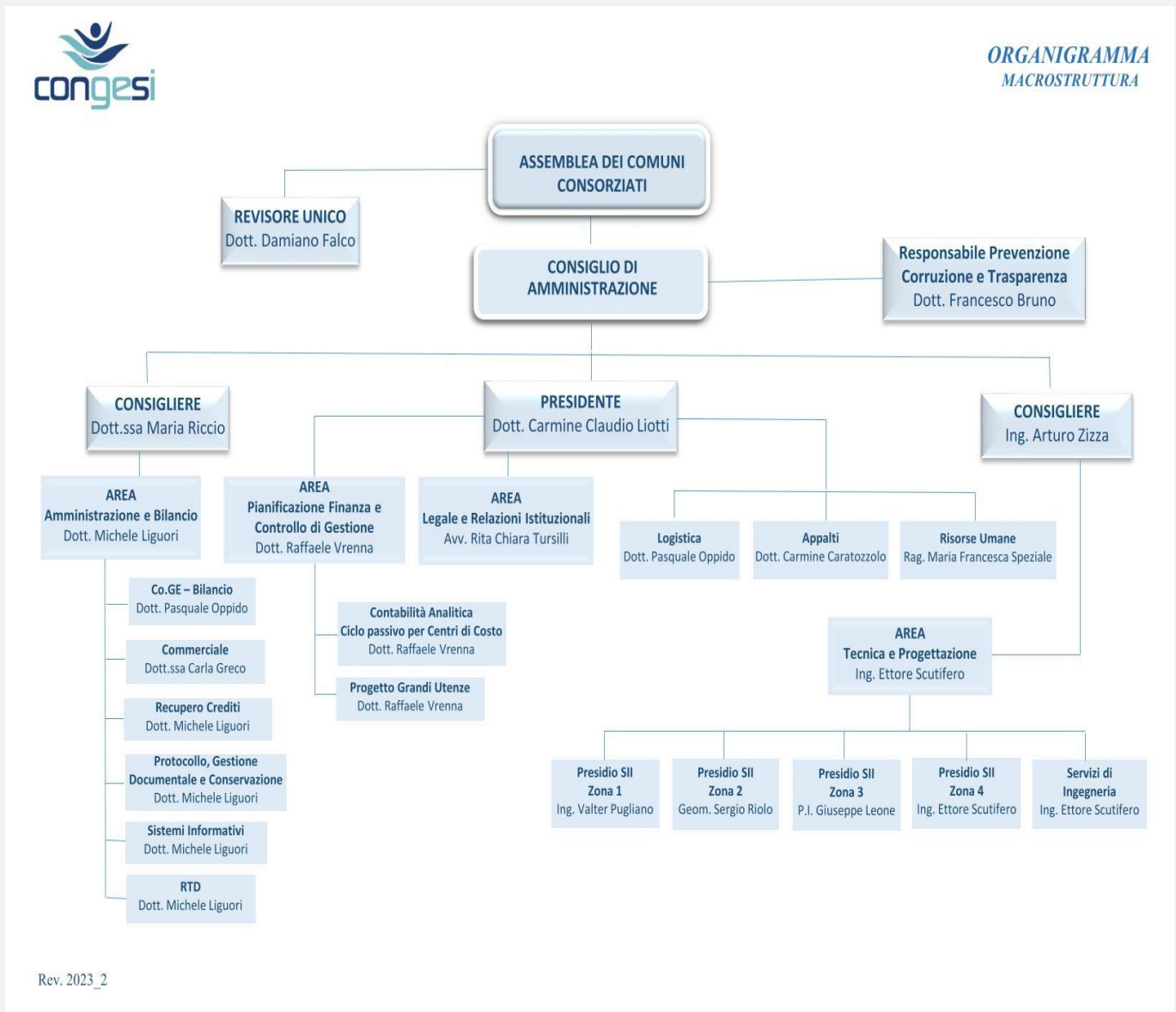
- esame dell’organizzazione aziendale; individualità delle aree di rischio; mappatura dei processi aziendali.

6.3.2.a. Governance

Gli Organi sono:

- 1)** il Consiglio di Amministrazione;
- 2)** il Presidente;
- 3)** il Revisore dei Conti;
- 4)** l’Assemblea dei Comuni consorziati.

6.3.2.b. Organigramma



6.3.2.c. Profili e responsabilità delle Funzioni

Area Amministrazione e Bilancio: Responsabile Dott. Michele Liguori.

A detta area vi appartiene il personale che con specifica collaborazione svolge attività amministrative inerenti la tenuta della contabilità generale, la rilevazione sistematica dei fatti amministrativi (contabilità clienti e fornitori) mediante la fatturazione attiva e passiva; organizza e gestisce il rapporto con gli utenti fruitori del servizio idrico mediante attività di sportello (interno ed esterno) attraverso modalità sia in presenza che telematica (gestione numero verde). Gestisce i flussi di fatturazione attiva dei consumi idrici e ne rileva i relativi incassi occupandosi del recupero del credito mediante le procedure ARERA (sollecito di pagamento bonario,

costituzione in mora, riscossione coattiva).

Nella presente area è incluso lo svolgimento delle attività relativa alla **Transizione Digitale** ai sensi del Codice dell'amministrazione digitale nonché la gestione del **Protocollo e Servizi Informativi**.

Inoltre questa area prevede anche la liquidazione delle **fatture passive**.

In merito a quest'ultimo compito il metodo adottato è il seguente: si acquisisce l'elenco dei pagamenti in scadenza (fornitori) del periodo stabilito in relazione alle condizioni pattuite con i medesimi fornitori; **il pagamento viene autorizzato dal Presidente**, previa istruttoria e approvazione delle fatture da parte dei responsabili dei diversi uffici, ognuno per le proprie competenze.

Area Pianificazione e Controllo di Gestione: Responsabile Dott. Raffaele Vrenna.

A detta area si identifica la pianificazione del **budget finanziario** nonché il **controllo di gestione** e la rappresentazione analitica in centri di costi dei conti economici raggruppati in Bilancio.

Prevede anche l'attività di scarico del documento passivo dallo SDI, la registrazione del medesimo secondo il criterio del sistema di **centro di costo** (contabilità analitica). La registrazione avviene previa approvazione della fattura da parte dei responsabili dei vari uffici.

Inoltre questa area prevede l'attività di rilevazione e monitoraggio dei consumi di **Grandi Utenze**.

Area legale e relazioni istituzionali: Responsabile Avv. Rita Chiara Tursilli.

Supporto giuridico-legale, assistenza e consulenza legale al C.d.A. e alle varie funzioni aziendali, tutela degli interessi di natura giuridica del Consorzio.

In particolare:

- compliance e adempimenti connessi al funzionamento degli organi consortili, predisponendo atti quali, ad esempio, procure e deleghe di competenza, convenzioni, statuto e modifiche statutarie;
- tutela legale degli interessi e dei diritti del Consorzio;
- presidio e coordinamento della segreteria consortile nei consigli e nelle assemblee;
- presidio dei rapporti con gli Enti di salvaguardia e tutelati;
- coordinamento dei rapporti e della corrispondenza con gli Enti Locali, l'Autorità e le Istituzioni;
- presidio degli aspetti normativi dell'organizzazione del servizio idrico integrato per l'ambito regionale (A.I.C. - ora, ARRICAL) e supporto nella definizione delle linee strategiche;
- unità di staff e collaborazione per l'individuazione di soluzioni migliorative ed innovative all'andamento dell'attività aziendale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi generali del Consorzio;
- analisi ed interpretazione dell'evoluzione del quadro legislativo e giurisprudenziale;
- gestione della corrispondenza giuridico-legale di non diretta competenza dei singoli settori;

supporto al C.d.A. nel presidio delle attività consortili, nell'evoluzione della normativa, nell'individuazione, formulazione ed interpretazione di tematiche di tipo giuridico;

- supporto per la gestione della P.E.C. (posta elettronica certificata) aziendale ed al Protocollo;
- gestione delle comunicazioni obbligatorie tramite il "Portale Tesoro" (MEF);
- supporto giuridico-legale ai fini della predisposizione di atti, provvedimenti, accordi transattivi giudiziali e stragiudiziali, modelli nonché modulistica e format aziendali (diffide, costituzioni in mora, piani di rientro, contratti, denuncia, riscontro alle richieste/diffide, denunce, etc.), memorie difensive ed ogni altro provvedimento eventualmente necessario, nonché, rapporti e incontri con l'utenza;
- supporto alle attività di recupero crediti insoluti e gestione dei rapporti con Agenzia delle Entrate – Riscossione;
- supporto alla funzione di contrasto al fenomeno dell'abusivismo nelle comunicazioni con le Procure e le forze dell'ordine;
- supporto consulenziale alle varie funzioni nelle attività di studio, interpretazione e relazione per problematiche legali in materia di servizio idrico integrato;
- definizione, coordinamento e gestione delle attività di contenzioso giudiziale e stragiudiziale, comprese quelle con l'utenza, e, per quelli in materia di lavoro, limitatamente alla fase di conciliazione;
- predisposizione degli atti processuali (costituzione in giudizio, memorie difensive, note ed opposizioni), organizzazione e gestione della linea difensiva, coordinamento e gestione dei rapporti professionali con i legali esterni e del loro intervento;
- presidio adempimenti e monitoraggio del contenzioso di ogni ordine e grado che interessi il Consorzio;
- supporto per la stipula di convenzioni e disciplinari con i legali libero-professionisti incaricati della rappresentanza e difesa degli interessi del Consorzio;
- supporto all'esecuzione delle funzioni in applicazione della normativa in materia di accesso ai documenti amministrativi;
- raccolta, aggiornamento e divulgazione di informazioni di carattere giuridico-legislativo;
- avvio della gestione censimento AutoPA (Dipartimento Funzione Pubblica – D.P.C.M. 24/09/2019).

Area Logistica: Responsabile Dott. Pasquale Oppido.

L'attività principale di questa area riguarda la gestione e lo sviluppo **contabilità dei lavori** da eseguire in ambito manutentivo e quindi necessari, in collegamento con il **settore tecnico** e quello amministrativo al fine di garantire correttezza e legalità delle operazioni nel rispetto delle normative in vigore.

Inoltre prevede la gestione del **parco macchine** (autovetture) in particolare il monitoraggio dei consumi del carburante in relazione ai km. percorsi utilizzando il sistema GPS oltre alla manutenzione degli stessi (es: meccanica, lavaggio, tagliando, sostituzione gomme ecc.)

Inoltre è competenza di questa area la predisposizione di report periodici per analizzare eventuali scostamenti tra le previsioni e gli obiettivi raggiunti, in relazione ai progetti dei lavori da eseguire nonché eseguiti.

Supporto all'area **"amministrazione e bilancio"** relativamente alle scritture contabili in particolare la rilevazione dei pagamenti che include quelli nei confronti dell'Erario mediante mod. F24; rilevazione contabile del costo del personale; la rilevazione contabile degli incassi.

Area Appalti: Responsabile Dott. Carmine Caratozzolo.

La presente area prevede le seguenti attività (in concerto con i responsabili di zona e dei settori tecnici - amministrativi), nella fase di programmazione, formulando proposte e informazioni utili alla preparazione degli atti di gara dei contratti pubblici;

- Individuazione dei contraenti attraverso la scelta delle procedure d'affidamento, del criterio d'aggiudicazione, della tipologia del contratto da stipulare, provvedendo infine a vigilare sul corretto e razionale svolgimento della selezione;
- Predisposizione degli atti per quelle procedure di gara da avviare attraverso la Centrale Unica di Committenza della Provincia di Crotone (C.U.C.);
- Acquisizione sul portale ANAC, dei Codici Identificativi Gara (C.I.G.).
- Verifica dei requisiti degli Operatori Economici tramite BDNA (Banca Dati Nazionale Antimafia) e/o attraverso il FVOE (Fascicolo virtuale dell'Operatore Economico);
- Controllo dei documenti amministrativi presentati in gara e verifica delle offerte, coadiuvato eventualmente dalla commissione giudicatrice.
- Nella fase d'esecuzione (avvalendosi dei DL e dei DEC), vengono seguite le attività degli interventi affidati;
- Redazione degli Stati di Avanzamento Lavori (S.A.L.) e Certificati di Pagamento (C.D.P.).
- Emissione tramite Portale ANAC dei Certificati di Esecuzione Lavori (C.E.L)
- Predisposizione degli atti per Acquisti e Affidamenti di: Lavori, Beni, Servizi e Forniture attraverso il Mercato Elettronico della PA (MePA), strumento di e-Procurement pubblico, gestito da Consip.
- Gestione dell'economato e degli acquisti per cassa.
- Coadiuvazione con l'ufficio Logistica per la gestione della sede e degli impianti del Con.ge.s.i.

Area Risorse Umane: Responsabile Rag. Francesca Speciale.

Tale funzione in collegamento gerarchicamente dal **Presidente** e si svolgono le seguenti attività:

- tenuta contratti di lavoro;
- tenuta e aggiornamento dei fascicoli personali;
- sorveglianza sanitaria (scadenzario);
- formazione: tenuta registro formazione;

- gestione del personale: ordini di servizio, provvedimenti disciplinari e sanzioni;
- evoluzione rapporti di lavoro;
- gestione buoni pasto;
- gestione buste paga;
- sospensioni del rapporto di lavoro od interruzione del rapporto di lavoro.

Area Tecnica e Progettazione: Responsabile Ing. Scutifero Ettore.

Responsabile Area Tecnica e Progettazione e coordinatore dei responsabili di zona.

La mansione prevede la responsabilità tecnica della zona 4 (Isola Capo Rizzuto e Cutro).

- Gestione depurazione
- Gestione fognatura e sollevamenti fognari
- Gestione della captazione, potabilizzazione, accumulo e distribuzione dell'acqua potabile;
- Gestione della manutenzione ordinaria e straordinaria del sistema idrico integrato;
- Progettazione della manutenzione straordinaria, automazione e adeguamento funzionale degli impianti, reti infrastrutture che compongono il servizio idrico integrato;

Inoltre è previsto il coordinamento tecnico dei responsabili dei Presidi delle Zone 1, 2 e 3 per la gestione del servizio idrico integrato dei 14 comuni.

6.3.2.d. Aree di rischio e mappatura dei processi

Nell'ottica della redazione e comprensione del presente PTPCT, preme in via preliminare, segnalare che nessun procedimento disciplinare è mai stato avviato nei confronti dei dipendenti del Consorzio in relazione ad eventuali comportamenti illeciti e, comunque, aventi - direttamente ovvero indirettamente - legami con fattispecie corruttive.

In base all'analisi del contesto interno organizzativo del consorzio, e coerentemente con le analisi volte nonché alla luce delle più recenti indicazioni di prassi, possono identificarsi i principali comportamenti illeciti previsti dal codice penale, correlati ai processi organizzativi del consorzio, attribuendo ai medesimi un livello di probabilità di rischio:

REATI	APPLICABILE IN TEORIA	RISCHIO	FONTE NORMATIVA
Malversazione a danno dello stato (art. 316 bis c.p.)	SI	MEDIO	Art. 24 dlgs n .231/01
Indebita percezione di erogazioni a danno dello stato (art. 316 ter c.p.)	SI	MEDIO/ALTO	Art. 24 dlgs n .231/01
Truffa (art. 640) c.p.	SI	MEDIO	Art. 24 dlgs n .231/01
Truffa commessa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640 bis c.p.)	SI	MEDIO/ALTO	Art. 24 dlgs n .231/01
Frode informatica (art. 640 ter c.p.)	SI	MEDIO	Art. 24 dlgs n .231/01
Concussione (art.317 c.p.)	SI	MEDIO/ALTO	Art. 25 dlgs n .231/01- Art.1 c. 75 -L.190/2012
Corruzione per un atto d'ufficio (art.318 c.p.)	SI	MEDIO /ALTO	Art. 25 dlgs n .231/01 - Art.1 c. 75 L.190/2012
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art.319 c.p.)	SI	MEDIO/ALTO	Art. 25 dlgs n .231/01 - Art.1 c. 75 e 77 L.190/2012
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art.320 c.p.)	SI	MEDIO /ALTO	Art. 25 dlgs n .231/01 - Art.1 c. 75 L.190/2012
Traffico di influenze illecite (346bis c.p.)	si	MEDIO /ALTO	Art.1 c. 75 L.190/2012
Corruzione tra privati (art. 2635c.c.)	si	MEDIO /ALTO	Art.1 c. 76 L.190/2012
Delitti informatici, introdotti dalla legge 18 marzo 2008, n.48	SI	MEDIO	Art. 24 bis dlgs n. 231/01
Delitti di criminalità organizzata (legge n.94 del 15 luglio 2009)	SI	MEDIO	Art. 24 ter dlgs n. 231/01
Reati di falsità in monete, in carte di pubblico credito e in valori di bollo, introdotti dall'art.6 della legge 23 novembre 2001, n.409	SI	MEDIO/BASSO	Art. 25 bis dlgs n.231/01
Delitti contro l'industria ed il commercio (legge n.99 del 23 luglio 2009)	SI	BASSO	Art. 25 bis -1 Dlgs n. 231/01
Reati in materia societaria, introdotti dal d.lgs 11 aprile 2002, n.61	SI	MEDIO /ALTO	Art. 25 ter dlgs n.231/01
Delitti contro la personalità individuale, introdotti dalla legge 11 agosto 2003, n.228	NO	NULLO	Art. 25-Quinquies Dlgs n. 231/01

Reati di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato, previsti dalla legge 18 aprile 2005, n.62	NO	NULLO	Art. 25 sexies Dlgs n. 231/01
Reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, come previsti dall'art.300 del d.lgs 09 aprile 2008, n.81	SI	MEDIO/ALTO	Art. 25 septies Dlgs n. 231/01
Reati di ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, introdotti dal d.lgs 21 novembre 2007, n.231	SI	BASSO	Art. 25 octies Dlgs n. 231/01
Induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'Autorità Giudiziaria	SI	MEDIO/ BASSO	Art. 25 decies dlgs n. 231/01
Reati ambientali	SI	MEDIO/ ALTO	Art. 25 undecies dlgs n. 231/01

A questi si aggiungono i reati previsti dalla L. 190/2012.

SINTESI

Peculato (art.314 c.p.);**Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.);****Abuso d'ufficio (art.323 c.p.); - (Con il disegno di legge sulla riforma della giustizia penale a firma del Ministro Nordio. Il documento approvato il 15 giugno scorso dal Consiglio dei Ministri vuole, infatti, apportare importanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale.)²****Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione d'ufficio (art. 325 c.p.);****Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art 326 c.p.);****Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (art.328 c.p.);****Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica. (art. 329 c.p.);****Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art.331 c.p.);****Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 334 c.p.);****Violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 335 c.p).****Interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità (art. 340 c.p.)**

² In particolare è proposta l'abolizione del delitto di abuso d'ufficio, di cui all'art. 323 c.p., che oggi prevede la reclusione da uno a 4 anni (*salvo che il fatto non costituisca un più grave reato e salvo l'aumento della pena nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno un carattere di rilevante gravità*) per il **pubblico ufficiale** o **l'incaricato di pubblico servizio** che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un **ingiusto vantaggio patrimoniale** ovvero arreca ad altri un **danno ingiusto**. Si noti che la pena era stata aumentata nell'ambito della c.d. "**legge anticorruzione**" (L.190/2012), mentre nel 2020 era stata meglio definita la condotta con il riferimento a "specifiche regole".

La stessa ANAC ha riconosciuto le difficoltà applicative di tale fattispecie, pur prendendo posizione – così come l'**Associazione nazionale magistrati** – contro la sua totale abrogazione, evidenziando il rischio di un "*vulnus di tutela che si andrebbe a creare al verificarsi di fatti, non privi di disvalore, che non sarebbero più riconducibili alla fattispecie di abuso di ufficio ma non sussumibili in altri reati contro la pubblica amministrazione*" - (Osservazioni del Presidente dell'ANAC sulle proposte di legge A.C. 399, A.C. 645, A.C. 654, A.C. 716 del 1° giugno 2023).

6.4. Valutazione del rischio

La valutazione del rischio si articola in 3 sotto fasi:

- 1) **Identificazione dei rischi**: l'identificazione del rischio mira ad individuare gli eventi di natura corruttiva che possono verificarsi in relazione ai processi, o alle fasi dei processi, dell'Azienda. Tale identificazione si traduce nell'indicazione degli "eventi rischiosi" che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi in relazione a ciascun processo e produrre conseguenze sull'Ente.
- 2) **Analisi dei rischi**: l'analisi dei rischi consiste nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi (probabilità) e degli impatti da questo prodotti al fine di determinare il rating generale di rischiosità o "valore complessivo del rischio".

Tale analisi è essenziale al fine di:

- comprendere le cause del verificarsi di eventi corruttivi e, conseguentemente, individuare le migliori modalità per contrastarli;
 - definire quali siano gli eventi rischiosi più rilevanti e il livello di esposizione al rischio dei processi.
- 3) **Ponderazione dei rischi**: l'attività di ponderazione dei rischi costituisce l'ultima fase del processo di valutazione del rischio e consiste "nel considerare il rischio alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento".

Tanto premesso, la valutazione del rischio è stata condotta, sulla base di una metodologia semplificata e comunque ispirata a criteri di "prudenzialità".

I criteri utilizzati della valutazione del rischio - in termini di "ALTO", "MEDIO" e "BASSO" - continua a tener conto dei seguenti indici:

In particolare, ove applicabili, sono stati valutati i seguenti fattori:

A) per quanto riguarda la probabilità:

- la discrezionalità del processo;
- la rilevanza esterna;
- la frazionabilità;
- il valore economico;
- la complessità e la burocrazia interna;
- la tipologia di controllo applicato al processo.

B) Per quanto riguarda l'impatto:

- l'impatto organizzativo
- l'impatto economico;
- l'impatto reputazionale;
- impatto organizzativo, economico e sull'immagine.

Inoltre, sono stati considerati **ulteriori fattori** quali:

- numerosità e frequenza delle attività relative all'area di rischio;
- presenza o assenza di controlli specifici (ad es. controlli da parte di soggetto differente da chi esegue l'attività, eventuali monitoraggi interni ed esterni) volti direttamente a mitigare il rischio inerente;
- presenza o assenza di un sistema strutturato di livelli autorizzativi (*chiara identificazione dei soggetti dotati di idonei poteri, chiara identificazione dei poteri, esistenza di limiti di poteri, esistenza di segregazione nella gestione dei poteri, ecc...*)
- presenza o assenza di specifica regolamentazione interna in merito all'area di rischio ed effettiva attuazione; (*ad es. tramite la valutazione dell'esistenza di regole e procedure che descrivono lo svolgimento delle operazioni del processo*)
- presenza o assenza di un modello di separazione dei compiti strutturato ed efficace; (*per evitare l'esercizio prolungato o esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto*).

Alla luce di questi aspetti si riportano, i rating di valutazione:

DESCRIZIONE	LIVELLO DI RISCHIO
Rischio improbabile o poco probabile; impatto marginale o minore	BASSO
Rischio probabile; impatto soglia	MEDIO
Rischio molto o altamente probabile; impatto serio o superiore	ALTO

Eventualmente, nel corso delle prossime programmazioni sarà valutata l'opportunità di revisionare la metodologia di valutazione del rischio, anche in virtù di nuovi studi o indicazioni diramate dall'A.N.AC. ovvero dal neo nominato responsabile anticorruzione **Dott. Francesco Bruno**.

6.5. Trattamento del rischio

Nell'ambito della **Fase 3** si è proceduto alla valutazione delle misure di prevenzione previste, apportando le necessarie integrazioni in relazione alle più recenti indicazioni di **Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017**.

Secondo gli indirizzi dell'Autorità, il trattamento del rischio è la fase tesa a individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi e tiene conto delle priorità emerse in occasione della di ponderazione del rischio.

Appare opportuno ricordare la Determinazione n. 12/15, l'A.N.AC. nella quale sancisce un distinguo tra "**misure generali**" che si caratterizzano per il fatto di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in materia trasversale sull'organizzazione e sulla struttura dell'Ente, e "**misure specifiche**", così denominate per

il fatto di incidere su problemi specifici individuati in occasione della fase di valutazione del rischio.

Orbene:

le misure generali sono obbligatorie, in quanto previste direttamente dalla legge o dal P.N.A. ;

Le misure specifiche, pur non essendo previste dalla legge, sono comunque fortemente raccomandate proprio perché connesse a specifiche criticità di determinati processi / aree dell'Ente.

Per ciascuna misura (generale o specifica) è stato indicato quanto segue:

- Il responsabile dell'attuazione della misura;
- lo stato di attuazione della misura (“**in essere**” / “**termine di attuazione**”);
- l'indicatore di monitoraggio;
- i valori attesi.

6.5.1. Misure generali

Gli ambiti di seguito illustrati costituiscono azioni e misure generali, finalizzate alla prevenzione della corruzione, che il Consorzio è tenuto ad adottare.

Pertanto, costituiscono azioni e misure generali, finalizzate alla prevenzione della corruzione, che il **CONSORZIO** è tenuto ad adottare poiché previste direttamente dalla legge 190/2012 s.m.i., dalla Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017, Delibera A.N.A.C. n. 1074 del 21/11/2018 nonché del Comunicato del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione diramato in data 18/02/2015.

In questo comunicato si chiarisce che gli Enti e le società cui compete l'adozione del P.T.P.C. e del Programma Triennale per la trasparenza e l'integrità P.T.T.I sono tenuti esclusivamente alla pubblicazione di detti atti sul sito istituzionale dell'amministrazione, società o ente, nella sezione “Amministrazione Trasparente”;

Gli ambiti riguardano:

1) Formazione – misura di eccellenza di contrasto al fenomeno “corruzione”.

La formazione riveste un'importanza cruciale nell'ambito della prevenzione della corruzione.

A tal fine, si prevede la necessità di un'adeguata programmazione di specifici percorsi di formazione, strutturati su due livelli:

- **livello generale**, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- **livello specifico**, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio.

Riguardano dunque, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'Ente.

Si prevede altresì che il CONSORZIO assicuri l'organizzazione di attività di formazione permanente delle risorse umane aziendali attraverso metodiche di formazione strutturata verificando, tra l'altro, il trasferimento dei principi etici che regolano lo svolgimento delle attività. Pertanto, il Consorzio, alla luce di quanto fin qui esposto, deve provvedere allo svolgimento delle seguenti azioni:

Misura	Azioni	Responsabile dell'attuazione	Tempistica di attuazione	Indicatore di monitoraggio	Valori attesi
Formazione di livello generale	<p>-Formazione, di livello generale, verso tutti i dipendenti del Consorzio, della durata di min. 48 ore e max 120 ore, sui temi dell'etica, dell'integrità.</p> <p>-La realizzazione di un Codice etico e di comportamento a cui i dipendenti devono attenersi;</p> <p>- L'istituzione del processo di Whistleblowing.</p>	RPCT (selezione del personale interessato ed individuazione dei docenti)	IMMEDIATO (salvo proroghe dovute ad impedimenti non causate dal consorzio)	Registro firme Questionario di gradimento del Corso Test di apprendimento	Sensibilizzazione del personale sui temi trattati
Formazione di livello specifico RPCT e funzionari addetti alle aree di rischio	<p>Formazione frontale e/o a distanza, di livello specifico, di taglio teorico, tecnico e pratico;</p> <p>-diretto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle probabili aree a rischio.</p>	RPCT (selezione del personale interessato ed individuazione dei docenti)	Misura già espletata.		Professionalizzazione e aggiornamento del RPCT. Livello di Maggiore padronanza degli strumenti per l'attuazione del PTPCT

Caratteristica dei percorsi formativi proposti sarà la **modularità**, il cui obiettivo principale è di assicurare una formazione puntuale e continua che possa essere declinata in base ai diversi livelli di responsabilità e ai diversi livelli di "rischio" presenti nelle strutture dell'Ente, la cui articolazione di massima **non potrà prescindere dai seguenti contenuti:**

a) una parte introduttiva che spieghi cos'è la corruzione, cosa rientra in tale fattispecie ai fini del presente Piano, e le disposizioni previste dalla Legge n. 190/2012, compreso il concetto di conflitto d'interessi **nonché il codice di comportamento dei dipendenti pubblici da adottare da parte del Consorzio;**

- b) il rischio della corruzione nel contesto aziendale, con la presentazione di esempi concreti applicati all'ambiente reale e/o a casi realmente accaduti, con esemplificazioni di comportamenti apparentemente non dolosi che potrebbero invece rivelarsi fenomeni corruttivi;
- c) l'esplicitazione degli elementi per prevenire o arginare i fenomeni corruttivi, giungendo a dettagliare il ruolo che ciascuno ha all'interno della propria organizzazione al fine di riconoscere e "controllare" ogni eventuale situazione di rischio.

Altra misura riguarda:

2) **Incompatibilità e inconfiribilità di incarichi, nonché casi di delitti contro la P.A.**

Il D.Lgs. 39/13, recante disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi presso le PP.AA. e presso gli Enti privati in controllo pubblico, ha disciplinato:

- le particolari ipotesi di inconfiribilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;
- le situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
- le ipotesi di inconfiribilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

Con la Determinazione 8/15 e la successiva Determinazione n. 1134/2017, l'A.N.AC. ha altresì precisato che:

- per gli amministratori, le cause di inconfiribilità sono specificate, in particolare, dalle seguenti disposizioni del D.Lgs. 39/13:
 - art. 3, comma 1, lett. d), relativamente alle inconfiribilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione;
 - art. 6, sulle *"inconfiribilità di incarichi a componenti di organo politico di livello nazionale"*;
 - art. 7, sulla *"inconfiribilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale"*;
- per i dirigenti, si applica l'art. 3, comma 1, lett. c), relativo alle cause di inconfiribilità a seguito di condanne per reati contro la pubblica amministrazione;
- le situazioni di incompatibilità per gli amministratori sono quelle indicate, in particolare, dalle seguenti disposizioni del D.Lgs. 39/13:
 - 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 comma 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”*;
 - 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”*.

Il Consorzio, in conformità a quanto previsto dalla suddetta normativa, **provvederà** a far sottoscrivere, qualora si verificano l’affidamento di incarichi dirigenziali o assimilati presso la medesima, una apposita dichiarazione relativa alle ipotesi di **incompatibilità e inconfiribilità** e, successivamente, la pubblica sul proprio sito web.

Misura	Azioni	Responsabile dell’attuazione	Tempistica di attuazione	Indicatore di monitoraggio	Valori attesi
Inconfiribilità e Incompatibilità (D.Lgs. 39/2013)	Inserimento delle cause di inconfiribilità e incompatibilità negli atti di attribuzione degli incarichi o negli interpellati per l’attribuzione degli stessi	Ufficio Personale RPCT	In essere	Adeguamento degli atti di conferimento degli incarichi / interpellati	Facilitazione ed efficacia dei controlli
	Aggiornamento degli schemi standard di dichiarazione di insussistenza delle cause di inconfiribilità e incompatibilità, che i soggetti devono rendere all’atto del conferimento dell’incarico e nel corso del rapporto		In essere	Aggiornamento dello schema di dichiarazione.	Puntualità nella richiesta, raccolta e monitoraggio delle dichiarazioni

3) Istituzione del (c.d. whistleblower) e tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito.

Contestualmente al presente Piano, e in attuazione di quanto previsto dalla L. n. 190/2012 e correlati decreti attuativi nonché della prassi di A.N.AC. -

Il Consorzio ha già provveduto ad installare il software dedicato alle segnalazioni sul proprio sito che consente la segnalazione degli illeciti - **“whistleblowing”**, mediante il quale si pone in essere il sistema di ricezione e gestione delle segnalazioni di illecito ai sensi dell’art. 54-bis, D.Lgs. 165/2001, come recentemente modificato ad opera della l. n. 179/2017.

Tale canale interno si rivolge alle segnalazioni effettuate da:

- a) i dipendenti, a qualunque titolo, del Consorzio che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite;

- b) i collaboratori e consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi altro titolo, del Consorzio;
- c) i dipendenti e collaboratori, a qualsiasi titolo, degli appaltatori di lavori, servizi e forniture in rapporto con il Consorzio.

Costoro sono tenuti a segnalare tempestivamente al **RPCT** qualsiasi notizia relativa alla commissione di reati, fatti illeciti, o comportamenti comunque contrari alle regole di condotta previste dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e dalla ulteriore normativa interna, che risultino rilevanti ai fini della normativa anticorruzione.

Il Consorzio, al fine di facilitare le segnalazioni al **RPCT** da parte dei soggetti che vengano a conoscenza di violazioni, anche potenziali oltre ad assicurare la tutela dell'anonimato nei limiti previsti dalla legge, ha già ottemperato alle modalità sottoindicate per l'effettuazione della segnalazione:

- **in via telematica, tramite mail, da inviare alla casella di posta elettronica dedicata** "responsabilepct@congesi.it;
- **in forma cartacea**, tramite lettera in doppia busta chiusa, recante la dicitura "All'attenzione del RPCT del Consorzio - Riservato - Segnalazione ai sensi dell'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001" al seguente indirizzo: via A. De Curtis, 2 – 88900 Crotona (KR).
- Mediante l'utilizzo del già detto sistema informatico "**c.d. whistleblower**".

Il RPCT conserva le segnalazioni, in via assolutamente riservata, secondo le modalità indicate dalla normativa.

Misura	Azioni	Responsabile dell'attuazione	Tempistica di attuazione	Indicatore di monitoraggio	Valori attesi
Tutela del dipendente che segnala illeciti (Whistleblowing) (Termine anglosassone significa letteralmente soffiare il fischietto-Allarme)	Procedura Whistleblowing a termini della l. n. 179/2017, le nuove regole sono contenute nel D.lgs. 24/2023. Sono coinvolti dalla nuova normativa oltre che i datori di lavoro privati con una media nell'anno di almeno 50 dipendenti anche alcuni datori del settore pubblico (amministrazioni pubbliche, autorità amministrative indipendenti, enti pubblici economici organismi di diritto pubblico, ecc.)	RPCT	In essere.	Adozione della procedura	Sensibilizzazione del personale sull'importanza dell'istituto del whistleblowing Rafforzamento dei controlli "bottom up" – (dal basso verso l'alto) Diffusione della cultura della legalità e dell'integrità

4) **Codice Etico e di comportamento / Sistema di Qualità Aziendale.**

Con l'introduzione da parte del Legislatore di norme specifiche in materia di contrasto della corruzione all'interno della P.A., è sorta la necessità che, negli Enti di diritto privato

in controllo pubblico, il Codice Etico e di comportamento, ove già adottato, sia armonizzato e integrato con le disposizioni dettate dalla normativa anticorruzione.

L'integrazione del Codice Etico e di comportamento assume rilievo, poiché il D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62, recante il "*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici a norma dell'art. 54 del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165*", le cui disposizioni trovano immediata applicazione solo nei confronti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/01, possono attribuirsi valore orientativo anche per gli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Sul punto, occorre infatti rilevare che la Delibera A.N.AC. n. 75 del 24 ottobre 2013, recante "*Linee guida in materia di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/01)*" ha precisato che le previsioni del d.P.R. 62/13, sebbene applicabili in via diretta solo alle "amministrazioni pubbliche", possano costituire un "*parametro di riferimento per l'elaborazione di codici di comportamento ed etici da parte degli ulteriori soggetti considerati dalla legge n. 190/2012 (enti pubblici economici, enti di diritto privato in controllo pubblico, enti di diritto privato regolati o finanziati, autorità indipendenti), nella misura in cui l'adozione dei codici di cui sopra costituisce uno strumento fondamentale ai fini della prevenzione della corruzione*".

Con particolare riferimento agli enti di diritto privato in controllo pubblico, il P.N.A. ha inoltre espressamente previsto la necessità di adottare un Codice di comportamento che includa la regolazione dei casi di conflitto di interesse.

L'A.N.AC., con la citata Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 e il successivo aggiornamento, ha previsto che: "*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.*

In considerazione di quanto sopra, il Consorzio dovrà provvedere ad adottare un proprio Codice Etico e di Comportamento allineato, nei limiti di concreta applicazione, a quanto previsto dal succitato D.P.R. 62/2013, mediante Delibera del CDA.

La stessa funzione del Codice Etico e di comportamento viene attribuito al **Sistema di Qualità** che il **Consorzio dovrà provvedere ad adottare.**

Misura	Azioni	Responsabile dell'attuazione	Tempistica di attuazione	Indicatore di monitoraggio	Valori attesi
Codice Etico e di comportamento	Aggiornamento periodico del Codice Etico e di comportamento	R.P.C.T.	Da attuare con delibera del C.d.A.	Adozione del Codice Etico e di comportamento	Diffusione della cultura della legalità e dell'integrità

5) **Astensione in caso di conflitto di interesse**

L'art. 1, comma 41, della L. n. 190/2012 ha introdotto l'art. 6-bis della L. n. 241 del 1990, il quale ha imposto una particolare attenzione da parte dei responsabili del procedimento sulle situazioni di conflitto di interesse.

La norma contiene due prescrizioni:

- è stabilito un obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale e i titolari degli uffici competenti ad adottare atti (**endo-procedimentali**) nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale;
- è previsto un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

Anche l'art. 6 del D.P.R. 62/2013 ha previsto l'obbligo di astensione in presenza di specifiche ipotesi di conflitto di interesse e, ancor più di recente, tale obbligo è stato recepito dal D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (cd. "Codice dei contratti pubblici").

Al fine di ottemperare a tali disposizioni normative, nell'ambito del Codice Etico e di Comportamento da adottare da parte del Consorzio sarà cura del RPCT, in fase di aggiornamento, curare un'apposita disciplina relativa all'astensione e alla segnalazione dei conflitti di interesse.

Misura	Azioni	Responsabile dell'attuazione	Tempistica di attuazione	Indicatore di monitoraggio	Valori attesi
Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse	Dichiarazione di assenza di conflitto di interessi	RPCT e degli uffici coinvolti	Regolamento da adottare.	Dichiarazione resa dall'interessato risultante degli audit campionari del rpct	Sensibilizzazione del personale sul conflitto di interessi.

6) **Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici**

Ai sensi dell'art. 53, comma 16-ter, D. Lgs. n. 165/2001 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 riferiti¹.

Inoltre, l'art. 21, del D.Lgs. 39/2013 stabilisce che «*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*». In merito, l'A.N.AC. ha altresì precisato che i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui fa riferimento l'art. 53, comma 16-ter del D.lgs. n. 165/2001, sono i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della P.A., i predetti poteri e, dunque, i soggetti che emanano provvedimenti amministrativi per conto dell'amministrazione e perfezionano negozi giuridici attraverso la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente (a titolo esemplificativo, i dirigenti e coloro che svolgono incarichi dirigenziali, ad es. ai sensi dell'art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000, nonché coloro i quali esercitano funzioni apicali o ai quali sono stati conferite specifiche deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente)².

Con la Determinazione n. 8/15 e il successivo aggiornamento, l'A.N.AC. ha poi stabilito che, al fine di assicurare il rispetto di quanto previsto all'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001, anche le società in controllo pubblico e, dunque, gli enti di diritto privato ad esse equiparabili, adottino 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/enti di diritto privato.

¹ Ai sensi dell'art. 1, comma 43°, della l. n. 190/2012 «*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*» [ossia alla data del 28 novembre 2012].

² Cfr. Orientamento ANAC n. 2 del 4 febbraio 2015.

In conseguenza di quanto sopra, Il consorzio è soggetto all'obbligo di richiedere ai soggetti titolari dei poteri in questione (poteri autoritativi o negoziali) di rendere apposita dichiarazione agli effetti dell'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. 165/2001, per ciò che concerne il cd. revolving doors per attività successiva.

Ne cura la procedura il Responsabile del Personale dipendente dell'azienda.

Misura	Azioni	Responsabile dell'attuazione	Tempistica di attuazione	Indicatore di monitoraggio	Valori attesi
Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (Pantouflage / Revolving doors)	Adeguamento atti di conferimento di incarico e contratto di lavoro	RPCT e gli uffici coinvolti	Da implementare la modulistica.	Risultanze dell'audit campionario del RPCT sull'aggiornamento degli atti standard	Rafforzamento dei controlli
	Flussi informativi verso il RPCT relativamente alle irregolarità riscontrate		Ad evento, tempestivo, ovvero in aggiornamento.	Flussi informativi verso il RPCT relativo alle irregolarità riscontrate	

Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società Civile.

Uno degli obiettivi strategici principali dell'azione di prevenzione della corruzione è costituito dal rilievo dei fatti di cattiva amministrazione e dei fenomeni corruttivi, rispetto al quale assumono particolare rilevanza le azioni di sensibilizzazione verso l'utenza e i cittadini.

Una prima azione in tal senso, in particolare, consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e alle connesse misure.

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nei rapporti con i cittadini, gli utenti e le imprese, alimentata dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, il Consorzio provvederà - con adempimenti a cura del RPCT - a evidenziare sul proprio sito web le specifiche modalità di comunicazione da parte dei portatori di interesse e dei rappresentanti delle categorie di utenti e di cittadini rispetto all'azione del medesimo.

Il Consorzio provvederà altresì alla pubblicazione sul proprio sito web del P.T.P.C.T. e dei relativi aggiornamenti.

8) Informatizzazione dei processi

Come previsto dal P.N.A., tale misura dovrebbe consentire, per tutte le attività del Consorzio, la tracciabilità dei processi con l'individuazione delle responsabilità per ciascuna fase.

9) Accesso telematico e riutilizzo di dati, documenti e procedimenti.

Tale misura consente l'apertura del Consorzio verso l'esterno e, di conseguenza, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza.

Attraverso le pubblicazioni nella sezione del sito web "Amministrazione Trasparente", in

corso di miglioramento, il Consorzio provvede a rendere facilmente accessibili e riutilizzabili le informazioni di cui al D.Lgs. n. 33/13, nonché a rendere disponibile il presente Piano, mediante regolare pubblicazione.

A norma dell'art. 1, comma 30, della l. n. 190/12, dunque, applicabile al Consorzio, gli enti di diritto privato a rilevanza pubblicistica hanno l'obbligo di rendere accessibili in ogni momento agli interessati, tramite strumenti di identificazione informatica, 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.

A tal fine il Consorzio provvede a mettere a disposizione la posta elettronica certificata (P.E.C.- amministrazione@pec.congesi.it) quale strumento per l'esercizio del diritto di accesso da parte dei soggetti interessati, dandone evidenza in apposita sezione del proprio sito web.

Inoltre, il Consorzio assicura un canale telematico riservato e differenziato per consentire a soggetti esterni di effettuare la comunicazione da e verso il RPCT.

In tal senso, è attivato uno specifico account di posta elettronica (email: responsabilepct@congesi.it – PEC: responsabilepct@pec.congesi.it), deputato all'acquisizione di eventuali comunicazioni da parte di cittadini, utenti e portatori di interessi diffusi.

10) Flussi informativi nei confronti del R.P.C.T.

Come sopra anticipato, ai fini dell'adempimento delle rispettive funzioni in materia di anticorruzione e trasparenza, il RPCT si avvale del supporto e della collaborazione di tutto il personale aziendale.

In particolare, ferma restando l'attività di monitoraggio continuo direttamente operata dal RPCT, i responsabili degli Uffici del **Consorzio** dovranno inviare, sollecitati dal RPCT, con cadenza semestrale, [all'indirizzo e-mail del RPCT un report](#) riepilogativo delle attività di monitoraggio svolte nel periodo di riferimento e riferite al singolo Ufficio di rispettiva competenza, segnalando eventuali disfunzioni ovvero irregolarità riscontrata.

Ove richiesto, ai fini della predisposizione della relazione di fine anno (entro il termine previsto) e dell'aggiornamento del presente Piano (entro il 31 gennaio di ogni anno), tali soggetti - **ove richiesto dal RPCT** - sono altresì tenuti a trasmettere, all'indirizzo e-mail del RPCT, entro il 15 novembre di ogni anno, una relazione dettagliata in merito all'attività di monitoraggio svolta nell'ultimo anno, affinché il RPCT possa fare riferimento ad ulteriori elementi e riscontri sull'intera organizzazione e sulle attività del Consorzio.

Il **RPCT** ha facoltà di richiedere, in ogni momento, chiarimenti per iscritto o verbalmente a tutti i dipendenti relativamente a comportamenti che possono integrare, anche solo potenzialmente, fattispecie corruttive o comunque non conformi a canoni di correttezza ai

sensi della normativa e prassi vigente.

Resta salva la possibilità, per **il RPCT**, di programmare sessioni di coordinamento annuali, al fine di interloquire direttamente con ciascun dipendente.

11) Adeguata gestione delle risorse umane e finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati

Il Consorzio deve garantire, mediante delibere del CDA, una idonea gestione delle proprie risorse umane e finanziarie attraverso la previsione e/o il miglioramento delle seguenti attività:

- separazione delle funzioni, dei ruoli e delle responsabilità;
- formalizzazione delle fasi dei diversi processi;
- tracciabilità degli atti adottati nell'ambito dei vari processi;
- tracciabilità dei flussi finanziari;
- trasparenza, completezza e veridicità della rendicontazione;
- puntuale definizione dei poteri e delle deleghe;
- rotazione degli incarichi, laddove possibile, in base all'organizzazione interna, e funzionale allo svolgimento dell'attività statutaria e al perseguimento dei correlati obiettivi;
- ricognizione e aggiornamento delle procedure esistenti.

12) 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.

Come più volte chiarito dall'A.N.AC, con la citata **Determinazione n. 8/15** e nel successivo aggiornamento, la rotazione non deve però tradursi nella sottrazione di competenze professionali specialistiche ad uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico.

Pertanto, la succitata Determinazione ha provveduto ad individuare una misura alternativa alla rotazione, ossia la 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.

Il Consorzio - nell'ambito del processo di aggiornamento/adequamento di deleghe, ruoli e responsabilità - provvederà ad individuare e attuare misure che, da un lato, risultino idonee a prevenire fenomeni corruttivi, dall'altro, consentano di non disperdere competenze professionali specialistiche, difficilmente duplicabili in considerazione del numero elevato di dipendenti nel settore amministrativo.

Alla luce dei principi sopra indicati, il **Consorzio dovrà adottare** misure di contrasto da

applicare alle rispettive Macro strutture sia per quella **Gestionale/Amministrativa** per quella **Tecnica**, in particolare il principio di **rotazione**.

Tenuto conto che le misure di contrasto quale quella della “**rotazione**” è maggiormente applicabile all’area **Tecnica e Progettazione** in quanto le funzioni di servizio (SII) valgono ovvero, le procedure sono identiche, per tutte le sotto aree a cui fa capo il **Coordinatore** dei suddetti presidi del Servizio Idrico integrato suddivise in n. 4 “**ZONE**” che identificano le aree di competenza dei 14 comuni consorziati.

È altamente auspicabile attuare tale procedura con la massima priorità.

13.-Monitoraggio dei rapporti tra il Consorzio e soggetti esterni

Il presente P.T.P.C.T. intende disciplinare una azione di monitoraggio dei rapporti tra il medesimo e i soggetti che con la stessa stipulano contratti 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.

Tuttavia, il Consorzio al fine di contrastare il fenomeno “**corruzione**” nonché rendere trasparente la gestione amministrativa, **elaborerà e adotterà, con massima priorità:**

- (Codice Etico e di Comportamento);
- (Regolamento previsto per l’approvvigionamento di beni e servizi);
- (Regolamento Affidamento Incarichi esterni);
- (Regolamento di Accesso agli atti);
- (Sistema di Qualità Aziendale);
- (Sistema di rotazione del personale dipendente).

Inoltre, farà ricorso e **darà attuazione:**

- al Regolamento di accesso civico in conformità alla delibera A.N.A.C. n° 1309/2016 nonché la Istituzione della “**Procedura di “Whistleblowing”**”;
- alla **promozione di corsi formativi** mirati alla sensibilizzazione del personale sui temi di anticorruzione e trasparenza amministrativa;
- Procedura mediante la stesura di un codice in materia di inconfiribilità e incompatibilità D.lgs 39/2013 s.m.i.;
- L’adozione di un Codice Etico e di Comportamento;
- Adeguata vigilanza mediante l’aggiornamento del regolamento per il reclutamento del personale in cui si prevede il rispetto dell’art. 53 c.16-ter -Dlgs n°165/2001; (*I dipendenti pubblici negli ultimi tre anni di servizio, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso soggetti privati destinatari dell’attività della pubblica amministrazione*).

Il RPCT ne cura il monitoraggio e verifica le procedure adottate affinché siano conformi alle procedure in essere, di cui sopra individuati e, ne cura l’adozione per quelli da costituire.

14) Conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la P.A. – misura da adottare.

Ai sensi dell’art. 35-bis, del D.Lgs. n. 165/2001, come introdotto dalla l. 190/2012, “**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 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.*

Le dichiarazioni rilasciate sono oggetto di controllo, a campione o, in caso di ragionevole dubbio, mirato ad opera da parte **del RPCT** e dei servizi cui competono i processi di (i) *accesso o la selezione a pubblici impieghi* (ii) *affidamento di lavori, servizi e forniture*, in quanto tali responsabili dell'attuazione della misura, come sotto indicati.

I Responsabili dell'attuazione della misura, come sotto indicati, informano tempestivamente il RPCT di ogni violazione riscontrata. In esecuzione delle proprie funzioni di monitoraggio, il RPCT verifica l'acquisizione e il controllo delle suddette dichiarazioni.

Misura	Azioni	Responsabile dell'attuazione	Tempistica di attuazione	Indicatore di monitoraggio	Valori attesi
conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la P.A.	Acquisizione delle dichiarazioni ai sensi dell'art. 35-bis, D.Lgs. 165/2001 / Assenza di conflitto di interessi o ulteriori cause di astensione	Tutti i Responsabili dei Servizi deputati alla gestione dei processi sopra individuati	Puntuale	Presenza delle dichiarazioni di ogni componente della commissione / segretario	Rafforzamento dei controlli
	Controlli sulle dichiarazioni		A campione, con cadenza almeno semestrale (entro il 30 giugno di ogni anno), ovvero mirato	Risultanze dell'audit campionario del RPCT sull'aggiornamento degli atti standard	
	Flussi informativi verso il RPCT	Soggetti sopra indicati	Ad evento, tempestivo	Flussi informativi verso il RPCT relativo alle irregolarità riscontrate	

6.5.2.- Misure specifiche

Ferma restando la valenza in termini di "misure specifiche" delle Procedure e dei Regolamenti interni sia in essere sia **da adottare**, nel corso dell'anno 2024/2025 sarà avviata una attività di ricognizione e analisi dei presidi da valorizzare in ottica della Legge n. 190/2012 e, comunque dei presidi da introdurre - ove necessari - ai fini del contrasto ai rischi corruttivi o di *maladministration*.

Sezione II - Trasparenza

7 – TRASPARENZA AMMINISTRATIVA.

7.1. Il quadro normativo di riferimento

La legge 28 novembre 2012, n. 190 (c.d. “Legge Anticorruzione”), oltre ad aver introdotto specifiche disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, ha previsto, altresì, una specifica disciplina in materia di trasparenza nella pubblica amministrazione.

La trasparenza rappresenta infatti uno strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione nonché per l’efficienza e l’efficacia dell’azione amministrativa.

In merito, l’art. 11, comma 2, lett. b) del D.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013, come novellato dall’art. 24- bis del D.l. n. 90 del 24 giugno 2014, n. 90, ha esteso la disciplina in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni anche *“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’articolo 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”*.

Con riferimento agli enti di diritto privato a rilevanza pubblicistica, peraltro, ulteriori profili interpretativi della normativa sono stati esposti nella Circolare n. 1 del 14 febbraio 2014 del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, nonché, di recente, nella Determinazione A.N.AC. n. 8/2015, recante «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».

Quest’ultima, in particolare, ha previsto che per le società in controllo pubblico *«[...] considerate le peculiarità organizzative, il tipo di attività e il regime privatistico, la disciplina della trasparenza è applicabile con i necessari adattamenti, anche per temperare l’obiettivo della più ampia pubblicazione dei dati con le eventuali esigenze relative alla natura privatistica e alle attività svolte in regime concorrenziale»*. In particolare, nell’allegato 1 alla suddetta Determinazione sono stati indicati i principali adattamenti relativi agli obblighi di trasparenza che le società controllate dalle pubbliche amministrazioni sono tenute ad osservare. Come anticipato sopra, la disciplina in materia di trasparenza è stata recentemente innovata ad opera del D.lgs. n. 97/2016 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” (cd. “Decreto Trasparenza”). Il Decreto ha ridisegnato la normativa sulla trasparenza rafforzando il suo valore nell’ordinamento giuridico nazionale ed intervenendo, per il raggiungimento di tale scopo, con abrogazioni e integrazioni sugli obblighi precedentemente individuati dal D.Lgs. n. 33/2013 e dalla correlata prassi attuativa (Delibera Civit n. 50/2013). A seguito dell’entrata in vigore del D.Lgs. 97/2016 la trasparenza è ora “intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti **dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche**”.

Relativamente all’ambito soggettivo, l’art. 2-bis, comma 2, del D.Lgs. 33/2013, introdotto dal D.Lgs. n. 97/2016, ribadisce, coerentemente a quanto già indicato dalla Determinazione A.N.AC. n. 8/2015, che le “società in controllo pubblico” - e, conseguentemente, gli altri enti di diritto privato a rilevanza pubblicistica in controllo - sono sottoposte alla «medesima disciplina» prevista per le PP.AA. propriamente intese, «in quanto compatibile».

Al fine di chiarire i termini della recente riforma, l’A.N.AC. è intervenuta a mezzo della Delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016, recante «*Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. n. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*».

In tali “Linee guida” vengono ricapitolati i principali punti di attenzione del Decreto Trasparenza, con particolare riguardo a:

- la programmazione della trasparenza;
- l’articolazione delle responsabilità all’interno dei vari enti;
- la qualità di dati pubblicati;
- l’istituto dell’accesso civico;
- i nuovi obblighi di pubblicazione e quelli non più vigenti.

Quanto agli obblighi di pubblicazione, le “Linee guida” evidenziano come le modifiche introdotte all’art. 22 del D.Lgs. n. 33/2013 ad opera del D.Lgs. n. 97/2016 abbiano interessato sia le amministrazioni che le società/enti in controllo pubblico.

Con riguardo a tali ultimi soggetti, l’A.N.AC. - osserva che “[...] *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*”.

Gli obblighi di pubblicazione facenti capo alle società/enti in controllo pubblico sono stati definitivamente chiariti con la più volte citata Determinazione n. 1134/2017.

Sono descritte le misure volte all’adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla

normativa vigente e alla corretta articolazione delle responsabilità tra le varie funzioni aziendali, conformemente a quanto indicato dall'A.N.AC.

7.1.1 - OIV – Organismo Indipendente di Valutazione

Sono tenuti all'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione gli **OIV**, o gli altri **organismi con funzioni analoghe**, istituiti presso le «pubbliche amministrazioni» (di cui all'art.2-bis, co. 1, del d.lgs. 33/2013), ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. g), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, dell'art. 44 del d.lgs. 33/2013 e, da ultimo, dell'art. 1, co. 8-bis, della l. 190/2012.

Ai fini della predisposizione dell'attestazione, da rendere secondo il modello «Documento di attestazione», gli OIV, o **gli altri organismi con funzioni analoghe**, si possono avvalere della collaborazione del **RPCT** il quale, ai sensi dell'art. 43, co. 1, del d.lgs. 33/2013, «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», segnalando anche agli OIV «i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione».

7.1.2 - Obblighi di pubblicazione oggetto di attestazione e modalità di rilevazione

Agli OIV o agli organismi o agli altri soggetti con funzioni analoghe è richiesto di attestare l'assolvimento di alcuni obblighi di pubblicazione.

Nel caso in cui l'ente sia privo di OIV, o di organismo o di altro soggetto con funzioni analoghe agli OIV, l'attestazione e la compilazione della griglia di rilevazione è effettuata dal RPCT.

Tenuto conto che nella fattispecie, le funzioni di **OIV** sono state svolte dal **legale rappresentante**, ragion per cui, in attesa di nomina effettiva, il suddetto legale rappresentante dovrà procedere alla profilazione sul sito di ANAC ed adempiere a tale compito (avvalendosi, nel caso, della collaborazione del RPCT).

Al fine di esercitare tale compito si deve richiedere, sul sito ANAC, il profilo di OIV, associando detto profilo al soggetto rappresentato "Amministrazione o Soggetto Aggiudicatore" dalla pagina di creazione profili, anche nei casi in cui l'ente ne risulti provvisoriamente sprovvisto, con identificazione, in tale evenienza, del soggetto al quale sono attribuite le funzioni di attestazione; procedere con l'attivazione del profilo secondo le modalità operative descritte nel Manuale utente per la registrazione e la profilazione degli utenti; attivare il processo di validazione online del profilo richiesto, che prevede la convalida da parte dell'ente di appartenenza; sarà cura dell'utente verificare presso l'Amministrazione l'avvenuta convalida del profilo richiesto.

7.2. Principi e linee direttrici del Consorzio.

Il Consorzio condivide e assicura la trasparenza della propria organizzazione e attività, intesa quale accessibilità totale dei dati e documenti detenuti, 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 Consorzio assicura l'adempimento degli obblighi di pubblicazione sul proprio sito istituzionale - Sezione "**Amministrazione Trasparente**" - nonché piena operatività all'istituto dell'accesso civico di cui all'art. 5 e ss., D.Lgs. n. 33/2013, e segnatamente:

- la tempestiva ed esaustiva pubblicazione di tutti i dati indicati dal legislatore sul proprio sito istituzionale;
- la piena accessibilità ai dati aziendali nei limiti di quanto previsto dalla legge;
- la promozione della trasparenza quale principale misura di contrasto ai fenomeni corruttivi;
- il costante adeguamento dei propri sistemi alle sopravvenute modifiche normative e di prassi.

7.3. La sezione del sito istituzionale del Consorzio "Amministrazione Trasparente"

La sezione "**Amministrazione Trasparente**" del sito istituzionale sarà in continuo aggiornamento, ed è attualmente oggetto di interventi di implementazione al fine di dare compiuta attuazione alle innovazioni introdotte dalla Determinazione A.N.AC. n. 1134/17- n. 1074/18.

Il Consorzio ha istituito una apposita sezione, sul proprio sito web, denominata "**Amministrazione Trasparente**", che dovrà essere articolata secondo quanto previsto dall'allegato 1 alla Determinazione n. 1134/2017.

7.4. Articolazione delle responsabilità in tema di trasparenza

I soggetti sui quali gravano gli obblighi di elaborazione e pubblicazione dei singoli dati, documenti o informazioni oggetto di pubblicazione obbligatori agli effetti della citata Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017 .

Il personale afferente ai vari Uffici/Servizi, ciascuno per la propria area di competenza, supporta i Responsabili relativamente:

- 1)** alla raccolta ed elaborazione dei dati da pubblicarsi ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013 e della ulteriore normativa e prassi vigente;
- 2)** al trasferimento dei dati;
- 3)** all'aggiornamento e monitoraggio dei dati.

7.5. Obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge

La società auspica il raggiungimento dei seguenti obiettivi ulteriori rispetto a quanto previsto dal quadro normativo di riferimento:

- un ampio ed effettivo coinvolgimento degli stakeholder (*ciascuno dei soggetti direttamente o indirettamente coinvolti in un progetto o nell'attività di un'azienda*) interni ed esterni nel processo di elaborazione in aggiornamento del PTPCT;
- la descrizione dettagliata dell'elaborazione e attuazione delle iniziative di formazione, coinvolgimento e divulgazione volte a favorire la cultura dell'integrità e la promozione della legalità;
- l'implementazione e attuazione dei sistemi di monitoraggio sull'attuazione delle iniziative;
- l'ampliamento del novero dei dati pubblicati (anche attraverso il coinvolgimento e la richiesta del parere degli *stakeholder*), finalizzato a garantire il controllo sociale dei principi d'imparzialità e di buon andamento dell'Ente, nonché dei dati che riguardano la gestione e l'uso delle risorse, i procedimenti, le attività dei singoli uffici, la *performance*, i servizi e i costi a essi imputati e quant'altro ritenuto utile allo scopo;
- una maggiore attenzione all'usabilità dei dati pubblicati;
- un'attenta gestione delle specifiche responsabilità riconosciute ai Responsabili di Servizio;
- la rilevazione, mediante appositi strumenti, del livello di soddisfazione degli utenti in merito alla sezione "**Amministrazione Trasparente**" del portale istituzionale della Società;

Alla luce di tali obiettivi, si confermano le implementazioni delle seguenti azioni:

- realizzazione e pubblicazione di indagini di **customer satisfaction** tese al coinvolgimento crescente degli stakeholder (*Ciascuno dei soggetti direttamente o indirettamente coinvolti in un progetto o nell'attività di un'azienda*) e di apposite indagini sui servizi previsti.
- definizione del Progetto Tecnico, Organizzativo e di Comunicazione degli attori coinvolti a supporto del processo di pubblicazione dei dati nella sezione Trasparenza del portale al fine di garantire efficacia, efficienza e qualità delle informazioni pubblicate;
- iniziative di formazione e informazione destinate al personale dell'Ente inerenti al Programma Triennale per le Prevenzione della Corruzione nonché al tema della Trasparenza;
- conclusione del lavoro sul Bilancio di Ente e coinvolgimento degli Stakeholder volto a comprenderne le effettive esigenze, le potenziali criticità percepite e i bisogni informativi su questo particolare argomento;
- dati sul sistema della "responsabilità disciplinare": l'Ente s'impegna a pubblicare, sotto forma di statistiche e in forma aggregata, i dati sul sistema della responsabilità disciplinare (es. dati sul numero di procedimenti disciplinari avviati e conclusi, sulle

impugnazioni, sul rapporto con i procedimenti penali, nonché gli orientamenti “giurisprudenziali” degli organi disciplinari).

7.6. Accesso civico

In attuazione di quanto previsto dal D.Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016, nonché dalle correlate prassi intervenute in materia (in particolare, per gli enti in controllo pubblico, la Determinazione A.N.AC. n. 1134/2017, nonché, nei limiti di applicabilità, la Delibera A.N.AC. n. 50/2013), con il presente **PTPCT** il Consorzio ha provveduto a indicare un apposito modulo pubblicato sul sito del consorzio al fine di garantire la ricezione e gestione delle istanze di accesso civico di cui all’art. 5 del su richiamato Decreto Trasparenza.

Il Consorzio, ulteriormente, **dovrà predisporre** un “**Regolamento in materia di accesso civico**”, da pubblicare sul proprio sito istituzionale.

La finalità del Regolamento è quella di fornire indicazioni operative ai soggetti coinvolti nel procedimento di ricezione e gestione delle istanze di accesso civico, indicando:

- 1) i soggetti cui è consentito presentare l’istanza;
- 2) l’oggetto, i contenuti e le modalità di presentazione dell’istanza, anche in relazione al dato/informazione/documento richiesto;
- 3) gli organi deputati a ricevere l’istanza;
- 4) le modalità di gestione dell’istanza e alla trasmissione dell’istanza medesima ai soggetti che sono in possesso del dato/informazione/documento richiesto;
- 5) le responsabilità dei soggetti, a vario titolo, coinvolti nel procedimento di gestione dell’istanza.

Le istanze di accesso civico, semplice o generalizzato, possono essere trasmesse, indifferentemente tramite mail o posta tradizionale:

- se riguardanti documenti, dati e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, al RPCT;
- se riguardanti documenti o dati non oggetto di pubblicazione obbligatoria, al competente Servizio del Consorzio **Protocollo Aziendale** tramite PEC “**amministrazione@pec.congesi.it**”
- Eventualmente attraverso una apposita sezione indicata nel Sito web.

Ai sensi dell’art. 2, comma 9-bis, della L. 7 agosto 1990, n. 241, il titolare del potere sostitutivo è il Presidente pro tempore del Consiglio di Amministrazione.

Ai fini della formulazione della istanza di accesso civico o della istanza di riesame del RPCT è possibile utilizzare i format reperibili sul sito, Sezione “**Amministrazione Trasparente**”, “**Accesso Civico**”.

7.7. Formazione, Informazione e giornata di studio/confronto.

Il Consorzio, per il tramite del **RPCT**, assicura adeguati percorsi formativi in materia di trasparenza amministrativa nonché la trasmissione di note informative in tema di obblighi di

pubblicazione e/o all'accesso civico, semplice e generalizzato; promuove e programma, con cadenza annuale, una giornata di studio e di confronto in materia di Trasparenza amministrativa, in collaborazione con i responsabili di settore dei servizi, nell'ambito della quale rappresentare il livello di implementazione dei sistemi di controllo interno dell'Ente e le misure concretamente da adottare e/o da correggere.

8 – SISTEMA DISCIPLINARE – misure di contrasto alla corruzione.

La violazione, da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste dal presente Piano, dei regolamenti nonché il mancato rispetto del codice etico e di comportamento e la mancata osservanza delle misure previste dal Sistema di Qualità (**entrambi da adottare e implementare**), costituisce illecito disciplinare, ai sensi dell'art. 1, comma 14, della l. n. 190/2012.

Il personale è passibile inoltre di procedimento disciplinare riguardo al C.C.N.L. di riferimento.

9 – Disposizioni di correlazione tra PTPCT ed il PIAO ai sensi del DL. 80/2021.

Si ricorda che il PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione) è il nuovo strumento individuato per garantire la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e semplificare i processi della P.A. Ai sensi dell'art. 6 del DL 80/2021, recante misure urgenti anche per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), il PIAO deve essere adottato dalle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del DLgs. 165/2001, ad eccezione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, nel caso in cui abbiano più di 50 dipendenti.

Sono quindi tenuti all'adozione del PIAO le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, 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 P.A. (ARAN) e le Agenzie di cui al DLgs. 300/1999, nonché il CONI, fino alla revisione organica della disciplina di settore.

Tuttavia, con comunicato del Presidente del 2 maggio 2022, l'ANAC ha disposto – per tutti gli enti tenuti alla adozione del PIAO – la proroga al 30 giugno anche del termine previsto per l'approvazione del Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022/2024, laddove alla data del comunicato non lo avessero già adottato (il termine per il 2022 era già stato prorogato al 30 aprile). In tal caso, ai predetti enti è stata data la possibilità di deliberare la proroga della durata del PTPCT 2021/2023 qualora ritengano le previsioni ivi contenute ancora attuali ed efficaci, anche tenuto conto dell'eventuale impegno in progetti

legati all'attuazione del PNRR.

Nel diffondere alcuni orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza, il 02 febbraio 2022 l'ANAC ⁽³⁾ ha precisato che è "invece confermata" ai sensi della L. 190/2012, l'adozione dei PTPCT o in alcuni casi di misure per la prevenzione della corruzione anche integrative del MOG 231 per i seguenti soggetti:

enti pubblici economici; ordini professionali e società in controllo pubblico, escluse le società quotate; associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, in possesso dei requisiti di legge; autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione; scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative.

Quanto ai contenuti obbligatori, invertendo la tendenza alla frammentazione degli strumenti fino ad oggi previsti, il PIAO dovrebbe costituire un documento unico di programmazione e governance per le P.A.

In particolare, nel PIAO dovranno essere contenuti strumenti e azioni in materia di piano delle performance, gestione del capitale umano e formazione, reclutamento di nuove risorse e valorizzazione delle risorse interne, trasparenza e contrasto alla corruzione, procedure da semplificare e reingegnerizzare, accesso alle amministrazioni da parte di cittadini ultrasessantacinquenni e di cittadini con disabilità, rispetto della parità di genere.

A regime, entro il 31 gennaio di ogni anno, le P.A. dovranno pubblicare il PIAO sul proprio sito internet istituzionale e inviarlo al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per la pubblicazione sul relativo portale.

Si deve evidenziare che se da un lato per gli Enti pubblici il PIAO sostituisce o meglio include il PTPC dall'altro resta l'obbligo per gli Enti non configurati "Enti Pubblici" l'adozione del PIAO seppure obbligati a redigere il PTPCT.

Tenuto conto di quanto affermato da ANAC nel "Comunicato del 10.01.2024" si conferma la scadenza del **31 gennaio 2024** per l'adozione del **PIAO** per i soggetti non configurati come "Enti Locali, mentre per i soli "Enti Locali" il termine slitta al **15.04.2024**.

In ogni caso l'art. 3 co.1 lettera "c" DM. 132/22 prevede espressamente che la sottosezione del **PIAO 2.3 Rischi corruttivi e trasparenza** deve essere redatta dal **RPCT**.

³ Approvato dal Consiglio dell'Autorità "ANAC" in data 2 febbraio 2022, pag. 3/69 –

L'art. 6, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 dispone che il PIAO sia adottato da parte delle amministrazioni elencate all'art. 1, co. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative.

Di conseguenza è invece ad oggi confermata ai sensi della legge 190/2012, l'adozione dei PTPCT o in alcuni casi di misure per la prevenzione della corruzione anche integrative del MOG 231, per:

gli enti pubblici economici

ordini professionali

le società in controllo pubblico, escluse le società quotate;

le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, in possesso dei requisiti di legge;

le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione;

le scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative.

10 – Disposizioni Finali

10.1. Monitoraggio e aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Come previsto, gli enti in controllo pubblico sono tenuti a individuare le modalità, le tecniche e la frequenza del monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, 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 RPCT.

I medesimi Enti sono, altresì, tenuti al monitoraggio periodico e alla vigilanza sul corretto adempimento agli obblighi di pubblicazione prescritti dal D.Lgs. n. 33/13.

Il RPCT provvede al monitoraggio periodico (secondo i tempi stabiliti dallo stesso) sullo stato di attuazione delle misure programmate nel presente Piano e alla verifica, puntuale, delle pubblicazioni sulla Sezione “**Amministrazione Trasparente**”, secondo le tempistiche ritenute idonee.

10.2. Metodologia

Il RPCT procederà alla verifica dell'adempimento del presente Piano secondo le seguenti azioni complementari:

- 1) raccolta d'informazioni;
- 2) verifiche e controlli presso le strutture organizzative;
- 3) funzione di audit.

In particolare:

1) Raccolta di informazioni: il RPCT raccoglierà informazioni da parte dei Responsabili di Servizio presso le unità organizzative secondo modalità:

- sincrona: con cadenza almeno semestrale sarà chiesto al Responsabile di Servizio un report sul rispetto dei tempi e della correttezza dei procedimenti amministrativi di competenza;
- asincrona: al verificarsi di ogni fenomeno di cui il Responsabile di Servizio ritenga opportuno informare il Responsabile del Piano.

Il RPCT può tenere conto di segnalazioni non anonime provenienti da eventuali portatori d'interesse, sufficientemente circostanziate, che evidenzino situazioni di anomalia e configurino la possibilità di un rischio probabile di corruzione. Tali segnalazioni potranno essere effettuate anche tramite posta elettronica istituzionale dell'Ente.

Verifiche e controlli presso le strutture organizzative:

Il RPCT procederà, con l'ausilio di soggetti interni competenti per settore, ad espletare verifiche presso gli Uffici dell'Ente al fine di monitorare la legittimità dell'operato dell'Ufficio

sottoposto a verifica relativamente ad un campione rappresentativo di procedimenti amministrativi e processi (intesi come catene di procedimenti che coinvolgono una o più unità organizzative), in corso o conclusi.

2) Audit: l'Ente, anche per il tramite del RPCT, dovrà avviare un *piano di internal audit* che, nell'ambito delle attività previste per tale funzione (tra cui la definizione delle linee d'indirizzo del sistema di Controllo Interno all'Ente), integrerà azioni sinergiche anche a valere sul monitoraggio e controllo in tema di prevenzione della corruzione.

10.3. Aggiornamento del PTPCT

Il Consorzio provvederà all'aggiornamento del presente PTPCT nei seguenti casi:

- approvazione annuale entro il 31 gennaio di ogni anno, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 8, della l. n. 190/12;
- sopravvenute disposizioni normative che impongono ulteriori adempimenti;
- nuovi indirizzi o direttive dell'A.N.A.C.;
- disposizioni normative e modifiche statutarie e/o organizzative sopravvenute che incidono sulle finalità e sulle attività della Società;
- nuovi rischi non considerati in fase di predisposizione del presente Piano;
- adozione di nuovi regolamenti;
- Aggiornamenti eventuali dei regolamenti in essere.

L'elaborazione della proposta di aggiornamento del PTPCT e il coordinamento delle relative attività di audit e monitoraggio spettano al RPCT, il quale dovrà, comunque, tenere costantemente aggiornato il Consiglio di Amministrazione.

Ogni aggiornamento del Piano sarà oggetto di approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione.

10.4. Approvazione del Piano

Il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza è stato elaborato dal RPCT e sottoposto all'approvazione del Consiglio di Amministrazione.

Il **Piano** è diffuso verso tutto il personale e pubblicato sulla Sezione "**Amministrazione trasparente**" del sito istituzionale del Consorzio, ai sensi dell'art. 10, comma 8, del D.Lgs. n. 33/2013. - (www.congesi.it).

*Il RPCT
Francesco Bruno*

Allegati

Normativa applicata :

Allegato 1 | Legge 190/2012 (*Disposizioni per la trasparenza e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*)

Allegato 2 | D.Lgs. n° 175/2016 (Testo unico in materia di società partecipazione pubblica)

Allegato 3 | Deliberazione 1134 dell' 08/11/2017 A.N.A.C.

Allegato 4 | Deliberazione 1074 del 21/11/2018 A.N.A.C.

Comunicati A.N.A.C.

Allegato 5 | Comunicato del Presidente A.N.A.C. del 18/02/2015 – Raffaele Cantone

Allegato 6 | Comunicato A.N.A.C. – Codice dei comportamenti dipendenti Pubblici - 07/10/2019

Allegato 7 | Comunicato A.N.A.C. – La corruzione in Italia 2016-2019. Numeri, luoghi e contropartite del malaffare - 17/10/2019

Allegato 8 | Comunicato A.N.A.C. - Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza febbraio 2022

Allegato 9 | Comunicato A.N.A.C. – PNA 2022 Delibera n.7 del 17.01.2023

Allegato 10 | Sezione 2.3 del PIAO – Rischi Corruttivi e Trasparenza.

Stampa Provvedimento

L. 6.11.2012 n. 190 (G.U. 13.11.2012 n. 265)

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

Il presente provvedimento è in vigore dal 28.11.2012

Preambolo

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

art. 2 - Clausola di invarianza

Preambolo

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Promulga

la seguente legge:

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

- 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; (1)**
 - 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; (2)

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 [...] (3)

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 e' 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 e' 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. (4)

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. (5)

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) [...] (6)

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. (7)

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. (8)

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'Autorita' nazionale anticorruzione. Negli enti locali il piano e' approvato dalla giunta. L'attivita' di elaborazione del piano non puo' 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 attivita' a rischio di corruzione devono essere svolte, ove possibile, dal personale di cui al comma 11. (9)

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 puo' chiedere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e puo' effettuare audizioni di dipendenti. L'Organismo medesimo riferisce all'Autorita' nazionale anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza. (10)

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

- a) individuare le attivita', tra le quali quelle di cui al comma 16, **anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione**, (11) nell'ambito delle quali e' piu' elevato il rischio di corruzione, **e le relative misure di contrasto**, (12) 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 attivita' 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 attivita' 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 modalita' di monitoraggio del** (13) rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) **definire le modalita' di monitoraggio dei** (14) 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'. (15)

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. [...] (16)

20. [...] (17)

21. [...] (18)

22. [...] (19)

23. [...] (20)

24. [...] (21)

25. [...] (22)

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 procedurali 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. [...] (23)

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. (24) Entro il 31 gennaio di ogni anno (25), 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 modalita' di trasmissione. Entro il 30 aprile di ciascun anno (26), l'Autorita' 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. (27)

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. (28)

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 e' 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, nonche' alle societa' partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attivita' di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea.

35. Il Governo e' 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 pubblicita', 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 pubblicita', nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) ricognizione e coordinamento delle disposizioni che prevedono obblighi di pubblicita' a carico delle amministrazioni pubbliche;
- b) previsione di forme di pubblicita' sia in ordine all'uso delle risorse pubbliche sia in ordine allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative;
- c) precisazione degli obblighi di pubblicita' 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 titolarita' di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado di parentela, nonche' tutti i compensi cui da' diritto l'assunzione della carica;
- d) ampliamento delle ipotesi di pubblicita', 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 responsabilita' degli uffici di diretta collaborazione;

e) definizione di categorie di informazioni che le amministrazioni devono pubblicare e delle modalita' 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 piu' ampio riutilizzo anche a fini statistici e la redistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuso o di diffusione diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrita';

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 responsabilita' e delle sanzioni per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione. (29)

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. (29)

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 e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Se ravvisano la manifesta irricevibilita', inammissibilita', improcedibilita' o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione puo' 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 e' 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 e' 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 e' 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 e' 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 e' 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 e' 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 e' accompagnato» sono sostituite dalle seguenti: «La comunicazione e' 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: «nonche' 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 ommesso 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 e' 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 e' 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, e' 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, e' 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, e' fonte di

responsabilita' disciplinare. La violazione dei doveri e' altresì rilevante ai fini della responsabilita' civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilita' 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 e' 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'integrita' 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 attivita' 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, e' 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, nonche' 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, nonche' per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

2. La disposizione prevista al comma 1 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, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Gli accordi di cui al presente articolo devono essere motivati ai sensi dell'articolo 3».

48. Il Governo e' 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'articolo 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 e' istituito presso ogni prefettura. L'iscrizione nell'elenco e' disposta dalla prefettura della provincia in cui il soggetto richiedente ha la propria sede. Si applica l'articolo 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. (30)

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 attivita' diverse da quelle per le quali essa e' stata disposta. (31)

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

- a) trasporto di materiali a discarica per conto di terzi;
- b) trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi;
- 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.

54. L'indicazione delle attivita' di cui al comma 53 puo' 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 puo' 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 societa' 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 modalita' per l'istituzione e l'aggiornamento, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dell'elenco di cui al comma 52, nonche' per l'attivita' 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. [...] (32)

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 1, 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.

62. All'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il comma 1-quinquies sono inseriti i seguenti:

«1-sexies. Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.

1-septies. Nei giudizi di responsabilità aventi ad oggetto atti o fatti di cui al comma 1-sexies, il sequestro conservativo di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, è concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale».

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, e' 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 puo' 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, nonche' quelli di componente degli organismi indipendenti di valutazione, (33) 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. E' escluso il ricorso all'istituto dell'aspettativa (34). 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.

67. Il Governo e' 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 specificita' dei regimi e delle funzioni connessi alla giurisdizione ordinaria, amministrativa, contabile e militare, nonche' all'Avvocatura dello Stato;
- b) durata dell'incarico;
- c) continuativita' e onerosita' 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 puo' 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. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 32-quater, dopo le parole: «319-bis,» sono inserite le seguenti: «319-quater,»;

b) all'articolo 32-quinquies, dopo le parole: «319-ter» sono inserite le seguenti: «, 319-quater, primo comma,»;

c) al primo comma dell'articolo 314, la parola: «tre» è sostituita dalla seguente: «quattro»;

d) l'articolo 317 è sostituito dal seguente:

«Art. 317. - (Concussione). - Il pubblico ufficiale che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità e' punito con la reclusione da sei a dodici anni»;

e) all'articolo 317-bis, le parole: «314 e 317» sono sostituite dalle seguenti: «314, 317, 319 e 319-ter»;

f) l'articolo 318 è sostituito dal seguente:

«Art. 318. - (Corruzione per l'esercizio della funzione). - Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per se' o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa e' punito con la reclusione da uno a cinque anni»;

g) all'articolo 319, le parole: «da due a cinque» sono sostituite dalle seguenti: «da quattro a otto»;

h) all'articolo 319-ter sono apportate le seguenti modificazioni:

1) nel primo comma, le parole: «da tre a otto» sono sostituite dalle seguenti: «da quattro a dieci»;

2) nel secondo comma, la parola: «quattro» è sostituita dalla seguente:

«cinque»;

i) dopo l'articolo 319-ter e' inserito il seguente:

«Art. 319-quater. - (Induzione indebita a dare o promettere utilita'). - Salvo che il fatto costituisca piu' grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualita' o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilita' e' punito con la reclusione da tre a otto anni.

Nei casi previsti dal primo comma, chi da' o promette denaro o altra utilita' e' punito con la reclusione fino a tre anni»;

l) all'articolo 320, il primo comma e' sostituito dal seguente:

«Le disposizioni degli articoli 318 e 319 si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio»;

m) all'articolo 322 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) nel primo comma, le parole: «che riveste la qualita' di pubblico impiegato, per indurlo a compiere un atto del suo ufficio» sono sostituite dalle seguenti: «, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri»;

2) il terzo comma e' sostituito dal seguente:

«La pena di cui al primo comma si applica al pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio che sollecita una promessa o dazione di denaro o altra utilita' per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri»;

n) all'articolo 322-bis sono apportate le seguenti modificazioni:

1) nel secondo comma, dopo le parole: «Le disposizioni degli articoli» sono inserite le seguenti: «319-quater, secondo comma,»;

2) nella rubrica, dopo la parola: «concussione,» sono inserite le seguenti: «induzione indebita a dare o promettere utilita',»;

o) all'articolo 322-ter, primo comma, dopo le parole: «a tale prezzo» sono aggiunte le seguenti: «o profitto»;

p) all'articolo 323, primo comma, le parole: «da sei mesi a tre anni» sono sostituite dalle seguenti: «da uno a quattro anni»;

q) all'articolo 323-bis, dopo la parola: «319,» sono inserite le seguenti: «319-quater,»;

r) dopo l'articolo 346 e' inserito il seguente:

«Art. 346-bis. - (Traffico di influenze illecite). - Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a se' o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, e' punito con la reclusione da uno a tre anni. La stessa pena si applica a chi indebitamente da' o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale.

La pena e' aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a se' o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio.

Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attivita' giudiziarie.

Se i fatti sono di particolare tenuita', la pena e' diminuita».

76. L'articolo 2635 del codice civile e' sostituito dal seguente:

«Art. 2635. - (Corruzione tra privati). - Salvo che il fatto costituisca piu' grave reato, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, che, a seguito della dazione o della promessa di denaro o altra utilita', per se' o per altri, compiono od omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedelta', cagionando nocumento alla societa', sono puniti con la reclusione da uno a tre anni.

Si applica la pena della reclusione fino a un anno e sei mesi se il fatto e' commesso da chi e' sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti indicati al primo comma.

Chi da' o promette denaro o altra utilita' alle persone indicate nel primo e nel secondo comma e' punito con le pene ivi previste.

Le pene stabilite nei commi precedenti sono raddoppiate se si tratta di societa' con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'articolo 116 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni.

Si procede a querela della persona offesa, salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi».

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 utilita'»;

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) e' 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. All'articolo 308 del codice di procedura penale, dopo il comma 2 e' inserito il seguente:

«2-bis. Nel caso si proceda per uno dei delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, e 320 del codice penale, le misure interdittive perdono efficacia decorsi sei mesi dall'inizio della loro esecuzione. In ogni caso, qualora esse siano state disposte per esigenze probatorie, il giudice puo' disporre la rinnovazione anche oltre sei mesi dall'inizio dell'esecuzione, fermo restando che comunque la loro efficacia viene meno se dall'inizio della loro esecuzione e' decorso un periodo di tempo pari al triplo dei termini previsti dall'articolo 303».

79. All'articolo 133, comma 1-bis, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, dopo le parole: «319-ter» sono inserite le seguenti: «, 319-quater».

80. All'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: «319-ter,» sono inserite le seguenti: «319-

quater,»;

b) al comma 2-bis, dopo le parole: «319-ter,» sono inserite le seguenti: «319-quater,».

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. All'articolo 3, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, dopo le parole: «319-ter» sono inserite le seguenti: «, 319-quater».

Note:

(1) Lettera sostituita dall'art. 41, comma 1, lett. a), DLgs. 25.5.2016 n. 97, pubblicato in G.U. 8.6.2016 n. 132.

Testo precedente: "b) approva il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, di cui al comma 4, lettera c);".

(2) Lettera sostituita dall'art. 54-bis, comma 1, lett. a), DL 21.6.2013 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla L. 9.8.2013 n. 98.

Testo precedente: "d) esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, 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;"

(3) Lettera abrogata dall'art. 217, comma 1, lett. ii), DLgs. 18.4.2016 n. 50, pubblicato in G.U. 19.4.2016 n. 91, S.O. n. 10, come da ultimo modificato dal DLgs. 19.4.2017 n. 56.

Testo precedente: "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;"

In precedenza, la lettera era stata inserita dall'art. 8, comma 1, L. 27.5.2015 n. 69, pubblicata in G.U. 30.5.2015 n. 124.

(4) Comma inserito dall'art. 41, comma 1, lett. b), DLgs. 25.5.2016 n. 97, pubblicato in G.U. 8.6.2016 n. 132.

(5) Comma sostituito dall'art. 41, comma 1, lett. c), DLgs. 25.5.2016 n. 97,

pubblicato in G.U. 8.6.2016 n. 132.

Testo precedente: "Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 2, lettera f), la Commissione 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 del presente articolo e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati. La Commissione e le amministrazioni interessate danno notizia, nei rispettivi siti web istituzionali, dei provvedimenti adottati ai sensi del presente comma e danno tempestiva comunicazione dell'avvenuta pubblicazione sui detti siti alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica."

In precedenza, le parole "e danno tempestiva comunicazione dell'avvenuta pubblicazione sui detti siti alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica" erano state inserite dall'art. 54-bis, comma 1, lett. b), DL 21.6.2013 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla L. 9.8.2013 n. 98.

(6) Lettera soppressa dall'art. 41, comma 1, lett. d), DLgs. 25.5.2016 n. 97, pubblicato in G.U. 8.6.2016 n. 132.

Testo precedente: "c) predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);";

(7) Comma sostituito dall'art. 41, comma 1, lett. e), DLgs. 25.5.2016 n. 97, pubblicato in G.U. 8.6.2016 n. 132.

Testo precedente: "Ai fini della predisposizione del piano di 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."

(8) Comma sostituito dall'art. 41, comma 1, lett. f), DLgs. 25.5.2016 n. 97, pubblicato in G.U. 8.6.2016 n. 132.

Testo precedente: "A tal fine, l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione."

(9) Comma sostituito dall'art. 41, comma 1, lett. g), DLgs. 25.5.2016 n. 97, pubblicato in G.U. 8.6.2016 n. 132.

Testo precedente: "L'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione. Il responsabile, 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. La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità"

dirigenziale."

Si veda l'art. 34-bis, comma 4, DL 18.10.2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17.12.2012 n. 221.

(10) Comma inserito dall'art. 41, comma 1, lett. h), DLgs. 25.5.2016 n. 97, pubblicato in G.U. 8.6.2016 n. 132.

(11) Le parole "anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione," sono state inserite dall'art. 41, comma 1, lett. i), DLgs. 25.5.2016 n. 97, pubblicato in G.U. 8.6.2016 n. 132.

(12) Le parole "e le relative misure di contrasto," sono state inserite dall'art. 41, comma 1, lett. i), DLgs. 25.5.2016 n. 97, pubblicato in G.U. 8.6.2016 n. 132.

(13) Le parole "definire le modalita' di monitoraggio del" sono state sostituite alle precedenti "monitorare il" dall'art. 41, comma 1, lett. j), DLgs. 25.5.2016 n. 97, pubblicato in G.U. 8.6.2016 n. 132.

(14) Le parole "definire le modalita' di monitoraggio dei" sono state sostituite alle precedenti "monitorare i" dall'art. 41, comma 1, lett. k), DLgs. 25.5.2016 n. 97, pubblicato in G.U. 8.6.2016 n. 132.

(15) Comma sostituito dall'art. 41, comma 1, lett. l), DLgs. 25.5.2016 n. 97, pubblicato in G.U. 8.6.2016 n. 132.

Testo precedente: "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, nonche', per omesso controllo, sul piano disciplinare. 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 pubblica nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attivita' svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno, quest'ultimo riferisce sull'attivita'".

(16) Comma abrogato dall'art. 217, comma 1, lett. ii), DLgs. 18.4.2016 n. 50, pubblicato in G.U. 19.4.2016 n. 91, S.O. n. 10.

Testo precedente: "Il comma 1 dell'articolo 241 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, e' 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 e' indetta la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito, o il ricorso all'arbitrato, senza preventiva autorizzazione, sono nulli»."

(17) Comma abrogato dall'art. 217, comma 1, lett. ii), DLgs. 18.4.2016 n. 50, pubblicato in G.U. 19.4.2016 n. 91, S.O. n. 10.

Testo precedente: "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 societa' a partecipazione pubblica ovvero una societa' controllata o collegata a una societa' 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."

(18) Comma abrogato dall'art. 217, comma 1, lett. ii), DLgs. 18.4.2016 n. 50, pubblicato in G.U. 19.4.2016 n. 91, S.O. n. 10.

Testo precedente: "La nomina degli arbitri per la risoluzione delle controversie nelle quali e' parte una pubblica amministrazione avviene nel rispetto dei principi di pubblicita' e di rotazione e secondo le modalita' 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."

(19) Comma abrogato dall'art. 217, comma 1, lett. ii), DLgs. 18.4.2016 n. 50, pubblicato in G.U. 19.4.2016 n. 91, S.O. n. 10.

Testo precedente: "Qualora la controversia si svolga tra due pubbliche amministrazioni, gli arbitri di parte sono individuati esclusivamente tra dirigenti pubblici."

(20) Comma abrogato dall'art. 217, comma 1, lett. ii), DLgs. 18.4.2016 n. 50, pubblicato in G.U. 19.4.2016 n. 91, S.O. n. 10.

Testo precedente: "Qualora la controversia abbia luogo tra una pubblica amministrazione e un privato, l'arbitro individuato dalla pubblica amministrazione e' scelto preferibilmente tra i dirigenti pubblici. Qualora non risulti possibile alla pubblica amministrazione nominare un arbitro scelto tra i dirigenti pubblici, la nomina e' disposta, con provvedimento motivato, nel rispetto delle disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163."

(21) Comma abrogato dall'art. 217, comma 1, lett. ii), DLgs. 18.4.2016 n. 50, pubblicato in G.U. 19.4.2016 n. 91, S.O. n. 10.

Testo precedente: "La pubblica amministrazione stabilisce, a pena di nullita' della nomina, l'importo massimo spettante al dirigente pubblico per l'attivita' arbitrale. L'eventuale differenza tra l'importo spettante agli arbitri nominati e l'importo massimo stabilito per il dirigente e' acquisita al bilancio della pubblica amministrazione che ha indetto la gara."

(22) Comma abrogato dall'art. 217, comma 1, lett. ii), DLgs. 18.4.2016 n. 50, pubblicato in G.U. 19.4.2016 n. 91, S.O. n. 10.

Testo precedente: "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."

(23) Comma abrogato dall'art. 2, comma 1, DLgs. 22.1.2016 n. 10, pubblicata in G.U. 28.1.2016 n. 22.

Testo precedente: "Con uno o piu' 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 modalita' di pubblicazione, nonche' le indicazioni generali per l'applicazione dei commi 29 e 30. Restano ferme le disposizioni in materia di pubblicita' previste dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163."

(24) Periodo inserito dall'art. 8, comma 2, L. 27.5.2015 n. 69, pubblicata in G.U. 30.5.2015 n. 124.

(25) Termine prorogato al 31.3.2013 dall'art. 1, comma 418, L. 24.12.2012 n. 228, pubblicata in G.U. 29.12.2012 n. 302, S.O. n. 212, in vigore dall'1.1.2013.

(26) Termine prorogato al 30.6.2013 dall'art. 1, comma 418, L. 24.12.2012 n. 228, pubblicata in G.U. 29.12.2012 n. 302, S.O. n. 212, in vigore dall'1.1.2013.

(27) Si veda la Delibera 22.5.2013 n. 26, pubblicata in G.U. 10.6.2013 n. 134.

(28) Comma inserito dall'art. 8, comma 3, L. 27.5.2015 n. 69, pubblicata in G.U. 30.5.2015 n. 124.

(29) In attuazione della delega prevista dal presente comma si veda il DLgs. 14.3.2013 n. 33, pubblicato in G.U. 5.4.2013 n. 80.

(30) Comma sostituito dall'art. 29, comma 1, DL 24.6.2014 n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11.8.2014 n. 114.

Testo precedente: "Per l'efficacia dei controlli antimafia nelle attivita' imprenditoriali di cui al comma 53, presso ogni prefettura e' istituito l'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. L'iscrizione negli elenchi della prefettura della provincia in cui l'impresa ha sede soddisfa i requisiti per l'informazione antimafia per l'esercizio della relativa attivita'. La prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei suddetti rischi e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco."

(31) Comma inserito dall'art. 29, comma 1, DL 24.6.2014 n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11.8.2014 n. 114.

(32) Comma abrogato dall'art. 217, comma 1, lett. ii), DLgs. 18.4.2016 n. 50, pubblicato in G.U. 19.4.2016 n. 91, S.O. n. 10.

Testo precedente: "All'articolo 135, comma , 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, nonche'»."

(33) Le parole "compresi quelli, comunque denominati, negli uffici di diretta collaborazione, ivi inclusi quelli di consulente giuridico, nonche' quelli di componente degli organismi indipendenti di valutazione," sono state sostituite alle precedenti "compresi quelli di titolarita' dell'ufficio di gabinetto" dall'art. 8, comma 1, lett. a), DL 24.6.2014 n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11.8.2014 n. 114.

(34) Periodo inserito dall'art. 8, comma 1, lett. b), DL 24.6.2014 n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11.8.2014 n. 114.

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 attivita' previste dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie

disponibili a legislazione vigente.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Stampa Provvedimento

DLgs. 19.8.2016 n. 175 (G.U. 8.9.2016 n. 210)
Testo unico in materia di societa' a partecipazione pubblica

Il presente provvedimento è in vigore dal 23.9.2016

Preambolo

art. 1 - Oggetto

art. 2 - Definizioni

art. 3 - Tipi di societa' in cui e' ammessa la partecipazione pubblica

art. 4 - Finalita' perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche

art. 5 - Oneri di motivazione analitica

art. 6 - Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle societa' a controllo pubblico

art. 7 - Costituzione di societa' a partecipazione pubblica

art. 8 - Acquisto di partecipazioni in societa' gia' costituite

art. 9 - Gestione delle partecipazioni pubbliche

art. 10 - Alienazione di partecipazioni sociali

art. 11 - Organi amministrativi e di controllo delle societa' a controllo pubblico

art. 12 - Responsabilita' degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle societa' partecipate

art. 13 - Controllo giudiziario sull'amministrazione di societa' a controllo pubblico

art. 14 - Crisi d'impresa di societa' a partecipazione pubblica

art. 15 - Monitoraggio, indirizzo e coordinamento sulle societa' a partecipazione pubblica

art. 16 - Societa' in house

art. 17 - Societa' a partecipazione mista pubblico-privata

art. 18 - Quotazione di societa' a controllo pubblico in mercati regolamentati

art. 19 - Gestione del personale

art. 20 - Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche

art. 21 - Norme finanziarie sulle societa' partecipate dalle amministrazioni locali

art. 22 - Trasparenza

art. 23 - Clausola di salvaguardia

art. 24 - Revisione straordinaria delle partecipazioni

art. 25 - Disposizioni transitorie in materia di personale

art. 26 - Altre disposizioni transitorie

art. 27 - Coordinamento con la legislazione vigente

art. 28 - Abrogazioni

Allegato A

Preambolo IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;
Visto l'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche;
Vista la legge 7 agosto 1990, n. 241;
Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;
Visto il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni»;
Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante «Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture»;
Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 20 gennaio 2016;
Acquisito il parere della Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, espresso nella riunione del 14 aprile 2016;
Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 16 marzo 2016;
Acquisito il parere della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari;
Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 14 luglio 2016;
Acquisiti i pareri definitivi delle competenti Commissioni parlamentari ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della citata legge n. 124 del 2015;
Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 10 agosto 2016;
Acquisita l'intesa in sede di Conferenza Unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, raggiunta nella seduta del 16 marzo 2017;⁽¹⁾
Sulla proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

Emana

il seguente decreto legislativo:

Note:

(1) Capoverso inserito dall'art. 2, comma 1, DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Art. 1 - Oggetto

1. Le disposizioni del presente decreto hanno 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.
2. Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.
3. Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato.
4. Restano ferme:
 - a) le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse;
 - b) le disposizioni di legge riguardanti la partecipazione di amministrazioni pubbliche a enti associativi diversi dalle società e a fondazioni.
5. Le disposizioni del presente decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), nonché alle società da esse **controllate**(1).

Note:

(1) La parola "controllate" è stata sostituita alla precedente "partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche" dall'art. 1, comma 721, L. 30.12.2018 n. 145, pubblicata in G.U. 31.12.2018 n. 302, S.O. n. 62.

In precedenza, le parole ", nonché alle società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche" erano state inserite dall'art. 3, comma 1, DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Art. 2 - Definizioni

1. Ai fini del presente decreto si intendono per:
 - a) «amministrazioni pubbliche»: le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e **le autorità di sistema portuale**(1);
 - b) «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 e' richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo;

c) «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;

d) «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;

e) «enti locali»: gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

f) «partecipazione»: la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi;

g) «partecipazione indiretta»: la partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica;

h) «servizi di interesse generale»: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;

i) «servizi di interesse economico generale»: i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato;

l) "società": gli organismi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile;(2)

m) «società a controllo pubblico»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b);

n) «società a partecipazione pubblica»: le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico;

o) «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'articolo 16, comma 3;(3)**

p) «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 [...] (4).

Note:

(1) Le parole "e le autorità di sistema portuale" sono state sostituite alle precedenti "e le autorità portuali" dall'art. 4, comma 1, lett. a), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(2) Lettera sostituita dall'art. 4, comma 1, lett. b), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Testo precedente: "l) «società»: gli organismi di cui al titolo V del libro V del codice civile;"

(3) Le parole ", 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'articolo 16, comma 3;" sono state inserite dall'art. 4, comma 1, lett. c), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(4) Le parole "; le società partecipate dalle une o dalle altre, salvo che le stesse siano anche controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche" sono state soppresse dall'art. 4, comma 1, lett. d), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Art. 3 - Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica

1. Le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.
2. Nelle società a responsabilità limitata a controllo pubblico l'atto costitutivo o lo statuto in ogni caso prevede la nomina dell'organo di controllo o di un revisore. Nelle società per azioni a controllo pubblico la revisione legale dei conti non può essere affidata al collegio sindacale.

Art. 4 - Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche

1. Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.
2. 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(1), 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.

3. Al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le amministrazioni pubbliche possono, altresì, anche in deroga al comma 1, acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato.

4. Le società in house hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 2. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, tali società operano in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti.

5. Fatte salve le diverse previsioni di legge regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa in materia di organizzazione amministrativa, è fatto divieto alle società di cui al comma 2, lettera d), controllate da enti locali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società. Il divieto non si applica alle società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali, salvo il rispetto degli obblighi previsti in materia di trasparenza dei dati finanziari e di consolidamento del bilancio degli enti partecipanti.

6. È fatta salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, **dell'articolo 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013**, (2) e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014.

7. Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, [...] (3) la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili(4).

8. È fatta salva la possibilità di costituire, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, le società con caratteristiche di spin off o di start up universitari previste dall'articolo 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca. È inoltre fatta salva la possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche.(5)

9. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze o dell'organo di vertice dell'amministrazione partecipante, motivato con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attività svolta, riconducibile alle finalità di cui al comma 1, anche al fine di agevolarne la quotazione ai sensi dell'articolo 18, può essere deliberata

l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo a singole societa' a partecipazione pubblica. Il decreto e' trasmesso alle Camere ai fini della comunicazione alle commissioni parlamentari competenti. I Presidenti di Regione e delle province autonome di Trento e Bolzano, con provvedimento adottato ai sensi della legislazione regionale e nel rispetto dei principi di trasparenza e pubblicita', possono, nell'ambito delle rispettive competenze, deliberare l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo a singole societa' a partecipazione della Regione o delle province autonome di Trento e Bolzano, motivata con riferimento alla misura e qualita' della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attivita' svolta, riconducibile alle finalita' di cui al comma 1. Il predetto provvedimento e' trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, alla struttura di cui all'articolo 15, comma 1, nonche' alle Camere ai fini della comunicazione alle commissioni parlamentari competenti.(6)

9 bis. Nel rispetto della disciplina europea, e' fatta salva la possibilita' per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in societa' che producono servizi economici di interesse generale a rete, di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, anche fuori dall'ambito territoriale della collettivita' di riferimento, in deroga alle previsioni di cui al comma 2, lettera a), purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica. Per tali partecipazioni, trova piena applicazione l'articolo 20, comma 2, lettera e). Resta fermo quanto previsto dall'articolo 16.(7)

9 ter. E' fatta salva la possibilita' per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque non superiori all'1 per cento del capitale sociale, in societa' bancarie di finanza etica e sostenibile, come definite dall'articolo 111-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, senza ulteriori oneri finanziari rispetto a quelli derivanti dalla partecipazione medesima. (8)

Note:

(1) Le parole "o allo svolgimento delle loro funzioni" sono state inserite dall'art. 5, comma 1, lett. a), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(2) Le parole ", dell'articolo 42 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013," sono state inserite dall'art. 1, comma 722, L. 30.12.2018 n. 145, pubblicata in G.U. 31.12.2018 n. 302, S.O. n. 62.

(3) La parola "nonche'" è stata soppressa dall'art. 5, comma 1, lett. b), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(4) Le parole ", nonche' la produzione di energia da fonti rinnovabili" sono state inserite dall'art. 5, comma 1, lett. b), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(5) Periodo inserito dall'art. 5, comma 1, lett. c), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(6) Periodi inseriti dall'art. 5, comma 1, lett. d), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(7) Comma inserito dall'art. 5, comma 1, lett. e), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Art. 5 - Oneri di motivazione analitica

1. A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria [...] (1), nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

2. L'atto deliberativo di cui al comma 1 da atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, **secondo modalità da essi stessi disciplinate** (2).

3. L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

4. Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato **e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo** (3); per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della **Corte dei conti** (4) ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi.

Note:

(1) Le parole "e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate" sono state soppresse dall'art. 6, comma 1, lett. a), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(2) Le parole ", secondo modalità da essi stessi disciplinate" sono state inserite dall'art. 6, comma 1, lett. b), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(3) Le parole "e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo" sono state sostituite alle precedenti "è competente l'ufficio di controllo di legittimità sugli atti" dall'art. 6, comma 1, lett. c), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(4) Le parole "Corte dei conti" sono state sostituite alle precedenti "Corte di conti"

Art. 6 - Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico

1. Le società a controllo pubblico, che svolgano attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività svolte in regime di economia di mercato, in deroga all'obbligo di separazione societaria previsto dal comma 2-bis dell'articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, adottano sistemi di contabilità separata per le attività oggetto di diritti speciali o esclusivi e per ciascuna attività.

2. Le società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l'assemblea nell'ambito della relazione di cui al comma 4.

3. Fatte salve le funzioni degli organi di controllo previsti a norma di legge e di statuto, le società a controllo pubblico valutano l'opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta, gli strumenti di governo societario con i seguenti:

a) regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza, comprese quelle in materia di concorrenza sleale, nonché alle norme di tutela della proprietà industriale o intellettuale;

b) un ufficio di controllo interno strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale, che collabora con l'organo di controllo statutario, riscontrando tempestivamente le richieste da questo provenienti, e trasmette periodicamente all'organo di controllo statutario relazioni sulla regolarità e l'efficienza della gestione;

c) codici di condotta propri, o adesione a codici di condotta collettivi aventi a oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società;

d) programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea.

4. Gli strumenti eventualmente adottati ai sensi del comma 3 sono indicati nella relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio.

5. Qualora le società a controllo pubblico non integrino gli strumenti di governo societario con quelli di cui al comma 3, danno conto delle ragioni all'interno della relazione di cui al comma 4.

Art. 7 - Costituzione di società a partecipazione pubblica

1. La deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con:

a) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i ministri competenti per materia, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in caso di partecipazioni statali;

b) provvedimento del competente organo della regione, in caso di partecipazioni

regionali;

c) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali;

d) delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche.

2. L'atto deliberativo e' redatto in conformita' a quanto previsto all'articolo 5, comma 1.

3. L'atto deliberativo contiene altresì l'indicazione degli elementi essenziali dell'atto costitutivo, come previsti dagli articoli 2328 e 2463 del codice civile, rispettivamente per le società per azioni e per le società a responsabilità limitata.

4. L'atto deliberativo e' pubblicato sui siti istituzionali dell'amministrazione pubblica partecipante.

5. Nel caso in cui sia prevista la partecipazione all'atto costitutivo di soci privati, la scelta di questi ultimi avviene con procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016.

6. Nel caso in cui una società a partecipazione pubblica sia costituita senza l'atto deliberativo di una o più amministrazioni pubbliche partecipanti, o l'atto deliberativo di partecipazione di una o più amministrazioni sia dichiarato nullo o annullato, le partecipazioni sono liquidate secondo quanto disposto dall'articolo 24, comma 5. Se la mancanza o invalidità dell'atto deliberativo riguarda una partecipazione essenziale ai fini del conseguimento dell'oggetto sociale, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2332 del codice civile.

7. Sono, altresì, adottati con le modalità di cui ai commi 1 e 2:

a) le modifiche di clausole dell'oggetto sociale che consentano un cambiamento significativo dell'attività della società;

b) la trasformazione della società;

c) il trasferimento della sede sociale all'estero;

d) la revoca dello stato di liquidazione.

Art. 8 - Acquisto di partecipazioni in società già costituite

1. Le operazioni, anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie, che comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti sono deliberate secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2.

2. L'eventuale mancanza o invalidità dell'atto deliberativo avente ad oggetto l'acquisto della partecipazione rende inefficace il contratto di acquisto della partecipazione medesima.

3. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche all'acquisto, da parte di pubbliche amministrazioni, di partecipazioni in società quotate, unicamente nei casi in cui l'operazione comporti l'acquisto della qualità di socio.

Art. 9 - Gestione delle partecipazioni pubbliche

1. Per le partecipazioni pubbliche statali i diritti del socio sono esercitati dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con altri Ministeri competenti per materia, individuati dalle relative disposizioni di legge o di regolamento ministeriale.

2. Per le partecipazioni regionali i diritti del socio sono esercitati secondo la disciplina stabilita dalla regione titolare delle partecipazioni.

3. Per le partecipazioni di enti locali i diritti del socio sono esercitati dal sindaco o dal presidente o da un loro delegato.
4. In tutti gli altri casi i diritti del socio sono esercitati dall'organo amministrativo dell'ente.
5. La conclusione, la modificazione e lo scioglimento di patti parasociali sono deliberati ai sensi dell'articolo 7, comma 1.
6. La violazione delle disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 e il contrasto con impegni assunti mediante patti parasociali non determinano l'invalidita' delle deliberazioni degli organi della societa' partecipata, ferma restando la possibilita' che l'esercizio del voto o la deliberazione siano invalidate in applicazione di norme generali di diritto privato.
7. Qualora lo statuto della societa' partecipata preveda, ai sensi dell'articolo 2449 del codice civile, la facolta' del socio pubblico di nominare o revocare direttamente uno o piu' componenti di organi interni della societa', i relativi atti sono efficaci dalla data di ricevimento, da parte della societa', della comunicazione dell'atto di nomina o di revoca. E' fatta salva l'applicazione dell'articolo 2400, secondo comma, del codice civile.
8. Nei casi di cui al comma 7, la mancanza o invalidita' dell'atto deliberativo interno di nomina o di revoca rileva come causa di invalidita' dell'atto di nomina o di revoca anche nei confronti della societa'.
9. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle partecipazioni di pubbliche amministrazioni nelle societa' quotate.
10. Resta fermo quanto disposto dal decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56.

Art. 10 - Alienazione di partecipazioni sociali

1. Gli atti deliberativi aventi ad oggetto l'alienazione o la costituzione di vincoli su partecipazioni sociali delle amministrazioni pubbliche sono adottati secondo le modalita' di cui all'articolo 7, comma 1.
2. L'alienazione delle partecipazioni e' effettuata nel rispetto dei principi di pubblicita', trasparenza e non discriminazione. In casi eccezionali, a seguito di deliberazione motivata dell'organo competente ai sensi del comma 1, che da' analiticamente atto della convenienza economica dell'operazione, con particolare riferimento alla congruita' del prezzo di vendita, l'alienazione puo' essere effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente. E' fatto salvo il diritto di prelazione dei soci eventualmente previsto dalla legge o dallo statuto.
3. La mancanza o invalidita' dell'atto deliberativo avente ad oggetto l'alienazione della partecipazione rende inefficace l'atto di alienazione della partecipazione.
4. E' fatta salva la disciplina speciale in materia di alienazione delle partecipazioni dello Stato.

Art. 11 - Organi amministrativi e di controllo delle societa' a controllo pubblico

1. Salvi gli ulteriori requisiti previsti dallo statuto, i componenti degli organi amministrativi e di controllo di societa' a controllo pubblico devono possedere i requisiti di onorabilita', professionalita' e autonomia stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, **previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281(1)**. Resta fermo quanto disposto

dall'articolo 12 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, e dall'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

2. L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico.

3. L'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile. La delibera è trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.(2)

4. Nella scelta degli amministratori delle società a controllo pubblico, le amministrazioni assicurano il rispetto del principio di equilibrio di genere, almeno nella misura di un terzo, da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno. Qualora la società abbia un organo amministrativo collegiale, lo statuto prevede che la scelta degli amministratori da eleggere sia effettuata nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge 12 luglio 2011, n. 120.

5. Quando la società a controllo pubblico sia costituita in forma di società a responsabilità limitata, non è consentito, in deroga all'articolo 2475, terzo comma, del codice civile, prevedere che l'amministrazione sia affidata, disgiuntamente o congiuntamente, a due o più soci.

6. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze [...] (3), previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, per le società a controllo pubblico sono definiti indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società. **Per le società controllate dalle regioni o dagli enti locali, il decreto di cui al primo periodo è adottato previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.** (4) Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento, secondo criteri oggettivi e trasparenti, per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico. Le stesse società verificano il rispetto del limite massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo dei propri amministratori e dipendenti fissato con il suddetto decreto. Sono in ogni caso fatte salve le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quelli previsti dal decreto di cui al presente comma. Il decreto stabilisce altresì i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente. In caso di risultati negativi attribuibili alla

responsabilita' dell'amministratore, la parte variabile non puo' essere corrisposta.

7. Fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 restano in vigore le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, e al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166.

8. Gli amministratori delle societa' a controllo pubblico non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti. Qualora siano dipendenti della societa' controllante, in virtu' del principio di onnicomprensivita' 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 societa' di appartenenza. Dall'applicazione del presente comma non possono derivare aumenti della spesa complessiva per i compensi degli amministratori.

9. Gli statuti delle societa' a controllo pubblico prevedono altresì:

- a) l'attribuzione da parte del consiglio di amministrazione di deleghe di gestione a un solo amministratore, salva l'attribuzione di deleghe al presidente ove preventivamente autorizzata dall'assemblea;
- b) l'esclusione della carica di vicepresidente o la previsione che la carica stessa sia attribuita esclusivamente quale modalita' di individuazione del sostituto del presidente in caso di assenza o impedimento, senza riconoscimento di compensi aggiuntivi;
- c) il divieto di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato deliberati dopo lo svolgimento dell'attivita', e il divieto di corrispondere trattamenti di fine mandato, ai componenti degli organi sociali;
- d) il divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di societa'.

10. E' comunque fatto divieto di corrispondere ai dirigenti delle societa' a controllo pubblico indennita' o trattamenti di fine mandato diversi o ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge o dalla contrattazione collettiva ovvero di stipulare patti o accordi di non concorrenza, anche ai sensi dell'articolo 2125 del codice civile.

11. Nelle societa' di cui amministrazioni pubbliche detengono il controllo indiretto, non e' consentito nominare, nei consigli di amministrazione o di gestione, amministratori della societa' controllante, a meno che siano attribuite ai medesimi deleghe gestionali a carattere continuativo ovvero che la nomina risponda all'esigenza di rendere disponibili alla societa' controllata particolari e comprovate competenze tecniche degli amministratori della societa' controllante o di favorire l'esercizio dell'attivita' di direzione e coordinamento.

12. Coloro che hanno un rapporto di lavoro con societa' a controllo pubblico e che sono al tempo stesso componenti degli organi di amministrazione della societa' con cui e' instaurato il rapporto di lavoro, sono collocati in aspettativa non retribuita e con sospensione della loro iscrizione ai competenti istituti di previdenza e di assistenza, salvo che rinuncino ai compensi dovuti a qualunque titolo agli amministratori.

13. Le societa' a controllo pubblico limitano ai casi previsti dalla legge la costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta. Per il caso di loro

costituzione, non puo' comunque essere riconosciuta ai componenti di tali comitati alcuna remunerazione complessivamente superiore al 30 per cento del compenso deliberato per la carica di componente dell'organo amministrativo e comunque proporzionata alla qualificazione professionale e all'entita' dell'impegno richiesto.

14. Restano ferme le disposizioni in materia di inconferibilita' e incompatibilita' di incarichi di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39.

15. Agli organi di amministrazione e controllo delle societa' in house si applica il decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444.

16. Nelle societa' a partecipazione pubblica ma non a controllo pubblico, l'amministrazione pubblica che sia titolare di una partecipazione pubblica superiore al dieci per cento del capitale propone agli organi societari l'introduzione di misure analoghe a quelle di cui ai commi 6 e 10.

Note:

(1) Le parole "*previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*" sono state inserite dall'art. 7, comma 1, lett. a), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(2) Comma sostituito dall'art. 7, comma 1, lett. b), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Testo precedente: "Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e finanze, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, adottato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono definiti i criteri in base ai quali, per specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa, l'assemblea della societa' a controllo pubblico puo' disporre che la societa' sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile. In caso di adozione del sistema dualistico, al consiglio di sorveglianza sono attribuiti i poteri di cui all'articolo 2409-terdecies, primo comma, lettera f-bis), del codice civile. Nel caso in cui sia adottato uno dei sistemi alternativi, il numero complessivo dei componenti degli organi di amministrazione e controllo non puo' essere superiore a cinque."

(3) Le parole "*sentita la Conferenza unificata per i profili di competenza*" sono state soppresse dall'art. 7, comma 1, lett. c), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(4) Periodo inserito dall'art. 7, comma 1, lett. c), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Art. 12 - Responsabilita' degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle societa' partecipate

1. I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle societa' partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilita' previste dalla disciplina ordinaria delle societa' di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle societa' in house. E' devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di

partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2.

2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.

Art. 13 - Controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico

1. Nelle società a controllo pubblico, in deroga ai limiti minimi di partecipazione previsti dall'articolo 2409 del codice civile, ciascuna amministrazione pubblica socia, indipendentemente dall'entità della partecipazione di cui è titolare, e' legittimata a presentare denuncia di gravi irregolarità al tribunale.

2. Il presente articolo si applica anche alle società a controllo pubblico costituite in forma di società a responsabilità limitata.

Art. 14 - Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica

1. Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese **in stato di insolvenza**(1) di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39.

2. Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'articolo 6, **comma 2**(2), uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento.

3. Quando si determini la situazione di cui al **comma 2**(3), la mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile.

4. Non costituisce provvedimento adeguato, ai sensi dei commi 1 e 2, la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte, approvato ai sensi del **comma 2**(4), anche in deroga al comma 5.

5. Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, **sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito**(5), né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio

ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma.

6. Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita.

Note:

(1) Le parole "in stato di insolvenza" sono state sostituite alla precedente "insolventi" dall'art. 8, comma 1, lett. a), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(2) Le parole "comma 2" sono state sostituite alle precedenti "comma 3" dall'art. 8, comma 1, lett. b), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(3) Le parole "comma 2" sono state sostituite alle precedenti "comma 1" dall'art. 8, comma 1, lett. c), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(4) Le parole "comma 2" sono state sostituite alle precedenti "comma 4" dall'art. 8, comma 1, lett. d), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(5) Le parole "sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito" sono state sostituite alle precedenti "effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito" dall'art. 8, comma 1, lett. e), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Art. 15 - Monitoraggio, indirizzo e coordinamento sulle società a partecipazione pubblica

1. Nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, **con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze**,⁽¹⁾ è individuata la struttura competente per l'**indirizzo**,⁽²⁾ il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del presente decreto. Il Ministero dell'economia e delle finanze assicura la separazione, a livello organizzativo, tra la suddetta struttura e gli uffici responsabili dell'esercizio dei diritti sociali.

2. Fatte salve le norme di settore e le competenze dalle stesse previste, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente decreto, la struttura di cui al comma 1 fornisce orientamenti e indicazioni in materia di applicazione del presente decreto e del decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333, e promuove

le migliori pratiche presso le società a partecipazione pubblica, adotta nei confronti delle stesse società le direttive sulla separazione contabile e verifica il loro rispetto, ivi compresa la relativa trasparenza.

3. La struttura di cui al comma 1 tiene un elenco pubblico, accessibile anche in via telematica, di tutte le società a partecipazione pubblica esistenti, utilizzando le informazioni della banca dati di cui all'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

4. Fermo restando quanto disposto dal citato articolo 17, comma 4, del decreto-legge n. 90 del 2014, le amministrazioni pubbliche e le società a partecipazione pubblica inviano alla struttura di cui al comma 1, con le modalità e nei termini da essa stabiliti, le segnalazioni periodiche e ogni altro dato o documento richiesto. Esse trasmettono anche i bilanci e gli altri documenti obbligatori, di cui all'articolo 6 del presente decreto, con le modalità e nei termini stabiliti dalla medesima struttura.

5. In relazione agli obblighi previsti dal presente decreto, i poteri ispettivi di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sono esercitati nei confronti di tutte le società a partecipazione pubblica.

Note:

(1) Le parole "con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze," sono state inserite dall'art. 9, comma 1, lett. a), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(2) Le parole "l'indirizzo," sono state inserite dall'art. 9, comma 1, lett. a), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Art. 16 - Società in house

1. Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

2. Ai fini della realizzazione dell'assetto organizzativo di cui al comma 1:

a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile;

b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile;

c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile.

3. Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci [...](1).

3 bis. La produzione ulteriore rispetto al limite di fatturato di cui al comma

3, che puo' essere rivolta anche a finalita' diverse, e' consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attivita' principale della societa'.(2)

4. Il mancato rispetto del limite quantitativo di cui al comma 3 costituisce grave irregolarita' ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile e dell'articolo 15 del presente decreto.

5. Nel caso di cui al comma 4, la societa' puo' sanare l'irregolarita' se, entro tre mesi dalla data in cui la stessa si e' manifestata, rinunci a una parte dei rapporti [...] (3) con soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali, ovvero rinunci agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, sciogliendo i relativi rapporti. In quest'ultimo caso le attivita' precedentemente affidate alla societa' controllata devono essere riaffidate, dall'ente o dagli enti pubblici soci, mediante procedure competitive regolate dalla disciplina in materia di contratti pubblici, entro i sei mesi successivi allo scioglimento del rapporto contrattuale. Nelle more dello svolgimento delle procedure di gara i beni o servizi continueranno ad essere forniti dalla stessa societa' controllata.

6. Nel caso di rinuncia agli affidamenti diretti, di cui al comma 5, la societa' puo' continuare la propria attivita' se e in quanto sussistano i requisiti di cui all'articolo 4. A seguito della cessazione degli affidamenti diretti, perdono efficacia le clausole statutarie e i patti parasociali finalizzati a realizzare i requisiti del controllo analogo.

7. Le societa' di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto **dagli articoli 5 e (4) 192** del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016.

Note:

(1) Le parole "e che la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attivita' principale della societa'" sono state soppresse dall'art. 10, comma 1, lett. a), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(2) Comma inserito dall'art. 10, comma 1, lett. b), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(3) Le parole "di fornitura" sono state soppresse dall'art. 10, comma 1, lett. c), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(4) Le parole "dagli articoli 5 e" sono state sostituite alle precedenti "dall'articolo" dall'art. 10, comma 1, lett. d), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Art. 17 - Societa' a partecipazione mista pubblico-privata

1. Nelle societa' **a partecipazione mista pubblico-privata**(1) la quota di partecipazione del soggetto privato non puo' essere inferiore al trenta per cento e la selezione del medesimo si svolge con procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016 e ha a oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attivita' della societa' mista.

2. Il socio privato deve possedere i requisiti di qualificazione previsti da norme legali o regolamentari in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita. All'avviso pubblico sono allegati la bozza dello statuto e degli eventuali accordi parasociali, nonché degli elementi essenziali del contratto di servizio e dei disciplinari e regolamenti di esecuzione che ne costituiscono parte integrante. Il bando di gara deve specificare l'oggetto dell'affidamento, i necessari requisiti di qualificazione generali e speciali di carattere tecnico ed economico-finanziario dei concorrenti, nonché il criterio di aggiudicazione che garantisca una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'amministrazione pubblica che ha indetto la procedura. I criteri di aggiudicazione possono includere, tra l'altro, aspetti qualitativi ambientali, sociali connessi all'oggetto dell'affidamento o relativi all'innovazione.

3. La durata della partecipazione privata alla società, aggiudicata ai sensi del comma 1 del presente articolo, non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione. Lo statuto prevede meccanismi idonei a determinare lo scioglimento del rapporto societario in caso di risoluzione del contratto di servizio.

4. Nelle società di cui al presente articolo:

a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile al fine di consentire il controllo interno del socio pubblico sulla gestione dell'impresa;

b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici partecipanti e ai soci privati di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile, e derogare all'articolo 2479, primo comma, del codice civile nel senso di eliminare o limitare la competenza dei soci;

c) gli statuti delle società per azioni possono prevedere l'emissione di speciali categorie di azioni e di azioni con prestazioni accessorie da assegnare al socio privato;

d) i patti parasociali possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile, purché entro i limiti di durata del contratto per la cui esecuzione la società è stata costituita.

5. Nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, al fine di ottimizzare la realizzazione e la gestione di più opere e servizi, anche non simultaneamente assegnati, la società può emettere azioni correlate ai sensi dell'articolo 2350, secondo comma, del codice civile, o costituire patrimoni destinati o essere assoggettata a direzione e coordinamento da parte di un'altra società.

6. Alle società di cui al presente articolo che non siano organismi di diritto pubblico, costituite per la realizzazione di lavori o opere o per la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di concorrenza, per la realizzazione dell'opera pubblica o alla gestione del servizio per i quali sono state specificamente costituite non si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 50 del 2016, se ricorrono le seguenti condizioni:

a) la scelta del socio privato è avvenuta nel rispetto di procedure di evidenza pubblica;

b) il socio privato ha i requisiti di qualificazione previsti dal decreto legislativo

n. 50 del 2016 in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita;
c) la società provvede in via diretta alla realizzazione dell'opera o del servizio, in misura superiore al 70% del relativo importo.

Note:

(1) Le parole "a partecipazione mista pubblico-privata" sono state sostituite alle precedenti "costituite per le finalità di cui all'articolo 4, comma 2, lettera c)," dall'art. 11, comma 1, DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Art. 18 - Quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati

1. Le società controllate da una o più amministrazioni pubbliche possono quotare azioni o altri strumenti finanziari in mercati regolamentati, a seguito di deliberazione adottata ai sensi dell'articolo 5, comma 1, secondo le modalità di cui all'articolo 7, comma 1. L'atto deliberativo prevede uno specifico programma avente ad oggetto il mantenimento o la progressiva dismissione del controllo pubblico sulla società quotata.
2. L'atto deliberativo avente ad oggetto la richiesta di ammissione alla quotazione è adottato con le modalità di cui all'articolo 7, comma 1.
3. È fatta salva la possibilità di quotazione in mercati regolamentati di società a partecipazione pubblica singolarmente individuate, soggette a regimi speciali in base ad apposite norme di legge.

Art. 19 - Gestione del personale

1. Salvo quanto previsto dal presente decreto, ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, e dai contratti collettivi.
2. Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001.
3. I provvedimenti di cui al comma 2 sono pubblicati sul sito istituzionale della società. In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano gli articoli 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.
4. Salvo quanto previsto dall'articolo 2126 del codice civile, ai fini retributivi, i contratti di lavoro stipulati in assenza dei provvedimenti o delle procedure di cui al comma 2, sono nulli. Resta ferma la giurisdizione ordinaria sulla validità dei provvedimenti e delle procedure di reclutamento del personale.
5. Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale, **tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera**(1) e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale.

6. Le società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi di cui al comma 5 tramite propri provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello.

7. I provvedimenti e i contratti di cui ai commi 5 e 6 sono pubblicati sul sito istituzionale della società e delle pubbliche amministrazioni socie. In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano l'articolo 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

8. Le pubbliche amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società, in caso di reinternalizzazione di funzioni o servizi esternalizzati, affidati alle società stesse, procedono, prima di poter effettuare nuove assunzioni, al riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione, mediante l'utilizzo delle procedure di mobilità di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e nel rispetto dei vincoli in materia di finanza pubblica e contenimento delle spese di personale. Il riassorbimento può essere disposto solo nei limiti dei posti vacanti nelle dotazioni organiche dell'amministrazione interessata e nell'ambito delle fasce assunzionali disponibili. **La spesa per il riassorbimento del personale già in precedenza dipendente dalle stesse amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo indeterminato non rileva nell'ambito delle fasce assunzionali disponibili e, per gli enti territoriali, anche del parametro di cui all'articolo 1, comma 557-quater, della legge n. 296 del 2006, a condizione che venga fornita dimostrazione, certificata dal parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, che le esternalizzazioni siano state effettuate nel rispetto degli adempimenti previsti dall'articolo 6-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e, in particolare, a condizione che:**

- a) in corrispondenza del trasferimento alla società della funzione sia stato trasferito anche il personale corrispondente alla funzione medesima, con le correlate risorse stipendiali;
- b) la dotazione organica dell'ente sia stata corrispondentemente ridotta e tale contingente di personale non sia stato sostituito;
- c) siano state adottate le necessarie misure di riduzione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa;
- d) l'aggregato di spesa complessiva del personale soggetto ai vincoli di contenimento sia stato ridotto in misura corrispondente alla spesa del personale trasferito alla società.⁽²⁾

9. Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 565 a 568 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, continuano ad applicarsi **fino alla data di pubblicazione del decreto di cui all'articolo 25, comma 1, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017.**⁽³⁾

Note:

(1) Le parole " , tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera" sono state inserite dall'art. 12, comma 1, lett. a), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(2) Periodo inserito dall'art. 12, comma 1, lett. b), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(3) *Le parole "fino alla data di pubblicazione del decreto di cui all'articolo 25, comma 1, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017" sono state sostituite alle precedenti "alle sole procedure in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto" dall'art. 12, comma 1, lett. c), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.*

Art. 20 - Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche

1. Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.

2. I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4.

3. I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 e rese disponibili alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4.

4. In caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo le pubbliche amministrazioni approvano una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti, e la trasmettono alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4.

5. I piani di riassetto possono prevedere anche la dismissione o l'assegnazione in virtù di operazioni straordinarie delle partecipazioni societarie acquistate anche per espressa previsione normativa. I relativi atti di scioglimento delle società o di alienazione delle partecipazioni sociali sono disciplinati, salvo quanto

diversamente disposto nel presente decreto, dalle disposizioni del codice civile e sono compiuti anche in deroga alla previsione normativa originaria riguardante la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione.

6. Resta ferma la disposizione dell'articolo 1, comma 568-bis, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

7. La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 **da parte degli enti locali**(1) comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti". Si applica l'articolo 24, commi 5, 6, 7, 8 e 9.

8. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 29, comma 1-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e dall'articolo 1, commi da 611 a 616, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

9. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il conservatore del registro delle imprese cancella d'ufficio dal registro delle imprese, con gli effetti previsti dall'articolo 2495 del codice civile, le società a controllo pubblico che, per oltre tre anni consecutivi, non abbiano depositato il bilancio d'esercizio ovvero non abbiano compiuto atti di gestione. Prima di procedere alla cancellazione, il conservatore comunica l'avvio del procedimento agli amministratori o ai liquidatori, che possono, entro 60 giorni, presentare formale e motivata domanda di prosecuzione dell'attività, corredata dell'atto deliberativo delle amministrazioni pubbliche socie, adottata nelle forme e con i contenuti previsti dall'articolo 5. In caso di regolare presentazione della domanda, non si dà seguito al procedimento di cancellazione. Unioncamere presenta, entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, alla struttura di cui all'articolo 15, una dettagliata relazione sullo stato di attuazione della presente norma.

Note:

(1) Le parole "da parte degli enti locali" sono state inserite dall'art. 13, comma 1, DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Art. 21 - Norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni locali

1. Nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Le pubbliche amministrazioni locali che adottano la contabilità civilistica adeguano il valore della partecipazione, nel corso dell'esercizio successivo, all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della società partecipata ove il risultato negativo non venga immediatamente ripianato e costituisca perdita durevole di valore. Per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio è quello relativo a tale bilancio. Limitatamente alle società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, per risultato si intende la differenza tra valore e costi della

produzione ai sensi dell'articolo 2425 del codice civile. L'importo accantonato e' reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. Nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione.

2. Gli accantonamenti e le valutazioni di cui al comma 1 si applicano a decorrere dall'anno 2015. In sede di prima applicazione, per gli anni 2015, 2016 e 2017, in presenza di adozione della contabilita' finanziaria:

a) l'ente partecipante a societa' che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo accantona, in proporzione alla quota di partecipazione, una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013 migliorato, rispettivamente, del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 75 per cento per il 2016; qualora il risultato negativo sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011-2013, l'accantonamento e' operato nella misura indicata dalla lettera b);
b) l'ente partecipante a societa' che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio non negativo accantona, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari al 25 per cento per il 2015, al 50 per cento per il 2016 e al 75 per cento per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente.

3. Le societa' a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80 per cento del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante.

3 bis. Le pubbliche amministrazioni locali partecipanti possono procedere al ripiano delle perdite subite dalla societa' partecipata con le somme accantonate ai sensi del comma 1, nei limiti della loro quota di partecipazione e nel rispetto dei principi e della legislazione dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato.(1)

Note:

(1) Comma inserito dall'art. 14, comma 1, DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Art. 22 - Trasparenza

1. Le societa' a controllo pubblico assicurano il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti, secondo le previsioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Art. 23 - Clausola di salvaguardia

1. Le disposizioni del presente decreto si applicano nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Art. 24 - Revisione straordinaria delle partecipazioni

1. Le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore del presente decreto in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, [...] (1) ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2. A tal fine, entro il 30 settembre 2017 (2), ciascuna amministrazione pubblica effettua con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla [...] (3) data di entrata in vigore del presente decreto, individuando quelle che devono essere alienate. L'esito della ricognizione, anche in caso negativo, è comunicato con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Le informazioni sono rese disponibili alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15.

2. Per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, il provvedimento di cui al comma 1 costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dello stesso articolo, fermi restando i termini ivi previsti.

3. Il provvedimento di ricognizione è inviato alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, nonché alla struttura di cui all'articolo 15, perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo. (4)

4. L'alienazione, da effettuare ai sensi dell'articolo 10, avviene entro un anno dalla conclusione della ricognizione di cui al comma 1.

5. In caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo ovvero di mancata alienazione entro i termini previsti dal comma 4, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'articolo 2437-quater del codice civile. (4)

5 bis. A tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione. (5)

6. Nei casi di cui al sesto e al settimo comma dell'articolo 2437-quater del codice civile ovvero in caso di estinzione della partecipazione in una società unipersonale, la società è posta in liquidazione.

7. Gli obblighi di alienazione di cui al comma 1 valgono anche nel caso di partecipazioni societarie acquistate in conformità ad espresse previsioni normative, statali o regionali.

8. Per l'attuazione dei provvedimenti di cui al comma 1, si applica l'articolo 1, commi 613 e 614, della legge n. 190 del 2014.

9. All'esclusivo fine di favorire i processi di cui al presente articolo, in occasione della prima gara successiva alla cessazione dell'affidamento in favore della società a controllo pubblico interessata da tali processi, il rapporto di lavoro del personale già impiegato nell'appalto o nella concessione continua con il subentrante nell'appalto o nella concessione ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile.

Note:

(1) Le parole "commi 1, 2 e 3," sono state soppresse dall'art. 15, comma 1, lett. a), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(2) Le parole "il 30 settembre 2017" sono state sostituite alle precedenti "sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto" dall'art. 15, comma 1, lett. b), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(3) La parola "medesima" è stata soppressa dall'art. 15, comma 1, lett. b), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(4) Le disposizioni di cui al presente comma si applicano a decorrere dal 1° ottobre 2017, ai sensi dell'art. 21, comma 2, DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(5) Comma inserito dall'art. 1, comma 723, L. 30.12.2018 n. 145, pubblicata in G.U. 31.12.2018 n. 302, S.O. n. 62.

Art. 25 - Disposizioni transitorie in materia di personale

1. Entro il **30 settembre 2017**(1), le società a controllo pubblico effettuano una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 24. L'elenco del personale eccedente, con la puntuale indicazione dei profili posseduti, è trasmesso alla regione nel cui territorio la società ha sede legale secondo modalità stabilite da un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, **adottato**(2) di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, **previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131**(3).

2. Le regioni formano e gestiscono l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti ai sensi del comma 1 e agevolano processi di mobilità in ambito regionale, con modalità definite dal decreto di cui al medesimo comma.

3. Decorsi ulteriori sei mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 1, le regioni trasmettono gli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, che gestisce l'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti e non ricollocati.

4. Fino al 30 giugno 2018, le società a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo, con le modalità definite dal decreto di cui al comma 1, agli elenchi di cui ai commi 2 e 3. **Il predetto divieto decorre dalla data di pubblicazione del decreto di cui al comma 1.**(4)

5. Esclusivamente ove sia indispensabile personale con profilo infungibile inerente a specifiche competenze e lo stesso non sia disponibile negli elenchi di

cui ai commi 2 e 3, le regioni, fino alla scadenza del termine di cui al comma 3, possono autorizzare, in deroga **al divieto**(5) previsto dal comma 4, l'avvio delle procedure di assunzione ai sensi dell'articolo 19. Dopo la scadenza del suddetto termine, l'autorizzazione e' accordata dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro. Per le societa' controllate dallo Stato, prima e dopo la scadenza del suddetto termine, l'autorizzazione e' accordata dal Ministero dell'economia e delle finanze.

6. I rapporti di lavoro stipulati in violazione delle disposizioni del presente articolo sono nulli e i relativi provvedimenti costituiscono grave irregolarita' ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile.

7. Sono escluse dall'applicazione del presente articolo le societa' a prevalente capitale privato di cui all'articolo 17 che producono servizi di interesse generale e che nei tre esercizi precedenti abbiano prodotto un risultato positivo.

Note:

(1) Le parole "il 30 settembre 2017" sono state sostituite alle precedenti "sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto" dall'art. 16, comma 1, lett. a), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(2) La parola "adottato" è stata inserita dall'art. 16, comma 1, lett. b), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(3) Le parole ", previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131" sono state inserite dall'art. 16, comma 1, lett. b), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(4) Periodo inserito dall'art. 16, comma 1, lett. c), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(5) Le parole "al divieto" sono state sostituite alle precedenti "a quanto" dall'art. 16, comma 1, lett. d), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Art. 26 - Altre disposizioni transitorie

1. Le societa' a controllo pubblico gia' costituite all'atto dell'entrata in vigore del presente decreto adeguano i propri statuti alle disposizioni del presente decreto entro il 31 luglio 2017(1). Per le disposizioni dell'articolo 17, comma 1, il termine per l'adeguamento e' fissato al 31 dicembre 2017.

2. L'articolo 4 del presente decreto non e' applicabile alle societa' elencate nell'allegato A, nonche' alle societa' aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni, ovvero la realizzazione di progetti di ricerca finanziati dalle istituzioni dell'Unione europea(2).

3. Le pubbliche amministrazioni possono comunque mantenere le partecipazioni in societa' quotate detenute al 31 dicembre 2015.

4. Nei diciotto(3) mesi successivi alla sua entrata in vigore, il presente decreto non si applica alle societa' in partecipazione pubblica che abbiano deliberato la quotazione delle proprie azioni in mercati regolamentati con provvedimento comunicato alla Corte dei conti. Ove entro il suddetto termine la societa' interessata abbia presentato domanda di ammissione alla quotazione, il presente decreto continua a non applicarsi alla stessa societa' fino alla conclusione del procedimento di quotazione.

5. Nei dodici mesi successivi alla sua entrata in vigore, il presente decreto non si

applica alle società in partecipazione pubblica che, entro la data del 30 giugno 2016, abbiano adottato atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati. I suddetti atti sono comunicati alla Corte dei conti entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Ove entro il suddetto termine di dodici mesi il procedimento di quotazione si sia concluso, il presente decreto continua a non applicarsi alla stessa società. Sono comunque fatti salvi, anche in deroga all'articolo 7, gli effetti degli atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, adottati prima della data di entrata in vigore del presente decreto.

6. Le disposizioni degli articoli 4, 17, 19 e 25(4) non si applicano 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.

6 bis. Le disposizioni dell'articolo 20 non si applicano alle società a partecipazione pubblica di cui all'articolo 4, comma 6. (5)

7. Sono fatte salve, fino al completamento dei relativi progetti, le partecipazioni pubbliche nelle società costituite per il coordinamento e l'attuazione dei patti territoriali e dei contratti d'area per lo sviluppo locale, ai sensi della delibera Cipe 21 marzo 1997.

8. Ove alla data di entrata in vigore del presente decreto non sia stato adottato il decreto previsto dall'articolo 1, comma 672, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il decreto di cui all'articolo 11, comma 6 e' adottato entro trenta giorni dalla suddetta data.

9. Al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 11-quater, comma 1, le parole: «Si definisce» sono sostituite dalle seguenti: «Ai fini dell'elaborazione del bilancio consolidato, si definisce»;

b) all'articolo 11-quinquies, comma 1, le parole: «Per società partecipata» sono sostituite dalle seguenti: «Ai fini dell'elaborazione del bilancio consolidato, per società partecipata».

10. Le società a controllo pubblico si adeguano alle previsioni dell'articolo 11, comma 8, entro il 31 luglio 2017(6).

11. Salva l'immediata applicazione della disciplina sulla revisione straordinaria di cui all'articolo 24, alla razionalizzazione periodica di cui all'articolo 20 si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017.

12. Al fine di favorire il riordino delle partecipazioni dello Stato e di dare piena attuazione alla previsione di cui all'articolo 9, comma 1, ove entro il 31 ottobre 2016 pervenga la proposta dei relativi ministri, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la titolarità delle partecipazioni societarie delle altre amministrazioni statali e' trasferita al Ministero dell'economia e delle finanze, anche in deroga alla previsione normativa originaria riguardante la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione.

12 bis. Sono escluse dall'applicazione del presente decreto le società destinatarie dei provvedimenti di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché la società di cui all'articolo 7 del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119.(7)

12 ter. Per le società di cui all'articolo 4, comma 8, le disposizioni dell'articolo 20 trovano applicazione decorsi 5 anni dalla loro costituzione.(7)

12 quater. Per le società di cui all'articolo 4, comma 7, solo ai fini della prima applicazione del criterio di cui all'articolo 20, comma 2, lettera e), si considerano i risultati dei cinque esercizi successivi all'entrata in vigore del presente decreto.
(7)

12 quinquies. Ai fini dell'applicazione del criterio di cui all'articolo 20, comma 2, lettera d), il primo triennio rilevante è il triennio 2017-2019. Nelle more della prima applicazione del suddetto criterio relativo al triennio 2017-2019, si applica la soglia di fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro per il triennio precedente l'entrata in vigore del presente decreto ai fini dell'adozione dei piani di revisione straordinaria di cui all'articolo 24 e per i trienni 2015-2017 e 2016-2018 ai fini dell'adozione dei piani di razionalizzazione di cui all'articolo 20.(7)

12 sexies. In deroga all'articolo 4, le amministrazioni pubbliche possono acquisire o mantenere partecipazioni nelle società che, alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, risultano già costituite e autorizzate alla gestione delle case da gioco ai sensi della legislazione vigente. Con riguardo a tali società, le disposizioni di cui all'articolo 20, comma 2, lettere a) ed e), non trovano applicazione e le disposizioni di cui all'articolo 14, comma 5, si applicano a decorrere dal 31 maggio 2018.(7)

Note:

(1) Le parole "31 luglio 2017" sono state sostituite alle precedenti "31 dicembre 2016" dall'art. 17, comma 1, lett. a), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(2) Le parole ", ovvero la realizzazione di progetti di ricerca finanziati dalle istituzioni dell'Unione europea" sono state inserite dall'art. 17, comma 1, lett. b), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(3) La parola "diciotto" è stata sostituita alla precedente "dodici" dall'art. 17, comma 1, lett. c), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(4) Le parole ", 17, 19 e 25" sono state sostituite alle precedenti "e 19" dall'art. 17, comma 1, lett. d), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(5) Comma inserito dall'art. 1, comma 724, L. 30.12.2018 n. 145, pubblicata in G.U. 31.12.2018 n. 302, S.O. n. 62.

(6) Le parole "entro il 31 luglio 2017" sono state sostituite alle precedenti "entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto" dall'art. 17, comma 1, lett. e), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

(7) Comma inserito dall'art. 17, comma 1, lett. f), DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Art. 27 - Coordinamento con la legislazione vigente

1. All'articolo 18 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nella rubrica, le parole: «delle società» sono sostituite dalle seguenti: «delle aziende e istituzioni»;

b) al comma 2-bis, le parole: «Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo», ovunque occorrono, sono sostituite dalle seguenti: «Le aziende speciali e le istituzioni».

2. All'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sono apportate le seguenti

modificazioni:

- a) al comma 550, le parole: «alle aziende speciali, alle istituzioni e alle società» sono sostituite dalle seguenti: «alle aziende speciali e alle istituzioni»;
- b) al comma 554, le parole: «le aziende speciali, le istituzioni e le società» sono sostituite dalle seguenti: «le aziende speciali e le istituzioni»;
- c) al comma 555, le parole: «diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali» sono soppresse.

2 bis. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 3-bis, comma 2-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. (1)

2 ter. All'articolo 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la lettera b) è sostituita dalla seguente: "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.".(1)

Note:

(1) Comma inserito dall'art. 18, comma 1, DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Art. 28 - Abrogazioni

1. Sono abrogati:

- a) gli articoli 116, 122 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
- b) l'articolo 14, comma 1, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326;
- c) l'articolo 1, comma 3, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239;
- d) l'articolo 13 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248;
- e) l'articolo 1, commi 725, 726, 727, 728, 729, 730, 733 e 735 della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
- f) l'articolo 3, commi 12, 12-bis, 14, 15, 16, 17, 27, 27-bis, 28, 28-bis, 29, 32-bis, 32-ter e 44, ottavo periodo, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;
- g) l'articolo 18 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, commi 1, 2 e 3;
- h) l'articolo 71 della legge 18 giugno 2009, n. 69;
- l) l'articolo 6, comma 19, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;
- m) l'articolo 3-bis, comma 6, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;
- n) l'articolo 23-bis, commi 5-bis, 5-ter, 5-quater, 5-quinquies e 5-sexies, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;
- o) l'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, limitatamente al primo e al terzo periodo;

- p) l'articolo 4, comma 5, del citato decreto-legge n. 95 del 2012, limitatamente al primo periodo e alle parole "e dal terzo" del secondo periodo;
- q) l'articolo 4, comma 13, del citato decreto-legge n. 95 del 2012, limitatamente al primo, al secondo e al quarto periodo;
- r) l'articolo 3, comma 7-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito in legge 30 ottobre 2013, n. 125;
- s) l'articolo 1, commi 551, limitatamente al secondo periodo, 558 e 562, limitatamente alla lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147;
- t) l'articolo 1, commi da 563 a 568 e da 568-ter a 569-bis, della legge 27 dicembre 2013, n. 147;
- u) l'articolo 23 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89;
- v) l'articolo 1, comma 672, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Allegato A - (1)

Società'

Coni Servizi

EXPO

Arexpo

Invimit

Fises

Gruppo

Gruppo ANAS

Gruppo GSE

Gruppo Invitalia

Gruppo IPZS

Gruppo Sogin

Gruppo Eur

Gruppo Fira

Gruppo Sviluppo Basilicata

Gruppo Fincalabra

Gruppo Sviluppo Campania

Gruppo Friulia

Gruppo Lazio Innova

Gruppo Filse

Gruppo Finlombarda

Gruppo Finlombarda Gestione SGR

Gruppo Finmolise

Gruppo Finpiemonte

Gruppo Puglia Sviluppo
Gruppo SFIRS
Gruppo IRFIS-FinSicilia
Gruppo Fidi-Toscana
Gruppo GEPAFIN
Gruppo Finaosta
Gruppo Veneto Sviluppo
Gruppo Trentino Sviluppo
Gruppo Ligurcapital
Gruppo Aosta Factor
Gruppo Friuli Veneto Sviluppo SGR
Gruppo Sviluppumbria
Gruppo Sviluppo Imprese Centro Italia - SICI SGR

Note:

(1) Allegato sostituito dall'art. 19, comma 1, DLgs. 16.6.2017 n. 100, pubblicato in G.U. 26.6.2017 n. 147.

Testo precedente: "Societa'

Coni Servizi

EXPO

Arexpo

Invimit

IPZS

Sogin

Gruppo ANAS

Gruppo GSE

Gruppo Invitalia

Gruppo Eur

FIRA

Sviluppo Basilicata

Fincalabra

Sviluppo Campania

Gruppo Friulia

Lazio Innova

Filse

Finlombarda

Finlombarda Gestione SGR

Finmolise

Finpiemonte

Puglia Sviluppo

SFIRS

IRFIS-FinSicilia

Fidi-Toscana

GEPAFIN

Finaosta

Veneto Sviluppo

Trentino Sviluppo

Ligurcapital

Aosta Factor

FVS SGR

Friulia Veneto Sviluppo SGR

Sviluppumbria

Sviluppo Imprese Centro Italia - SICI SGR"



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 enti 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;



Autorità Nazionale Anticorruzione

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

“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”

Sommario

Premessa.....	6
1. IL NUOVO QUADRO NORMATIVO	7
1.1. La trasparenza: gli obblighi di pubblicazione e l’accesso generalizzato nel nuovo d.lgs. n. 33/2013.....	7
1.2. L’ambito soggettivo definito dal nuovo art. 2-bis, riferito tanto agli obblighi di pubblicazione quanto all’accesso generalizzato	7
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	9
2. DEFINIZIONI.....	11
2.1. La nozione di controllo per le società pubbliche	11
2.2. La nozione di controllo per gli altri enti di diritto privato.....	14
2.3. Società partecipate ed enti privati di cui all’art. 2 bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013	16
2.3.1. Interpretazione dell’art. 2 bis, co. 3.....	16
2.3.2. Le società soltanto partecipate.....	17
2.3.3. Associazioni, fondazioni e altri enti di diritto privato	18
2.4 Definizione di attività di pubblico interesse	18
2.5 Interpretazione del criterio della compatibilità	21
3. LA NUOVA DISCIPLINA PER CATEGORIE DI SOGGETTI	21
3.1. Le società in controllo pubblico.....	21
3.1.1. Le misure organizzative per la prevenzione della corruzione.....	21
3.1.2. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	27
3.1.3. La trasparenza	30
3.1.4. L’accesso generalizzato	33
3.1.5. Casi specifici.....	34
3.2. Gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico.....	36
3.2.1. Le misure organizzative per la prevenzione della corruzione.....	36



Autorità Nazionale Anticorruzione

3.2.2. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	36
3.2.3. La trasparenza	36
3.3. Le società a partecipazione pubblica non di controllo	37
3.3.1. Le misure organizzative per la prevenzione della corruzione.....	37
3.3.2. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	38
3.3.3. La trasparenza	38
3.3.4. L'accesso generalizzato	39
3.4. Le associazioni, le fondazioni e gli altri enti privati di cui all'art. 2 bis, co. 3	39
3.4.1. Le misure organizzative di prevenzione della corruzione.....	39
3.4.2. La trasparenza	40
3.4.3. Casi specifici.....	40
3.5. Gli enti pubblici economici.....	43
4. COMPITI DELLE AMMINISTRAZIONI CONTROLLANTI E PARTECIPANTI.....	43
4.1. Pubblicità relativamente al complesso di enti controllati o partecipati dalle amministrazioni... ..	44
4.2. Vigilanza sull'adozione di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza e promozione dell'adozione delle misure	45
5. ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELL'ANAC	46
5.1. Vigilanza nei confronti delle società e degli enti di diritto privato controllati o partecipati dalle pubbliche amministrazioni.....	47
5.2. Vigilanza nei confronti delle amministrazioni controllanti o partecipanti	47
6. DISCIPLINA TRANSITORIA	48



Autorità Nazionale Anticorruzione

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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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:



Autorità Nazionale Anticorruzione

- 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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 svolta¹. 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*

¹ Cass. Civ., sez. I, 27 settembre 2001, n. 12094



Autorità Nazionale Anticorruzione

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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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, poichè 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 del soggetto 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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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”*.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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. E’, 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, esercitano 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*



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 detengono 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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 la 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



Autorità Nazionale Anticorruzione

amministrazioni di mantenere o acquistare partecipazioni societarie contenuta all'art. 4 del d.lgs. 175/2016².

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 sovrintendere 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 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."



Autorità Nazionale Anticorruzione

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,



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 esse 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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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,



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 comma 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 interpellì 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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 interpellati 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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

misure discriminatorie nei confronti del RPCT a seguito della modifica dell'art. 1, co. 7 della l. 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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 l. 190/2012 o il PTPC.

➤ *Il RPCT e l'Organismo di vigilanza*

Il nuovo co. 8-bis dell'art. 1 della l. 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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 alle 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 arbitrari, e per i due anni successivi alla loro cessazione: 1) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, l'oggetto della prestazione, la ragione



Autorità Nazionale Anticorruzione

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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

principi di uguaglianza e di affidamento dei soggetti che con esse entrano in rapporto ed attesa la necessità del rispetto delle regole della concorrenza³.

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 disposta 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 dirigenti⁴.

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.

³ Cfr. Cass. civ., Sez. I, 7 febbraio 2017, n. 3196, sul fallimento delle società *in house*.

⁴ 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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 tema⁵, 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,

⁵ Cons. St. sez.VI, 3 marzo 2010, n. 1255.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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. 509/1994⁶. 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

⁶ Cons. di Stato, sez. VI, 28 novembre 2012, n. 6014; Corte Cost. 11 gennaio 2017, n.7.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 organizzativa, altro). Tale



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 compete 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.



Autorità Nazionale Anticorruzione

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



Autorità Nazionale Anticorruzione

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 raccomandano 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,



Autorità Nazionale Anticorruzione

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.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositata presso la Segreteria del Consiglio
in data 20 novembre 2017

Il Segretario
Rosetta Greco

PUNTO DI PARTENZA



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018

**Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al
Piano Nazionale Anticorruzione**

0

2. Soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione della corruzione: società ed enti di diritto privato

Con Linee guida approvate con determinazione n. 1134/2017, cui si rinvia per indicazioni di dettaglio, l'Autorità ha precisato le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza che le società e gli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni sono tenuti ad attuare successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97. Con riguardo a detti soggetti l'Autorità ha già avuto modo di svolgere le prime attività di vigilanza, in particolare sulla trasparenza, a fronte di segnalazioni ricevute.

È in questa sede utile rammentare che entro lo scorso 31 gennaio 2018, in concomitanza con la scadenza del termine per l'adozione dei PTPC, le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico di cui all'art. 2-bis, co. 2, lett. b) e c), d.lgs. 33/2013, erano tenuti ad adottare le misure di prevenzione della corruzione ai sensi della l. 190/2012, in un documento unitario che tiene luogo del PTPC. Ove adottato il modello 231, tali misure sono unite in un unico documento con quelle del modello 231 (cfr. PAR 3. della Delibera ANAC 1134/2017; nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT); applicare gli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013, con i limiti della compatibilità; dotarsi di una disciplina interna per il riscontro delle istanze di accesso generalizzato; provvedere alla delimitazione delle attività di pubblico interesse negli enti di diritto privato partecipati.

Analogamente, entro lo scorso 31 gennaio 2018, le società a partecipazione pubblica non di controllo di cui all'art. 2-bis, co. 3, primo periodo, d.lgs. 33/2013, in relazione alle attività di pubblico interesse svolte, erano tenute ad assicurare il rispetto degli obblighi di pubblicazione e accesso civico "semplice" e ad assicurare l'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato nei confronti di attività di pubblico interesse, con riferimento a dati e documenti non già pubblicati sul sito della società.

Giova ricordare che entro il 31 gennaio 2018 anche le amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti dovevano adeguare i propri PTPC alle indicazioni contenute nella determinazione ANAC n. 1134/2017 alla luce dei compiti di vigilanza e di impulso ad esse attribuiti.

Diversi termini per l'attuazione del regime di trasparenza sono stati previsti per le associazioni, le fondazioni e gli 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 (art. 2-bis, co. 3, secondo periodo, d.lgs. 33/2013). Le Linee guida hanno precisato, infatti, che l'adeguamento alle misure di trasparenza disposte per tali soggetti (le medesime applicabili alle società a partecipazione pubblica non di controllo) doveva avvenire entro il 31 luglio 2018, salvo il riallineamento definitivo entro il 31 gennaio 2019. Da tale data, pertanto, l'Autorità avvierà la vigilanza anche su tali enti.

3. Adozione annuale dei PTPC

La l. 190/2012, all'art. 1, co. 8, dispone l'adozione da parte dell'organo di indirizzo del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC), su proposta del Responsabile della

prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT). L'Autorità ha già avuto modo di evidenziare che anche se la prospettiva temporale del Piano è di durata triennale, il comma 8 è chiaro nello specificare che esso deve essere adottato ogni anno entro il 31 gennaio.

Così nel Comunicato del Presidente del 16 marzo 2018 è stato precisato che le amministrazioni sono tenute ad adottare, ciascun anno, alla scadenza prevista dalla legge, un nuovo completo PTPC, che include anche una apposita sezione dedicata alla trasparenza, valido per il successivo triennio (ad esempio, per l'anno in corso, il PTPC 2018-2020).

Tale chiarimento si è reso necessario alla luce degli esiti dell'attività di vigilanza svolta dall'ANAC sui PTPC. Si è riscontrato, infatti, che in sede di aggiornamento molte amministrazioni procedono con numerosi rinvii e/o soppressioni ed integrazioni di paragrafi, con conseguenti difficoltà di coordinamento tra le diverse disposizioni e di comprensione del testo.

Alla luce di quanto sopra si richiama l'obbligo, per i soggetti tenuti, di adottare un nuovo completo PTPC entro il 31 gennaio di ogni anno. L'omessa adozione di un nuovo PTPC è sanzionabile dall'Autorità ai sensi dell'art. 19, co. 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90.

4. Ruolo e poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Sul ruolo e i poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), l'Autorità ha recentemente adottato la delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 (qui allegata al n. 1), in cui sono state date indicazioni interpretative ed operative con particolare riferimento ai poteri di verifica, controllo e istruttori del RPCT nel caso rilevi o siano segnalati casi di presunta corruzione. La delibera si è resa necessaria per dare risposte unitarie a varie istanze di parere pervenute dagli operatori del settore e dagli stessi RPCT.

In particolare, nella delibera citata sono state fatte considerazioni generali sui poteri di controllo e verifica del RPCT sul rispetto delle misure di prevenzione della corruzione, mentre si è rinviato alla Delibera 833/2016 per i poteri conferiti al RPCT per l'accertamento delle inconferibilità ed incompatibilità di incarichi e a successivi atti regolatori per i poteri istruttori in caso di segnalazioni di *whistleblower*.

I poteri di vigilanza e controllo del RPCT sono stati delineati come funzionali al ruolo principale che il legislatore assegna al RPCT che è quello di proporre e di predisporre adeguati strumenti interni all'amministrazione per contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi (PTPC). Si è precisato che tali poteri si inseriscono e vanno coordinati con quelli di altri organi di controllo interno delle amministrazioni ed enti al fine di ottimizzare, senza sovrapposizioni o duplicazioni, l'intero sistema di controlli previsti nelle amministrazioni anche al fine di contenere fenomeni di *maladministration*. In tale quadro, si è escluso che al RPCT spetti accertare responsabilità e svolgere direttamente controlli di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile.

Sui poteri istruttori degli stessi RPCT, e relativi limiti, in caso di segnalazioni di fatti di natura corruttiva si è valutata positivamente la possibilità che il RPCT possa acquisire direttamente atti e

COMUNICATO DEL PRESIDENTE

Pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni e degli enti del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) e della Relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione.

Comunicazione ad ANAC della nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione

Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) e Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI)

Si comunica che le amministrazioni, gli enti e le società cui compete l'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) e del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) sono tenuti esclusivamente alla pubblicazione di detti atti sul sito istituzionale dell'amministrazione, società o ente, nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti – corruzione".

Nessun documento, pertanto deve essere inviato, per posta elettronica o tradizionale, all'Autorità.

L'invio dei Programmi e di documenti ad essi relativi non sarà preso in considerazione dall'Autorità e i predetti documenti, se non pubblicati sui siti istituzionali, si considereranno come non predisposti.

Richieste di chiarimenti in merito all'adozione dei PTPC formulate da parte di società partecipate e di enti pubblici economici possono essere inoltrate alla casella e-mail anticorruzione@anticorruzione.it.

Relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione

Analogamente, secondo quanto già comunicato in data 12 dicembre 2014, la Relazione del responsabile della prevenzione per l'anno 2014, redatta utilizzando la scheda standard pubblicata sul sito di questa Autorità, deve essere pubblicata esclusivamente sul sito istituzionale di ogni ente nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti – corruzione" e non deve essere trasmessa all'Autorità. Le relazioni inviate all'Autorità non saranno prese in considerazione e, se non pubblicate sui siti istituzionali, saranno considerate come non predisposte.

Comunicazione ad ANAC della nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione

Per quanto concerne i dati relativi alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e del Responsabile della Trasparenza, essi devono essere inviati esclusivamente con il [Modulo ANAC Nomina RPC](#), disponibile sul sito dell'Autorità, sezione Servizi/Servizi on line_ Nomina dei RPC-RT, compilato digitalmente in ogni suo campo e inviato esclusivamente alla casella e-mail anticorruzione@anticorruzione.it.

L'Autorità non prende in considerazione comunicazioni effettuate in modo diverso nonché l'invio di moduli compilati a mano e scannerizzati.

Roma, 18 febbraio 2015

Raffaele Cantone

Codici di comportamento dei dipendenti pubblici: Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee Guida ANAC

7 ottobre 2019

Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo - Sala Spadolini

Nota per la Stampa

CHE COSA SONO I CODICI DI COMPORTAMENTO

I Codici di comportamento dei dipendenti pubblici definiscono i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare.

Essi vengono fatti sottoscrivere al momento dell'assunzione o all'atto di assumere una carica e fissano una serie di "paletti" per il dipendente pubblico. Fra i vari: il divieto di ricevere regali o utilità come corrispettivo per le prestazioni amministrative (consentito solo per un valore inferiore a 150 euro), la comunicazione di eventuali interessi finanziari, l'obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse, il comportamento da tenere in servizio e nei rapporti con il pubblico.

L'attuale Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che fa da cornice di riferimento nazionale, è stato emanato dal Legislatore con il Dpr 62/2013.

L'UTILITÀ DEI CODICI DI COMPORTAMENTO

Se si considera quanto le decisioni delle pubbliche amministrazioni possono essere sottoposte al rischio di pressioni improprie, i Codici di comportamento non rappresentano solo una garanzia di imparzialità ma anche un **fondamentale strumento di prevenzione della corruzione**.

La legge Severino (190/2012) ha infatti attribuito valore cogente alla loro violazione. Ciò vuol dire che l'inosservanza può essere causa di illecito disciplinare e nei casi più gravi e reiterati può arrivare fino al licenziamento. In questo modo, un'amministrazione ha la possibilità di allontanare un dipendente "infedele" senza dover attendere una sentenza della magistratura.

Nel 2016, in un'ottica di collaborazione verso un comparto particolarmente esposto al rischio corruzione, l'Anac ha elaborato Linee Guida per i Codici di comportamento negli enti del Servizio Sanitario Nazionale. In futuro, questa esperienza sarà ripetuta anche per il settore della università.

PERCHÉ QUESTO INCONTRO

Le amministrazioni pubbliche hanno in larga parte eluso la novità introdotta dalla legge Severino e spesso, anziché adattarle al loro contesto, si sono limitate a riprodurre le disposizioni "minime" contenute nel Dpr 62/2013 senza chiarire adeguatamente prescrizioni, divieti e sanzioni.

Dopo oltre sei anni si pone in ogni caso l'esigenza di una organica rivisitazione della disciplina relativa ai doveri di comportamento e alla responsabilità disciplinare dei funzionari pubblici.

L'Anac, in vista delle Linee Guida che dovrà adottare in materia per aggiornare il Dpr 62/2013, ha istituito un apposito Gruppo di lavoro interdisciplinare, coordinato da Consiglieri dell'Autorità¹. In parallelo, per avere cognizione dell'esperienza all'estero, l'Anac ha svolto numerose consultazioni con organismi internazionali (Onu, Ocse, Osce, Consiglio d'Europa) e somministrato un questionario ai rappresentanti di numerosi Paesi (Germania, Francia, Paesi Bassi, Spagna, Australia, Romania, Albania, Estonia, Slovacchia).

Il risultato, dopo un lavoro durato oltre un anno, è una Relazione contenente varie proposte di merito.

ALCUNE PROPOSTE DEL GRUPPO DI LAVORO

- comprendere espressamente per legge le Autorità amministrative indipendenti tra gli enti tenuti al rispetto del Codice nazionale e all'adozione di un Codice di amministrazione
- estendere i doveri di comportamento anche a: funzionari onorari, soggetti che svolgono attività di pubblico interesse, componenti degli organi di indirizzo politico (anche di carattere elettivo), titolari di incarichi amministrativi di vertice e di uffici di diretta collaborazione
- porre maggiore attenzione sui doveri del funzionario al di fuori delle attività di servizio, in particolare riguardo la tutela dei dati e delle informazioni detenute dall'amministrazione nell'era delle tecnologie informatiche
- sulla scorta dell'esperienza internazionale, esemplificare la tipologia dei comportamenti concreti (positivi, negativi, incoraggiati, vietati, etc.)

www.anticorruzione.it

Rapporti con la Stampa: Nadia Pierantoni tel. 06.36723226 - Duccio Pedercini tel. 06.36723763

Portavoce del Presidente: Paolo Fantauzzi tel. 06.36723227

¹ Componenti del gruppo di lavoro: Francesco Merloni e Nicoletta Parisi (Consiglieri ANAC); Enrico Carloni (Università di Perugia); Gian Luigi Gatta (Università di Milano); Carlo Marzuoli (Università di Firenze); M. Giuseppina Pacilli (Università di Perugia); Carlo Piergallini (Università di Macerata); Cesare Pinelli (Università di Roma La Sapienza); Ferdinando Pinto (Università di Napoli Federico II); Alberto Pirni (Scuola Superiore S. Anna di Pisa); Nicoletta Rangone (Università Lumsa di Roma); Guido Sirianni (Università di Perugia); Aldo Travi (Università Cattolica del Sacro Cuore); Alberto Vannucci (Università di Pisa); Lorenzo Zoppoli (Università di Napoli Federico II)



La corruzione in Italia (2016-2019)
Numeri, luoghi e contropartite del malaffare

17 ottobre 2019

La corruzione in Italia (2016-2019)

Numeri, luoghi e contropartite del malaffare

1. Premessa

Nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020", finanziato dall'Unione europea, l'Anac sta lavorando a un ambizioso progetto che punta a definire un set di indicatori in grado di individuare il rischio di corruzione nella Pubblica amministrazione¹.

Nello specifico, con il supporto del personale della Guardia di Finanza impiegato presso l'Anac, sono stati analizzati i provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria nell'ultimo triennio. Quando si procede per i delitti contro la Pubblica amministrazione, infatti, l'Autorità nazionale anticorruzione può proporre al Prefetto competente il commissariamento degli appalti assegnati illecitamente. La *ratio* della norma è di evitare di bloccare l'esecuzione dei lavori, accantonando tuttavia gli utili fino all'esito del giudizio penale. A oggi, sono 41 gli appalti per i quali l'Anac ha chiesto e ottenuto il commissariamento.

Grazie alle informazioni raccolte, l'Autorità ha potuto redigere un quadro dettagliato, benché non scientifico né esaustivo, delle vicende corruttive in termini di dislocazione geografica, contropartite, enti, settori e soggetti coinvolti.

Fermo restando la difficoltà strutturale di individuare con esattezza le dimensioni effettive della corruzione, gli elementi tratti dalle indagini penali possono comunque fornire importanti indicazioni riguardo la fenomenologia riscontrata in concreto e i fattori che ne agevolano la diffusione, favorendo l'elaborazione di indici sintomatici di possibili comportamenti corruttivi.

¹ Al progetto "Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza", oltre ad Anac, partecipano: Istat, Dipartimento per le politiche di coesione, Agenzia per la Coesione Territoriale, Guardia di Finanza, Ministero dell'Economia, dell'Interno e della Giustizia.

2. Cifre e dislocazione geografica della corruzione: un caso a settimana

Fra agosto 2016 e agosto 2019 sono state 117 le ordinanze di custodia cautelare per corruzione spiccate dall’Autorità giudiziaria in Italia e correlate in qualche modo al settore degli appalti: esemplificando è quindi possibile affermare che sono stati eseguiti arresti ogni 10 giorni circa. Si tratta in ogni caso di una approssimazione per difetto rispetto al totale, poiché ordinanze che *ictu oculi* non rientravano nel perimetro di competenza dell’Anac non sono state acquisite.

In linea con questa cadenza temporale sono anche i casi di corruzione emersi analizzando i provvedimenti della magistratura: 152, ovvero uno a settimana (solo a considerare quelli scoperti).

A essere interessate sono state pressoché tutte le regioni d’Italia, a eccezione del Friuli Venezia Giulia e del Molise (tab. 1). Ciò non implica che queste due regioni possano considerarsi immuni, ma semplicemente che non vi sono state misure cautelari nel periodo in esame. In Molise, ad esempio, vi sono stati arresti per corruzione nella primavera 2016, mentre la Procura di Gorizia, nell’ambito di una grande inchiesta sugli appalti, ha disposto nel 2018 numerose perquisizioni (ma non arresti).

Dal punto di vista numerico, spicca il dato relativo alla Sicilia, dove nel triennio sono stati registrati 28 episodi di corruzione (18,4% del totale) quasi quanti se ne sono verificati in tutte le regioni del Nord (29 nel loro insieme). A seguire, il Lazio (con 22 casi), la Campania (20), la Puglia (16) e la Calabria (14).

Il 74% delle vicende (113 casi) ha riguardato l’assegnazione di appalti pubblici, a conferma della rilevanza del settore e degli interessi illeciti a esso legati per via dell’ingente volume economico (tab. 2). Il restante 26%, per un totale di 39 casi, è composto da ambiti di ulteriore tipo (procedure concorsuali, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc.).

3. Bandi “sartoriali” e altri espedienti della corruzione

Se il comparto della contrattualistica pubblica resta il più colpito, per comprendere il concreto *modus agendi* della corruzione è interessante rilevare come e in quali ambiti essa si è esplicitata in particolare.

Il settore più a rischio (tab. 3) si conferma quello legato ai lavori pubblici, in una accezione ampia che comprende anche interventi di riqualificazione e manutenzione (edifici, strade, messa in

sicurezza del territorio): 61 gli episodi di corruzione censiti nel triennio, pari al 40% del totale. A seguire, il comparto legato al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, gestione, conferimento in discarica) con 33 casi (22%) e quello sanitario con 19 casi (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di lavanolo e pulizia), equivalente al 13%.

Quanto alle modalità “operative”, è degna di nota la circostanza che - su 113 vicende corruttive inerenti l’assegnazione di appalti - solo 20 riguardavano affidamenti diretti (18%), nei quali l’esecutore viene scelto discrezionalmente dall’amministrazione. In tutti gli altri casi sono state espletate procedure di gara: ciò lascia presupporre l’esistenza di una certa raffinatezza criminale nell’adeguarsi alle modalità di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse di maggiore importo, evitando sistemi (quali appunto l’assegnazione diretta) che in misura maggiore possono destare sospetti.

Spesso si registra inoltre una strategia diversificata a seconda del valore dell’appalto: per quelli di importo particolarmente elevato, prevalgono i meccanismi di turnazione fra le aziende e i cartelli veri e propri (resi evidenti anche dai ribassi minimi rispetto alla base d’asta, molto al di sotto della media); per le commesse di minore entità si assiste invece al coinvolgimento e condizionamento dei livelli bassi dell’amministrazione (ad es. il direttore dei lavori) per intervenire anche solo a livello di svolgimento dell’attività appaltata.

A seguire, alcune delle principali peculiarità riscontrate nelle vicende di corruzione esaminate, che potrebbero essere assunte come indicatori di ricorrenza del fenomeno:

- illegittimità gravi e ripetute in materia di appalti pubblici: affidamenti diretti ove non consentito, abuso della procedura di somma urgenza, gare mandate deserte, ribassi anomali, bandi con requisiti funzionali all’assegnazione pilotata, presentazione di offerte plurime riconducibili ad un unico centro di interesse
- inerzia prolungata nel bandire le gare al fine di prorogare ripetutamente i contratti ormai scaduti (in particolare nel settore dello smaltimento rifiuti)
- assenza di controlli (soprattutto nell’esecuzione di opere pubbliche)
- assunzioni clientelari
- illegittime concessioni di erogazioni e contributi
- concorsi svolti sulla base di bandi redatti su misura
- illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia o nel settore commerciale

- illiceità in procedimenti penali, civili o amministrativi, al fine di ottenere provvedimenti di comodo

4. Il coinvolgimento del decisore pubblico: 43 politici arrestati, 20 dei quali sindaci

Nel periodo in esame sono stati 207 i pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio indagati per corruzione (tab. 4).

Indicativo è il tasso relativo all'apparato burocratico in senso stretto, che annoverando nel complesso circa la metà dei soggetti coinvolti si configura come il vero *dominus*: 46 dirigenti indagati, ai quali ne vanno aggiunti altrettanti tra funzionari e dipendenti più 11 rup (responsabile unico del procedimento).

Le forme di condizionamento dell'apparato pubblico più estese e pervasive si registrano prevalentemente a livello locale (specie al Sud), secondo forme di penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-imprenditoriale, politico e istituzionale.

Rispetto alle fattispecie corruttive tipiche della Prima Repubblica, ancillare risulta invece il ruolo dell'organo politico. I numeri appaiono comunque tutt'altro che trascurabili, dal momento che nel periodo di riferimento sono stati 47 i politici indagati (23% del totale). Di questi, 43 sono stati arrestati: 20 sindaci, 6 vice-sindaci, 10 assessori (più altri 4 indagati a piede libero) e 7 consiglieri.

I Comuni rappresentano dunque gli enti maggiormente a rischio, come si evince anche dalla disamina delle amministrazioni in cui si sono verificati episodi di corruzione (tab. 5): dei 152 casi censiti, 63 hanno avuto luogo proprio nei municipi (41%), seguiti dalle le società partecipate (24 casi, pari al 16%) e dalle Aziende sanitarie (16 casi, ovvero l'11%).

5. Il prezzo della corruzione: il posto di lavoro come nuova tangente

Nel complesso, dall'esame delle vicende venute alla luce si evince che gli scambi corruttivi avvengono secondo meccanismi stabili di regolazione, che assicurano l'osservanza diffusa di una serie di regole informali e che assumono diversa fisionomia a seconda del ruolo predominante svolto dai diversi centri di potere (politico, burocratico, imprenditoriale).

Sotto questo profilo, l'analisi dell'Anac ha consentito di dare riscontro fattuale al cd. fenomeno della "smaterializzazione" della tangente, che vede una sempre minor ricorrenza della contropartita economica (tab. 6).

Il denaro continua a rappresentare il principale strumento dell'accordo illecito, tanto da ricorrere nel 48% delle vicende esaminate, sovente per importi esigui (2.000-3.000 euro ma in alcuni casi anche 50-100 euro appena) e talvolta quale percentuale fissa sul valore degli appalti.

A fronte di questa "ritirata" del contante, stante anche la difficoltà di occultamento delle somme illecitamente percepite, si manifestano nuove e più pragmatiche forme di corruzione.

In particolare, il posto di lavoro si configura come la nuova frontiera del *pactum sceleris*: soprattutto al Sud l'assunzione di coniugi, congiunti o soggetti comunque legati al corrotto (non di rado da ragioni clientelari) è stata riscontrata nel 13% dei casi. A seguire, a testimonianza del sopravvento di più sofisticate modalità criminali, si colloca l'assegnazione di prestazioni professionali (11%), specialmente sotto forma di consulenze, spesso conferite a persone o realtà giuridiche riconducibili al corrotto o in ogni caso compiacenti. Le regalie sono presenti invece nel 7% degli episodi.

A conferma delle molteplici modalità di corruzione, vi è il dato relativo alle utilità non rientranti nelle summenzionate fattispecie, più di un quinto del totale (21%). Oltre a ricorrenti *benefit* di diversa natura (benzina, pasti, pernotti) non mancano singolari ricompense di varia tipologia (ristrutturazioni edilizie, riparazioni, servizi di pulizia, trasporto mobili, lavori di falegnameria, giardinaggio, tinteggiatura) comprese talvolta le prestazioni sessuali. Tutte contropartite di modesto controvalore indicative della facilità con cui viene talora svenduta la funzione pubblica ricoperta.

6. Conclusioni: la necessità di rafforzare la prevenzione

Il quadro complessivo che emerge dal rapporto testimonia che la corruzione, benché all'apparenza scomparsa dal dibattito pubblico, rappresenta un fenomeno radicato e persistente, verso il quale tenere costantemente alta l'attenzione. Al tempo stesso, occorre rilevare come la prevalenza degli appalti pubblici nelle dinamiche corruttive giustifichi la preoccupazione nei confronti di meccanismi di *deregulation* quali quelli di recente introdotti, verso i quali l'Anac ha già manifestato perplessità.

A partire dall'approvazione della legge Severino (2012), gli interventi in materia sono stati numerosi e proficui. I vari istituti introdotti nell'ordinamento, il progressivo inasprimento delle pene e, da ultimo, la possibilità di estendere le operazioni sotto copertura anche ai delitti contro la Pubblica amministrazione saranno di certo utili nel contrasto. La sfida rappresentata dalla corruzione è tuttavia di entità tale da richiedere un armamentario variegato, non limitato alla sola repressione. Il numero esiguo di casi scoperti rispetto al totale, come riconosciuto dalla dottrina, conferma del resto la necessità di agire in una logica di sistema che prescindendo dall'aspetto strettamente patologico.

La varietà delle forme di corruzione e dei settori di potenziale interesse impone di ricorrere a un'azione combinata di strumenti preventivi e repressivi, che possano operare secondo comuni linee di coordinamento ed integrazione.

L'indispensabilità della prevenzione quale strumento aggiuntivo (ma nient'affatto alternativo) rispetto alla sanzione penale, risulta del resto rafforzata proprio dalle evidenze del rapporto. Si pensi, a titolo di esempio, alla predominanza dell'apparato burocratico negli episodi di corruzione, che comprova l'assoluta utilità di prevedere adeguate misure organizzative (*in primis* in tema di conflitti d'interesse e rotazione periodica del personale) che riducano a monte i fattori di rischio.

Sotto questo aspetto, occorre rilevare che l'Italia non è affatto all'"anno zero"; al contrario, come testimoniano plurimi segnali, negli ultimi anni i progressi sono stati molteplici.

I riconoscimenti ricevuti dall'Italia in tema di prevenzione della corruzione, numerosi e per nulla scontati, sono stati rilasciati dai più autorevoli organismi internazionali: Onu, Commissione europea, Ocse Consiglio d'Europa, Osce, solo per citare i principali. Di ciò pare consapevole la stessa opinione pubblica, che difatti percepisce l'Italia un Paese meno corrotto del passato, come mostra il miglioramento nelle classifiche di settore (19 posizioni guadagnate dal 2012).

Il cambiamento in atto, peraltro, è anche di tipo culturale.

Si pensi all'incremento esponenziale delle segnalazioni riguardanti gli illeciti avvenuti sul luogo di lavoro (*whistleblowing*), verso le quali nel 2017 sono state introdotte nell'ordinamento particolari tutele per evitare ritorsioni e discriminazioni: nei primi nove mesi dell'anno l'Anac ne ha ricevute oltre 700, un dato indicativo - al netto delle segnalazioni improprie - della crescente propensione a denunciare reati e irregolarità.

La trasparenza, intesa quale strumento di monitoraggio civico dell'azione amministrativa, allo stato rappresenta un patrimonio consolidato e soprattutto diffuso, come dimostrano tutte le

rilevazioni svolte nel tempo dall'Autorità. Parimenti, la diffusione fra le amministrazioni dell'istituto della vigilanza collaborativa, che consente di sottoporre la documentazione di gara al vaglio preventivo dell'Anac, ha consentito lo svolgimento di grandi eventi e di bandire appalti di particolare entità senza le infiltrazioni mafiose e criminali che hanno costellato il passato recente.

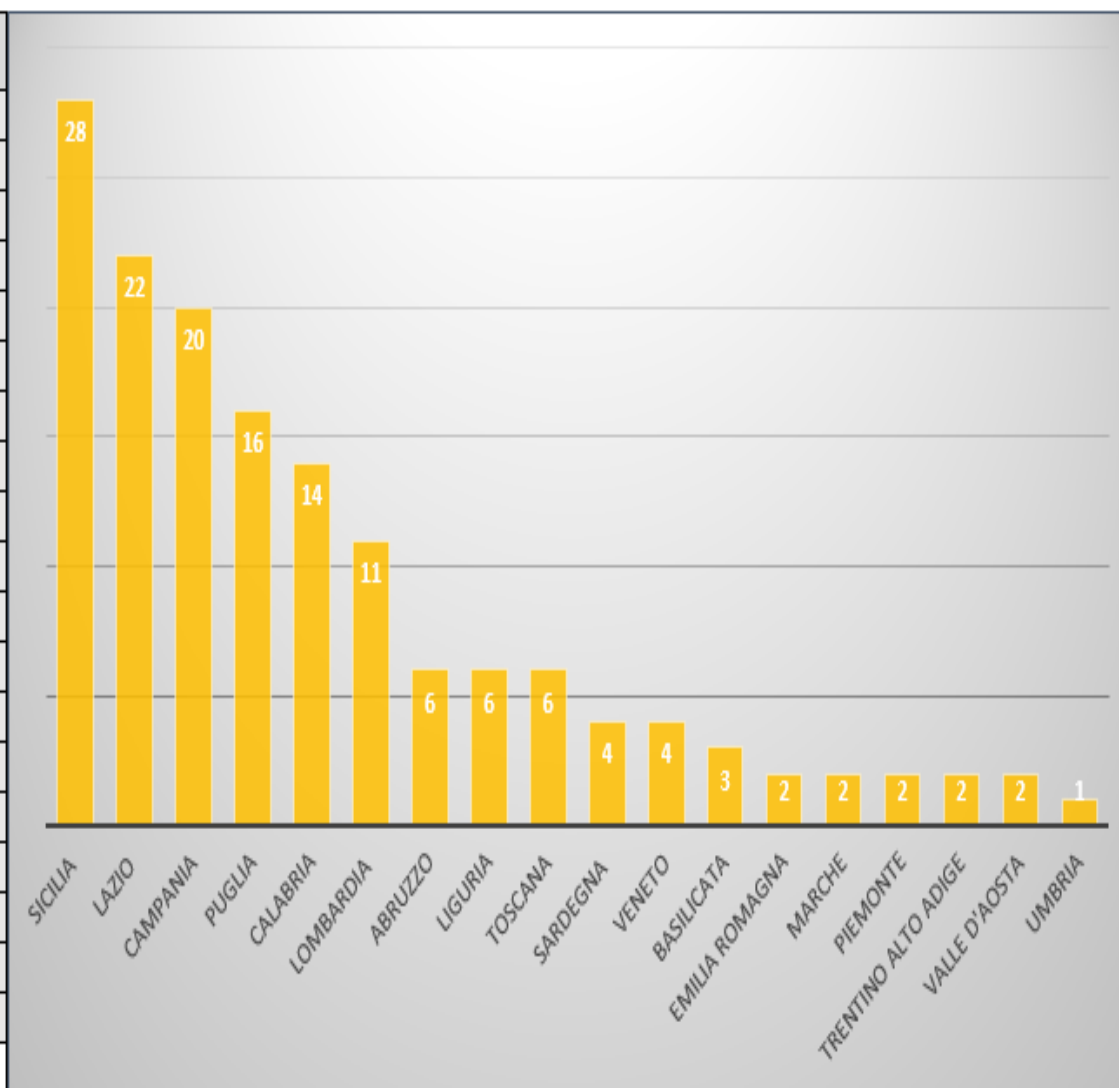
A eccezione di una nota inchiesta incardinata presso la Procura di Roma - nella quale, peraltro, l'Autorità ha fornito la sua fattiva collaborazione in fase di indagini preliminari - proprio l'assenza di grandi scandali (e delle relative somme) sembra essere la cifra della corruzione odierna. Questa circostanza induce in primo luogo a ritenere fuorviante ogni parallelismo con la stagione di Tangentopoli, durante la quale la corruzione di fatto rappresentava uno stabile meccanismo di regolazione della vita pubblica sotto forma di finanziamento "aggiuntivo" alla politica (che ora riveste invece un ruolo marginale, come detto).

Ciò non significa affatto che la corruzione pulviscolare di oggi non sia pericolosa: spesso la funzione è svenduta per poche centinaia di euro e ciò, unitamente alla facilità con cui ci si mette a disposizione, consente una forte capacità di penetrazione al malaffare. È in ogni caso innegabile che per molti versi essa sia più agevole da aggredire rispetto ai primi anni Novanta, non regolando più la vita pubblica ma essendo espressione di singoli gruppi di potere (le cd. cricche) o di realtà economiche alternative e talvolta persino antagoniste alla vita delle istituzioni.

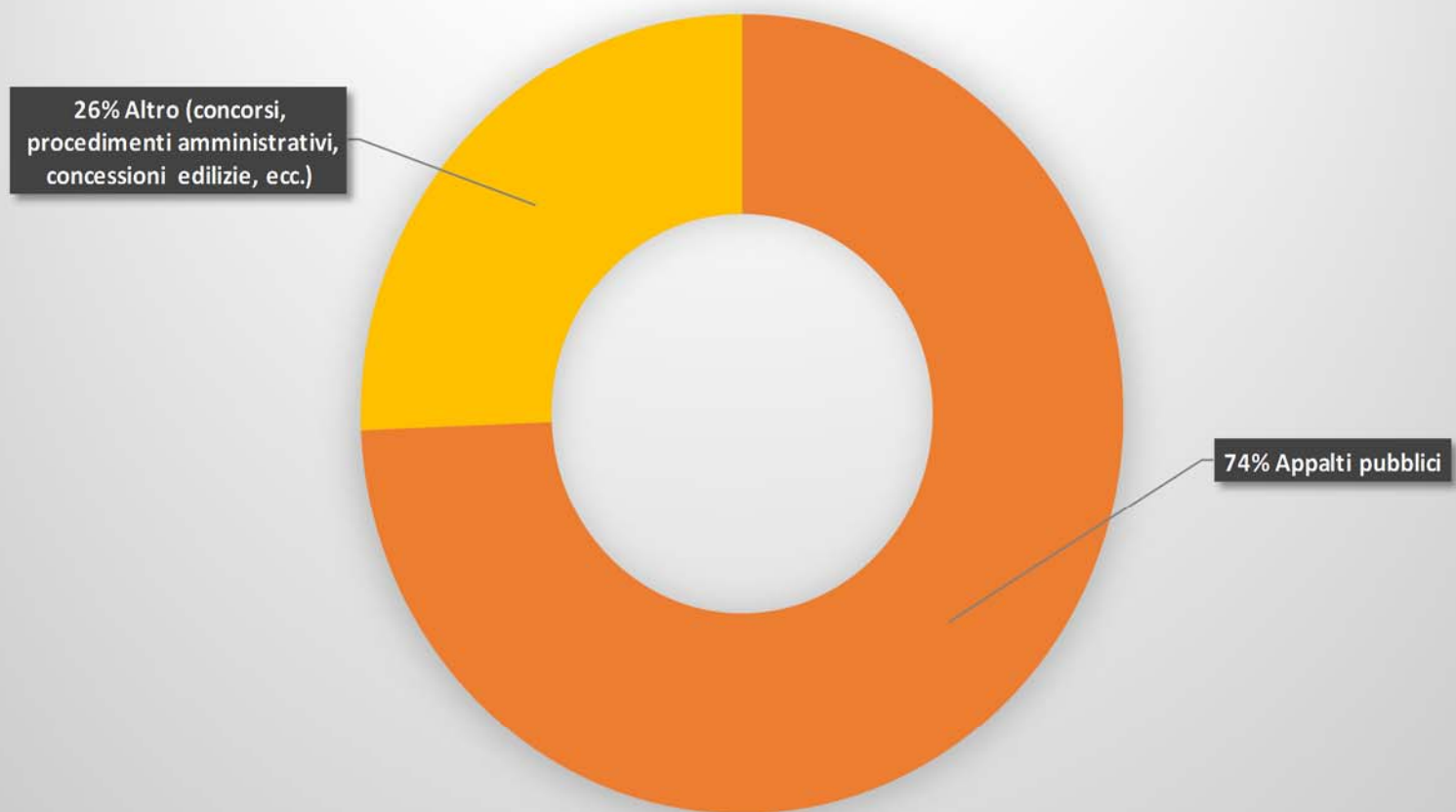
È una sfida impegnativa e di lunga durata, nei confronti della quale non è consentito deflettere e che, come avvenuto col crimine organizzato nell'ultimo quarto di secolo, può avere senz'altro speranze di successo, quanto meno nel senso di un considerevole ridimensionamento del fenomeno.

Tab. 1 - EPISODI DI CORRUZIONE 2016-2019

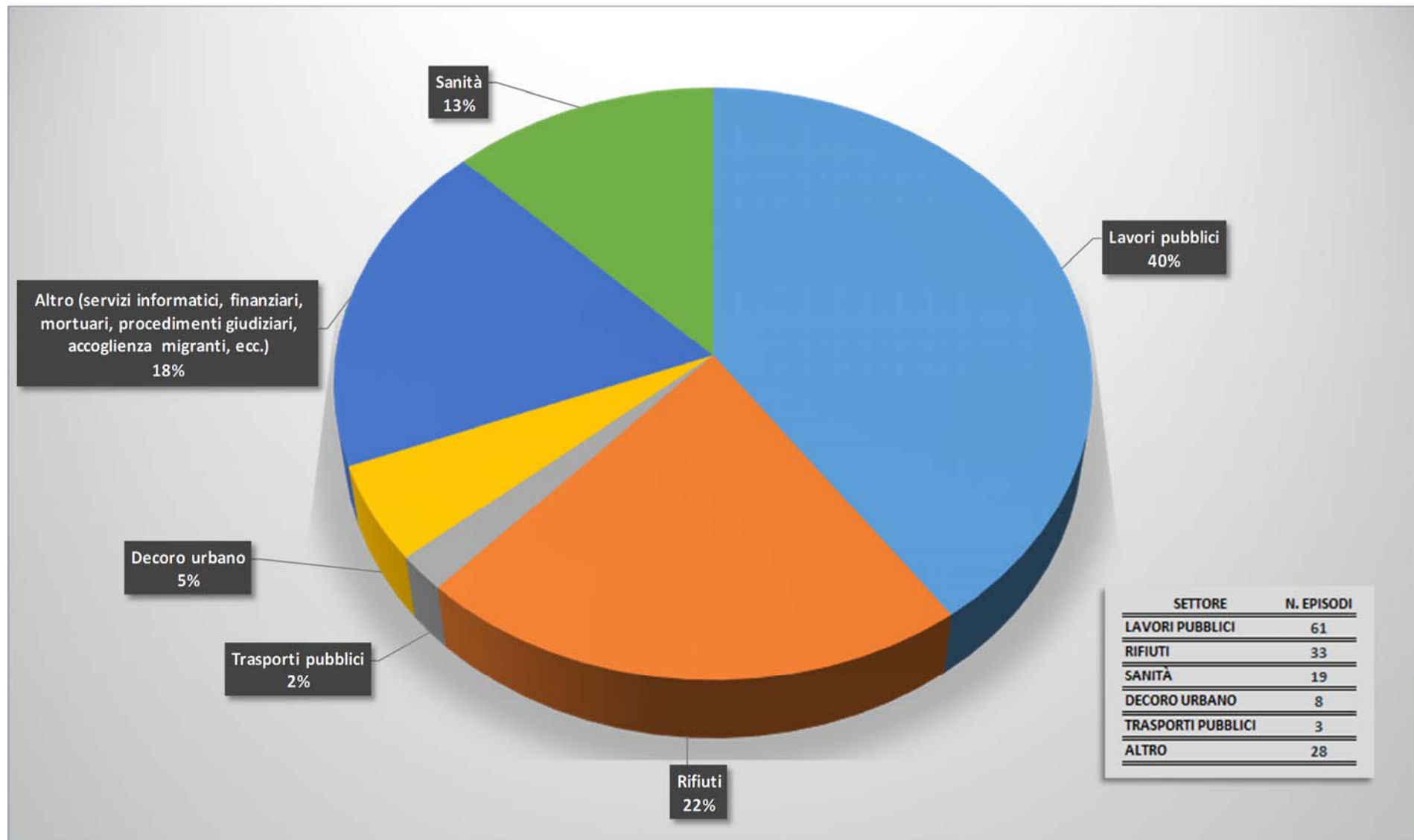
REGIONE	EPISODI	%
SICILIA	28	18,4%
LAZIO	22	14,5%
CAMPANIA	20	13,2%
PUGLIA	16	10,5%
CALABRIA	14	9,2%
LOMBARDIA	11	7,2%
ABRUZZO	6	3,9%
LIGURIA	6	3,9%
TOSCANA	6	3,9%
SARDEGNA	4	2,6%
VENETO	4	2,6%
BASILICATA	3	2%
EMILIA ROMAGNA	2	1,3%
MARCHE	2	1,3%
PIEMONTE	2	1,3%
TRENTINO ALTO ADIGE	2	1,3%
VALLE D'AOSTA	2	1,3%
UMBRIA	1	0,7%
STATO ESTERO	1	0,7%
TOTALE	152	100%



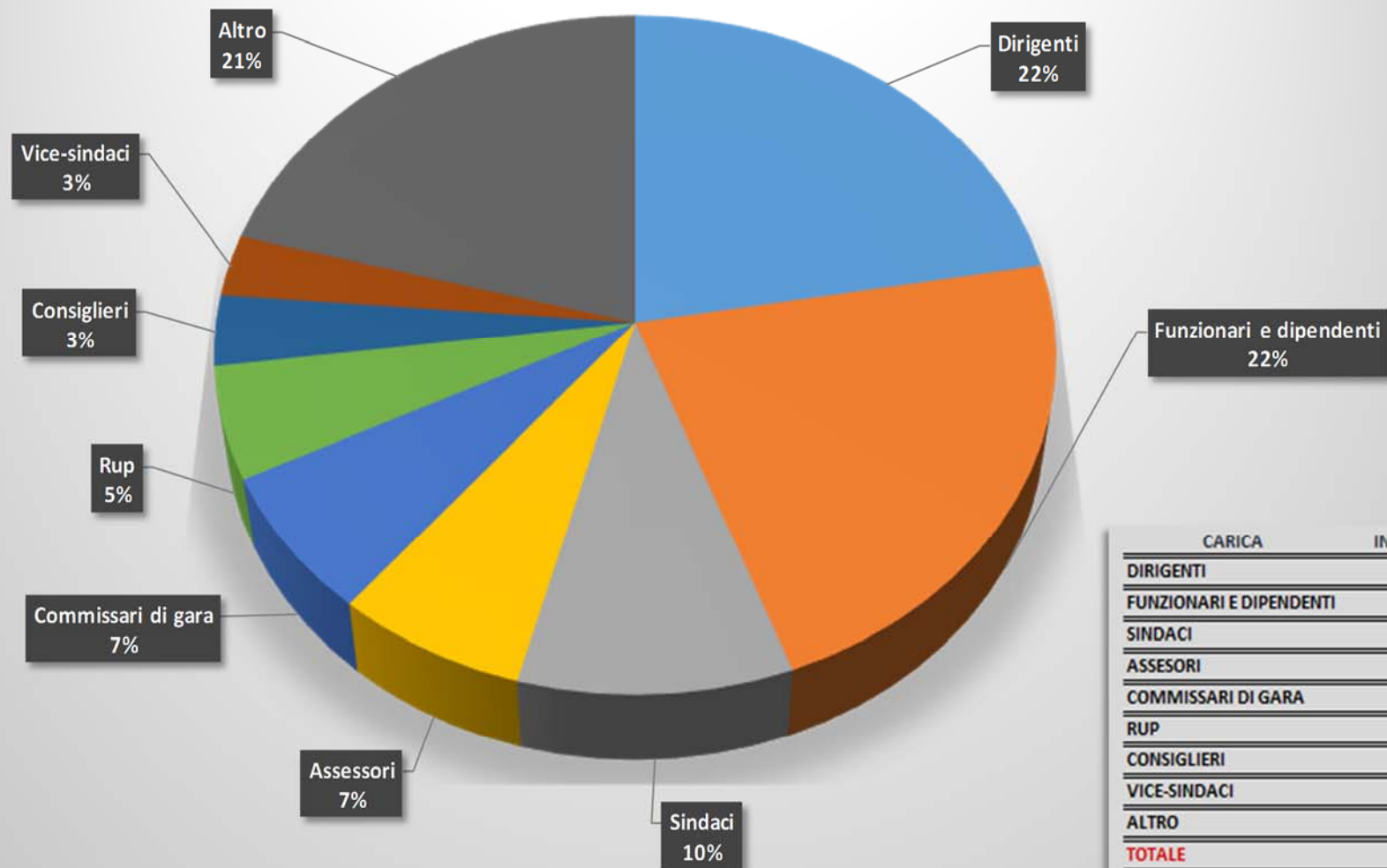
Tab. 2 - AMBITO DELLA CORRUZIONE



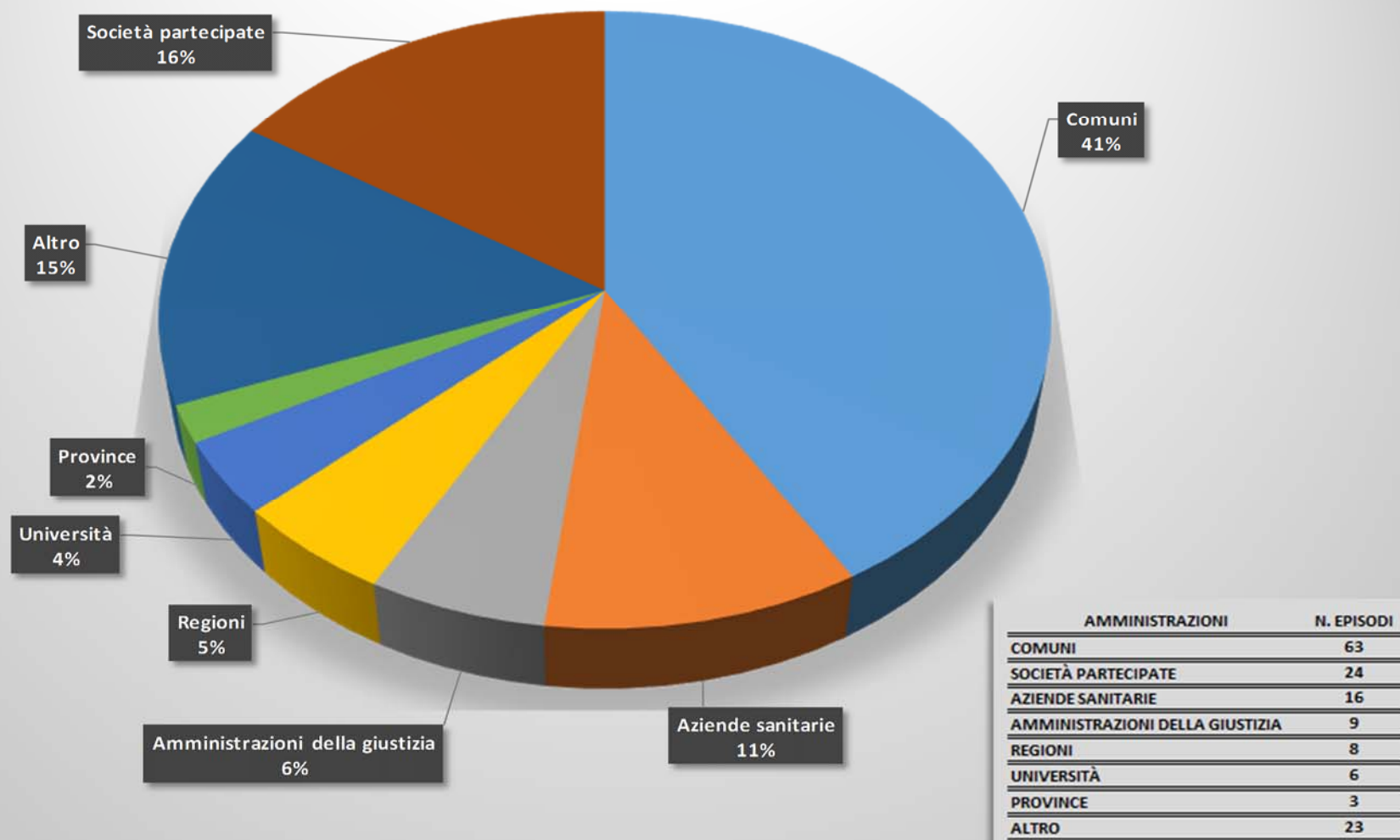
Tab. 3 - SETTORI PIÙ COLPITI



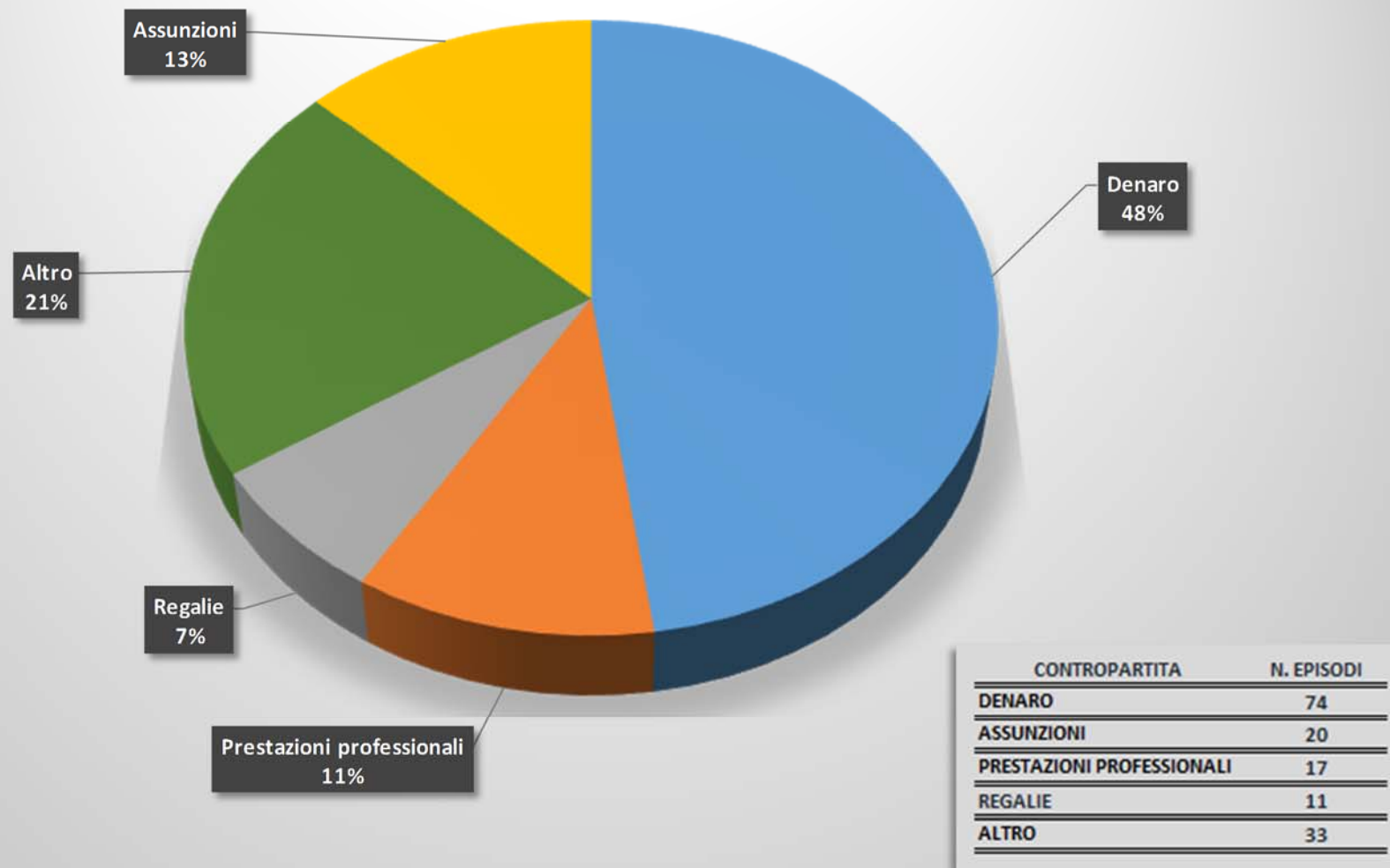
Tab. 4 - TIPOLOGIA DEGLI INDAGATI



Tab. 5 - AMMINISTRAZIONI COINVOLTE



Tab. 6 - CONTROPARTITA DELLA CORRUZIONE





SULL'ONDA DELLA SEMPLIFICAZIONE E DELLA TRASPARENZA

ORIENTAMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

2022

Approvato dal Consiglio dell'Autorità
in data 2 febbraio 2022



Sommario

Sommario	1
PREMESSA	3
SEZIONE I - SCELTA DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA	6
INDICAZIONI UTILI	6
CHECK LIST	10
SEZIONE II - PIANIFICAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	12
INDICAZIONI UTILI	12
1. PARTE GENERALE.....	12
2. L'ANALISI DEL CONTESTO.....	13
3. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO.....	15
4. IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO.....	16
5. LE MISURE GENERALI: ELEMENTI ESSENZIALI.....	17
6. LA TRASPARENZA.....	22
7. IL MONITORAGGIO E IL RIESAME.....	23
CHECK LIST	25
SEZIONE III - SPUNTI PER TRATTARE UN'AREA A RISCHIO: i CONTRATTI PUBBLICI	31
FOCUS 1 - AFFIDAMENTI DIRETTI "PER ASSENZA DI CONCORRENZA PER MOTIVI TECNICI" IN MANCANZA DEI PRESUPPOSTI	31
FOCUS 2 - AFFIDAMENTI DIRETTI "PER ESTREMA URGENZA" IN MANCANZA DEI PRESUPPOSTI	33
FOCUS 3 - ESECUZIONE DEL CONTRATTO IN DIFFORMITA' A QUANTO PROPOSTO IN SEDE DI GARA	34
FOCUS 4 - LIMITAZIONE DELLA CONCORRENZA MEDIANTE RICHIESTA DI REQUISITI DI PARTECIPAZIONE O DI ESECUZIONE NON GIUSTIFICATI	37
FOCUS 5 - RICORSO A PROROGHE E RINNOVI NON CONSENTITI	38
FOCUS 6 - VALUTAZIONE ERRATA DELLA CONGRUITA' DELL'OFFERTA	40
FOCUS 7 - VALUTAZIONE DELL'OFFERTA SULLA BASE DI CRITERI IMPROPRI	41
FOCUS 8 - ERRATA ALLOCAZIONE DEI RISCHI NELLE CONCESSIONI	42
FOCUS 9 - INADEGUATA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI NELL'AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI	43
APPENDICE	45
ANALISI DELLE MODALITÀ DI PREDISPOSIZIONE DEI PIANI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA	45
1. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO ED ESTERNO.....	45
2. VALUTAZIONE DEL RISCHIO.....	47
3. PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE DEL MONITORAGGIO.....	53
DOCUMENTO DI SINTESI DELLE VALUTAZIONI DEI RPCT SULL'ANDAMENTO DEI PIANI TRATTE DALLA PIATTAFORMA ANAC	58
1. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PTPCT E DELLE MISURE IN ESSO CONTENUTE.....	60
2. L'IDONEITA' COMPLESSIVA DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.....	62
3. EFFETTI DELL'ATTUAZIONE DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO.....	64



PREMESSA

In data 12 gennaio 2022 il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha deliberato di rinviare la data per l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, fissata al 31 gennaio di ogni anno dalla [legge 6 novembre 2012 n. 190](#), per l'anno 2022, al 30 aprile.

Ciò con l'intendimento di semplificare ed uniformare il più possibile per le amministrazioni il recepimento di un quadro normativo in materia oggi ancora estremamente dinamico.

Difatti, come noto, in data 6 agosto 2021 è stato convertito in legge il [decreto legge 9 giugno 2021 n. 80](#)¹ con cui è stato introdotto il Piano integrato di attività e organizzazione, strumento che per molte amministrazioni (escluse le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative) prevede che la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza costituisca parte integrante, insieme agli strumenti di pianificazione, di un documento di programmazione annuale unitario dell'ente chiamato ad adottarlo. Il Piano dovrà essere approvato in forma semplificata per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti. L'iter per l'approvazione del decreto ministeriale chiamato a fornire le indicazioni per la redazione del PIAO, nonché il DPR chiamato a riorganizzare l'assetto normativo perché sia conforme alla nuova disciplina del PIAO, non è ancora concluso e quindi, ad oggi, tali atti non sono vigenti, fermo restando che il [decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228](#) ha differito, in sede di prima applicazione, l'approvazione del PIAO al 30 aprile 2022.

L'art. 6, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 dispone che il PIAO sia adottato da parte delle amministrazioni elencate all'art. 1, co. 2, del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), ad esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative.

Di conseguenza è invece ad oggi confermata² ai sensi della legge 190/2012, l'adozione dei PTPCT o in alcuni casi di misure per la prevenzione della corruzione anche integrative del MOG 231³, per:

- gli enti pubblici economici
- ordini professionali ⁴
- le società in controllo pubblico, escluse le società quotate

¹ "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia".

² La conferma si ricava dal combinato disposto dell'art. 6 del d.l. 80 in tema di PIAO (per la parte programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza) e dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013. Tale ultima disposizione individua, come noto, l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza, a cui fa rinvio l'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012 per identificare i soggetti tenuti all'adozione del PTPCT o delle misure di prevenzione della corruzione integrative rispetto a quelle adottate ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

³ Resta fermo per le società e gli enti di diritto privato quanto previsto dalla delibera ANAC 1134/2017

⁴ Cfr. PNA 2016 delibera ANAC 831 del 3 agosto 2016 - Approfondimento n. 3 e Delibera ANAC 777 del 24 novembre 2021 "Delibera riguardante proposte di semplificazione per l'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza agli ordini e collegi professionali".



- le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, in possesso dei requisiti di legge;
- le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione
- le scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative.

Posto che, ai sensi dell'art. 6 del D.L. PIAO convertito, "gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, (sono disciplinati - n.d.r.) secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione", con questo documento si intendono fornire alle amministrazioni tutte quelle indicazioni che già da oggi si possono ritenere confermate, perché basate sulla normativa vigente e sul [PNA 2019-2021](#), fermo restando che successive eventuali indicazioni di integrazione e adeguamento verranno rese se necessario a seguito dell'adozione delle norme in corso di approvazione.

Inoltre si forniscono alcune indicazioni operative per la predisposizione del Piano (o della sezione di Piano) anticorruzione e trasparenza, elaborate a seguito di una significativa analisi della attività di pianificazione finora svolta dalle amministrazioni, che ha consentito all'ANAC, quale osservatore privilegiato, di cogliere i maggiori margini di ottimizzazione e semplificazione da evidenziare agli operatori coinvolti per stilare un documento più performante.

In particolare, come ausilio ai RPCT - chiamati a predisporre i nuovi PTPCT o la sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza - e alle amministrazioni chiamate ad approvarli, il presente documento contiene anche alcune domande che costituiscono una guida per la strutturazione e la autovalutazione dei piani.

Come indicazioni generali, si è ritenuto utile, in particolare per l'elaborazione dei PTPCT, cogliere gli spunti emersi dalla approfondita analisi che ANAC ha svolto sui dati dei PTPCT inseriti nella piattaforma informatica ANAC, nonché dagli esiti della attività di vigilanza svolta.

Difatti è in queste sedi che ANAC è riuscita a cogliere diversi suggerimenti: sono state proprio molte amministrazioni ad evidenziare l'utilità del coordinamento tra il PTPCT ed il Piano della performance, in quanto funzionale ad una verifica dell'efficienza dell'organizzazione nel suo complesso, nonché a sottolineare la rilevanza dell'integrazione dei sistemi di risk management per la prevenzione della corruzione con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo interno delle amministrazioni.

Ciò in quanto i controlli interni effettivamente applicati nell'ordinario svolgimento del processo consentono di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, nonché la congruenza tra gli obiettivi predefiniti e i risultati conseguiti.

Inoltre, dall'esame delle risposte aperte inserite dai RPCT delle amministrazioni, è emerso che **la formazione svolge un ruolo fondamentale incrementando la consapevolezza dell'utilità dei piani.** È risultato infatti che,

al fine di creare nell'amministrazione una cultura dell'anticorruzione e della trasparenza, punto di forza è la programmazione e l'attuazione di percorsi di formazione rivolti al personale, specie quello addetto alle aree a maggior rischio corruttivo.

I diversi suggerimenti colti dall'Autorità sono stati prontamente trasferiti al Governo e si riflettono nella scelta operata dal legislatore di introdurre, con il d.l. 80/2021, un Piano integrato di attività e organizzazione in cui la programmazione di misure di prevenzione della corruzione è integrata con la programmazione relativa alla *performance*, alla gestione delle risorse umane, all'organizzazione dei dipendenti nei vari uffici, alla loro formazione.

È emersa, altresì, **l'importanza di una stretta collaborazione tra il RPCT e l'organo di indirizzo, i referenti, i responsabili delle strutture** e tutti i soggetti che, a vario titolo, operando nell'ente, sono coinvolti nel processo di gestione del rischio. Detta collaborazione dovrà rafforzarsi per i RPCT chiamati ad elaborare la sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza dovendo, altresì, sviluppare un coordinamento con i responsabili che all'interno delle amministrazioni sono tenuti ad elaborare le altre sezioni che costituiscono il PIAO.

Non meno significativa è anche **l'adozione di un sistema improntato al monitoraggio periodico per la valutazione dell'effettiva attuazione e adeguatezza rispetto ai rischi rilevati delle misure di prevenzione**. Tale attività è risultata infatti proficua in termini di generale e continuo miglioramento sia della funzionalità del sistema di prevenzione sia della complessiva attività amministrativa dell'ente. Il monitoraggio ha uguale rilievo anche nell'ambito del PIAO, sia relativamente alla sezione dello stesso dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza sia per il funzionamento complessivo del PIAO. Naturalmente, a maggior ragione, il monitoraggio dovrà essere fatto con il necessario collegamento con i responsabili delle altre sezioni del PIAO. In ogni caso, il monitoraggio è estremamente importante per valutare dove intervenire e se e come modificare il PTPCT negli anni.

Occorre da ultimo sottolineare come **l'incremento del grado di automazione e digitalizzazione** di molti processi abbia consentito di aumentare l'efficacia, l'efficienza dei processi amministrativi e il coordinamento delle attività di monitoraggio con il sistema dei controlli interni, nonché di soddisfare esigenze di semplificazione.



SEZIONE I – SCELTA DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

INDICAZIONI UTILI

L'ampiezza e la complessità degli incarichi affidati al Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) evidenziano l'intento del legislatore di assegnare allo stesso un ruolo trasversale e, al contempo, d'impulso e coordinamento del sistema di prevenzione della corruzione.

La delicatezza e il rilievo di tale ruolo si riflettono nel compito di predisporre il PTPCT (art. 1, co. 7, l. [190/2012](#)) nel quale - come noto - è definita la strategia di prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione.

Analogo ruolo di impulso e coordinamento nel sistema di prevenzione della corruzione è svolto dal RPCT con riferimento alla predisposizione della specifica sezione del PIAO dedicata alla programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e alla trasparenza.

La nomina del RPCT - sia nelle amministrazioni tenute all'adozione del PTPCT che in quelle tenute alla predisposizione della sezione anticorruzione del PIAO - deve avvenire nel rispetto di specifici criteri e requisiti soggettivi di indipendenza, autonomia e supporto che si illustrano qui di seguito. Essi vanno desunti dalla normativa vigente e dalle indicazioni di ANAC.

Per il quadro normativo, occorre riferirsi alla legge 190/2012 e, in particolare, all'art. 1, co. 7, ove si prevede che l'organo di indirizzo individui il RPCT, 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.

Le interpretazioni e le relative indicazioni fornite da ANAC, invece, sono state illustrate in vari atti adottati dall'Autorità. Si tratta di principi e di indirizzi di carattere generale utili ad orientare le amministrazioni nelle decisioni da assumere per addivenire ad una corretta individuazione del RPCT. Naturalmente, tali indicazioni non possono essere applicate "tout court" ma, di volta in volta, contestualizzate nella specifica realtà organizzativa dell'amministrazione/ente di riferimento.

È quindi importante che le amministrazioni scelgano il soggetto cui affidare l'incarico di RPCT in coerenza con il dettato normativo e nel rispetto dei criteri di seguito illustrati:

- mantenere l'incarico di RPCT, per quanto possibile, in capo a **dirigenti di prima fascia**, o equiparati, i quali, stante il ruolo rivestito nell'amministrazione, hanno poteri di interlocuzione reali con gli organi di indirizzo e con l'intera struttura amministrativa;
- selezionare un soggetto che abbia adeguata **conoscenza dell'organizzazione** e del funzionamento dell'amministrazione e che sia dotato di **competenze qualificate** per svolgere con effettività il proprio ruolo;



- scegliere un dipendente dell'amministrazione che assicuri **stabilità nello svolgimento dei compiti**, in coerenza con il dettato normativo che dispone che l'incarico di RPCT sia attribuito, di norma, a un dirigente di ruolo in servizio;
- considerare come assoluta eccezione la nomina di **un dirigente esterno**. Nel caso, tale scelta necessita di una motivazione particolarmente stringente, puntuale e congrua, anche in ordine all'assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge. Questo vale, in particolare, nelle grandi amministrazioni con elevato numero di dipendenti e di dirigenti;
- evitare di nominare un soggetto che si trovi in **posizione di comando** che, pur prestando servizio presso e nell'interesse dell'amministrazione, non è incardinato nei ruoli della stessa. Potrebbero, infatti, non essere soddisfatti i requisiti di adeguata conoscenza dell'amministrazione, stabilità e durata connessi all'incarico di RPCT;
- evitare la nomina di un dirigente che provenga direttamente da **uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo** laddove esista un vincolo fiduciario. Ciò al fine di garantire l'imparzialità di giudizio e l'autonomia al RPCT, nonché il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione;
- valutare di individuare come RPCT un dipendente con **posizione organizzativa o comunque un soggetto con profilo non dirigenziale** solo ed esclusivamente 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, circostanza che potrebbero verificarsi in strutture organizzative di ridotte dimensioni. Dovranno comunque essere garantite idonee competenze allo svolgimento della funzione;
- escludere la nomina di dirigenti assegnati ad uffici che svolgono **attività di gestione e di amministrazione attiva**, nonché quelli assegnati a **settori che sono considerati più esposti al rischio della corruzione**. A titolo meramente esemplificativo, possono considerarsi tali l'Ufficio contratti, l'Ufficio gestione del patrimonio, l'Ufficio contabilità e bilancio, l'Ufficio personale. Tale commistione potrebbe compromettere l'imparzialità del RPCT, **generando il rischio di conflitti di interesse**, nonché contrastare con le prerogative allo stesso riconosciute, in particolare di interlocuzione e controllo nei confronti di tutta la struttura, che devono essere svolte in condizioni di autonomia e indipendenza (ex lege 190/2012);
- individuare una figura in grado di garantire la stessa buona immagine e il decoro dell'amministrazione, facendo ricadere la scelta su un soggetto che abbia dato nel tempo dimostrazione di un **comportamento integerrimo**. Questo 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. Tale requisito deve essere valutato caso per caso avuto riguardo ad eventuali procedimenti penali e di rinvio a giudizio, a condanne in primo grado del giudice civile e del lavoro, a condanne erariali, a pronunce di natura disciplinare. Le valutazioni sono svolte, ad esempio, in relazione alla natura e alla gravità dell'eventuale condanna, all'elemento soggettivo del dolo, all'incidenza della condanna rispetto allo svolgimento della funzione (cfr. sul tema delibere ANAC nn. [215](#) e [650](#) del 2019);



- considerare l'opportunità di introdurre **modifiche organizzative** finalizzate a consentire, nell'individuazione del RPCT, il pieno rispetto dei criteri indicati nella normativa e negli orientamenti dell'ANAC (ad esempio, se il RPCT svolge anche altre funzioni, assegnare ad un diverso dirigente quelle che possono determinare situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse).

Il provvedimento di nomina, sempre necessario, deve indicare il soggetto cui è conferito l'incarico di Responsabile e, laddove vi siano situazioni organizzative peculiari che non consentano di nominare un RPCT in base ai principi generali forniti da ANAC, le motivazioni che hanno indotto l'amministrazione a soluzioni diverse (ad esempio la nomina di un funzionario in luogo di un dirigente o la nomina nei comuni di un soggetto che non riveste la qualifica di segretario comunale).

Nell'atto di nomina deve essere altresì prevista una durata minima ragionevole dell'incarico. Ciò è volto a garantire sia la stabilità necessaria per mettere a frutto le competenze acquisite dal RPCT, portando a termine almeno un ciclo di programmazione triennale, sia per assicurare un criterio di rotazione/alternanza tra più dirigenti nel ruolo di RPCT.

Laddove il RPCT svolga l'incarico in via esclusiva, circostanza che potrebbe verificarsi in enti di grandi dimensioni con organizzazione complessa, la durata dell'incarico dovrebbe non essere inferiore a tre anni e prorogabile una sola volta.

Nel caso, invece, in cui l'incarico di Responsabile si configuri come incarico aggiuntivo a dirigente già titolare di altro incarico, la durata prevista è altamente raccomandato non sia inferiore a quella del contratto sottostante all'incarico già svolto, e comunque nel rispetto del limite temporale di tre anni di cui sopra si è detto, prevedendo eventualmente una sola proroga.

A fronte di una temporanea ed improvvisa assenza del RPCT, è opportuno che venga nominato un sostituto. Nel PTPCT, o, per gli enti tenuti all'adozione del PIAO, nell'apposita sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, quindi, vanno predisposte indicazioni per affrontare tale evenienza, prevedendo, ad esempio, una procedura organizzativa interna che, sulla base di criteri prestabiliti, permetta di individuare in modo automatico il sostituto del RPCT. Quando l'assenza si traduce, invece, in una vera e propria *vacatio* del ruolo di RPCT è compito dell'organo di indirizzo attivarsi immediatamente per la nomina di un nuovo Responsabile, con l'adozione di un atto formale di conferimento dell'incarico. L'atto di nomina del RPCT è, del resto, uno dei presupposti necessari alla strategia funzionale a prevenire il rischio di corruzione all'interno dell'amministrazione. Si rammenta, infatti, che la legge stessa (art. 1, co.7, l. 190/2012) pone il compito di individuare e nominare il RPCT in capo all'organo di indirizzo, il quale non può andare esente da responsabilità nel caso in cui la mancata nomina del Responsabile determini anche la mancata adozione del PTPCT o della apposita sezione anticorruzione del PIAO (cfr. art. 19, comma 5, lett. b) del [decreto legge n. 90/2014](#)).

Affinché il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, l'organo di indirizzo assicura al Responsabile l'esercizio pieno ed effettivo dei poteri, dotandolo, a tal fine, laddove possibile, di una struttura organizzativa idonea e proporzionata, con adeguato personale.

In particolare, nelle amministrazioni di grandi dimensioni, è opportuna l'istituzione di un ufficio di supporto appositamente dedicato alle attività del RPCT, la cui titolarità va posta in capo al RPCT e non ad altro dirigente. È

anche auspicabile che venga istituzionalizzata l'individuazione di "referenti" per la prevenzione della corruzione che operano nelle strutture dipartimentali o territoriali, in raccordo con il RPCT, specie in quelle che fungono da centro d'acquisto. In ogni caso, qualora non sia possibile costituire un ufficio dedicato, è necessario predisporre adeguati provvedimenti organizzativi atti a permettere al RPCT di avvalersi del personale di altri uffici creando una struttura e un servizio di sostegno tematico e funzionale.

Con riferimento agli enti di piccole dimensioni e alle strutture con poco personale, l'organo di indirizzo può valutare, in base all'organizzazione, soluzioni flessibili (come ad esempio quella di un supporto funzionale al RPCT in modo che tutte le unità organizzative forniscano il loro apporto), da formalizzare sempre nell'atto di nomina del RPCT e nel PTPCT o nella sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Al fine di garantire che il ruolo di impulso e di coordinamento del RPCT sia efficace, si raccomanda poi che l'attività di gestione del rischio coinvolga tutti coloro che operano nell'amministrazione (cfr. art. 8, [D.P.R. 62/2013](#), art.16, co. 1, lett. l-bis), l-ter) e l-quater), [d.lgs.165/2001](#) e art. 1, co. 7, 8 e 14, l. 190/2012). A tal riguardo, nel PTPCT o nella sezione anticorruzione del PIAO, sono delineate le modalità di interlocuzione, per la predisposizione delle misure di prevenzione, tra il RPCT e gli uffici/organi interni all'amministrazione (organo di indirizzo, i dirigenti, OIV o Organismi analoghi, organi di controllo interno e dipendenti), ivi inclusi i referenti ove presenti. Per i soggetti che sono tenuti all'adozione del PIAO, è importante che nella sezione anticorruzione siano definite altresì le modalità di coordinamento fra il RPCT ed i responsabili degli uffici dell'amministrazione che si occupano dell'elaborazione delle altre e sezioni del PIAO. In particolare, per quanto riguarda la programmazione della rotazione e della formazione del personale, quali misure di prevenzione della corruzione, il RPCT collabora con i responsabili degli uffici dell'amministrazione che si occupano dell'elaborazione delle sezioni del PIAO che riguardano l'organizzazione e il capitale umano.

Analogamente, nel PTPCT o nell'apposita sezione del PIAO, sono definite le modalità di collaborazione tra RPCT e gli altri soggetti della struttura per la fase di controllo e monitoraggio sull'attuazione delle misure previste. Ciò consente di individuare le eventuali modifiche da apportare alle misure già adottate, anche alla luce di segnalate significative violazioni delle prescrizioni, ovvero quando siano intervenuti mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione. Il fine è quello di realizzare una collaborazione costante e costruttiva con il RPCT, garantire una migliore definizione delle responsabilità, evitando che si assommino oneri eccessivi di controllo in capo al RPCT.



CHECK LIST

Di seguito si fornisce una breve *check list* che l'organo di indirizzo può utilizzare per verificare i criteri di scelta del RPCT, sia per le amministrazioni tenute all'adozione del PTPCT che della sezione anticorruzione del PIAO. Ciò al fine di individuare una figura che risponda sia ai requisiti previsti dalla [legge 190/2012](#), sia alle indicazioni fornite dall'Autorità.

1. Si sta selezionando il RPCT tenendo conto delle disposizioni di legge e di quanto indicato dall'Autorità?
2. Si sta nominando quale RPCT un dirigente non assegnato ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva che abbia comunque adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione?
3. Si sta avendo cura di evitare che il soggetto nominato si trovi in situazioni di conflitto di interesse in relazione ad altre funzioni svolte, oltre quella di RPCT?
4. Si sta selezionando quale RPCT un soggetto che abbia dato dimostrazione nel tempo di comportamento integerrimo e non sia stato destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna, né di provvedimenti disciplinari, tenuto conto di quanto indicato dall'Autorità?
5. Nel caso in cui non vi siano le condizioni per individuare il RPCT in linea con le indicazioni fornite dall'Autorità, si sta verificando se tale risultato possa essere assicurato tramite opportune ed eventuali modifiche organizzative?
6. Laddove non siano state possibili modifiche organizzative per individuare correttamente il RPCT secondo le indicazioni di legge e dell'Autorità, si sta provvedendo ad esplicitare chiaramente le motivazioni nell'atto di nomina?
7. Al fine di garantire la stabilità dell'incarico, nell'atto di nomina si sta inserendo una durata minima non inferiore a tre anni, con la possibilità di una sola proroga?
8. Si sta dotando il RPCT di risorse o di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, rispetto al compito da svolgere?
9. Ove sia stato possibile prevedere un ufficio di supporto al RPCT, si sta ponendo la titolarità dell'ufficio in capo al RPCT?
10. Si stanno assicurando al RPCT poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, disponendo le eventuali modifiche organizzative a ciò necessarie?
11. Si stanno definendo nel PTPCT o nella sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO i poteri del RPCT e le modalità di interlocuzione dello stesso con la struttura dell'ente e gli eventuali referenti?
12. Si stanno delineando nella sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO anche le modalità di coordinamento tra quest'ultimo e i responsabili degli uffici



dell'amministrazione che si occupano dell'elaborazione delle altre sezioni del PIAO, in particolare quelle che riguardano la *performance* e l'organizzazione e il capitale umano?

13. Si stanno definendo nel Piano o nella sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO le modalità di collaborazione del RPCT e gli altri soggetti della struttura per la fase di controllo e monitoraggio sull'attuazione delle misure previste?
14. Si sta verificando che il PTPCT o l'apposita sezione del PIAO contenga misure per affrontare una temporanea assenza del RPCT, come ad esempio una procedura organizzativa interna che, sulla base di criteri stabiliti, permetta di individuare in modo automatico il sostituto del RPCT per il periodo di assenza imprevista?
15. In caso di *vacatio* del ruolo di RPCT, si sta provvedendo tempestivamente a nominare il nuovo RPCT?



SEZIONE II – PIANIFICAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

INDICAZIONI UTILI

La programmazione di misure di prevenzione della corruzione, ai sensi della [legge 190/2012](#) - siano esse destinate a confluire nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) ai sensi dell'art. 6, co. 1, del [decreto legge 9 giugno 2021, n. 80](#) oppure nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) - deve rispettare alcuni contenuti minimi e necessari richiamati nel presente vademecum tarato per la programmazione 2022 sul [PNA 2019-2021](#), aggiornato in data 22 luglio 2021 cui si accede mediante il presente [link](#). Detto PNA è il principale riferimento per l'elaborazione sia di un buon PTPCT sia della sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO.

In ogni caso valgono trasversalmente le seguenti regole:

- 1) è preferibile ricorrere ad una previa organizzazione logico schematica del documento e rispettarla nella sua compilazione, al fine di rendere lo stesso di immediata comprensione e di facile lettura e ricerca;
- 2) si raccomanda l'utilizzo di un linguaggio tecnicamente corretto ma fruibile ad un novero di destinatari eterogeneo, che devono essere messi in condizione di comprendere, applicare e rispettare senza dubbi e difficoltà;
- 3) si suggerisce la compilazione di un documento snello, in cui ci si avvale eventualmente di allegati o *link* di rinvio, senza sovraccaricarlo di dati o informazioni non strettamente aderenti o rilevanti per il raggiungimento dell'obiettivo;
- 4) è opportuno bilanciare la previsione delle misure tenendo conto della effettiva utilità delle stesse ma anche della relativa sostenibilità amministrativa, al fine di concepire un sistema di prevenzione efficace e misurato rispetto alle possibilità e alle esigenze dell'amministrazione.

Segue un elenco strutturato delle sezioni in cui ogni pianificazione di prevenzione della corruzione e trasparenza dovrebbe articolarsi.

1. PARTE GENERALE

I soggetti tenuti ad adottare o il PTPCT o l'apposita sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO descrivono brevemente nella prima parte i vari soggetti coinvolti nel sistema di prevenzione della corruzione ed i loro compiti, il processo di predisposizione del Piano/sezione, dando atto dell'integrazione dello stesso con gli strumenti programmatici propri dell'amministrazione e con gli obiettivi di *performance*.

Gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti e descritti nella parte generale sono i seguenti:

- gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza individuati dall'organo di indirizzo che, nel PIAO, tengano conto degli obiettivi di valore pubblico indicati nell'apposita parte dello stesso PIAO;



- i soggetti coinvolti nel sistema di prevenzione della corruzione e nella gestione del rischio, la specificazione dei loro compiti e le responsabilità di ognuno;
- il processo e le modalità di predisposizione del PTPCT/ sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.

Il PTPCT e l'apposita sezione del PIAO PIANO NON DEVONO CONTENERE:

- la descrizione della normativa europea e nazionale in materia di anticorruzione;
- la descrizione del concetto di corruzione e le varie accezioni della stessa;
- l'elenco dei PNA e delle Linee Guida ANAC;
- riferimenti generici e non contestualizzati rispetto all'organizzazione, alle funzioni e all'ambito di intervento dell'amministrazione/ente.

Quanto sopra può essere richiamato in appendice con *link* di rinvio agli atti di interesse.

2. L'ANALISI DEL CONTESTO

Attraverso l'analisi del contesto, l'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare i rischi corruttivi che lo caratterizzano, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione ed attività (contesto interno).

L'analisi del **contesto esterno** deve contenere l'individuazione e la descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio in cui opera l'amministrazione/ente ovvero del settore specifico di intervento e di come queste ultime - così come le relazioni esistenti con gli *stakeholders* - possano condizionare impropriamente l'attività dell'amministrazione o ente. Pertanto da tale analisi deve emergere la valutazione di impatto del contesto esterno in termini di esposizione al rischio corruttivo.

L'analisi del **contesto interno** riguarda - da una parte - la struttura organizzativa dell'amministrazione/ente e - dall'altra parte - la mappatura dei processi, che rappresenta l'aspetto centrale e più importante finalizzato ad una corretta valutazione del rischio.

È necessario che i dati utilizzati per l'analisi del contesto interno siano aggiornati e che nella descrizione della propria organizzazione l'ente fornisca - tra l'altro - dati completi anche per inquadrare correttamente le dimensioni della struttura e la sua organizzazione in termini di posizioni dirigenziali ovvero posizioni organizzative o simili; dovrà altresì essere indicata la presenza di sedi periferiche dislocate sul territorio e i compiti alle stesse assegnate.

In particolare, per le amministrazioni che adottano il PIAO, il RPCT tiene conto che la struttura organizzativa, seppur elemento fondamentale della sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, può certamente essere descritta anche in altre sezioni, ad esempio quella dedicata alla *performance* o quella dedicata all'organizzazione. Pertanto è necessario che il RPCT collabori con gli altri responsabili nella predisposizione dell'analisi del contesto interno, in particolare con chi si occupa di *performance* e di organizzazione e capitale umano.



La mappatura consiste nella individuazione e analisi dei processi organizzativi propri dell'amministrazione/ente, con l'obiettivo di esaminare gradualmente l'intera attività svolta per l'identificazione di aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi. La mappatura assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

In particolare, per le amministrazioni che adottano il PIAO, nella mappatura dei processi occorre considerare sicuramente anche quelli relativi al raggiungimento degli obiettivi di *performance* volti ad incrementare il "valore pubblico" e, in generale, quelli che afferiranno alle risorse del PNRR.

In attesa delle indicazioni normative che vi saranno con l'adozione dei decreti mancanti, e fermo restando quanto previsto nel PNA 2019-2021, in una logica di semplificazione, si ritiene che le amministrazioni con un organico con meno di 50 dipendenti possano effettuare la mappatura dei processi nelle aree a rischio corruttivo indicate all'art. 1, co. 16, della legge 190/2012 (autorizzazione/concessione, contratti pubblici, concessione ed erogazione di contributi, concorsi per l'assunzione del personale e progressioni di carriera) nonché di quei processi nelle aree che caratterizzano la specifica attività dei singoli enti che siano valutati di maggior rilievo per il raggiungimento degli obiettivi di *performance* a protezione del valore pubblico.

Gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti, nella analisi del contesto sono i seguenti:

- analisi del contesto esterno;
- analisi del contesto interno (ad esso ci si deve riferire se nel PIAO è presente in altre sezioni);
- valutazione di impatto del contesto interno ed esterno;
- mappatura dei processi.

Il PTPCT e la sezione anticorruzione del PIAO NON DEVONO CONTENERE:

- riferimenti a dati nazionali o che esulano dal contesto territoriale in cui opera l'amministrazione/ente, con descrizioni prolisse e decontestualizzate;
- dati non aggiornati e eccessivo numero di dati senza fornire evidenza specifica di come l'analisi di contesto esterno abbia portato elementi utili alla mappatura e alla valutazione dei rischi, nonché all'individuazione di misure specifiche;
- descrizione generica della struttura, riferimenti privi di concretezza rispetto al caso specifico o poco esaustivi rispetto all'organizzazione effettiva e alla suddivisione delle funzioni tra i vari uffici/sedi territoriali;
- per i soggetti tenuti ad adottare il PIAO, una descrizione della struttura organizzativa non coordinata o che non riferisce di quella contenuta in altre sezioni;
- un eccessivo numero di processi mappati genericamente, ovvero la mera mappatura "formale" delle aree di rischio obbligatorie, senza l'individuazione di aree di rischio proprie della specifica organizzazione/settore di attività;



- la descrizione della mappatura dei rischi svolta dai singoli uffici della struttura senza l'analisi conclusiva del RPCT delle risultanze della mappatura.

3. LA 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 organizzative correttive/preventive (trattamento del rischio).

Si articola in tre fasi:

- l'identificazione del rischio, con 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; tale fase deve portare con gradualità alla creazione di un "Registro degli eventi rischiosi" nel quale sono riportati tutti gli eventi rischiosi relativi ai processi dell'amministrazione;
- l'analisi del rischio, con il duplice obiettivo, da un lato, di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione, e, dall'altro lato, di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio. Ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio è quindi necessario:
 - a) scegliere l'approccio valutativo, accompagnato da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi;
 - b) individuare i criteri di valutazione;
 - c) rilevare i dati e le informazioni;
 - d) formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato;
- la ponderazione del rischio, con lo scopo di stabilire le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio e le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.
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. Partendo dalla misurazione dei singoli indicatori, si dovrà pervenire ad una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio che ha lo scopo di fornire una misurazione sintetica del livello di rischio associabile all'oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso).

Gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti nella valutazione del rischio sono i seguenti:

- identificazione del rischio;
- analisi del rischio;
- ponderazione del rischio.

IL PTPCT e la sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO NON DEVONO CONTENERE:

- una sottostima dei rischi;



- una valutazione del rischio meramente quantitativa, non in coerenza con le indicazioni fornite nell'Allegato 1) al PNA 2019;
- un elenco generico e poco contestualizzato degli eventi rischiosi, identico o simile per ogni processo individuato;
- l'assenza dei criteri di valutazione o di indicatori di rischio che consentano una adeguata ponderazione dello stesso.

4. IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Il trattamento del rischio consiste nell'individuazione, la progettazione e la programmazione delle misure generali e specifiche finalizzate a ridurre il rischio corruttivo identificato mediante le attività propedeutiche sopra descritte.

Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione e per la loro stabilità nel tempo. Le misure specifiche, che si affiancano ed aggiungono sia alle misure generali, sia alla trasparenza, agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi e si caratterizzano per l'incidenza su problemi peculiari.

Il trattamento del rischio - sia per la predisposizione del PTPCT che per la specifica sezione del PIAO relativa all'anticorruzione- dovrà quindi avvenire mediante:

- a) l'individuazione delle misure generali e specifiche, verificando:
 - 1) la presenza e l'adeguatezza di misure generali e/o di controlli specifici pre-esistenti per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti e la capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio;
 - 2) l'adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione;
 - 3) la gradualità delle misure rispetto al livello di esposizione del rischio residuo;
- b) la programmazione delle misure, sia generali che specifiche, in cui devono essere individuate le fasi (e/o modalità) di attuazione della misura, le tempistiche di attuazione della misura e/o delle sue fasi, le responsabilità connesse all'attuazione della misura (e/o ciascuna delle fasi/azioni in cui la misura si articola), gli indicatori di monitoraggio.

In sintesi, gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti nella parte relativa al trattamento del rischio sono i seguenti:

- 1) Le misure generali;
- 2) Le misure specifiche.

IL PTPCT o la sezione anticorruzione del PIAO NON DEVONO CONTENERE:

- la semplice menzione delle misure specifiche che si intendono adottare, non accompagnata da una descrizione completa dei relativi tempi di realizzazione, degli indicatori di monitoraggio e dell'ufficio responsabile. In tale prospettiva, è auspicabile che siano programmate meno misure specifiche ma che quelle individuate come idonee a neutralizzare i rischi corruttivi trovino adeguata descrizione nel PTPCT o nella sezione dedicata alla prevenzione della corruzione del PIAO.



5. LE MISURE GENERALI: ELEMENTI ESSENZIALI

Per il trattamento del rischio si possono applicare misure generali e 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 rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano, dunque, per l'incidenza su rischi specifici non neutralizzabili con il ricorso a misure generali. Pur traendo origine da presupposti diversi, sono entrambe importanti ai fini della definizione complessiva della strategia di prevenzione della corruzione.

Le misure generali che l'Amministrazione è tenuta a programmare nel PTPCT e nella sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO sono illustrate nella Parte III del PNA 2019-2021.

In quanto misure generali previste da apposite norme di legge, esse vanno programmate anche da parte delle amministrazioni con meno di 50 dipendenti.

Di seguito un esempio di una possibile modalità di descrizione di tali misure.

In via preliminare, sarebbe opportuno indicare per ogni misura lo stato di attuazione così come risultante dagli esiti dell'ultimo monitoraggio, per poi esporre la programmazione per il successivo triennio di riferimento.

- Il **codice di comportamento**

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, che rivisitano i doveri del codice nazionale, al fine di integrarli e specificarli, anche tenendo conto degli indirizzi e delle Linee guida dell'Autorità. Sul punto, si suggerisce un aggiornamento dei Codici alla luce delle nuove Linee ANAC di cui alla [delibera n. 177 del 19.2.2020](#). Nella elaborazione o nell'aggiornamento del codice di amministrazione, il RPCT è coadiuvato dagli uffici avendo a mente che i codici di amministrazione non devono essere una generica ripetizione dei contenuti del codice di nazionale cui al [d.P.R. 62/2013](#).

Il codice è elaborato, o eventualmente aggiornato, tenendo in considerazione le misure di prevenzione della corruzione già esistenti o che si intenda introdurre: si suggerisce quindi ai RPCT di affiancare al lavoro relativo alla individuazione delle misure di prevenzione della corruzione 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. Si raccomanda di valutare, per ciascuna delle misure proposte, se l'attuale articolazione dei doveri di comportamento (doveri del codice nazionale e doveri del codice di amministrazione) sia sufficiente a garantire il successo delle misure, ovvero se non sia necessario individuare ulteriori doveri di comportamento, da assegnare a determinati uffici (o categorie di uffici) o a determinati dipendenti (o categoria di dipendenti).

- Misure di disciplina del **conflitto di interessi**

Ferme le disposizioni del codice di comportamento in materia di conflitto di interessi, si raccomanda alle amministrazioni/enti di individuare specifica procedura di rilevazione e analisi delle



situazioni di conflitto di interessi, potenziale o reale, con la previsione di apposite misure in relazione alle peculiari funzioni e attività svolte.

Di seguito un elenco esemplificativo e non esaustivo:

- o predisposizione di appositi moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi;
- o acquisizione, conservazione e verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi rese da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP;
- o 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;
- o 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);
- o 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);
- o 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 da altre posizioni della struttura organizzativa dell'amministrazione;
- o attività di sensibilizzazione del personale al rispetto di quanto previsto in materia dalla [l. 241/1990](#) e dal codice di comportamento.

Con particolare riguardo alle previsioni normative che disciplinano il peculiare istituto dell'assenza di conflitto di interessi in capo ai **consulenti**, si raccomanda di prevedere adeguate misure finalizzate a tale accertamento, quali ad esempio:

- o 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;
- o rilascio della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte del diretto interessato, prima del conferimento dell'incarico di consulenza;
- o 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;
- o previsione di un dovere dell'interessato di comunicare tempestivamente eventuali situazioni di conflitto di interessi insorte successivamente al conferimento dell'incarico;
- o individuazione del soggetto competente ad effettuare la verifica delle suddette dichiarazioni (es. organo conferente l'incarico o altro Ufficio);
- o consultazione di banche dati liberamente accessibili ai fini della verifica;



- o audizione degli interessati, anche su richiesta di questi ultimi, per chiarimenti sulle informazioni contenute nelle dichiarazioni o acquisite nell'ambito delle verifiche;
 - o controllo a campione da parte del RPCT dell'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.
- **Inconferibilità/incompatibilità di incarichi**
- Si raccomanda alle Amministrazioni/Enti di prevedere adeguate modalità di acquisizione, conservazione e verifica delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 20 del [d.lgs. n. 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. Appare necessario prevedere una specifica procedura di conferimento degli incarichi, tale da garantire:
- o la preventiva acquisizione della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità da parte del destinatario dell'incarico;
 - o la successiva verifica entro un congruo arco temporale, da predefinire;
 - o il conferimento dell'incarico solo all'esito positivo della verifica (ovvero assenza di motivi ostativi al conferimento stesso);
 - o la pubblicazione contestuale dell'atto di conferimento dell'incarico, ove necessario 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.
- La prevenzione della corruzione nella **formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici**
- Ai fini dell'applicazione dell'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 3 del d.lgs. 39/2013, le Amministrazioni/Enti verificano la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:
- o 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;
 - o 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;
 - o all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi specificati all'art. 3 del d.lgs. 39/2013.
- A tal fine, è pertanto opportuno che le Amministrazioni/Enti impartiscano direttive interne per effettuare i controlli sui precedenti penali e per le determinazioni conseguenti in caso di esito positivo del controllo; inseriscano negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi le condizioni ostativi al conferimento; adottino gli atti necessari per adeguare i propri regolamenti sulla formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di concorso.
- **Gli incarichi extraistituzionali**



Rispetto alla disposizione contenuta nell'art. 53, d.lgs. n. 165/2001, in relazione allo svolgimento di incarichi e prestazioni non compresi nei doveri d'ufficio da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni nonché del personale in regime di diritto pubblico, si raccomanda di:

- o dare evidenza nel PTPCT o nella sezione del PIAO dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza, 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;
- o 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 o nel PIAO;
- o 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.

▪ **Divieti post-employment** (*pantouflage*)

Le amministrazioni adottano misure adeguate per garantire l'attuazione della disposizione sul *pantouflage* di cui all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, co. 16-ter. Si raccomanda, in particolare, di programmare 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](#).

▪ **La formazione**

Tra le principali misure di prevenzione della corruzione da disciplinare e programmare rientra la formazione in materia di etica, integrità, trasparenza ed altre tematiche inerenti al rischio corruttivo. Spesso nei Piani è stata riscontrata un'impostazione della formazione in materia di prevenzione della corruzione basata prevalentemente sull'analisi della regolazione e delle disposizioni normative rilevanti in materia. Ai fini di una migliore strategia di prevenzione, tale approccio necessita di essere arricchito sia con un ruolo più attivo delle persone in formazione, valorizzando le loro esperienze, sia con un lavoro su casi concreti che tengano conto delle specificità di ogni amministrazione. Ciò consentirebbe di 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 preventive.

È 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; e uno specifico, indirizzato 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.

Ad esempio, per le amministrazioni tenute ad adottare il PIAO, la programmazione della misura della formazione per la prevenzione della corruzione dovrebbe coordinarsi con quanto previsto nella sezione dedicata al capitale umano e allo sviluppo organizzativo. È quindi altamente raccomandato, proprio in una logica di integrazione fra le diverse programmazioni, che il RPCT si coordini con i responsabili della sezione capitale umano e sviluppo organizzativo perché sia prevista e attuata la formazione in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Ulteriore coordinamento va attuato anche per il monitoraggio di questa misura.

▪ **La 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, sebbene debba essere temperata con il buon andamento, l'efficienza e la continuità dell'azione amministrativa. Per l'attuazione della misura è necessario che l'amministrazione nel proprio PTPCT o nel PIAO, ovvero in apposito atto (da menzionare e richiamare nei Piani citati) chiarisca i criteri, le tempistiche e le modalità per l'attuazione della misura, anche in termini pluriennali, stabilendo gli uffici da sottoporre a rotazione, le caratteristiche della stessa (ad es. se funzionale o territoriale), la sua periodicità. È fondamentale che la rotazione sia programmata su base pluriennale, tenendo in considerazione le peculiarità della singola Amministrazione/Ente, rispettando il criterio della gradualità per mitigare l'eventuale impatto sull'attività degli uffici; così come assume rilievo la programmazione sia di una attività di monitoraggio per valutarne l'effettività, che delle attività di formazione propedeutica per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione (cfr. [Allegato 2 al PNA 2019](#)).

La rotazione non deve essere semplicemente menzionata come enunciazione di principio, omettendo le informazioni sopra menzionate; qualora per motivazioni specifiche e analiticamente descritte non si possa ricorrere a detto strumento, devono essere indicate le misure alternative alla rotazione adottate dall'Amministrazione/Ente.

Qualora nell'Amministrazione siano presenti posizioni infungibili, le stesse devono essere specificamente individuate, con la precisazione che nel caso di categorie professionali omogenee non può essere invocato il concetto di infungibilità per eludere l'applicazione della normativa.



Per le amministrazioni che adottano il PIAO, la programmazione della misura della rotazione ordinaria del personale è coordinata con quanto previsto nella sezione dedicata al capitale umano e allo sviluppo organizzativo.

▪ **La rotazione straordinaria**

Quale misura di carattere successivo al verificarsi di eventi corruttivi, le amministrazioni disciplinano il procedimento nei Piani o nell'apposita sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione, ovvero in un autonomo atto da richiamare; l'elenco dei reati presupposto è contenuto nella [delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019](#), mentre la [delibera ANAC n. 345 del 22 aprile 2020](#) individua i soggetti tenuti all'adozione del provvedimento motivato di rotazione ovvero quello di permanenza del dipendente nell'Ufficio nel quale si sono verificati i fatti di rilevanza penale o disciplinare. È altamente consigliato alle amministrazioni di introdurre nei codici di comportamento l'obbligo per i dipendenti di comunicare all'amministrazione l'avvio nei propri confronti di procedimenti penali.

▪ **Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)**

Il PTPCT o il PIAO contengono la descrizione della procedura di *whistleblowing*, ovvero il rinvio ad altro atto regolamentare che la disciplini nel rispetto dei principi dell'anonimato e della tutela del segnalante (cfr. [delibera n. 469 del 9 giugno 2021](#)).

Il PTPCT e la sezione del PIAO dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza NON DEVONO CONTENERE:

- una descrizione delle misure generali che ripercorra nel dettaglio quanto contenuto nel PNA o nelle norme di legge senza una programmazione concreta, contestualizzata in riferimento alla singola amministrazione o ente;
- un mero elenco di misure generali, riferite in modo generico alla prevenzione della corruzione in ogni singola area di rischio.

6. LA TRASPARENZA

La Trasparenza, quale misura di prevenzione della corruzione, deve essere disciplinata e programmata all'interno di una apposita sezione del PTPCT o della sezione anticorruzione del PIAO, nella quale sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati. 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. È altresì opportuno che ogni amministrazione/ente 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. 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.

Si ricorda che per la trasparenza è necessario anche pubblicare nella sezione "Amministrazione Trasparente" le informazioni per consentire l'accesso civico e l'accesso generalizzato secondo quanto già indicato da ANAC (moduli, responsabili e rimedi).



Il PTPCT e la sezione del PIAO dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza NON DEVONO CONTENERE:

- la descrizione dettagliata del concetto di trasparenza e dell'evoluzione normativa, dottrinale e giurisprudenziale in materia;
- la descrizione della normativa in materia di trasparenza, delle delibere dell'ANAC ovvero dei singoli istituti dell'accesso;
- prospetti inerenti gli obblighi di trasparenza meramente ripetitivi degli allegati alle Delibere ANAC nn. [1310/2016](#) e [1134/2017](#), omettendo tutte le indicazioni di programmazione operativa come sopra sintetizzate. Ad esempio, la strutturazione del flusso che dall'acquisizione dei dati conduce alla pubblicazione, con l'individuazione dei soggetti responsabili ovvero la periodicità dell'aggiornamento.

7. IL MONITORAGGIO E IL RIESAME

Il monitoraggio è un'attività fondamentale e continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, mentre il riesame - con frequenza almeno annuale - è un'attività svolta ad intervalli programmatiche riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso.

Il monitoraggio del PTPCT o della sezione apposita del PIAO va programmato per le misure adottate avendo cura di evidenziare:

- i processi e le attività oggetto del monitoraggio;
- la periodicità delle verifiche;
- le modalità di svolgimento della verifica.

Per chi adotta il PIAO, il monitoraggio della sezione dedicata alle misure di anticorruzione e trasparenza riguarda anche le misure della formazione e della rotazione eventualmente contenute in altre sezioni del PIAO stesso, anche grazie all'auspicato coordinamento fra il RPCT e chi si occupa più specificamente delle altre sezioni del PIAO, quali appunto quelle relative al capitale umano e allo sviluppo organizzativo.

Le risultanze del monitoraggio vanno utilizzate per la migliore programmazione delle misure del PTPCT o della sezione dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza del PIAO, secondo una logica sequenziale e ciclica che favorisca il continuo miglioramento del processo di gestione del rischio.

Infatti, come anche precisato nell'[Allegato 1\)](#) al PNA 2019-2021, la logica sequenziale e ciclica con cui viene condotto il monitoraggio consente, in un'ottica migliorativa, di tener conto e ripartire dalle risultanze del ciclo precedente ed utilizzare l'esperienza acquisita per apportare i necessari ed opportuni aggiustamenti alla strategia di prevenzione adottata..

Attività diversa ma strettamente collegata al monitoraggio è poi l'attività di riesame periodico, volta a valutare il funzionamento del sistema di prevenzione della corruzione nel suo complesso, in una prospettiva più ampia. Ciò allo scopo anche di considerare eventuali ulteriori elementi che possano incidere sulla strategia di prevenzione della corruzione e ad indurre a modificare il sistema di gestione del rischio per migliorare i presidi adottati. I risultati dell'attività di monitoraggio sono, in ogni caso, utilizzati per effettuare il riesame.



Ogni amministrazione definisce la frequenza con cui procedere al riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema e gli organi da coinvolgere nel riesame. Il riesame è infatti 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.

Il riesame deve riguardare 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. Tale attività è coordinata dal RPCT ma dovrebbe essere realizzata con il contributo metodologico degli organismi deputati all'attività di valutazione delle *performance* (OIV e organismi equivalenti) e/o delle strutture di vigilanza e *audit* interno. È opportuno che tale attività abbia una frequenza almeno annuale per supportare la programmazione triennale delle misure di prevenzione della corruzione.

Proprio sulla base del rafforzamento del monitoraggio delle misure e della verifica condotta in sede di riesame del loro funzionamento complessivo, si può ottenere una semplificazione del sistema di prevenzione della corruzione, concentrando l'attenzione delle amministrazioni e degli enti sulle misure che sono valutate più adeguate ai rischi individuati, evitando al contempo di introdurne di nuove senza aver prima verificato l'adeguatezza di quelle già previste.

In sintesi, gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti nella parte dedicata al monitoraggio e al riesame sono i seguenti:

- il monitoraggio sull'attuazione delle misure;
- il monitoraggio sull'idoneità delle stesse al trattamento del rischio;
- sia per i soggetti tenuti all'adozione del PTPCT che del PIAO, il riesame periodico della funzionalità del sistema di gestione del rischio.

Il PTPCT e la sezione anticorruzione del PIAO NON DEVONO CONTENERE:

- l'omissione degli esiti del monitoraggio dell'anno precedente (anche eventualmente con un rinvio a documenti di monitoraggio adottati dalle amministrazioni e dagli enti nel corso dell'anno);
- un richiamo generalizzato al monitoraggio senza individuarne le fasi, le modalità di verifica e i responsabili o il responsabile.



CHECK LIST

Tenuto conto delle considerazioni generali appena illustrate si propone di seguito una *check list* volta ad aiutare il RCPT a verificare di aver svolto le attività più significative o di aver tenuto conto di elementi di rilievo per l'adeguata predisposizione dei PTPCT o della sezione dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza del PIAO.

Valutazioni preliminari

1. Sono stati considerati come base di partenza, secondo una logica di miglioramento progressivo, gli esiti del monitoraggio del piano dell'anno precedente, al fine di evitare la duplicazione di misure e l'introduzione di misure eccessive, ridondanti e poco utili?
2. Sono stati considerati gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza fissati dagli organi di indirizzo?
3. È stata sollecitata la collaborazione della struttura nella predisposizione del PTPCT o della sezione dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza del PIAO con particolare riferimento all'organo di indirizzo, ai responsabili degli uffici, ai referenti, ove nominati, e agli organi di controllo ove possibile?
4. Per la sopra citata sezione anticorruzione del PIAO, si è avuto cura di raccordarsi con i responsabili della predisposizione delle altre sezioni, in particolare quelle che riguardano *performance*, organizzazione e capitale umano?
5. Al fine di incrementare la cultura della legalità e superare una logica adempimentale, sono stati programmati e attuati interventi idonei ad assicurare la formazione del personale e in particolare di quello che opera in aree più esposte a rischio corruttivo?
6. È stata verificata la possibilità di utilizzare strumenti e soluzioni informatiche (sistemi di digitalizzazione) o *software* idonei a facilitare la predisposizione del piano e la gestione del rischio corruttivo?
7. Le amministrazioni con meno di 50 dipendenti che adottano il PIAO, hanno valutato se si sono verificati fatti corruttivi, disfunzioni amministrative, modifiche organizzative o degli obiettivi di *performance* rilevanti che rendono necessario l'aggiornamento della sezione anticorruzione nel suo triennio di validità?

Analisi del contesto esterno

1. Si è verificato se i dati utili per l'analisi del contesto esterno siano già in possesso di altre amministrazioni e possano essere utilizzati anche a questo fine?
2. Per l'analisi del contesto esterno, è stato possibile considerare sia dati oggettivi (es. dati giudiziari e di natura economica) sia soggettivi (es. informazioni fornite e raccolte nel corso degli incontri con gli *stakeholders*)?
3. È stato valutato attentamente che i dati utilizzati siano pertinenti



rispetto al territorio e/o al settore in cui l'amministrazione opera?

4. I dati utilizzati sono aggiornati?
5. Sono stati identificati gli eventuali *stakeholders* e valutato se le relazioni con gli stessi possano condizionare e in che termini l'attività dell'amministrazione?
6. L'analisi del contesto esterno ha descritto in modo chiaro le caratteristiche culturali, sociali, economiche del territorio in cui l'amministrazione opera, al fine di comprendere quali elementi possono incidere sull'esposizione al rischio corruttivo?
7. Oltre l'analisi, è stata anche effettuata la valutazione dell'impatto del contesto esterno in termini di condizionamenti impropri che potrebbero derivare sull'attività dell'amministrazione o ente?

Analisi del contesto interno/mappatura dei processi

1. Per ottimizzare il lavoro di predisposizione dei PTPCT, nel definire il contesto interno sono state utilizzate analisi aggiornate svolte o in corso di svolgimento per altri fini (es. elaborazione del piano della *performance*)?
2. Per le amministrazioni che adottano il PIAO, il RPCT ha collaborato con gli altri responsabili nella predisposizione dell'analisi del contesto interno, in particolare con chi si occupa di *performance*, organizzazione e capitale umano?
3. I dati riportati nei PTPCT o nel PIAO descrivono in modo chiaro e conciso l'organizzazione dell'amministrazione (struttura, posizioni dirigenziali, posizioni organizzative, risorse finanziarie a disposizione dell'ente, articolazioni territoriali, ecc.)?
4. Oltre l'analisi, è stata anche effettuata la valutazione dell'impatto del contesto interno in termini di condizionamenti impropri che potrebbero esserci sull'attività dell'amministrazione o ente?
5. Per la mappatura dei processi si è tenuto conto degli esiti del monitoraggio sul piano dell'anno precedente, anche al fine di estendere la mappatura ad altri processi oppure di approfondire i processi che afferiscono ad aree in cui si sono verificati fenomeni di *maladministration*?
6. Si ritiene che i processi mappati siano quelli più significativi in considerazione dei rischi corruttivi emersi anche in sede di monitoraggio?
7. I processi mappati afferiscono alle aree a maggior rischio corruttivo ai sensi dell'art. 1, co.16, l. 190/2012 e alle ulteriori aree di rischio specifico dell'amministrazione?
8. La mappatura dei processi è stata svolta anche con riguardo ai processi volti al raggiungimento degli obiettivi finalizzati ad incrementare il valore pubblico, inteso come benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale a favore dei cittadini e del tessuto produttivo?
9. In fase di mappatura dei processi è stato previsto il coinvolgimento dei responsabili degli uffici o delle strutture organizzative coinvolte nelle



attività mappate?

10. I processi mappati sono stati descritti in modo chiaro e schematico?

11. Per gli enti con meno di 50 dipendenti, la mappatura dei processi è stata svolta almeno nelle principali aree di rischio corruttivo (ovvero quelle definite dall'art. 1, co. 16, l. 190/2012: a) autorizzazione o concessione; b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; 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)?

Valutazione del rischio

1. Nell'identificazione degli eventi rischiosi più rilevanti, si è tenuto conto anche degli esiti del monitoraggio del progresso PTPCT?
2. È stata valutata prioritariamente l'opportunità di adottare per stimare l'esposizione al rischio una metodologia qualitativa, come descritta nell'allegato 1 al PNA 2019 rintracciabile al [link](#), anziché quella quantitativa?
3. È stata fatta e riportata la motivazione del giudizio espresso sul livello di esposizione a rischio?
4. È stato fatto il possibile - al fine di agevolare l'identificazione degli eventi rischiosi - per avvalersi della collaborazione degli uffici competenti in relazione alle attività descritte nei singoli processi?
5. Sono state considerate le fonti informative disponibili al fine di identificare i rischi corruttivi, quali ad esempio casi giudiziari e di altri episodi di corruzione e di cattiva gestione, segnalazioni, esemplificazioni elaborate dall'Autorità per il comparto di riferimento?
6. Si è tenuto conto dei fattori abilitanti degli eventi corruttivi, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fattori di corruzione, quali ad esempio mancanza di controlli; mancanza di trasparenza; 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 ecc.?
7. È stato tenuto conto degli indicatori per la stima del livello di rischio, quali ad esempio l'opacità del processo decisionale, il grado di discrezionalità del decisore interno all'amministrazione, la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo ecc.?

Individuazione di misure per il trattamento del rischio

1. Sono state previste e correttamente programmate le misure generali in materia di prevenzione della corruzione quali rotazione, formazione, prevenzione di conflitti d'interesse, misure di *wisthleblowing*, *pantouflage*, inconfiribilità e incompatibilità, codici di comportamento, tenendo presente che la misura della trasparenza va trattata in apposita sezione?



2. Per i soggetti tenuti alla predisposizione del PIAO, la formazione è stata programmata come misura di prevenzione della corruzione in collaborazione con i responsabili della sezione dedicata al capitale umano e allo sviluppo organizzativo?
3. Per i soggetti tenuti alla predisposizione del PIAO, la rotazione è stata programmata come misura di prevenzione della corruzione in collaborazione con i responsabili della sopra citata sezione dedicata al capitale umano e allo sviluppo organizzativo?
4. Prima dell'introduzione di altre misure specifiche, è stato verificato se le misure specifiche esistenti o quelle generali di prevenzione del rischio corruttivo già previste si siano rivelate sufficienti e idonee a coprire i rischi rilevati nelle aree considerate?
5. È stato verificato se taluni rischi in aree nevralgiche non presidiati dalle misure "generali" possano essere prevenuti da misure di controllo già esistenti per la gestione ordinaria dei procedimenti (legittimità, regolarità amministrativa, ecc.) e se tali controlli siano effettivamente applicati?
6. È stato valutato, in un'ottica di semplificazione, se le nuove misure specifiche a presidio di determinati rischi siano effettivamente mirate rispetto all'obiettivo che si vuole perseguire?
7. Al fine di non appesantire l'attività amministrativa con eccessive misure specifiche di controllo, è stata valutata la possibilità di trattare i rischi rilevanti con misure di tipo diverso dai controlli, quali ad esempio misure di semplificazione, regolamentazione, trasparenza?
8. È stato verificato che le misure specifiche programmate non siano eccessive o ridondanti o riproduttive di adempimenti già previste da norme?
9. Per evitare di introdurre misure inattuabili è stata preventivamente valutata la sostenibilità delle stesse in termini di risorse economiche e organizzative?

Progettazione delle misure e del relativo monitoraggio

1. Sono stati indicati i soggetti responsabili dell'attuazione di ciascuna misura?
2. Sono stati indicati i tempi per l'attuazione delle singole misure?
3. Per le misure più complesse, sono state previste fasi per la loro attuazione?
4. È stato programmato il monitoraggio? Sono stati definiti i tempi del monitoraggio, i soggetti responsabili, i criteri/indicatori e le responsabilità e le modalità di verifica?
5. È stato programmato un riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di gestione del rischio ed individuati gli organi da coinvolgere?

Trasparenza

1. È stata prevista, nel PTPCT o nel PIAO, sezione anticorruzione, una sezione dedicata alla trasparenza?



2. In tale sezione:

- sono stati riportati gli obiettivi strategici in materia di trasparenza da parte degli organi di indirizzo?
 - sono stati organizzati e schematizzati i flussi informativi per garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione e l'aggiornamento dei dati?
 - sono stati indicati i responsabili delle diverse fasi individuate per giungere alla pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione Trasparente" (individuazione/elaborazione dei dati, trasmissione, pubblicazione, aggiornamento)?
 - sono stati indicati i termini per la pubblicazione e l'aggiornamento dei dati?
 - sono stati 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?
 - sono stati definite, in relazione alla periodicità dell'aggiornamento stabilito dalle norme o dall'amministrazione, le modalità per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi?
 - è stato individuato il responsabile del monitoraggio sull'attuazione degli obblighi?
3. È stata prevista la programmazione di misure organizzative per attuare la trasparenza e la disciplina sugli accessi, civico semplice e generalizzato?
4. È stato previsto il monitoraggio delle misure organizzative per attuare la trasparenza e la disciplina sugli accessi, civico semplice e generalizzato?
5. In generale, per la predisposizione del PTPCT e della sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, è stata verificata sul sito dell'Autorità la presenza di atti di regolazione e di altri atti di carattere generale in materia di trasparenza che diano nuove o ulteriori indicazioni sugli obblighi di pubblicazione?
6. Per la predisposizione del PTPCT e della sopra citata sezione anticorruzione del PIAO, è stata tenuta in considerazione la disciplina sulla tutela dei dati personali?

Attuazione del monitoraggio del PTPCT e della sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza

1. Si è verificata la possibilità di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche (sistemi di digitalizzazione) e software idonei a facilitare l'attività di monitoraggio?
2. Nel monitoraggio, è stata valutata anche la effettiva sostenibilità delle misure programmate?
3. Nel riesame della funzionalità complessiva del sistema, si è tenuto conto dei rischi che potrebbero insorgere, dei processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura nonché di nuovi e più efficaci



criteri per analisi e ponderazione del rischio?

4. Nel riesame periodico, è stato coinvolto l'organo deputato all'attività di valutazione delle *performance* (OIV/organismi equivalenti) e/o le strutture di vigilanza/*audit* interno?
5. Nell'attività di monitoraggio del PTPCT e della sezione anticorruzione del PIAO, sono stati utilizzati strumenti per valutare le rilevazioni di soddisfazione degli utenti e dei soggetti responsabili?
6. Nell'attività di monitoraggio del PTPCT e della sopra citata sezione anticorruzione del PIAO, sono state seguite le indicazioni di ANAC?



SEZIONE III – SPUNTI PER TRATTARE UN’AREA A RISCHIO: i CONTRATTI PUBBLICI

Con la presente sezione del documento si intende dare evidenza di quali possano essere fasi di processo estremamente sensibili, e per le quali vanno pertanto calibrate adeguate misure preventive, incentrando l’attenzione a titolo esemplificativo su una delle aree più significative: quella dei contratti pubblici.

Ovviamente, data la specificità del periodo, che vede allo stesso tempo una legislazione figlia dell’emergenza ed un approssimarsi di modifiche profonde al Codice degli Appalti, l’intendimento non è quello di passare al vaglio tutte le misure specifiche legate ad attività di dettaglio, bensì quello di dare - ancora una volta grazie alla valorizzazione dei dati dell’ANAC - indicazioni relative alle tipologie o fasi di processo che si sono dimostrate, sia dall’analisi dei precedenti giudiziari sia dall’esame delle irregolarità riscontrate dagli uffici di vigilanza, le più permeabili al rischio corruttivo.

L’occasione sarà utile per considerare istituti che trovano la loro matrice nella disciplina comunitaria e che dunque continueranno comunque ad informare l’agire amministrativo di settore, inquadrandoli non nell’astrazione che porta alla prevenzione diffusa ma in modo specifico per indurre interventi mirati ed idonei a disinnescare solo i veri fattori abilitanti. L’auspicio è che in un’epoca di deregolamentazione, una maggiore consapevolezza dei rischi concreti ed un disvelamento dei principali crocicchi in cui si annidano, possa essere utile a compensare con misure organizzative efficaci la riduzione della legislazione di prevenzione.

FOCUS 1 – AFFIDAMENTI DIRETTI “PER ASSENZA DI CONCORRENZA PER MOTIVI TECNICI” IN MANCANZA DEI PRESUPPOSTI

La disciplina comunitaria per gli acquisti consente di derogare alla regola del confronto tra più offerte quando, per motivi tecnici correlati all’oggetto dell’appalto, non esiste una possibile concorrenza per l’esperimento del confronto.

Questo si realizza quando esiste nel mercato un unico operatore economico in grado di fornire la prestazione di cui la stazione appaltante ha bisogno.

Viceversa sono emersi casi in cui si sia ricorso a questo istituto ritenendo erroneamente che la concorrenza non vi fosse, o perché ci si è ancorati ad un oggetto dell’appalto estremamente specifico quando invece poteva esserlo meno pur rispondendo in modo adeguato alle esigenze dell’ente, oppure perché si è ritenuto che esistesse un solo soggetto in grado di rispondere ed invece così non era.

Ciò ad esempio si è verificato nel caso dell’affidamento diretto effettuato da un’Amministrazione comunale ad un noto architetto per la progettazione definitiva ed esecutiva di un intervento di restauro e rivalutazione di un edificio storico della città nella considerazione che il famoso professionista fosse l’unico in grado di realizzare un’opera avente quei connotati di “unicità” ed “elevato pregio artistico” richiesti dall’Amministrazione medesima, ritenendo di fatto infungibile la prestazione del professionista. L’Amministrazione ha



confuso i concetti di "esclusività/unicità" della prestazione ed infungibilità della stessa e, in virtù di tale errata interpretazione della norma, ha disposto un affidamento in violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e non discriminazione

Richiamando le [Linee guida n. 8](#), l'Autorità, con la [delibera n. 548 del 13 luglio 2021](#), ha ribadito che i concetti di infungibilità ed esclusività non sono sinonimi, in quanto un bene o un servizio è da ritenersi infungibile quando è l'unico che può garantire il soddisfacimento di un certo bisogno dell'Amministrazione. Pertanto, anche in presenza di diritti esclusivi, non è detto che il bisogno dell'Amministrazione non possa essere soddisfatto in modo adeguato anche ricorrendo ad altre soluzioni.

Ha altresì rilevato che "Neppure un presunto più alto livello qualitativo del servizio ovvero la sua rispondenza a parametri di maggior efficienza può considerarsi sufficiente a giustificare l'infungibilità. Si tratta, infatti, di elementi che, da soli, non possono condurre al ricorso alla procedura negoziata senza bando precludendo, in tal modo, ad altri potenziali concorrenti di presentare offerte qualitativamente equipollenti se non superiori al presunto unico fornitore in grado di soddisfare certi standard".

Importanti indicazioni sono state fornite dall'Autorità, in sede di precontenzioso, nella [delibera n. 590 dell'8 luglio 2020](#), relativamente alla verifica di infungibilità o esclusività di una fornitura di apparecchiatura medica. In quel caso, un operatore aveva contestato la richiesta di alcune specifiche tecniche relative alla fornitura, in quanto gli precludevano la possibilità di partecipare alla gara ed offrivano un palese vantaggio competitivo in favore di unico operatore economico. L'Autorità, sulla base delle indicazioni delle Linee Guida n. 8, ha rilevato che la legge di gara assicurava un evidente vantaggio competitivo in favore di un determinato operatore e, ai fini della riedizione della procedura, ha invitato la stazione appaltante, innanzitutto, a stabilire se la fornitura oggetto di affidamento avesse carattere di infungibilità (poiché a causa di ragioni di tipo tecnico, o di privativa industriale, non esistono possibili sostituti della stessa, oppure a causa di decisioni passate da parte dell'Amministrazione che la vincolano nei comportamenti futuri oppure anche a seguito di decisioni strategiche da parte dell'operatore economico), o se fosse solo caratterizzata dalla presenza di diritti di esclusiva (che non implicano che il bisogno del contraente non possa essere soddisfatto in modo adeguato anche ricorrendo ad altri prodotti o processi, atteso che, peraltro, anche in presenza di un diritto esclusivo potrebbero esistere distributori indipendenti o operatori economici che accedono al bene, che possono offrire, in concorrenza tra loro, un determinato prodotto o servizio). È stata, altresì, invitata la stazione appaltante, anche eventualmente a seguito di ulteriore e più approfondita consultazione preliminare di mercato - e fatta salva la possibile valutazione motivata in ordine alla natura infungibile dell'approvvigionamento - a predisporre la documentazione di gara con l'individuazione di requisiti tecnici minimi che garantiscano il rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione e, quindi, la effettiva contendibilità dell'affidamento (sulla necessità di effettuare consultazioni preliminari complete, ai fini dell'accertamento dell'infungibilità di un determinato prodotto, cfr. anche [delibera n. 83 del 27 gennaio 2021](#), relativa ad un appalto di fornitura di un sistema per la chirurgia robotica e relativo materiale di consumo).

Per quanto riguarda gli appalti di servizi e forniture si è riscontrato il frequente ricorso all'affidamento diretto per assenza di concorrenza giustificata da motivi tecnici, anche per importi molto rilevanti (si vedano in



proposito, a titolo esemplificativo, le [delibere n. 660 del 18 luglio 2018, n. 346 del 22 aprile 2020, n. 447 del 27 maggio 2020 e n. 268 del 30 marzo 2021](#)).

Si è trattato, nei casi più frequenti, di forniture di medicinali, apparecchiature medicali, hardware e software informatico, macchinari vari, anche non sanitari, di elevato valore tecnologico, servizi di manutenzione di apparecchiature elettromedicali ed informatiche, di implementazione o aggiornamento di applicativi software ecc. Per tali affidamenti è stata rilevata la carenza di idonea motivazione in ordine ai presunti motivi tecnici o tutela di diritti esclusivi posti alla base degli affidamenti diretti.

Frequentemente, inoltre, gli affidamenti sono stati effettuati senza una verifica di soluzioni alternative rispetto a quelle offerte dai fornitori affidatari, né attraverso consultazioni preliminari di mercato né attraverso indagini di mercato.

Pertanto può essere utile verificare la presenza di misure specifiche volte a garantire l'evidenza della effettiva assenza di concorrenza, attraverso la previa consultazione del mercato di riferimento, e ad accertare che tale assenza non sia frutto di limitazioni artificiose dei parametri dell'appalto, ovvero di errate interpretazioni della norma.

FOCUS 2 – AFFIDAMENTI DIRETTI “PER ESTREMA URGENZA” IN MANCANZA DEI PRESUPPOSTI

Le disposizioni comunitarie consentono di derogare all'utilizzo delle procedure ordinarie, facendo ricorso ad una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, quando per ragioni di estrema urgenza non sarebbe possibile rispettare i termini previsti per l'espletamento delle stesse. Ciò è consentito solo se e quando l'estrema urgenza derivi da eventi imprevedibili e non sia in alcun modo imputabile alla stazione appaltante.

Non sono purtroppo infrequenti i casi in cui le ragioni di estrema urgenza addotte fossero in verità imputabili alla stazione appaltante così come casi in cui l'oggetto degli interventi in estrema urgenza sia stato esteso anche a ciò che poteva invece essere affidato con procedura ordinaria senza alcuna compromissione dell'azione amministrativa. È il caso ad esempio di alcuni lavori di somma urgenza disposti da un concessionario autostradale necessari per il ripristino della funzionalità statica di un viadotto della tratta in concessione. È stato verificato che tali lavori, certamente urgenti ed indifferibili per scongiurare il rischio di ulteriori danneggiamenti dell'opera e dunque per la salvaguardia della pubblica incolumità, tuttavia non scaturivano da eventi imprevedibili o calamità in atto o incipienti, bensì erano riconducibili a pregresse situazioni di incuria, e dunque generati, di fatto, da una inadeguata attività di monitoraggio e manutenzione delle infrastrutture; tali interventi non erano attribuibili quindi alle circostanze di somma urgenza (cfr. [delibera 978 del 21 ottobre 2020](#)).

Anche per quanto riguarda gli appalti di servizi e forniture è stato rilevato l'utilizzo della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara in carenza del presupposto dell'estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili e non imputabili alla stazione appaltante (ad esempio, [delibera n. 821 del 26 settembre 2018](#)).

Per evitare questi fenomeni, può essere utile accertare l'adozione di misure specifiche atte a prevenire il verificarsi di situazioni di estrema urgenza non imputabili alla imprevedibilità, anche di monitoraggio e programmazione, e a dimostrare il contenimento e la adeguatezza dell'oggetto degli appalti.



FOCUS 3 – ESECUZIONE DEL CONTRATTO IN DIFFORMITÀ A QUANTO PROPOSTO IN SEDE DI GARA

Secondo le disposizioni comunitarie, gli appalti sono aggiudicati all'operatore economico che, oltre ad essere in possesso dei richiesti requisiti di partecipazione, ha presentato un'offerta conforme ai requisiti, alle condizioni di esecuzione e alle caratteristiche (soprattutto fisiche, funzionali e giuridiche) che la stazione appaltante ha indicato nel bando e nella documentazione di gara, in funzione degli obiettivi e degli interessi che la stessa intende perseguire. Ciò implica necessariamente, a carico della medesima stazione appaltante, un onere di verifica circa la corrispondenza tra quanto dichiarato dall'operatore economico in sede di offerta e quanto dallo stesso adempiuto in fase di esecuzione del contratto d'appalto. Difatti una esecuzione difforme dall'impegno assunto e valutato in sede di gara premiando l'offerta ricevuta come la migliore, rappresenta una surrettizia violazione della concorrenza e una alterazione postuma dei presupposti che hanno portato a ritenere quella offerta come la più vantaggiosa.

Le attività di vigilanza dell'Autorità hanno messo in evidenza molteplici casi di esecuzione del contratto in difformità a quanto proposto in sede di gara.

Tali situazioni sono state rinvenute ad esempio per l'appalto dei lavori di ripristino di una galleria idraulica ([delibera n. 331 del 10 aprile 2019](#)) ove è stato rilevato che l'impresa, che si era vista aggiudicare l'appalto grazie alle varianti migliorative presentate in sede di gara, all'atto della redazione del progetto esecutivo ha modificato le proprie originarie valutazioni in ordine alle stesse, disattendendo, di fatto, quanto da lei proposto.

Sono state di conseguenza alterate le originarie valutazioni effettuate dalla Commissione in sede di gara con evidente lesione della concorrenza e con aggravio per l'erario; infatti l'impresa che si era aggiudicata l'appalto con un ribasso economico modesto rispetto alle altre concorrenti, per aver proposto migliorie ritenute valide, è ritornata alla originaria soluzione progettuale, di fatto portando in esecuzione un progetto per il quale le altre imprese concorrenti avevano offerto un ribasso maggiore.

Analoghe problematiche sono state rinvenute nell'appalto dei lavori occorrenti per la realizzazione di una strada comunale ([delibera n. 1236 del 18 dicembre 2019](#)). E' stato riscontrato che in corso di esecuzione del contratto, aggiudicato con il criterio dell'OEPV, sono state apportate modifiche significative all'offerta presentata dall'aggiudicatario sia nella sua componente qualitativa che in quella quantitativa; tali modifiche effettuate in corso d'opera si sono concretizzate, di fatto, in una diversa soluzione progettuale, la quale, se proposta in sede di gara, avrebbe potuto determinare un diverso giudizio della commissione, con la conseguenza, anche in tal caso, di incidere sulla "par condicio" dei concorrenti e compromettere la validità della procedura stessa.

Analogamente, un'esecuzione difforme da quanto proposto in sede di offerta si verifica nei casi in cui l'operatore economico che ha dichiarato di avvalersi della capacità di un altro operatore non utilizzi poi concretamente i mezzi e risorse dell'impresa ausiliaria dichiarati con la presentazione dell'offerta.

Le indagini condotte in tema di avvalimento nel corso degli anni da parte dei competenti Uffici dell'Autorità hanno consentito di rilevare il protrarsi dell'utilizzo dell'avvalimento con finalità "elusive" delle disposizioni normative vigenti posto che non sono risultati, nella fase esecutiva dei lavori, effettivi apporti delle imprese ausiliarie, per lo più nelle vesti di Consorzi



stabili, in termini di personale e risorse, idonei a configurare la messa a disposizione della capacità esecutiva connessa al possesso della qualificazione e/o dei requisiti di partecipazione richiesti, con la prospettazione di rilievi nei riguardi dell'operato delle stazioni appaltanti coinvolte, in relazione alla mancata dimostrazione delle verifiche condotte sull'effettività dell'avvalimento, ovvero alla mancata assunzione di iniziative concrete per garantire il rispetto delle norme citate.

Tali circostanze risultano riscontrabili recentemente nell'ambito della fattispecie definita con la [delibera n. 360 del 27 aprile 2021](#), con la quale si è ritenuto di censurare l'operato della stazione appaltante, in relazione all'omessa adeguata verifica sul rispetto degli impegni contrattuali derivanti dall'avvalimento. Al contempo la medesima stazione appaltante è stata richiamata ad una più puntuale verifica del contenuto del contratto di avvalimento in riferimento alla congruità e all'idoneità delle risorse ivi indicate al fine di soddisfare la corretta esecuzione dell'appalto. Nell'ambito degli accertamenti afferenti all'effettivo possesso dei requisiti e delle risorse oggetto dell'avvalimento da parte dell'impresa ausiliaria, è in particolare emerso il richiamo a mezzi che non facevano più parte del parco macchine aziendale dell'ausiliaria alla data di stipula del contratto di avvalimento.

È da ritenersi, quindi, di fondamentale importanza l'attività di controllo della stazione appaltante nella fase di esecuzione del contratto per il buon fine dell'appalto stesso e per garantire nel tempo la qualità delle opere realizzate e dei servizi resi.

Profili di criticità nella fase dell'esecuzione possono emergere anche con riferimento alla stazione appaltante che effettua una parziale o nulla verifica delle prestazioni. Negli appalti di servizi tale evenienza viene spesso riscontrata nel settore dei servizi socio-sanitari di assistenza alla persona o, in generale, nei servizi sociali (accoglienza migranti, servizi in favore di disabili, minori, ecc.). In molti casi i controlli sulla regolare esecuzione vengono effettuati, dal RUP o dal Direttore dell'esecuzione, solo sulla base delle dichiarazioni fornite dagli appaltatori. In altri termini, non viene effettuata un'attività di controllo nel merito dell'esecuzione, ma un'attività meramente formale della documentazione prodotta dall'appaltatore.

La carenza di controlli è stata riscontrata ad esempio nell'esecuzione del servizio di portierato e vigilanza presso alcune residenze universitarie ([delibera n. 330 del 21 aprile 2021](#)) e del servizio di supporto alla gestione e alla manutenzione delle apparecchiature biomediche di proprietà di una Azienda Sanitaria Locale ([delibera n. 576 del 28 luglio 2021](#)).

Analoga situazione può verificarsi per gli appalti di lavori per i quali l'Autorità ha registrato in diversi casi carenze di controllo da parte della Direzione Lavori in merito alla corretta esecuzione e contabilizzazione dei lavori. E' il caso trattato ad esempio nella [delibera n. 436 del 26 maggio 2021](#) ove è stato riscontrato che una Stazione Appaltante in corso d'opera ha effettuato il pagamento di stati di avanzamento senza eseguire una precisa verifica delle lavorazioni realizzate dai subappaltatori, limitandosi ad acquisire acriticamente la documentazione resa dall'appaltatore ed omettendo di effettuare il raffronto tra le somme fatturate dai subappaltatori e le lavorazioni effettivamente svolte dagli stessi nei vari Stati di Avanzamento; ciò ha comportato un inadempimento sostanziale alla normativa sui subappalti e il successivo verificarsi di numerosi contenziosi, che hanno contribuito ad incrementare i ritardi nell'esecuzione delle opere.



Esemplificativa di carenze di controllo in corso d'opera è anche la [delibera n. 91 del 7 febbraio 2019](#) conseguente ad una attività ispettiva che ha riguardato numerosi appalti di lavori e servizi di un comune di medie dimensioni. Sono state riscontrate tra l'altro irregolarità contabili consistenti essenzialmente nel riconoscimento di lavorazioni che non erano state in realtà eseguite, e nella contabilizzazione di lavori previsti nel computo metrico estimativo redatto dai progettisti ma non pertinenti con lo stato dei luoghi ovvero in quantità superiore alle necessarie esigenze esecutive.

Ulteriore aspetto da evidenziare è la mancata applicazione delle misure volte a sanzionare l'inadempimento, ad esempio l'applicazione di penali (talvolta non previste neanche nel contratto) e nei casi di maggior gravità la risoluzione contrattuale. Tale evenienza è stata riscontrata in varie situazioni analizzate dall'Autorità; si ricorda a titolo esemplificativo il caso trattato nella [delibera 264 del 9 marzo 2021](#) in merito a lavori di costruzione di una variante stradale per la quale si è verificato un ritardo di 700 giorni nell'ultimazione dei lavori a fronte del quale la stazione appaltante ha ritenuto di non applicare la penale contrattualmente prevista sulla base di proprie valutazioni sui tempi di esecuzione dei lavori che sono risultate non adeguatamente supportate dagli atti gestionali dell'appalto.

L'Autorità ha riscontrato, di frequente, nelle proprie istruttorie inerenti la fase di esecuzione dei contratti anche il ricorso improprio a modifiche del contratto, che spesso sono risultate non riconducibili alle casistiche motivazionali previste dalla norma. È stato rilevato che si ricorre invece impropriamente all'istituto della variante per evitare di far emergere errori progettuali, specie nei casi in cui la progettazione sia stata redatta internamente dall'Amministrazione onde evitare le conseguenti sanzioni previste per i progettisti; ovvero per inserire nuove o diverse lavorazioni più convenienti per l'appaltatore, magari al fine di evitare contenziosi con lo stesso o per consentire il recupero del ribasso d'asta proposto in fase di gara.

Tali varianti non ammissibili, oltre a provocare un danno all'erario per l'improprio incremento di costi e di tempi dell'appalto, nel caso in cui le modifiche apportate siano di notevole entità (modifiche sostanziali), costituiscono altresì una modifica delle condizioni di gara e un possibile vulnus del principio di libera concorrenza tra gli operatori.

Alcune delle criticità suddette sono state rilevate ad esempio nella [delibera n. 669 del 10 luglio 2019](#) nella quale si tratta di lavori effettuati in ambito portuale per i quali sono state effettuate numerose varianti non rientranti nelle casistiche previste dalla norma, con nuovi lavori e opere aggiuntive che hanno contribuito al notevole incremento dell'appalto in termini di tempi e di costi.

Situazioni di criticità sono state rilevate anche nella fase di collaudo dell'opera realizzata o di verifica di conformità dei servizi svolti e delle forniture consegnate, ossia nella fase volta a verificare e certificare, a conclusione del contratto, che l'oggetto dello stesso in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative sia stato eseguito nel rispetto delle previsioni e delle pattuizioni contrattuali.

Le criticità rilevate attengono a una superficiale verifica della corretta esecuzione del contratto, tra cui lo svolgimento di misurazioni e controlli, anche a campione che, talvolta, per determinati servizi (pulizia, ristorazione ecc.) possono essere effettuati solo in corso d'opera. Oppure alla eccessiva protrazione delle tempistiche previste per il perfezionamento degli atti di collaudo derivanti da aspetti di carattere burocratico e in assenza di



impedimenti non imputabili alla medesima stazione appaltante. In altri casi si rileva l'affidamento delle attività di verifica ai medesimi soggetti incaricati del controllo in fase di realizzazione degli interventi, anche nei casi non consentiti dalle disposizioni vigenti, o in tutti i casi, pur se di particolare complessità, in cui è data facoltà alla stazione appaltante di sostituire il certificato di verifica di conformità con il certificato di regolare esecuzione.

Appare evidente la necessità di misure specifiche che possano garantire un adeguato e effettivo controllo sulla corretta esecuzione del contratto, anche in ordine alla effettiva presenza e consistenza delle risorse oggetto di avvalimento, l'adozione degli strumenti che la normativa mette a disposizione della stazione appaltante per evitare i casi di esecuzione in difformità e un corretto adempimento da parte di tutti i soggetti incaricati delle verifiche sulla corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali ai compiti ad essi attribuiti dalla norma.

FOCUS 4 – LIMITAZIONE DELLA CONCORRENZA MEDIANTE RICHIESTA DI REQUISITI DI PARTECIPAZIONE O DI ESECUZIONE NON GIUSTIFICATI

Nel rispetto dei principi comunitari di parità di trattamento e di non discriminazione, le stazioni appaltanti devono definire requisiti di partecipazione e di esecuzione attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto e alle effettive necessità della stazione appaltante, tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti ed una prestazione congrua rispetto alle effettive esigenze. Difatti non è rispondente ai principi di economicità e proporzionalità soddisfare l'esigenza della amministrazione con appalti ridondanti per quantità o qualità rispetto al bisogno effettivo così come richiedere requisiti di idoneità o capacità o affidabilità o esecuzione all'affidatario che non sono effettivamente necessari ad assicurare l'adeguatezza della prestazione.

Essendo quello in oggetto un ambito in cui la discrezionalità della stazione appaltante è rilevante, sono emersi di frequente casi in cui la previsione di requisiti eccessivamente qualificanti e stringenti ha comportato una strumentale riduzione della rosa dei potenziali partecipanti alle procedure in beneficio di pochi quando non di uno solo. Ciò si verifica più frequentemente nell'ambito dei cosiddetti settori speciali ed è ancor più evidente quando riguarda procedure negoziate senza pubblicazione del bando.

Esempi di tali anomalie sono riportate in numerose delibere ANAC tra cui si ricorda la [delibera n. 1142 del 12 dicembre 2018](#), riferita ad una procedura aperta per l'affidamento dei lavori di costruzione di edifici indetta da un'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica. Nella fattispecie è stato rilevato che la previsione nel disciplinare di gara di alcuni sub criteri del criterio generale "Risorse umane", afferenti ai livelli di anzianità professionale e formazione del personale, congiuntamente al parametro della vicinanza territoriale rispetto al sito del cantiere, anziché stimolare un sereno confronto concorrenziale con le altre imprese partecipanti in merito al concreto contenuto dell'offerta, oltre a restringere la rosa dei partecipanti, scoraggiando dalla partecipazione quei partecipanti che non potevano vantare le caratteristiche richiamate, potevano giungere a falsare l'obiettivo di garantire il miglior servizio alle condizioni maggiormente convenienti, in quanto potrebbe così aversi una predeterminazione degli esiti di gara in favore di alcune imprese, in palese violazione dei fondamentali principi che tutelano la par condicio e la concorrenza.



Diverse procedure, nelle quali le stazioni appaltanti hanno richiesto requisiti di partecipazione sproporzionati e non congrui rispetto all'oggetto e all'importo dell'affidamento, riguardano gli appalti di servizi. A titolo esemplificativo, si richiama la [delibera n. 724 del 9 settembre 2020](#) (relativa all'affidamento del servizio di raccolta, trasporto e allontanamento dei rifiuti solidi urbani e assimilati), nella quale l'Autorità - pur ribadendo il consolidato principio in base al quale le stazioni appaltanti (nell'esercizio della propria discrezionalità) possono individuare anche requisiti ulteriori e più severi rispetto a quelli normativamente previsti, a condizione che tale scelta sia compatibile con i principi di massima partecipazione, concorrenza e trasparenza e che si tratti di requisiti attinenti e proporzionati all'oggetto e al valore dell'appalto - ha dichiarato l'illegittimità della clausola del disciplinare di gara che richiedeva il possesso di un capitale sociale minimo come requisito di capacità economica e finanziaria. È stato, in particolare, osservato che tale richiesta era del tutto priva di motivazione e non trovava giustificazione nella tipologia dei servizi oggetto dell'appalto, che erano di tipo tradizionale, non richiedevano particolari investimenti e non presentavano rischio di impresa; per cui tale requisito (che si aggiungeva alla richiesta del possesso di un determinato fatturato globale e della produzione di due referenze bancarie, sempre per dimostrare la solidità finanziaria dei concorrenti) si traduceva in una misura di accesso alla gara estremamente restrittiva della concorrenza e non proporzionata all'interesse pubblico da soddisfare, soprattutto in un settore (gestione dei rifiuti) particolarmente delicato e caratterizzato da un "sovradimensionamento dei requisiti di partecipazione" che determinano una scarsa competizione tra operatori.

Altra anomalia, riscontrata in sede di precontenzioso, riguarda la definizione di requisiti particolari per l'esecuzione dell'appalto. La questione è stata affrontata nella [delibera n. 591 dell'8 luglio 2020](#), adottata a definizione di un procedimento in cui era stata contestata la clausola del disciplinare che prevedeva, come requisito di esecuzione, la "disponibilità obbligatoria, a pena d'esclusione, (...) di uno o più impianti autorizzati allo smaltimento finale di materiali contenenti e/o contaminati da amianto, ad accettare presso gli stessi tutti i materiali provenienti dalle lavorazioni oggetto del presente bando (...)". L'Autorità ha dichiarato illegittima tale clausola evidenziando che tale obbligo non solo trasforma, di fatto, quello che dovrebbe essere un requisito di esecuzione in un requisito di partecipazione, ma, considerando le peculiarità dei servizi di raccolta, conferimento e smaltimento dei rifiuti e, in particolare, l'estrema esiguità degli impianti di raccolta e smaltimento di rifiuti speciali, potrebbe anche determinare effetti distorsivi sulla concorrenza.

Si richiama, quindi, l'attenzione sulla necessità, già evidenziata nel [PNA 2015](#), di definire opportune misure specifiche per gli eventi rischiosi concernenti la definizione dei requisiti di accesso alla gara e di esecuzione contrattuale, tali da poter dare evidenza della effettiva adeguatezza dei requisiti prescelti.

FOCUS 5 – RICORSO A PROROGHE E RINNOVI NON CONSENTITI

La disciplina comunitaria, traendo spunto dalle decisioni della Corte di giustizia che, a fronte di un generale divieto di apportare modifiche oggettive e soggettive al contratto già concluso ed in corso di esecuzione derivante dai principi generali in materia di appalti pubblici, ha ritenuto ammissibili alcune modifiche contrattuali, soprattutto in contratti di lunga durata, definisce alcune ipotesi tassative di modifica dei contratti. Tra queste ipotesi è



contemplata anche quella del rinnovo del contratto, ma solo a condizione che la stessa sia stata espressamente prevista nei documenti di gara e che l'importo del rinnovo sia stato considerato ai fini della determinazione dell'importo da porre a base di gara.

Nell'ambito dell'attività istituzionale dell'Autorità è emerso come le stazioni appaltanti facciano un ampio ricorso al rinnovo o alla proroga dei contratti anche in assenza dei presupposti sopra richiamati. Ciò avviene anche con riferimento a contratti originari sottoscritti anche senza una previa procedura ad evidenza pubblica.

Talvolta, si rinvencono fattispecie di rinnovo tacito, ovvero il rinnovo effettuato senza emanazione di un provvedimento espresso, inammissibile nel nostro ordinamento. Inoltre il rinnovo tacito dei contratti pubblici costituisce una fattispecie di gravi violazioni legittimante l'emanazione, da parte dell'Autorità, del parere motivato ai sensi dell'art. 211 comma 1-ter del [d.lgs. 50/2016](#).

L'utilizzo dello strumento della proroga e del rinnovo avviene per svariati motivi, tra cui in primis carenza di programmazione, nonché ritardi o errori nella predisposizione e pubblicazione degli atti di gara. Soprattutto per quanto attiene agli enti del Servizio Sanitario Nazionale, il ricorso a proroghe o rinnovi è dovuto all'attesa dell'aggiudicazione di gare da parte dei soggetti aggregatori e centrali di committenza (spesso ritardata dalla sussistenza di contenziosi).

A titolo esemplificativo una fattispecie di rinnovo tacito è stata riscontrata nell'affidamento del servizio di supporto assistenza e riabilitazione psichiatrica da parte di una ASL, che ha comportato l'emanazione, da parte dell'Autorità, del parere motivato di cui all'art. 211 comma 1-ter del d.lgs. 50/2016 ([delibera n. 867 del 25 settembre 2019](#)) a cui la stazione appaltante si è adeguata.

Ulteriori fattispecie di rinnovo o proroga al di fuori dei casi consentiti dalla norma sono state riscontrate, ad esempio, nella prosecuzione dell'affidamento del servizio di trasporto su strada dei pazienti diversamente abili da parte di una ASL ([delibera n. 770 del 7 ottobre 2020](#)) nella prosecuzione dell'affidamento dei servizi di cd. seconda accoglienza ai richiedenti asilo e rifugiati ([delibere n. 304 del 1° aprile 2020](#) e [n. 446 del 27 maggio 2020](#)). Casi piuttosto frequenti sono poi stati riscontrati nell'affidamento di servizi e forniture da parte di Aziende Ospedaliere e Aziende Sanitarie ([delibere n. 152 del 19 febbraio 2020](#) e [n. 591 del 28 luglio 2021](#)).

Appare, quindi, necessario che le stazioni appaltanti, traendo anche spunto dalle misure proposte nel [PNA 2015](#), adottino adeguate misure specifiche per prevenire il ricorso al rinnovo del contratto in assenza dei presupposti di cui alla disciplina comunitaria, svolgendo un adeguato rilievo dei fabbisogni e conseguente programmazione degli acquisti, un controllo periodico e un monitoraggio delle future scadenze contrattuali e una adeguata valutazione della possibilità di ricorrere ad accordi quadro, anche già in essere, per l'acquisizione di servizi e forniture standardizzabili, nonché una appropriata progettazione delle gare includendovi, anche in via precauzionale, l'opzione del rinnovo.



FOCUS 6 – VALUTAZIONE ERRATA DELLA CONGRUITA’ DELL’OFFERTA

Al fine di garantire la corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali, occorre evitare che l’offerta di un prezzo particolarmente basso derivi da valutazioni o prassi errate dal punto di vista tecnico, economico o giuridico. In tale ottica, le disposizioni comunitarie consentono alle stazioni appaltanti di escludere le offerte che ritengono anormalmente basse, dopo un’attenta verifica delle stesse svolte tenendo conto delle spiegazioni sul prezzo o sui costi previsti che l’operatore economico è chiamato a fornire alla stazione appaltante con riferimento all’economia del processo di fabbricazione dei prodotti o dei servizi o del metodo di costruzione, alle soluzioni tecniche o alle condizioni eccezionalmente favorevoli di cui lo stesso dispone.

Tale verifica ha un significativo margine di discrezionalità e pertanto dovrebbe essere svolta in modo rigoroso al fine di evitare l’aggiudicazione ad un operatore economico che non sia in grado di eseguire le prestazioni contrattuali nel rispetto di quanto richiesto dalla stazione appaltante nei documenti di gara ma anche di non utilizzare la stessa come strumento per favorire un determinato operatore economico.

Sono stati, purtroppo, rilevati svariati casi in cui la verifica non è stata svolta con l’opportuno rigore.

Diversi pareri di precontenzioso hanno precisato gli aspetti riguardanti le valutazioni da compiere nell’ambito del sub-procedimento di verifica dell’anomalia. A titolo esemplificativo, con [delibera n. 81 del 27 gennaio 2021](#), con riferimento all’operazione del cd. taglio delle ali, è stato precisato che le offerte con eguale ribasso interessate dal taglio delle ali, sia che si trovino “a cavallo” sia che si trovino “all’interno” delle ali, devono essere accantonate e computate come se fossero un’unica offerta secondo il criterio del “blocco unitario”; con [delibera n. 189 del 3 marzo 2021](#), è stato precisato che, nel calcolare la media dei ribassi e la soglia di anomalia, la stazione appaltante può effettuare arrotondamenti o troncamenti dei decimali dopo la virgola solo se espressamente previsti dalla legge di gara e nella misura ivi indicata; sottolineando che l’eventuale preimpostazione con troncamento dei decimali della piattaforma informatica utilizzata per il calcolo della media e della soglia non può essere considerata alla stregua di una prescrizione della *lex specialis* di gara. Inoltre, con [delibera n. 155 del 24 febbraio 2021](#), è stato evidenziato che il principio di invarianza della soglia di anomalia non consente alla stazione appaltante, una volta adottato e comunicato il provvedimento di aggiudicazione, di modificare, in via di autotutela, la soglia di anomalia e la graduatoria, a seguito dell’eventuale riammissione di un operatore escluso in sede di apertura delle offerte economiche (fattispecie in cui tale esclusione non viene contestata dal diretto interessato, ma da un terzo operatore escluso automaticamente dalla gara, che ne potrebbe diventare aggiudicatario solo previa riammissione del concorrente escluso).

Sull’individuazione del momento in cui effettuare il calcolo della soglia di anomalia, invece, si richiama la [delibera n. 43 del 22 gennaio 2020](#), nelle quale è stato evidenziato che tale calcolo non può che intervenire dopo la riparametrazione dei punteggi, dal cui esito dipendono anche le eventuali esclusioni per mancato raggiungimento della soglia di sbarramento.

L’adozione di adeguate misure specifiche inerenti al procedimento di valutazione delle offerte anormalmente basse e di verifica della congruità dell’anomalia, come già suggerito nel PNA 2015, nonché di misure volte ad assicurare la

competenza dei soggetti chiamati ad eseguire le predette attività, è un utile strumento per prevenire rischi di sviamento dell'attività amministrativa e disfunzioni.

FOCUS 7 – VALUTAZIONE DELL'OFFERTA SULLA BASE DI CRITERI IMPROPRI

L'aggiudicazione degli appalti deve essere effettuata applicando per la scelta criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento per effettuare un raffronto obiettivo delle offerte al fine di determinare, in condizioni di effettiva concorrenza, quale sia l'offerta economicamente più vantaggiosa. A tal fine, le stazioni appaltanti sono chiamate a indicare espressamente nei documenti di gara i criteri di aggiudicazione dell'appalto nonché la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di tali criteri. I criteri di valutazione devono essere connessi, ragionevoli e proporzionati all'oggetto del contratto, tenendo conto della natura e delle caratteristiche dei lavori, beni e servizi oggetto di acquisizione.

Le indicazioni della disciplina comunitaria sono spesso disattese mediante la previsione di criteri impropri o non funzionali all'oggetto dell'appalto oppure mediante una non chiara definizione dei criteri e della ponderazione degli stessi, fino a giungere ad un'applicazione distorta dei criteri medesimi finalizzata a favorire l'aggiudicazione ad un determinato operatore.

È il caso ad esempio di una procedura indetta da una società pubblica operante nell'ambito dei settori speciali, per l'aggiudicazione mediante offerta economicamente più vantaggiosa, della progettazione esecutiva e costruttiva e realizzazione delle opere civili ed a verde per un sistema di accumulo calore. È emerso come nel bando i criteri di valutazione per l'assegnazione dei punteggi all'offerta tecnica fossero basati esclusivamente sulla riduzione dei tempi di esecuzione e sul possesso di alcune certificazioni di qualità, mentre nessun punteggio veniva attribuito alla qualità e alle migliorie tecniche del lavoro. L'Autorità ha rilevato che tale scelta rischiava di snaturare il sistema di valutazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, producendo un eccessivo appiattimento delle offerte e non consentendo una reale verifica sotto il profilo tecnico e una graduazione dell'intensità della qualità dell'elemento esaminato dalla commissione tecnica. Ciò a maggior ragione in casi nei quali numerosi erano i profili tecnici suscettibili di migliorie che i concorrenti potevano proporre in sede di offerta ([delibera n. 1190 dell'11 dicembre 2019](#)).

In sede di precontenzioso, in più occasioni, l'Autorità ha censurato l'illegittima previsione di criteri di valutazione dell'offerta tecnica volti a premiare il possesso di un determinato fatturato da parte dell'impresa. Nella [delibera n. 116 del 10 febbraio 2021](#) (relativa ad una concessione del servizio di refezione scolastica e di riscossione delle tariffe della scuola), l'Autorità ha censurato il criterio di valutazione che valorizzava il possesso del fatturato specifico da parte dei concorrenti, già richiesto come requisito di partecipazione. Sotto tale profilo, è stato osservato che, nonostante il superamento della tradizionale dicotomia tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione, la previsione di elementi di valutazione dell'offerta di tipo soggettivo è legittima solo nella misura in cui aspetti dell'attività dell'impresa possono attribuire un valore aggiunto all'offerta altrimenti non riscontrabile. Nel caso specifico, l'attribuzione di un punteggio minimo in base alle esperienze pregresse in materia di riscossione delle tariffe appariva



lesiva della concorrenza, perché rischiava di determinare un iniquo vantaggio a favore delle imprese di maggiori dimensioni e operanti da più tempo sul mercato. Lo stesso principio è stato applicato nella [delibera n. 261 del 17 marzo 2020](#) (relativa ad una procedura negoziata per l'affidamento di servizi di addetto alla verifica di titoli di viaggio e della sicurezza), nella quale è stato censurato il criterio premiante di valutazione dell'offerta connesso al fatturato non attenendo né all'organizzazione dell'operatore economico né alle qualifiche e all'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto.

È pertanto opportuna la previsione di adeguate misure specifiche inerenti sia al processo di definizione dei criteri di valutazione nella fase di progettazione della gara, sia al processo di valutazione delle offerte nella fase di selezione delle offerte, nell'ottica di prevenire gli effetti distorsivi sopra richiamati. Con riferimento alla fase di selezione delle offerte, appare necessario prestare attenzione, ai fini della definizione di adeguate misure specifiche, anche al processo di nomina della commissione di gara.

FOCUS 8 – ERRATA ALLOCAZIONE DEI RISCHI NELLE CONCESSIONI

Sulla base della disciplina comunitaria, l'elemento principale che contraddistingue la concessione dal contratto d'appalto è il trasferimento al soggetto privato di rischi tradizionalmente assunti dalle amministrazioni aggiudicatrici e rientranti di norma nell'ambito di competenza di queste ultime.

Anche di recente con la [delibera n. 545 del 13 luglio 2021](#) (conforme alla [delibera n. 219 del 16 marzo 2021](#)), l'Autorità ha ribadito come la concessione si caratterizza per il trasferimento in capo al concessionario di alcuni rischi, quali, a titolo esemplificativo, il rischio di costruzione, il rischio della domanda o il rischio operativo.

Ne consegue che la definizione dei rischi insiti nella concessione e la relativa allocazione tra soggetto pubblico e soggetto privato assume una primaria importanza ai fini della corretta qualificazione di una concessione.

Tuttavia, deve osservarsi come, in diversi casi, sia stata verificata una scarsa analisi preventiva dei rischi insiti nei diversi interventi, che si può concretizzare nella predisposizione di una matrice di rischi approssimativa, o con erronei rinvii a documenti di gara del tutto inconferenti, e nella presenza negli atti contrattuali di clausole che hanno l'effetto di limitare le conseguenze negative derivanti dal verificarsi di rischi, determinando di fatto il mancato trasferimento del rischio al soggetto privato.

Con la [delibera n. 219 del 16 marzo 2021](#), l'Autorità ha fornito un quadro generale delle risultanze emerse nel corso dell'attività di vigilanza svolta in materia di partenariato pubblico-privato nell'anno 2020.

Tra queste si richiama la [delibera n. 985 del 11 novembre 2020](#), avente ad oggetto l'affidamento mediante project financing della concessione per la realizzazione e gestione di un parcheggio sotterraneo a due piani. È stato rilevato come mediante un accordo transattivo si sia proceduto a rivedere radicalmente il progetto, con la sostituzione del parcheggio interrato con uno a raso e la correlata riduzione dell'investimento; ne è conseguita la revisione del PEF, l'aumento del canone dovuto al Comune concedente ma anche della durata della concessione e una rilevante riduzione dei costi per la concessionaria. La variante progettuale non è stata determinata da alcuna delle circostanze prevista dalla norma, bensì da una diversa valutazione dell'interesse pubblico



da parte del Comune concessionario, fattispecie che avrebbe più richiesto un recesso per motivi di pubblico interesse. Al riguardo, l'Autorità ha concluso innanzitutto che il procedimento per la valutazione dell'interesse pubblico per la proposta per la realizzazione e gestione del parcheggio presentata dal promotore non è stato svolto con il necessario approfondimento, tenuto conto della rivalutazione successiva, effettuata pur in assenza di motivi sopravvenuti. Inoltre, del tutto inadeguata si è rivelata la verifica su possibili margini di extra redditività per il partner privato, dovuti alla eccessiva durata dell'affidamento. Pertanto, l'Autorità ha sollecitato la stazione appaltante a rivalutare il nuovo assetto della concessione, al fine di escludere ogni ridimensionamento del rischio a carico del concessionario.

Con la [delibera n. 174 del 17 febbraio 2021](#), l'Autorità si è, poi, occupata di una concessione relativa all'ampliamento di un cimitero comunale nonché della sua gestione. Nel corso dell'esecuzione il concedente ha affidato in via diretta altri interventi non previsti nell'originario contratto, consistenti nello sgombero delle aree da adibire a cantiere. Sulla base di irrituali protocolli di intesa, poi confluiti in un atto aggiuntivo, concedente e concessionario si sono accordati per modificare l'originario assetto del rapporto concessorio, prevedendo lo svolgimento di attività non previste in origine (come la redazione dell'anagrafe e il catasto cimiteriale) da finanziare con somme che il Concessionario avrebbe dovuto corrispondere al Concedente, quale aggio per la gestione delle lampade votive. L'Autorità ha evidenziato come la possibilità di compensare l'aggio contrattualmente previsto a favore del concedente con il corrispettivo spettante per la predisposizione del catasto cimiteriale e dell'aggiornamento anagrafico è idoneo ad incidere sull'allocazione dei rischi, in quanto esonera il concessionario dal versamento dell'aggio previsto in contratto, pretesamente compensato dalla realizzazione di ulteriori attività concordate direttamente tra concedente e concessionario

Emerge, pertanto, l'esigenza di definire misure specifiche per la fase di preparazione della procedura di gara, e in particolare nel processo di predisposizione della documentazione di gara (matrice dei rischi, schema di contratto, ecc.), al fine di verificare che l'operazione possa essere correttamente qualificata come concessione. Parimenti, idonee misure devono essere definite per la fase di esecuzione del contratto di concessione attesa la necessità che l'allocazione dei rischi non venga alterata nel corso della durata del contratto, mediante successive modifiche alle originarie condizioni di affidamento.

FOCUS 9 – INADEGUATA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI NELL’AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI

In aderenza a quanto stabilito dalle direttive comunitarie, al fine di evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici, le stazioni appaltanti sono chiamate ad adottare misure adeguate per prevenire, individuare e porre rimedio in modo efficace a conflitti di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni.

Il conflitto di interessi si verifica quando l'incaricato di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi, che ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione, interviene nello svolgimento della stessa potendone influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza sui contratti pubblici, l'Autorità ha avuto modo di verificare come anche misure organizzative apparentemente rispondenti alle finalità della disciplina comunitaria possano rivelarsi inadeguate perché limitate a mere formalità insufficienti a tutelare la legittimità nell'adozione degli atti, con il correlato rischio di far incorrere l'operatore economico coinvolto in una causa di esclusione.

Un caso del genere è quello esaminato nella [delibera n. 712 del 27 ottobre 2021](#), ove la situazione di conflitto di interessi riguardava il responsabile dell'ufficio tecnico di un piccolo comune ed era correlata all'iscrizione nell'elenco dei professionisti, al quale l'ente attingeva per individuare gli affidatari di servizi di ingegneria di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, di parenti del funzionario. È emerso, infatti che, la soluzione individuata dalla stazione appaltante per far fronte al conflitto di interesse, consistita nel disporre, per la singola procedura di aggiudicazione, che fosse un funzionario diverso dal responsabile dell'ufficio tecnico ad adottare i relativi atti, lasciava intatta in capo al responsabile medesimo la prerogativa di consentire/pianificare - proprio attraverso l'assegnazione dell'incarico di RUP ad un sostituto - l'invito del proprio congiunto ad una procedura di aggiudicazione piuttosto che ad un'altra, per possibili ragioni convenienza personale.

Risulta pertanto opportuno concepire misure organizzative che, nel tenere conto delle situazioni oggettive e soggettive che possono comportare un potenziale conflitto di interesse, siano idonee ad eliderne in modo sostanziale il relativo concretizzarsi.



APPENDICE

ANALISI DELLE MODALITÀ DI PREDISPOSIZIONE DEI PIANI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

L'Autorità, con riguardo alle **1654** amministrazioni pubbliche che hanno completato nella piattaforma ANAC l'inserimento dei dati dei PTPCT alla data del 19 aprile 2021, ha svolto un'analisi sul processo di gestione del rischio, quale fulcro dei Piani. Ci si è soffermati cioè a valutare come le amministrazioni pubbliche abbiano progettato ed attuato alcune fasi di tale processo, che deve tener conto, secondo una logica ciclica, sia dell'esperienza maturata, che degli eventuali cambiamenti sopraggiunti, al fine di migliorare il processo decisionale e quindi la strategia di prevenzione di rischio corruttivo.

Un primo approfondimento ha riguardato la macro-fase "analisi del contesto" al fine di verificare se le amministrazioni abbiano acquisito le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui operano (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno).

Ulteriore approfondimento ha riguardato la successiva macro-fase "valutazione del rischio".

Quest'ultima consiste nell'identificare, analizzare e confrontare il rischio corruttivo con gli altri rischi, al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive. L'obiettivo dell'indagine dell'Autorità è, quindi, quello di verificare se tale valutazione sia stata svolta dalle amministrazioni in modo da far emergere le vulnerabilità dei processi più critici per la corruzione, per poter poi "mitigare" tali vulnerabilità con misure di riduzione del rischio adeguate.

Da ultimo, l'analisi ha riguardato il monitoraggio che costituisce una ulteriore fase fondamentale del processo di gestione del rischio attraverso cui si verifica l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione e i cui esiti consentono di apportare modifiche necessarie al PTPCT.

Di seguito i dati con riferimento alle fasi analizzate.

1. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO ED ESTERNO

A voler incrociare i dati di chi ha fatto l'analisi del contesto esterno e di chi anche quella del contesto interno si nota **che l'81,4% (1348 amministrazioni) ha svolto entrambe le analisi**. Un dato sicuramente positivo.

La percentuale invece di quelle amministrazioni (93) che non ha fatto né l'analisi del contesto esterno né di quello interno è estremamente contenuta (5,6%).

Nello specifico, si evince che le amministrazioni che non conducono né l'una né l'altra analisi sono per lo più ordini professionali, camere di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unioni regionali delle camere di commercio. Le amministrazioni che non svolgono né l'analisi del contesto interno



né di quello esterno sono, inoltre, quelle con un numero di dipendenti più basso (per il 30% circa da 0 a 9 dipendenti). Risulta, inoltre, che, all'aumentare della dimensione organizzativa, diminuisce la tendenza a omettere di svolgere le due tipologie di analisi.

➤ 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 successiva valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Al riguardo, i dati mostrano come **la quasi totalità delle amministrazioni ha svolto l'analisi del contesto esterno** ovvero individuato le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare e che possono o meno condizionare il verificarsi di fenomeni corruttivi.

L'83% delle amministrazioni ha infatti realizzato e inserito tale analisi nel proprio PTPCT. Il dato percentualistico delle amministrazioni che - al contrario - non hanno svolto tale analisi è per lo più concentrato negli ordini professionali, ove il 43% (ovvero quasi 1 ordine professionale su 2) non ha svolto tale analisi.

Un ulteriore dato che si trae è **il tendenziale incremento dello svolgimento dell'analisi del contesto esterno con l'aumentare delle dimensioni delle amministrazioni**, in termini di personale. Un dato è esemplificativo di questo trend: si passa progressivamente dal 70% circa degli enti fino a 9 dipendenti (dato comunque positivo in sé considerato), al 96,2% negli enti con personale da 500 a 4999, ovvero la quasi totalità.

Il dato evinto dall'analisi è quindi complessivamente positivo: la disamina delle principali dinamiche territoriali o settoriali e delle influenze cui l'amministrazione può essere sottoposta costituisce un passaggio essenziale per l'elaborazione una strategia di gestione del rischio adeguata e puntuale.

➤ ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione dell'amministrazione e alle principali funzioni da essa svolte ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione. L'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno è poi rappresentato dalla 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 risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

L'indagine svolta evidenzia che quasi **il 93% delle amministrazioni ha svolto l'analisi del contesto interno ed inserito tale analisi all'interno del PTPCT.**

Il dato percentualistico delle amministrazioni che - al contrario - non hanno svolto tale analisi è per lo più concentrato negli ordini professionali, analogamente a quanto già segnalato con riferimento all'analisi del contesto esterno. In questo caso, però, la percentuale degli ordini che non ha svolto l'analisi del contesto interno è comunque minore ovvero pari al 16.7%.



I dati mostrano inoltre un progressivo aumento allo svolgimento dell'analisi del contesto interno con l'aumentare delle dimensioni delle amministrazioni. Un dato è esemplificativo di questo trend: si passa dall'88% degli enti fino a 9 dipendenti, al 92% di quelli con personale da 10 a 19, fino a raggiungere il 97,4% negli enti con 499 dipendenti e il 100% in quelli con personale superiore a 4999.

I dati mostrano infine che **l'89% circa delle amministrazioni ha svolto anche una mappatura dei processi (completa oppure solo parziale)**. Solamente il restante 10% circa non ha svolto invece tale mappatura.

Le amministrazioni che non hanno mappato i processi sono per lo più comuni con popolazione fino a 5000 abitanti e ordini professionali (un totale di 114 amministrazioni su 178). I dati più positivi sono quelli delle Autorità amministrative indipendenti, delle Agenzie, dei Ministeri e delle Regioni (Consigli e Giunte) che in media - per più dell'80% - hanno svolto una mappatura completa dei propri processi.

Anche guardando alla distribuzione dei dati in base al numero dei dipendenti coinvolti, si riscontra una proporzionalità diretta tra l'aumento della struttura organizzativa di un'amministrazione e l'aumento della mappatura completa del rischio.

2. VALUTAZIONE DEL RISCHIO

➤ IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO

L'identificazione del rischio è attività centrale per la costruzione di una efficace strategia di prevenzione della corruzione, avendo l'obiettivo di individuare quegli eventi rischiosi che potrebbero verificarsi in relazione ai processi mappati, incidendo sull'attività dell'amministrazione e sulla sua capacità di perseguire gli obiettivi di interesse pubblico predefiniti.

Al riguardo, i dati mostrano come **la quasi totalità delle amministrazioni abbia riconosciuto il carattere cruciale di tale fase nella gestione del rischio, tenuto conto che l'88,7% (1467) ha dichiarato di aver identificato gli eventi rischiosi**. Si tratta quindi di un risultato positivo.

Perplessità, tuttavia, genera quell'11,3% di enti che ha dichiarato di non aver identificato alcun rischio.

Tale fenomeno non va sottovalutato perché può compromettere l'attuazione di una efficace strategia di prevenzione della corruzione, in quanto se un evento rischioso non è identificato non può essere gestito e quindi trattato con misure di prevenzione idonee.

Volendo soffermarsi ora, più nel dettaglio, sulla tipologia di enti che ha provveduto all'identificazione del rischio, dall'analisi risulta che **tutto il sottoinsieme delle Camere di commercio, delle città metropolitane e delle Province vi ha provveduto**. A seguire il 95% delle Agenzie, il 93% degli enti del sistema sanitario nonché l'87,5% della Presidenza del Consiglio o dei Ministeri e delle Autorità di sistema portuale.

L'individuazione dei rischi è stata svolta anche, ma **con una leggera diminuzione della frequenza, negli ordini professionali (l'80%) e nei Consigli regionali o delle Province Autonome (il 74,5%)**.

Anche nella maggior parte degli enti locali gli eventi rischiosi risultano identificati. Al riguardo, emerge, in particolare, un aumento della frequenza al



crescere delle dimensioni. Infatti, il dato si attesta all'85,5% nei comuni di piccole dimensioni e raggiunge il 94,5% nei comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti.

Un ulteriore dato che si trae dall'analisi è **il tendenziale aumento dell'identificazione del rischio con l'aumentare delle dimensioni delle amministrazioni**, in termini di personale. Un dato è esemplificativo di questo trend: si passa dall'84,7% degli enti fino a 10 dipendenti, all'87,5 di quelli con personale da 10 a 19, fino a raggiungere il 93,3% negli enti con personale da 500 a 4999. Si assiste, quindi, ad un progressivo aumento man mano che le amministrazioni diventano più strutturate al loro interno.

Vale peraltro aggiungere che dai dati analizzati è **emerso anche un legame fra l'identificazione del rischio ed il livello di collaborazione tra il RPCT ed i responsabili delle unità organizzative nel processo di gestione del rischio: all'aumentare della collaborazione si riduce la difficoltà ad identificare gli eventi rischiosi e viceversa.**

Basti considerare, infatti, che sono il 76,5% gli enti che hanno identificato i rischi senza alcuna collaborazione con il RPCT, contro il 93,4% nel caso in cui i responsabili dell'unità organizzativa hanno supportato il RPCT. Si tratta di un risultato ben comprensibile, **in quanto i responsabili degli uffici, avendo una conoscenza più approfondita delle attività svolte dalla singola unità organizzativa dell'amministrazione, possono facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi.** Ciò conferma, in linea con le osservazioni di cui [all'Allegato 1 al PNA 2019](#), quanto sia fondamentale, anche in tale fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa.

Relativamente, infine, **al livello di dettaglio dell'identificazione degli eventi rischiosi**, l'analisi mostra quanto segue.

Il 43,5% delle amministrazioni si è fermata ad un "livello minimo di analisi", cioè ha provveduto ad **individuare gli eventi rischiosi solamente al livello del processo.** Ciò si è riscontrato in oltre la metà, ad esempio, delle Giunte regionali o delle Province Autonome (71%) delle Università, delle camere di commercio (64,3%), delle università (63,6%); ma anche nella metà del sottoinsieme della Presidenza del Consiglio o dei ministri e degli enti locali, non solo di piccole dimensioni.

Il 47,6% delle amministrazioni ha, invece, con un maggior livello di dettaglio, individuato, come oggetto di analisi, anche le singole attività del processo. In particolare, il 68,8% delle Agenzie, il 67,6% dei Consigli regionali o delle Province autonome nonché il 63% degli ordini professionali, il 57,6% delle Autorità di sistema portuale e il 56% degli enti del sistema sanitario e il 50% della Presidenza del Consiglio o dei ministri.

Non si è riscontrato alcuno stretto legame tra il livello di dettaglio dell'identificazione del rischio e la dimensione dell'ente in termini di personale. I dati mostrano, infatti, che **all'aumentare delle dimensioni non corrisponde sempre un'individuazione del rischio più analitica:** le amministrazioni che si sono limitate ad indentificare il rischio al livello del processo sono il 57,7% quelle da 10 a 19 dipendenti, il 40% da 100 a 499 dipendenti e il 47,4% delle amministrazioni con personale superiore a 4999. Da questa indagine emerge quindi un andamento discontinuo.

Tenuto conto che la scelta di individuare gli eventi rischiosi, solamente a livello del processo, potrebbe essere più giustificabile per amministrazioni di dimensione organizzativa ridotta o con poche risorse (cfr. [Allegato 1 al PNA 2019](#)) è auspicabile, in una logica di miglioramento continuo, che le



amministrazioni, soprattutto quelle con una maggiore dimensione organizzativa, affinino ancor di più le loro metodologie, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato ed analitico (per attività).

Si ribadisce inoltre l'importanza che i PTPCT programmino iniziative e azioni per migliorare gradualmente nel tempo il dettaglio dell'analisi.

➤ ANALISI DEL RISCHIO

L'analisi del rischio è la **seconda fase della "valutazione del rischio"** che ha come obiettivo, da un lato, di definire in modo più approfondito gli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione, dall'altro, di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

ANALISI DEI FATTORI ABILITANTI

In linea con l'indicazione fornita dall'Autorità ([cfr. Allegato 1 al PNA 2019](#)), i dati emersi dall'indagine mostrano che **più della metà delle amministrazioni (il 62,6%) ha identificato il rischio esaminando quei fattori di contesto che possono agevolare il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione.** Tale approfondimento si è riscontrato in particolare nel sottoinsieme delle Regioni (tutti i Consigli regionali o delle Province Autonome e l'85,6% delle Giunte regionali o delle Province Autonome); della Presidenza del Consiglio o dei ministeri (85,6 %) e delle Autorità di sistema portuale (72%).

Se si procede ad esaminare i fattori che possono agevolare il verificarsi del rischio corruttivo si nota che **il dato tende ad aumentare al crescere del numero dei dipendenti dell'ente:** si tratta del 58% delle amministrazioni fino a 20 dipendenti e del 67% di quelli con personale da 20 a 4999.

Si osserva, tuttavia, anche la tendenza da parte di più di 1 amministrazione su 3 (37,4%) ad identificare gli eventi rischiosi a prescindere dall'analisi dei fattori abilitanti. Tale fenomeno risulta particolarmente diffuso nelle Camere di commercio, ove 3 su 4 (75%) non provvedono ad individuare tali fattori, nelle Unioni di comuni (61,8%). Valori superiori alla media si riscontrano anche nel caso delle Città metropolitane (55,6%) nonché nelle Università e nelle Agenzie (50%).

Nel complesso, **gli esiti dell'analisi sono positivi, in quanto la prevalente tendenza delle amministrazioni a procedere, nella valutazione del rischio, all'individuazione dei "fattori abilitanti" contribuisce in modo determinante a specificare il contesto in cui la strategia viene ad attuarsi, consentendo, così, di predisporre gli interventi correttivi adeguati.** Detto in altri termini, consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi.

STIMA DEL LIVELLO DI ESPOSIZIONE AL RISCHIO

I dati analizzati mostrano che **delle 1467 amministrazioni che hanno identificato gli eventi rischiosi l'88% (1292) ha anche proceduto a fare una valutazione dell'esposizione al rischio.**

La percentuale calcolata è **estremamente positiva, in quanto dimostra come quasi 9 amministrazioni su 10 hanno valutato l'esposizione al rischio.**

A voler analizzare i dati con specifico riferimento alle amministrazioni coinvolte, si nota **una situazione piuttosto eterogenea.** Infatti, tutte le



Autorità amministrative indipendenti, Agenzie, Consigli regionali, Presidenza del Consiglio e ministeri dell'insieme complessivo di partenza affermano di ricorrere alla valutazione dell'esposizione al rischio (la percentuale è infatti massima, del 100%). Per altre (Autorità portuali, università e unioni di comuni), invece, il dato che colpisce non è tanto quello del ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio ma del mancato ricorso ad essa, che si attesta pari al 24%. Ciò vuol dire che **1/4 del sottoinsieme di riferimento non effettua alcuna valutazione.**

Discorso a parte meritano **i comuni** per i quali si può notare come, **al diminuire della popolazione, diminuisca anche il ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio.** Il trend discendente dimostra, infatti, come la valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo sia attività svolta meno frequentemente al diminuire della dimensione del Comune. Un dato è esemplificativo di questo trend discendente: **col passaggio dai comuni più grandi (sopra i 15000 abitanti) a quelli più piccoli, la percentuale del ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo diminuisce di quasi dieci punti percentuali (94 - 85%).**

A voler cambiare prospettiva di valutazione - tenendo conto del personale impiegato - si può affermare che **il ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo è direttamente proporzionale alle dimensioni organizzative dell'amministrazioni.** Più l'amministrazione ha personale, più è in grado di fare la valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo. Al contrario, quest'ultima risulta essere particolarmente penalizzata nelle strutture con minor personale che, tendenzialmente, sono anche quelle di minori dimensioni.

APPROCCIO VALUTATIVO

Rispetto all'insieme di 1292 amministrazioni che hanno proceduto a fare una valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo si è proceduto a verificare **quale approccio sia stato utilizzato** (se qualitativo, quantitativo o misto).

In particolare, sono state svolte, a seconda dei casi, valutazioni del rischio a) esclusivamente tramite "dati oggettivi" (ad esempio segnalazioni pervenute o dati giudiziari) o comunque sulla base di autovalutazioni espresse da gruppi di lavoro o dai responsabili dei processi, ma supportate da dati oggettivi; b) solo tramite autovalutazioni; c) avvalendosi di dati come ad esempio *rating* o mappe di calore; d) tramite valori meramente quantitativi e numerici.

Le prime due modalità segnalate (ossia a) e b)), pur con alcune differenze tra loro, sono state considerate entrambe come tipiche di un approccio qualitativo, mentre le altre due (ossia c) e d)) sono state intese come tipiche di un approccio quantitativo.

Il 51,5% (666) delle amministrazioni dell'insieme di partenza mostra di aver adottato un approccio qualitativo. Secondo questa metodologia - che è quella suggerita da ANAC nell'Allegato 1 al [PNA 2019/2021](#) (§ 4.2 analisi del rischio) - l'esposizione al rischio è stimata in base a valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, che vengono condotte su specifici criteri e che, anche se supportate da dati, non prevedono la loro rappresentazione finale in termini numerici.

Diversamente, **il 48.5% circa delle amministrazioni (628) ha fatto uso dell'approccio di tipo quantitativo o di altra metodologia.** Quella di tipo quantitativo - introdotta per la prima volta [nell'Allegato 5 del PNA 2013](#) - è solita utilizzare indicatori statistici o matematici per quantificare l'esposizione dell'organizzazione al rischio in termini numerici. Il fatto che



per l'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), non si disponga di serie storiche robuste per condurre un'analisi di tale natura, nonché di competenze adeguate spesso assenti nelle amministrazioni, ha fatto sì che - pur lasciando la possibilità alle amministrazioni di continuare ad utilizzare simile approccio - in una prospettiva di maggiore sostenibilità organizzativa, l'Autorità abbia suggerito di adottare un approccio qualitativo.

Se è vero da un lato che 1 amministrazione su 2 adotta un approccio che possiamo definire complessivamente come qualitativo, è altrettanto vero, considerando singolarmente le risposte fornite in termini di ricorso all'approccio quantitativo, come sia ancora elevato il numero delle amministrazioni che fanno ricorso a tale ultima metodologia. Si tratta infatti del 33% delle amministrazioni, il che significa che 1 su 3 vi fa ricorso.

Tale dato merita una riflessione. **Un terzo delle amministrazioni appare restia ad affrancarsi dalla vecchia metodologia seguita, forse più per le difficoltà che il nuovo approccio reca con sé che per una effettiva stima e fiducia sulla bontà del metodo.** Altro dato che va considerato nell'analizzare la percentuale è certamente anche il fatto che lo stesso [Allegato 1 al PNA 2019/2021](#) aveva previsto un periodo di adeguamento alle amministrazioni. Infatti, per quelle amministrazioni che avessero già predisposto il PTPCT utilizzando [l'Allegato 5 al PNA 2013](#), il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) poteva essere applicato in modo graduale per l'adozione del PTPCT 2021-2023. Questa facoltà ha sicuramente inciso sul dato finale. Molte amministrazioni hanno evidentemente temporeggiato nell'adozione del nuovo approccio rinviando tale possibilità alla predisposizione del successivo PTPCT.

Se si analizza il dato del ricorso a tali metodologie per tipologie di amministrazioni, si evince come **la metodologia qualitativa trovi maggiore applicazione tra le Province, le Università e le Comunità Montane, mentre incontri una minor diffusione nelle CCIAA, Città Metropolitane e nei Ministeri.**

L'analisi dei dati restituisce dati non del tutto univoci, ad esempio per il fatto che le università e le province, più che i ministeri, adottano un approccio qualitativo.

Diversamente, se si guarda ai **comuni**, intesi nel complesso, si evince che **in media il 51% di essi ha preferito un approccio qualitativo ad uno quantitativo.** Il dato non muta sensibilmente all'aumentare della dimensione della popolazione. Anzi, i comuni con popolazione superiore ai 15000 abitanti hanno in media un ricorso alla metodologia qualitativa minore di quelli di fascia intermedia (5.000 -15.000).

Analogamente, nelle unioni di comuni (il 48%).

Il fatto si potrebbe spiegare con la circostanza per cui le funzioni di RPCT nelle unioni sono svolte da un unico RPCT che solitamente proviene da uno dei comuni che vi fanno parte. È quindi logico presumere che la medesima metodologia usata a livello di singolo comune sia poi adattata anche all'unione.

L'indagine svolta ha poi mostrato un **tendenziale ricorso alla metodologia qualitativa all'aumentare delle dimensioni dell'amministrazione**, in termini di personale impiegato. Ciò considerando, ad esempio, che ha dichiarato di fare ricorso all'approccio qualitativo il 46,4% delle amministrazioni da 0 a 9 dipendenti, dato che raggiunge il 51%, o poco più, in quelle con personale da 100 a 4999. **Un'eccezione è ravvisata nelle amministrazioni con più di 4999**



dipendenti ove solo il 26% aderisce ad una metodologia di tipo qualitativo, mentre il restante il 74% fa ricorso ad altra metodologia.

CRITERI PER LA VALUTAZIONE

[Nell'Allegato 1 al PNA 2019/2021](#) è stato precisato che i criteri per la valutazione qualitativa 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.

Si è quindi voluto verificare - attraverso l'analisi dei dati - quali sono gli indicatori cui più spesso le amministrazioni che hanno seguito l'approccio qualitativo (666) hanno fatto ricorso. La domanda consentiva anche più di una risposta quindi le considerazioni da qui a breve esposte non vanno considerate singolarmente ma nel loro complesso.

- **L'indicatore maggiormente utilizzato è quello relativo al "Grado di discrezionalità del decisore interno alla PA" - ovvero la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato - con quasi 9 amministrazioni su 10 che vi fanno ricorso.**
- Successivamente si osserva l'indicatore "**Livello di interesse 'esterno'**" con 3 amministrazioni su 4 che lo impiegano. Per la definizione di questo indicatore si rinvia [all'Allegato 1 al PNA 2019/2021](#) che definisce il livello di interesse "esterno" come "*la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo che determina un incremento del rischio*".
- Anche l'indicatore "**Manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata**" - attività già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili tale da far aumentare il rischio corruttivo - sembra piuttosto diffuso, con **oltre 6 amministrazioni su 10 che ne fanno uso.**
- Gli altri indicatori (tra cui il livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano) si attestano ad un livello di utilizzo che coinvolge dal 40% al 55% delle amministrazioni.

Dall'analisi emerge che nel **processo valutativo le amministrazioni fanno ricorso anche a dati oggettivi** (per es. i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari, segnalazioni, ecc.) che consentono una valutazione meno autoreferenziale e una stima più accurata e rendono più solida la motivazione del giudizio espresso. In particolare:

- i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione (sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso e i decreti di citazione a giudizio) sono quelli più utilizzati (44%).
- subito a seguire quanto a preferenze (40%), le segnalazioni ricevute nel cui ambito rientrano certamente le segnalazioni di *whistleblowing*, ma anche quelle pervenute dall'esterno dell'amministrazione o pervenute in altre modalità; i reclami e le risultanze di indagini di *customer satisfaction* che possono indirizzare l'attenzione su possibili malfunzionamenti o sulla cattiva gestione di taluni processi organizzativi.



- molto meno usate, rispetto ad altri indicatori, sono le "Rassegne stampa", che vengono prese in considerazione solo nel 27% dei casi.

Nel complesso, si ritiene, quindi, che, nella misurazione del livello di rischio le amministrazioni operino in conformità a quanto indicato [nell'Allegato 1 al PNA](#), svolgendo sia analisi di tipo qualitativo, sia un esame di dati statistici oggettivi.

3. PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE DEL MONITORAGGIO

Al fine di disegnare un'efficace strategia di prevenzione della corruzione, è necessario che il PTPCT individui un sistema di monitoraggio sull'attuazione medesimo PTPCT nonché sull'attuazione e adeguatezza delle misure di prevenzione. Tale attività assume un ruolo centrale nel sistema di gestione del rischio in quanto le evidenze, in termini di criticità o di miglioramento che si possono trarre, guidano le amministrazioni nell'apportare tempestivamente le modifiche necessarie e nella elaborazione del successivo PTPCT. A tal fine è necessario che il monitoraggio sia svolto con il coinvolgimento non solo del RPCT ma anche dei referenti, laddove previsti, dei dirigenti e degli OIV, o organismi con funzioni analoghe, che concorrono, ciascuno per i propri profili di competenza, a garantire un supporto al responsabile.

Tenuto conto del carattere centrale della fase di monitoraggio, l'Autorità si è soffermata a valutare se ed in che modo le amministrazioni abbiano pianificato e previsto il monitoraggio sia rispetto al PTPCT, sia con riguardo alle misure di prevenzione.

➤ MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PTPCT

Nell'ambito delle 1654 amministrazioni che hanno completato l'inserimento dei dati sui PTPCT nella piattaforma, **solo 1381** hanno fornito informazioni in merito alla pianificazione o meno del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT: **l'83,5% di queste ha dichiarato di aver pianificato e/o previsto il monitoraggio sull'attuazione dei PTPCT. Solamente il restante 16,5% non vi ha provveduto.**

Nel dettaglio, risulta che **tutto il sottoinsieme della Presidenza del Consiglio o dei Ministeri, dei Consigli regionali o delle Province Autonome, delle Città metropolitane nonché dell'Autorità di sistema portuale ha previsto nel PTPCT un sistema del monitoraggio sull'attuazione del medesimo.** Segue il 93% degli enti del sistema sanitario e l'87% delle camere di commercio e delle Giunte regionali o delle Province autonome.

Buon livello di programmazione del monitoraggio anche da parte di più della metà degli enti locali, ivi inclusi quelli di piccole dimensioni (76,3% dei comuni fino a 5000; 87% delle comunità montane; 89% delle unioni di comuni).

L'analisi mostra, inoltre, che **la pianificazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT è prevista con maggiore frequenza nelle amministrazioni con maggiore personale** (ad es. nel 98% delle amministrazioni da 500 a 4999 dipendenti).

Nel complesso **i dati dell'indagine sono positivi e significativi**, atteso il ruolo centrale riconosciuto da gran parte delle amministrazioni alla fase di monitoraggio che consente di garantire che il sistema di prevenzione della



corruzione sia il più possibile effettivo e adeguato alle esigenze che di volta in volta possono insorgere.

La presenza, tuttavia, ancora del 16,5% di amministrazioni (per lo più ordini professionali ed enti locali fino a 5.000 abitanti) che ha dichiarato di non aver pianificato un monitoraggio, mostra come sotto questo profilo permangano margini di miglioramento.

SOGGETTI RESPONSABILI DEL MONITORAGGIO

In merito ai soggetti responsabili del monitoraggio, tra le amministrazioni che hanno pianificato e/o previsto un sistema di monitoraggio del PTPCT, si osserva che **nei 2/3 di esse è previsto che sia solo il RPCT ad occuparsi di effettuare il monitoraggio**. Tale fenomeno si è riscontrato **sia in enti di piccole-medie dimensioni** (ad esempio nel 79% degli ordini professionali, nel 71% degli enti pubblici non economici e nel 68% delle Agenzie), **sia in amministrazioni più articolate** (come ad es., **il 75% dei Consigli regionali o delle Province Autonome e il 65,5% della Presidenza del consiglio o dei ministeri**).

Se tale risultato può essere giustificabile nei piccoli enti, esso rappresenta, al contrario, una criticità in quelle amministrazioni che sono connotate da un elevato livello di complessità (es. dislocazione sul territorio di diverse sedi). In questi casi infatti il monitoraggio in capo al solo RPCT potrebbe non essere facilmente attuabile, anche in funzione della generalizzata numerosità degli elementi da monitorare. **Sarebbe auspicabile, piuttosto, un sistema di monitoraggio su più livelli, secondo l'indicazione fornita dalla stessa Autorità nell'Allegato 1 al PNA 2019, cui si rinvia.**

Vi sono comunque **altre tipologie di amministrazioni in cui la situazione è apparsa molto diversa.**

Ad esempio nelle **Giunte Regionali, nelle Città metropolitane e nelle Province** è molto più frequente il **ricorso ad un sistema di monitoraggio su più livelli**, in cui: il primo è attuato in autovalutazione da parte dei referenti (se previsti) o dai responsabili degli uffici e dei servizi della struttura organizzativa; il secondo livello in capo al RPCT. In questi casi i dati infatti mostrano che il monitoraggio è lasciato esclusivamente al RPCT, rispettivamente, solo nel 14,3%, 22,2% e 28,6% dei casi. Si tratta quindi di percentuali molto più basse rispetto a quelle riscontrate nei Consigli regionali o delle Province Autonome e nella Presidenza del Consiglio o ministeri.

Anche nel Settore Sanitario si osserva un ricorso maggiore al sistema di monitoraggio di I e II livello.

Se si focalizza, infine, **l'attenzione sui Comuni**, si rileva come **la frequenza del ricorso al solo RPCT per il monitoraggio tenda a diminuire all'aumentare della dimensione del Comune** (69% nei comuni fino a 5mila abitanti, 65,3% nei comuni da 5 mila fino a 15mila e 48,7% nei comuni con più di 15 mila abitanti).

Si riscontra, infine, un tendenziale aumento- anche se non uniforme- al ricorso al monitoraggio articolato su due livelli all'aumentare della dimensione dell'ente in termini di dipendenti.

Nel caso di monitoraggio strutturato su più livelli, ai fini del miglior svolgimento dello stesso, è importante che sia verificata la veridicità delle informazioni rese in autovalutazione dalla struttura organizzativa, svolgendo ad esempio degli *audit* specifici, con verifiche sul campo che consentono il più agevole reperimento delle informazioni, evidenze e documenti. 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. Questa verifica 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 Allegato 1 al PNA 2019](#), § sul Trattamento del rischio).

A tal riguardo, tuttavia, l'indagine svolta evidenzia, in difformità all'indicazione fornita dall'Autorità, come la maggior parte delle amministrazioni non abbiano programmato specifiche misure di verifica in merito alle informazioni rese in autovalutazione dalla struttura organizzativa. Ciò tenuto conto che il 79% delle amministrazioni ha dichiarato di non aver programmato a monte alcun *audit* con questa finalità.

In ogni caso, nell'ambito del restante 21% degli enti che, più correttamente, ha programmato nel PTPCT la misura di controllo suddetta, è emersa una maggiore tendenza in tale direzione da parte delle Giunte regionali o delle Province Autonome (75%), delle Città metropolitane (44%), delle Agenzie ed enti del sistema sanitario (43,8%).

Percentuali più basse, ma con una progressiva crescita all'aumentare delle dimensioni, si riscontrano negli enti locali. Il dato si attesta al 10% nelle unioni di comuni, al 13,8% nei comuni fino a 5.000, al 15% nei comuni fra 5 mila e 15 mila abitanti, fino ad aumentare al 35,7% nei comuni con più di 15 mila abitanti.

Un trend verso una maggiore previsione a monte della misura di *audit* è, infine, riscontrabile nelle amministrazioni con più personale (da 500 a più di 4999).

PERIODICITÀ DEL MONITORAGGIO

Per quanto concerne poi la periodicità, maggiore è la frequenza del monitoraggio, maggiore è la possibilità di verificare se effettivamente il sistema funziona, evitando così che lo stesso monitoraggio si traduca in un mero adempimento.

I risultati mostrano, **coerentemente al principio guida della "gradualità", che il 43% delle amministrazioni ha previsto un monitoraggio almeno annuale sull'attuazione del PTPCT; il 37,8% un monitoraggio semestrale o ancora più frequente, che garantisce certamente un eventuale intervento correttivo in termini più tempestivi. Il 19,2% delle amministrazioni ha invece dichiarato di non aver indicato nel PTPCT la frequenza del monitoraggio.**

Nell'ambito delle amministrazioni che hanno previsto **una frequenza maggiore del monitoraggio rientrano:** le **Città metropolitane** (88,9%); le **Regioni** (il 75% dei Consigli regionali o delle Province autonome e il 57% della Giunte regionali o delle Province autonome); le **Autorità di sistema portuale** (62,5%); gli enti del sistema sanitario (61%) e la metà del sottoinsieme costituito dalla Presidenza del consiglio o ministeri, Province e Camere di commercio (50%).

Con riguardo ai comuni, un monitoraggio con frequenza semestrale o più frequente si è riscontrata in poco più della metà (55%) di quelli con popolazione superiore a 15 mila, mentre il 49% dei comuni di piccole dimensioni ha programmato un monitoraggio annuale.

➤ MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE E SULL'IDONEITÀ DELLE MISURE

Dall'analisi svolta risulta che - rispetto all'insieme complessivo di partenza, composto da 1654 amministrazioni - **il 58% circa delle amministrazioni (967) ha**



pianificato e/o previsto un sistema di monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure di prevenzione della corruzione. Il restante 41,5% (687) non ha alcuna previsione in tal senso.

La distribuzione del dato di quelle amministrazioni che hanno pianificato e/o previsto un sistema di monitoraggio si attesta su percentuali piuttosto alte: **100% del sottoinsieme della Presidenza del consiglio o ministeri; 88% delle Agenzie e delle Giunte regionali; più del 70% delle Province, aziende ed enti del SSN, Città metropolitane.**

Colpisce, in negativo, invece, il dato degli ordini professionali (49% circa), ma soprattutto dei Comuni più piccoli, quelli con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, dove addirittura in 1 caso su 2 il monitoraggio non viene proprio predisposto. Il dato delle Comunità montane è ancora più significativo (il 60%). L'idea che può trarsene è che il monitoraggio sia visto come un onere amministrativo difficilmente sostenibile, soprattutto nelle realtà più piccole e meno organizzate.

Se si guarda poi al numero di personale impiegato in una amministrazione o ente, si può notare infatti come **al crescere delle dimensioni organizzative cresca anche la percentuale del ricorso al monitoraggio.** Viceversa, laddove l'amministrazione ha a disposizione un ristretto numero di personale, minore è il ricorso al monitoraggio dei piani e delle misure ivi contenute.

UTILIZZO DEGLI ESITI DEL MONITORAGGIO SULLE MISURE ADOTTATE PER L'ELABORAZIONE DEL NUOVO PTPCT

Ulteriore tipo di analisi è stata quella volta a verificare se il PTPCT contiene informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente.

Qui il dato si attesta ad una percentuale quasi del 59% di amministrazioni che ha dato risposta negativa. **In altri termini, quasi 6 amministrazioni su 10 hanno redatto un PTPCT che non tiene conto delle informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente.**

Ciò è particolarmente evidente in comuni, unioni di comuni e ordini professionali rispetto alle cui categorie la percentuale è superiore del 60%. Sembra ridursi, invece, la percentuale di amministrazioni che non ha tenuto conto degli esiti del monitoraggio del Piano all'aumentare delle dimensioni organizzative

In ogni caso, l'esito di tale analisi non appare in linea con quanto la stessa ANAC ha sempre raccomandato, ovvero **l'importanza di predisporre PTPCT che non siano meramente ripetitivi di quelli dell'anno precedente, e di tener conto di come il processo di gestione del rischio debba essere sviluppato secondo una logica sequenziale e ciclica tale da favorirne il continuo miglioramento.**

Il dato complessivo sulla ridotta propensione delle amministrazioni ad avere un PTPCT che contiene informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente **può essere analizzato anche sotto il profilo delle ripercussioni di tale scelta in chiave di numero e complessità delle misure specifiche adottate.**

Uno scarso o pressoché nullo utilizzo delle citate informazioni potrebbe infatti avere come conseguenza un'adozione non ponderata, eccessiva e non sostenibile di misure specifiche di prevenzione della corruzione.

Al contrario, l'aver come parametro di riferimento gli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente potrebbe



consentire di calibrare le misure da adottare alle sole e specifiche sopravvenute necessità dell'amministrazione. Del resto, **l'Autorità raccomanda sempre di verificare la sostenibilità delle misure individuate nel PTPCT**, operazione, questa, che passa attraverso l'effettuazione di una scelta consapevole che tenga conto della reale utilità e della sostenibilità organizzativa delle scelte effettuate.

Dai risultati analizzati sembra che non sempre questa sostenibilità sia riscontrata. Al contrario, un approccio orientato al corretto uso delle informazioni rilevanti relative al PTPCT dell'anno precedente consentirebbe alle amministrazioni di ridisegnare e rafforzare le misure di prevenzione già esistenti prima di introdurne di nuove.

È stato altresì verificato **se le informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente sono state poi effettivamente utilizzate per l'aggiornamento del PTPCT.** Il rischio poteva essere infatti quello di considerare tale adempimento come un'operazione sterile e poco funzionale alla creazione di un sistema di prevenzione della corruzione adeguato ed efficiente.

Il dato che può essere tratto è estremamente positivo, con una percentuale superiore al 96%. Ciò significa che quasi tutte le amministrazioni che hanno inserito nel PTPCT informazioni circa gli esiti del monitoraggio svolto hanno fatto anche tesoro dell'esperienza sui piani dell'anno precedente (sia in termini di buoni risultati ottenuti che di errori/disfunzioni/mancanze) per poter aggiornare il nuovo PTPCT.

La percentuale risulta infatti distribuita del tutto omogeneamente tra le amministrazioni. I picchi di carattere negativo sono quelli delle Università, seguite dai comuni più piccoli (inferiori ai 5000 abitanti) e da quelli di fascia intermedia (5.000-15.000 abitanti).

Sotto il profilo del numero dei dipendenti dell'amministrazione, l'analisi mostra che le amministrazioni/enti che non hanno usato le informazioni sugli esiti del monitoraggio per la redazione del nuovo PTPCT sono soprattutto quelle di ridotte dimensioni (in particolare quelle fino a 19 unità). Tutte le amministrazioni con personale superiore a 500 hanno, invece, dichiarato di aver tenuto conto degli esiti del monitoraggio ai fini della redazione del nuovo Piano.

Da ultimo, strettamente correlata all'analisi appena illustrata è anche quella che **ha riguardato l'uso degli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure come strumento per verificare l'idoneità delle misure e il loro impatto sull'organizzazione.**

Il dato che se ne ricava è intrinsecamente collegato a quello sull'**utilizzo effettivo delle informazioni sugli esiti del monitoraggio** sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente **per l'aggiornamento del PTPCT.**

Non sorprende quindi che, anche in questo caso, la **percentuale sia molto alta, ovvero pari al 92%.** È del resto facilmente intuibile che se il PTPCT dell'anno precedente è servito in 9 casi su 10 a meglio costruire quello dell'anno successivo, il medesimo Piano è anche servito a verificare che le misure adottate fossero idonee e/o individuare criticità.



DOCUMENTO DI SINTESI DELLE VALUTAZIONI DEI RPCT SULL'ANDAMENTO DEI PIANI TRATTE DALLA PIATTAFORMA ANAC

L'Autorità ha recentemente analizzato le domande «a risposte aperte» relative al monitoraggio sui PTPCT contenute nella piattaforma ANAC.

Con tali domande si chiedeva alle amministrazioni pubbliche di dare diversi giudizi su:

1. lo stato di attuazione del PTPCT e delle misure in esso contenute;
2. l'idoneità complessiva della strategia di prevenzione della corruzione attuata con riguardo, in particolare, alle misure previste nel PTPCT;
3. gli effetti della messa in atto del processo di gestione del rischio sotto 3 diversi profili:
 - A) consapevolezza del fenomeno corruttivo,
 - B) capacità di scoprire fenomeni corruttivi,
 - C) reputazione dell'ente.

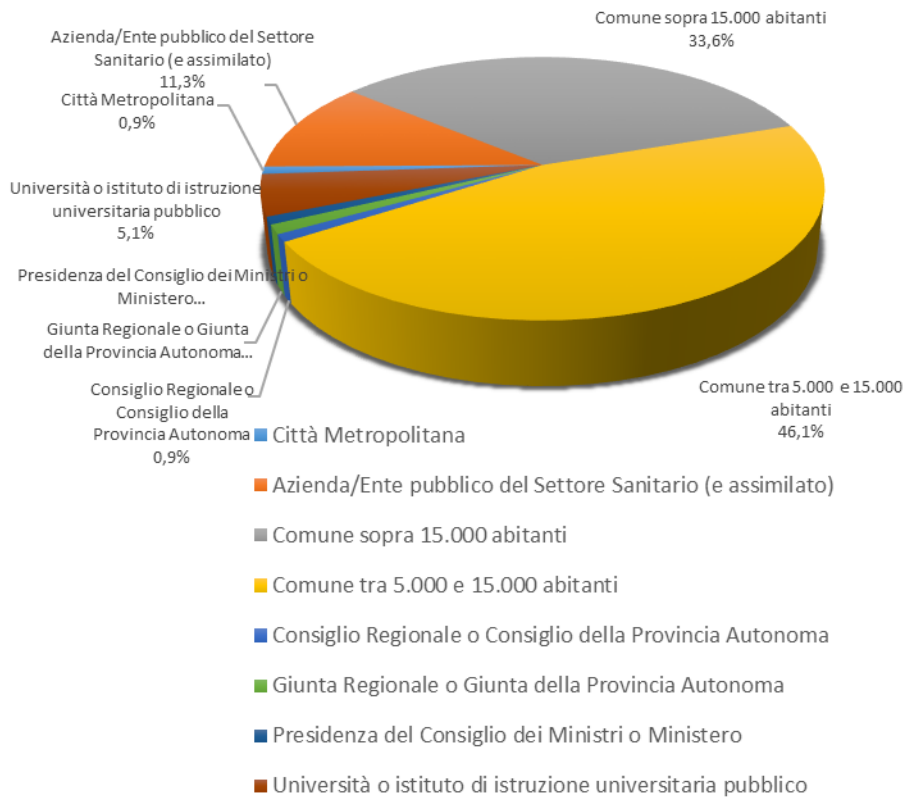
Le amministrazioni che hanno risposto alle domande poste sono complessivamente **n. 1153**.

Al fine di meglio comprendere i giudizi formulati, ANAC ha selezionato un sottoinsieme ristretto di rispondenti costituito complessivamente da **n. 434** amministrazioni di diversa tipologia (pari al 37,6 % dell'insieme complessivo), rispetto al quale è stata condotta una analisi delle risposte aperte che accompagnano i giudizi formulati.

Il sottoinsieme ricomprende: 4 ministeri, 22 università o enti assimilati, 9 enti regionali, 4 città metropolitane, 49 Aziende/Enti pubblici del Settore Sanitario (e assimilati), 146 comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e 200 comuni con popolazione tra 5.000 e 15.000 abitanti.



Sottoinsieme ristretto di rispondenti (434)



1. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PTPCT E DELLE MISURE IN ESSO CONTENUTE

Un primo set di risposte alle domande che ANAC ha analizzato atteneva alle valutazioni espresse circa lo stato di attuazione del PTPCT e delle misure in esso contenute.

Le valutazioni espresse restituiscono nell'insieme un giudizio positivo delle amministrazioni nei confronti del livello effettivo di attuazione del proprio Piano e delle misure ivi contenute. Considerando complessivamente i giudizi buoni e medi risulta che più del 70% (n. 844) dell'insieme preso come riferimento ha dato una valutazione positiva mentre solo lo 0,6% (n. 7) ha dato un giudizio fortemente negativo.



Anche se si guarda alle amministrazioni del sottoinsieme di riferimento, i dati mostrano un giudizio positivo nei confronti del livello effettivo di attuazione del proprio Piano. Considerando complessivamente i giudizi buoni e medi, risulta che il 75,5% (n. 328) delle amministrazioni ha espresso un giudizio soddisfacente. Nessuna amministrazione del sottoinsieme preso in considerazione ha espresso invece un giudizio negativo.

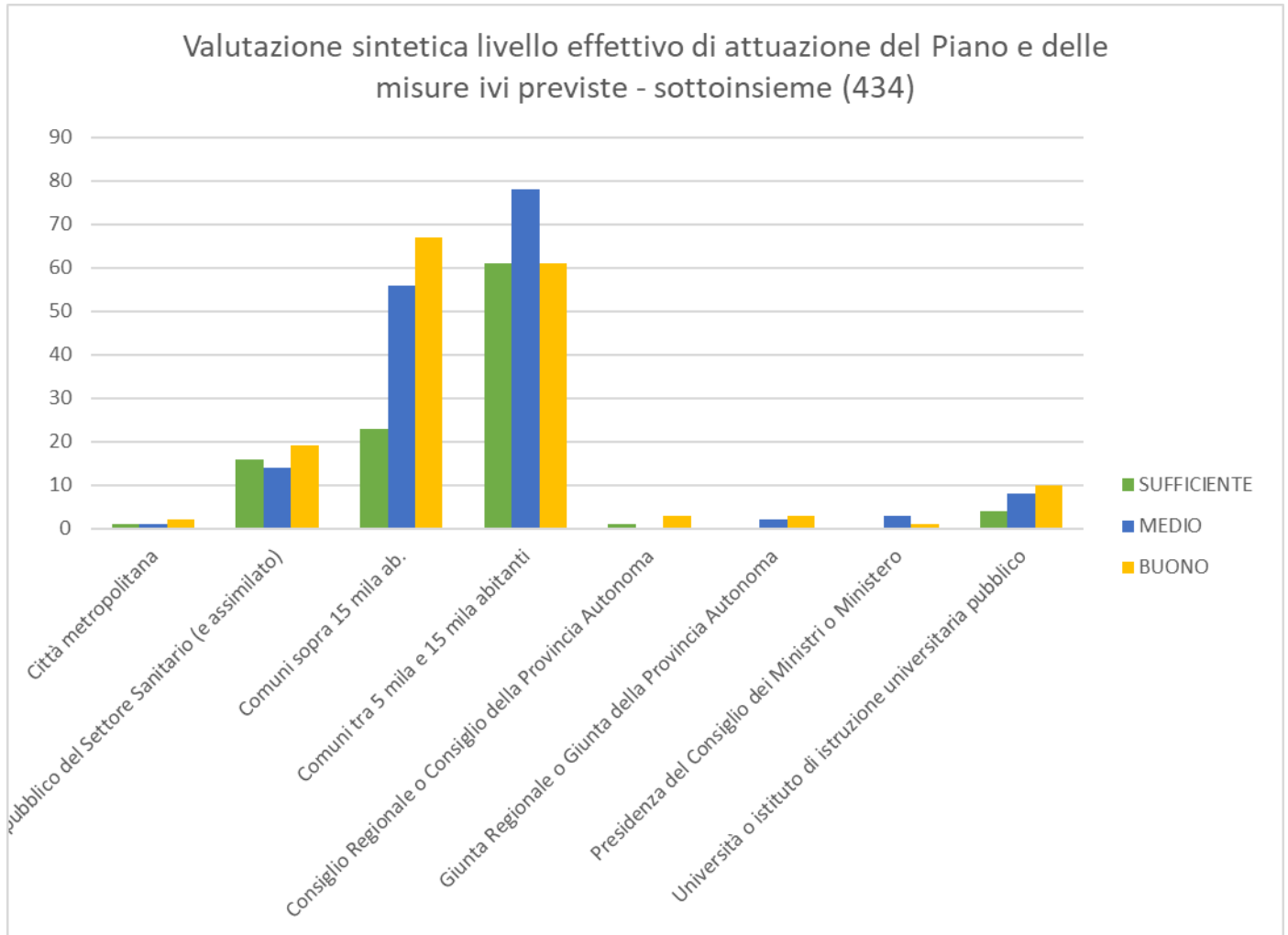
L'analisi ha evidenziato alcuni elementi positivi quali:

- la **consapevolezza** che l'analisi dei piani va di pari passo a quella di altri documenti, di programmazione e di rendicontazione dei risultati;
- un **progressivo e trasversale miglioramento della percezione del PTPCT** che non è più visto solo come adempimento formale ma strumento effettivamente in grado di ridurre l'esposizione a fenomeni corruttivi e di *mala gestio*;
- una **responsabilizzazione diffusa** e uno sviluppo di una **cultura consapevole** dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate;
- la diffusione della **digitalizzazione** e della **dematerializzazione** dei processi;
- il **coordinamento del monitoraggio** sull'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza **con il sistema dei controlli interni**, quale punto di forza anche per valutare l'adequatezza delle misure adottate a fronteggiare il rischio di corruzione.



Tra le **misure di prevenzione** cui le amministrazioni mostrano di fare ricorso un ruolo di primario rilievo è svolto da:

- **formazione** del personale sempre più intesa come efficace antidoto alla corruzione e alla *maladministration*;
- **trasparenza** e monitoraggio civico.





2. L'IDONEITA' COMPLESSIVA DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Un secondo set di risposte che ANAC ha analizzato attiene ai giudizi sull'idoneità complessiva della strategia di prevenzione della corruzione.

Le valutazioni espresse con l'indicazione di un livello di idoneità restituiscono nell'insieme un giudizio positivo nei confronti delle strategie implementate: più del 71% (n. 823) ritiene idonea la strategia di prevenzione adottata; solo il 27% reputa il sistema sia parzialmente idoneo (n. 315); pochissime lo considerano non idoneo (1,30%).

I comuni fino a 5.000 abitanti e quelli con popolazione sopra i 15.000 abitanti reputano nel 70% dei casi il sistema idoneo; una percentuale solo di poco inferiore (69%) si registra per i comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti. Gli ordini professionali (76%), le Autorità di sistema portuale (86%) e le Camere di commercio (91%) sono quelli che valutano più positivamente l'idoneità del proprio sistema di prevenzione della corruzione. Il 59% delle aziende e enti pubblici del settore sanitario (e assimilato) valuta idoneo il proprio sistema.

Le poche amministrazioni che esprimono un giudizio di non idoneità sono per lo più unioni di comuni e comunità montane (80%).

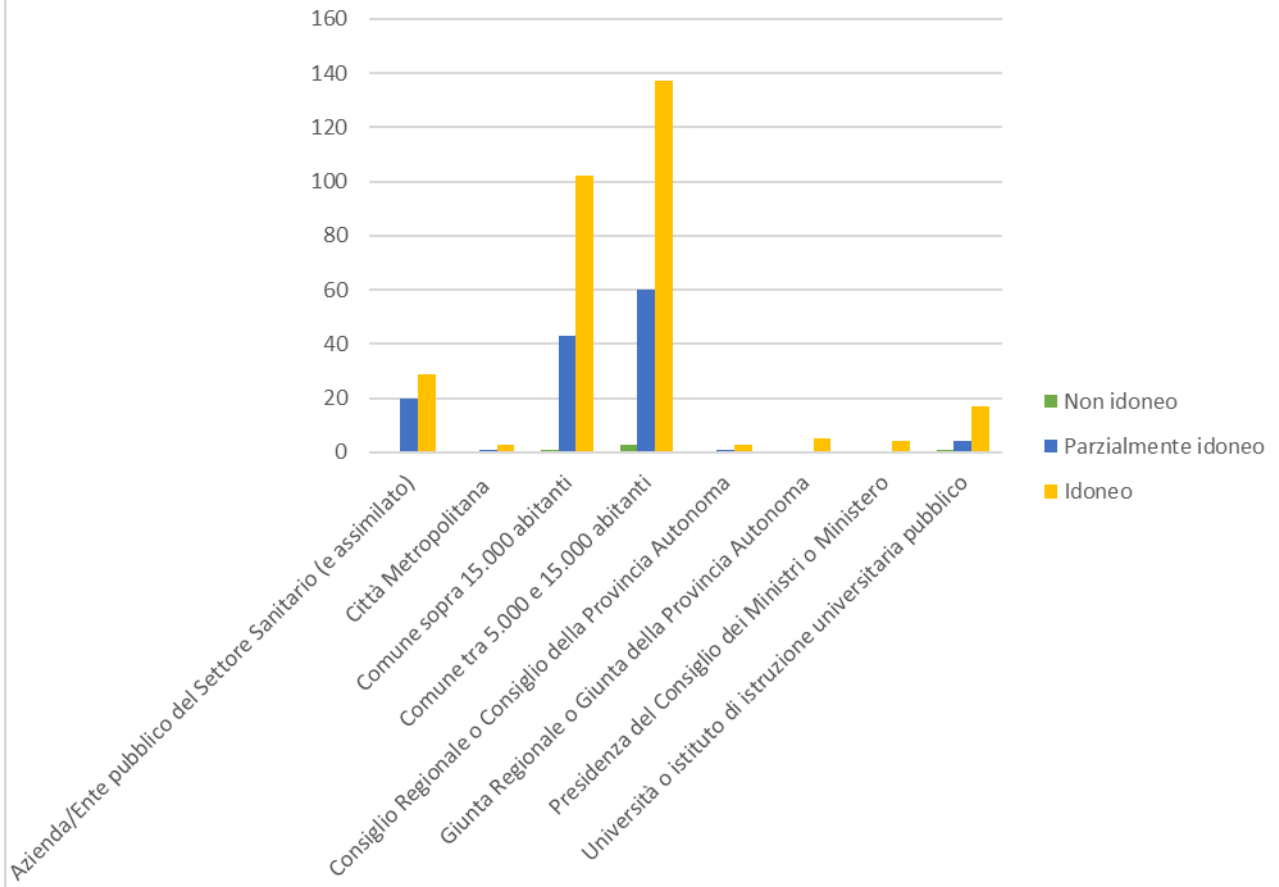
Con riferimento al sottoinsieme considerato, il 69% considera il sistema di prevenzione della corruzione idoneo (n. 300), il 29,7% parzialmente idoneo (n. 129) e solo l'1,15% non idoneo (n. 5).

Dall'analisi delle risposte emergono spunti di interesse per migliorare i sistemi programmati quali:

- la **disponibilità e la collaborazione dei dirigenti e dei funzionari**; la qualità delle relazioni, anche informali create dal RPCT; la capacità di integrare competenze diverse in gruppi di lavoro;
- **l'integrazione fra ciclo di gestione della performance e ciclo di gestione del rischio corruttivo**. È stato rilevato che porre l'attuazione del PTPCT come obiettivo di *performance* ha acceso i riflettori sulla valenza strategica del Piano e sulle misure nello stesso definite;
- la **sostenibilità delle misure** adottate rispetto al contesto specifico, alla struttura e alla dimensione dell'ente (misure organizzative sostenibili correlate alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni);
- la **digitalizzazione** (per le amministrazioni di dimensioni più grandi, dotate di maggiori risorse).



Valutazione sulla strategia di prevenzione della corruzione - sottoinsieme (434)



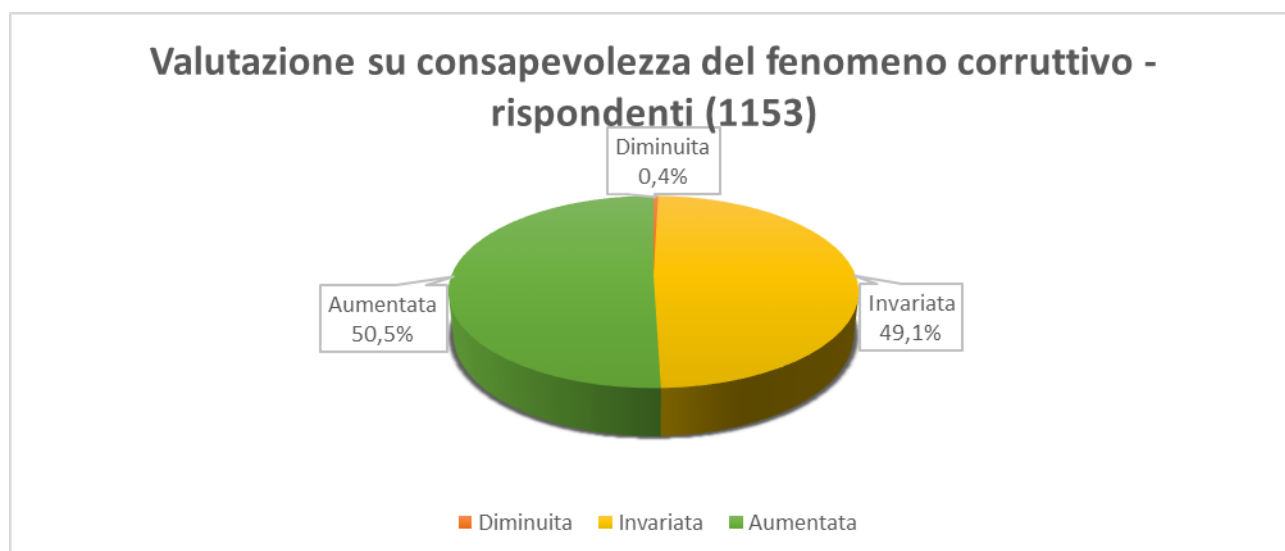
3. EFFETTI DELL'ATTUAZIONE DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO

Un terzo set di risposte alle domande che ANAC ha analizzato attiene agli effetti dell'attuazione del processo di gestione del rischio.

A) Effetti in termini di consapevolezza del fenomeno corruttivo

Le valutazioni espresse restituiscono nell'insieme complessivo un giudizio solo parzialmente positivo delle amministrazioni nei confronti dell'incidenza del processo di gestione del rischio sulla consapevolezza del fenomeno corruttivo.

Poco più del 50% delle amministrazioni (n. 582) valuta che la consapevolezza del fenomeno corruttivo sia aumentata all'interno dell'ente a seguito della messa in atto del processo di gestione del rischio. Una percentuale altrettanto significativa, di poco inferiore al 50% (n. 566) ritiene che tale consapevolezza sia rimasta invariata; solo 5 amministrazioni (0,4%) reputano invece che la consapevolezza sia diminuita.



Poco più del 50% delle amministrazioni del sottoinsieme considera la consapevolezza del fenomeno corruttivo aumentata (n. 245), mentre poco meno del 50% (n. 189) la ritiene invariata.

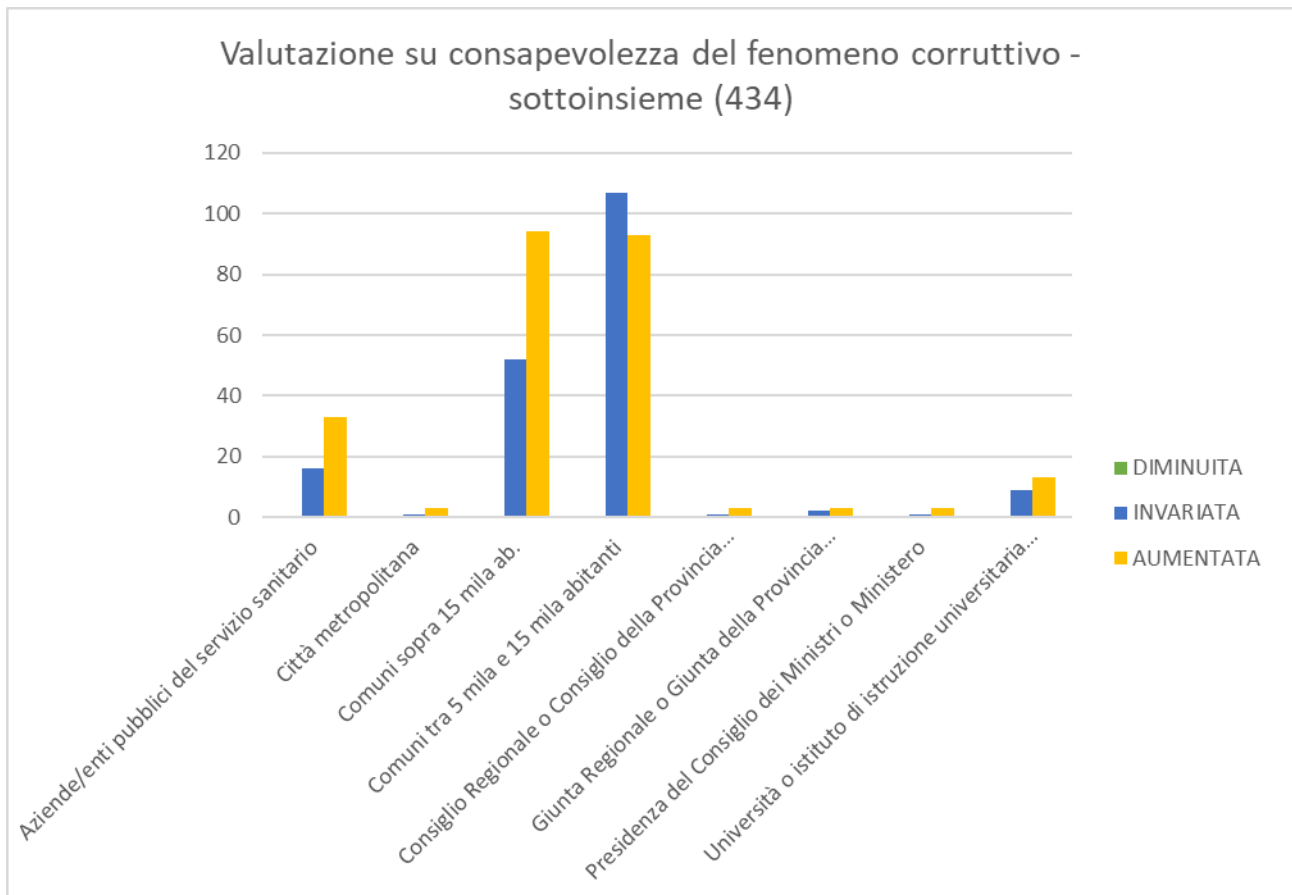
Dall'analisi delle motivazioni si ricava:

- **la consapevolezza** dell'importanza della condivisione del tema della prevenzione della corruzione nelle diverse modalità previste dalla normativa e più volte illustrate da ANAC. In questa prospettiva si riscontra l'impegno a realizzare ogni occasione di confronto e scambio, su impulso del RPCT, a partire dall'approccio formativo sino all'analisi delle attività svolte (mappatura dei processi), alla valutazione del rischio e alla individuazione delle misure di contrasto della corruzione ritenute più adeguate, con la partecipazione più ampia di tutta la struttura;
- **la formazione costante**, anche di tipo specialistico, con l'esame di casi pratici e la condivisione di materiale di studio;
- **il costante raccordo fra il RPCT e i responsabili dei processi** che contribuisce a creare il contesto favorevole per una maggiore



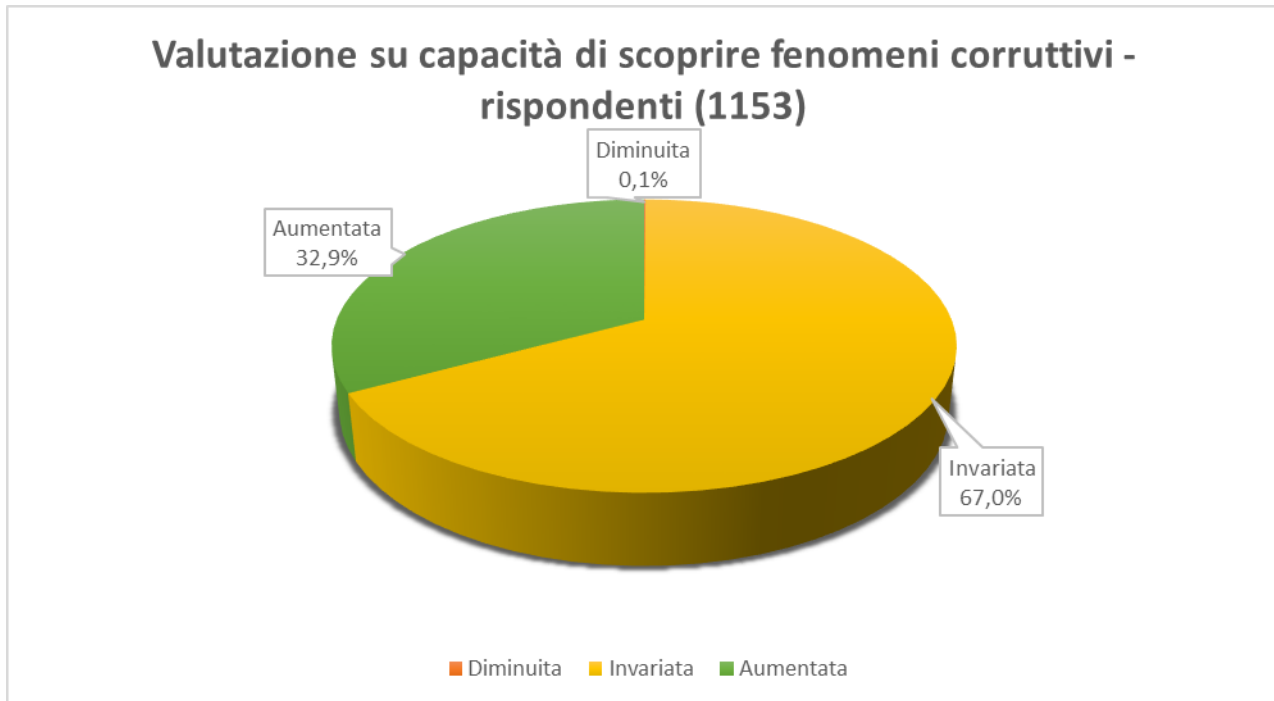
consapevolezza, in tutte le unità organizzative, dei rischi corruttivi cui è esposta l'amministrazione nello svolgimento delle proprie competenze;

- la rilevanza della **mappatura dei processi**, descritti in modo più analitico, la valutazione dei rischi in tutte le aree di attività, secondo le indicazioni del PNA 2019, e la programmazione di misure;
- il rilievo della fase di **monitoraggio** necessaria per completare il processo di gestione del rischio e che consente di valutare lo stato di attuazione del piano e l'adequazione delle misure programmate;
- il buon funzionamento del sistema di **controlli interni**;
- il **mutato approccio al tema della prevenzione della corruzione**, non più intesa come mero adempimento o inutile appesantimento burocratico, bensì come modalità di lavoro e comportamento nello svolgimento dei compiti istituzionali.



B) Effetti in termini di capacità di scoprire fenomeni corruttivi

La maggior parte delle amministrazioni, ovvero il 67% (n. 773), ritiene che la capacità di scoprire fenomeni corruttivi all'interno dell'ente, a seguito dell'attuazione del processo di gestione del rischio, sia rimasta invariata; quasi il 33% delle amministrazioni (n. 379) valuta che tale capacità sia aumentata. Solo una amministrazione, pari allo 0,1% circa, reputa invece che la capacità sia diminuita.



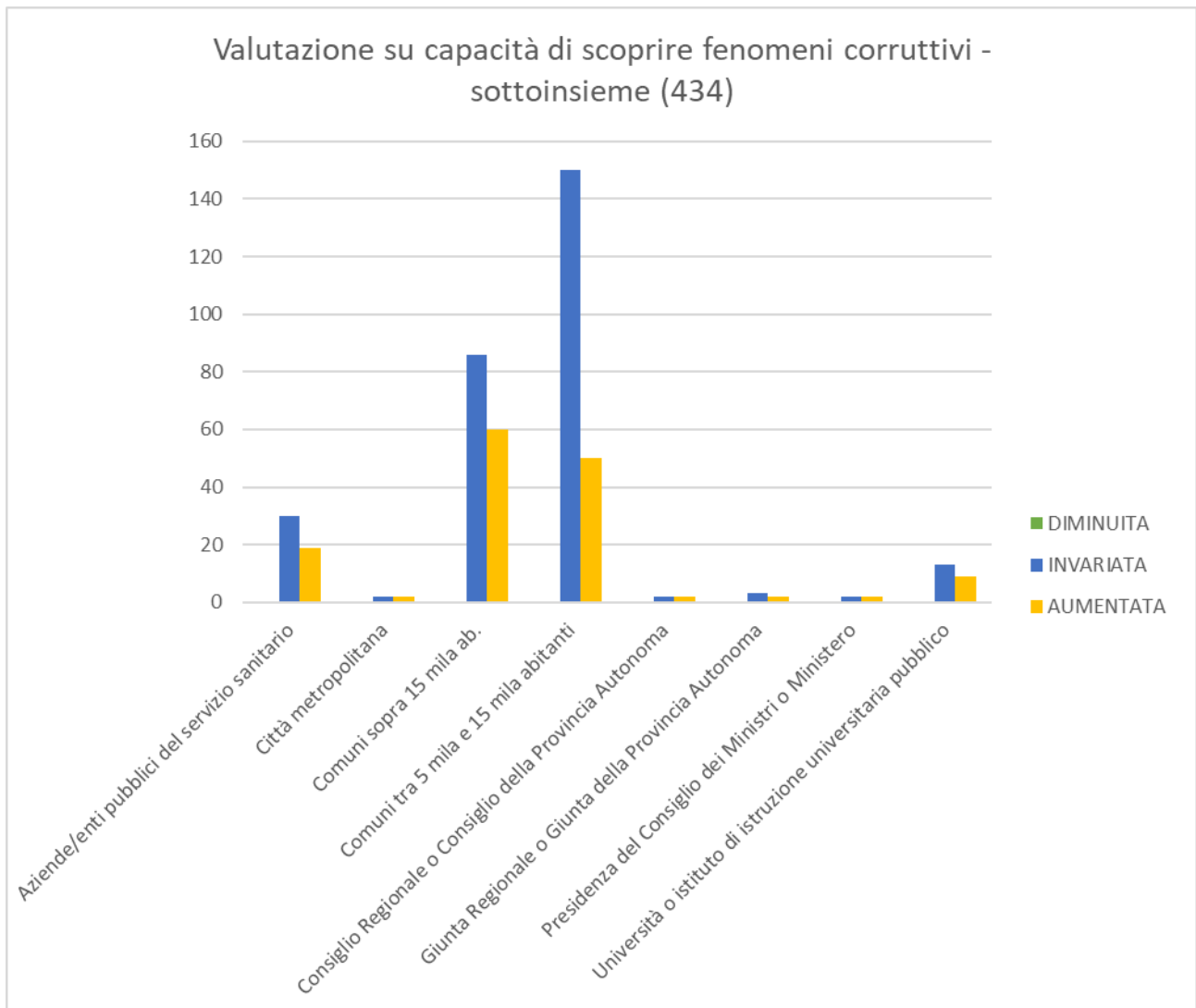
Un terzo circa del sottoinsieme delle amministrazioni esaminate considera la capacità di scoprire fenomeni corruttivi all'interno dell'ente, a seguito dell'attuazione del processo di gestione del rischio, come aumentata (n. 146), mentre il 66,3% (n. 288) la ritiene invariata.

Le valutazioni espresse appaiono in linea con la *ratio* del processo di gestione del rischio, come delineato dalla normativa e chiarito dall'Autorità nel PNA. Lo scopo, infatti, delle attività di *risk management* ai sensi della l. 190/2012, in conformità a quanto previsto nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003, è quello di prevenire ed evitare fenomeni di corruzione o di cattiva amministrazione - attraverso idonei presidi individuati dal legislatore - e non di farli emergere una volta che si sono verificati. Solo alcune misure, come il *whistleblowing*, sono più specificamente indirizzate a tale fine. Il risultato può dunque essere letto in termini positivi in quanto appare coerente con la finalità di prevenzione che si realizza mediante le attività connesse all'attuazione dei PTPCT.

I principali aspetti positivi riscontrati sono:

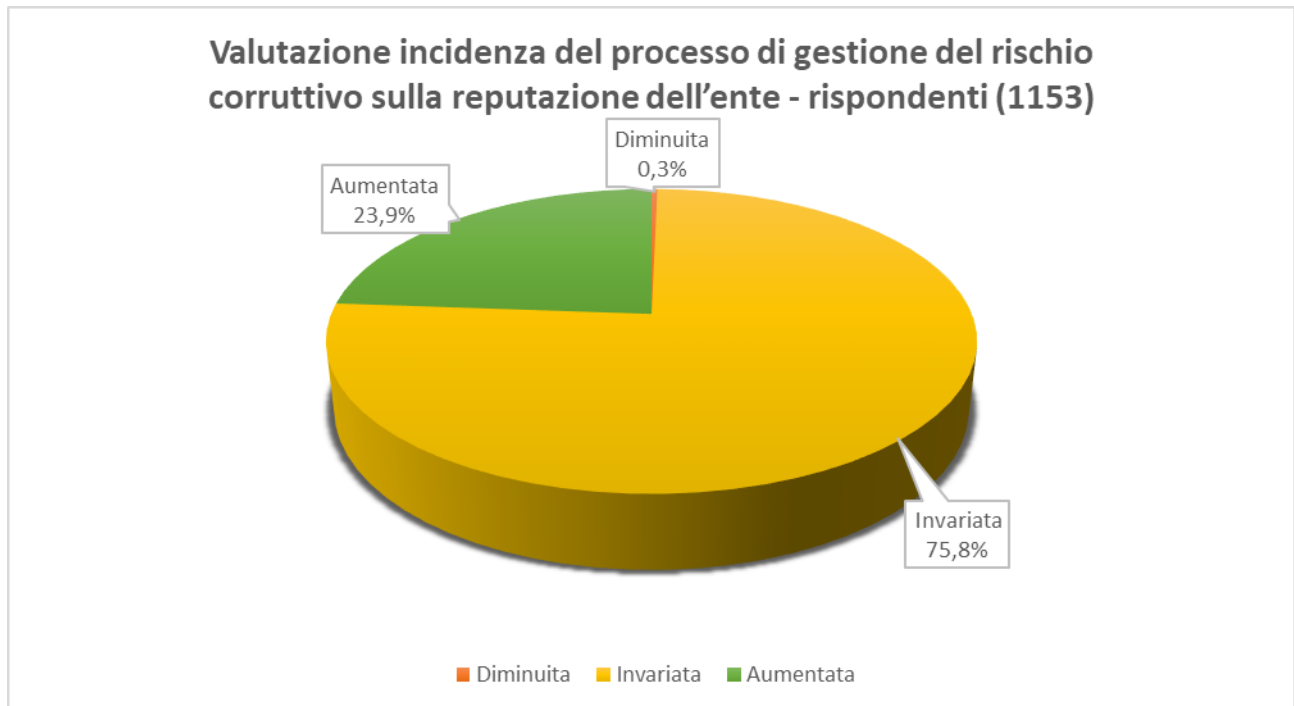
- la **formazione continua**;
- una **maggiore consapevolezza, cultura, conoscenza e competenza nella materia della prevenzione della corruzione** e capacità di identificare e analizzare i rischi e i fattori abilitanti, sia da parte dei responsabili sia da parte dell'intera struttura;

- l'uso della **metodologia per la gestione del rischio corruttivo**. La gestione del rischio, svolta in conformità alle raccomandazioni del PNA, ha aumentato l'efficienza e la trasparenza e dunque la capacità di far emergere situazioni esposte a rischio corruttivo;
- la **trasparenza**;
- il buon funzionamento del sistema dei **controlli interni**;
- le segnalazioni del **whistleblower**;
- la **digitalizzazione dei processi**, strumento idoneo a eliminare interferenze esterne garantendo maggiore imparzialità e trasparenza.



C) Effetti in termini di reputazione dell'ente

Il 75% delle amministrazioni dell'insieme di partenza (pari a 874 enti) ha ritenuto che la messa in atto del processo di gestione del rischio corruttivo non abbia sortito alcun effetto sulla reputazione dell'ente non avendovi inciso né in senso positivo né in senso negativo. Solo il 24% circa (n. 275) ha valutato che la propria reputazione sia accresciuta in seguito all'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo. 4 amministrazioni (0,34%) su 1153 hanno da ultimo ritenuto che la messa in atto del processo di gestione del rischio abbia addirittura pregiudicato l'aspetto reputazionale.



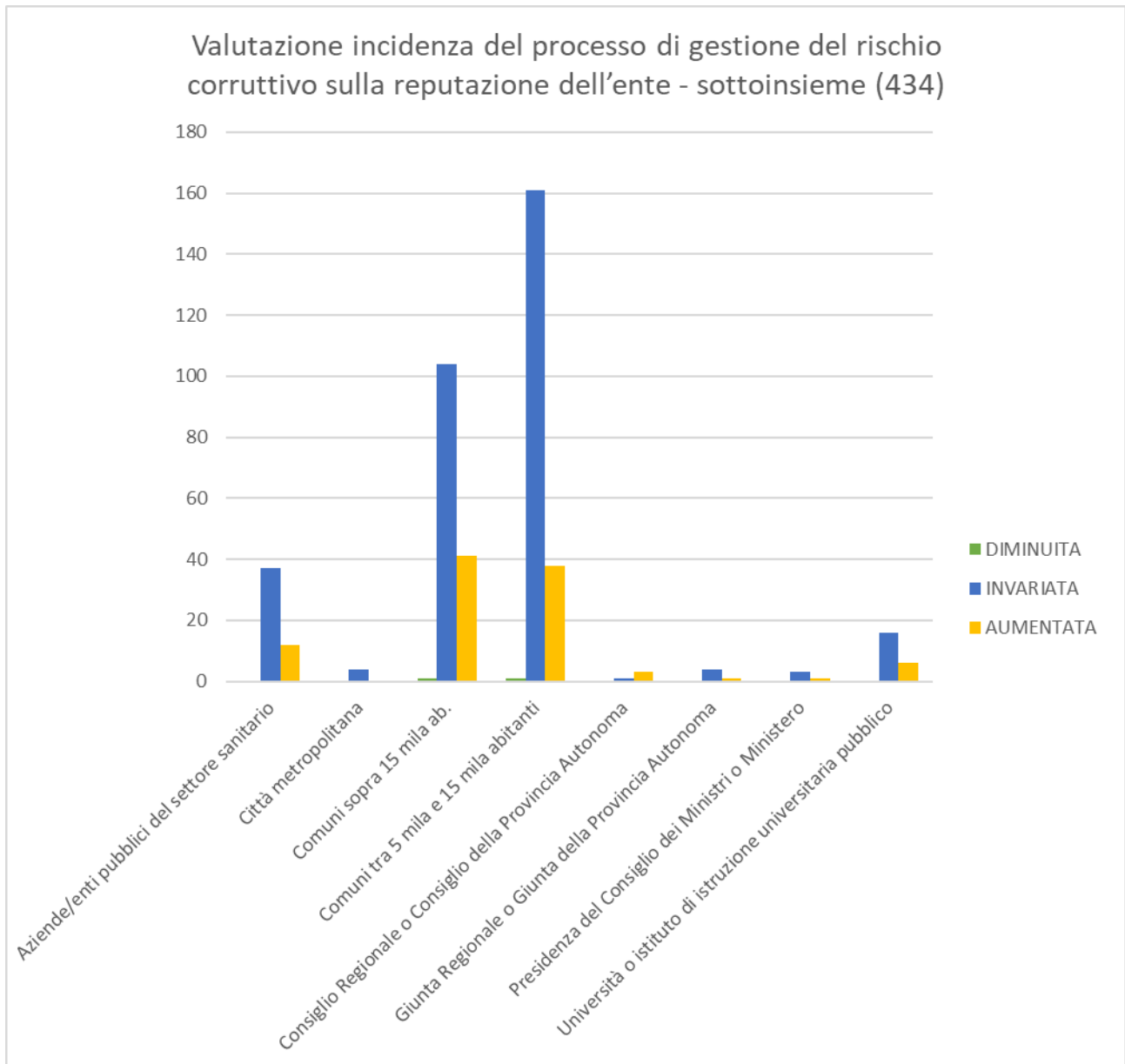
Rispetto al sottoinsieme di riferimento, solo il 23% (n. 102 amministrazioni) considera aumentata la reputazione dell'ente, mentre il 77% (n. 330) la ritiene invariata. Un numero ridottissimo (n. 2) di amministrazioni, pari allo 0,4%, la reputa invece diminuita.

Dall'analisi delle risposte si evince:

- l'accrescimento della **consapevolezza e sensibilizzazione** da parte di tutti i soggetti coinvolti a diverso titolo nella procedura di gestione del rischio corruttivo;
- la rilevanza della partecipazione - declinata sotto più profili, ovvero sinergia e confronto fra livello politico e livello tecnico dell'amministrazione e condivisione delle informazioni rilevanti da parte del RPCT;
- il ruolo determinante della **formazione**, al fine di favorire la diffusione di una cultura dell'anticorruzione nell'amministrazione e della trasparenza nelle pubblicazioni da attuare sui siti istituzionali;
- l'importanza della **trasparenza, quale principale misura di prevenzione**;



- la necessità della **regolamentazione** delle procedure come strumento per migliorare la gestione del rischio ed accrescere la propria immagine di amministrazione virtuosa;
- l'incremento della **digitalizzazione** e uso delle procedure telematiche e informatizzate per la gestione dei processi e delle proprie attività istituzionali;
- l'efficacia del sistema dei **controlli interni**;
- la rilevanza del **monitoraggio sull'attuazione delle misure**.





ANAC

AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Piano Nazionale Anticorruzione 2022

Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023

PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2022

Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023

PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ

Giuseppe Busia

COMPONENTI DEL CONSIGLIO

Laura Valli
Consuelo del Balzo
Paolo Giacomazzo
Luca Forteleoni

SEGRETARIO GENERALE VICARIO

Ing. Maurizio Ivagnes

Il Piano Nazionale Anticorruzione è pubblicato nel sito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ed è raggiungibile inquadrando questo QR Code



Sito internet www.anticorruzione.it

Sommario

Premessa: il PNA nella prospettiva del PNRR.....	16
PARTE GENERALE.....	21
PROGRAMMAZIONE E MONITORAGGIO PIAO E PTPCT.....	22
1. La prevenzione della corruzione e la trasparenza come dimensioni del valore pubblico.....	22
2. Ambito soggettivo per il PIAO e per il PTPCT.....	24
2.1 Le Amministrazioni che adottano il PIAO.....	25
2.2 Le Amministrazioni e gli enti che adottano il PTPCT o le misure integrative al “modello 231”.....	26
3. La sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.....	27
3.1 Come elaborare la sezione del PIAO sull’anticorruzione e sulla trasparenza in una logica di integrazione con le altre sezioni.....	28
3.1.1 Come elaborare gli obiettivi strategici in materia di anticorruzione e trasparenza.....	28
3.1.2 L’analisi del contesto esterno e interno. La mappatura dei processi.....	29
3.1.3 Le misure organizzative.....	33
3.1.4 La programmazione della trasparenza.....	36
4. Come elaborare i PTPCT e le misure integrative del MOG 231.....	38
5. Il monitoraggio: indicazioni per i PIAO e per i PTPCT.....	39
Premessa.....	39
5.1 Monitoraggio sull’attuazione e sull’idoneità delle misure.....	40
5.1.1 La programmazione del monitoraggio.....	41
5.2 Monitoraggio sulla trasparenza.....	45
5.3 Monitoraggio complessivo sul PTPCT o sulla sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.....	49
6. Monitoraggio integrato delle sezioni del PIAO e il ruolo proattivo del RPCT.....	50
7. La necessaria collaborazione fra i responsabili delle sezioni del PIAO nonché tra il RPCT e l’OIV.....	52
8. Rapporti tra RPCT e Strutture/Unità di missione per il PNRR.....	53
9. Sanzioni.....	54
9.1 Per la mancata adozione della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO o per la mancata adozione dei PTPCT.....	54
9.2 Divieto di affidamento a terzi dell’elaborazione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.....	56
10. Semplificazioni per le amministrazioni ed enti con meno di 50 dipendenti.....	57
10.1 Semplificazioni sulla programmazione delle misure.....	57
10.1.1 Come si calcola la soglia dimensionale per applicare le semplificazioni.....	57
10.1.2 La conferma, nel triennio, della programmazione dell’anno precedente.....	58
10.1.3 Le semplificazioni nella mappatura dei processi.....	59
10.2 Semplificazioni sul monitoraggio.....	60
10.2.1 Monitoraggio rafforzato per gli enti di piccole dimensioni.....	60
IL PANTOUFLAGE.....	63
1. Ambito di applicazione.....	65
1.1 A chi si applica il divieto di <i>pantouflage</i>	65

1.2	Esercizio dei poteri autoritativi e negoziali	66
1.3	Quali sono i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione	66
1.4	Cosa si intende per attività lavorativa o professionale in destinazione	67
2.	I poteri di vigilanza in materia di <i>pantouflage</i>	68
2.1	I poteri di ANAC	68
2.2	Le verifiche sul <i>pantouflage</i> nelle amministrazioni.....	69
3.	Strumenti operativi	70
3.1	Misure da inserire nei Codici di comportamento e nei PTPCT	70
3.2	Modello operativo per la verifica sul divieto di <i>pantouflage</i>	71
PARTE SPECIALE		75
IL PNRR E I CONTRATTI PUBBLICI		75
DISCIPLINA DEROGATORIA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE		76
1.	Deroghe e modifiche alle procedure di affidamento dei contratti pubblici.....	76
2.	Profili critici che emergono dalle deroghe introdotte dalle recenti disposizioni legislative	78
3.	Il Responsabile Unico del Procedimento (RUP).....	92
CONFLITTI DI INTERESSI IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI		96
1.	Inquadramento normativo e ambito di applicazione dell'art. 42, d.lgs. n. 50/2016.....	99
1.1	Inquadramento normativo	99
1.2	A quali soggetti si applica l'art. 42.....	100
1.3	A quali contratti si applica l'art. 42.....	104
2.	I poteri di ANAC.....	104
3.	Le misure di prevenzione	104
3.1	Le dichiarazioni.....	104
3.2	Modello di dichiarazione	106
3.3	RUP e RPCT	108
3.4	Ulteriori misure preventive	110
TRASPARENZA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI		112
1.	A quali obblighi di trasparenza sono sottoposti i contratti pubblici	114
2.	Accesso civico generalizzato ai dati sui contratti pubblici.....	116
3.	La trasparenza degli interventi finanziati con i fondi del PNRR.....	117
I COMMISSARI STRAORDINARI PER GLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI		122
Premessa		122
1.	Gli interventi infrastrutturali, la nomina e la struttura di supporto	123

2.	L'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e per la trasparenza	125
3.	I poteri e le attribuzioni	127
4.	Esemplificazione di rischi e misure specifiche per le attività dei Commissari straordinari nell'area di rischio dei contratti pubblici.	130
5.	<i>Check-list</i> quale supporto operativo all'attività dei commissari straordinari.....	133
6.	Indirizzi sulla trasparenza	134
7.	Sul monitoraggio	135

Elenco delle tabelle

Parte generale

Programmazione e monitoraggio PIAO e PTPCT

Tabella 1	Le Amministrazioni tenute ad adottare il PIAO	pag. 25
Tabella 2	Amministrazioni/enti tenuti ad adottare il PTPCT	pag. 26
Tabella 3	Soggetti che adottano misure di prevenzione della corruzione integrative del MOG 231 ovvero un documento che tiene luogo del PTPCT	pag. 26
Tabella 4	Esempi di indicatori di monitoraggio per tipologia di misura	pag. 34
Tabella 5	Monitoraggio integrato: esemplificazioni del ruolo proattivo del RPCT	pag. 51
Tabella 6	Amministrazioni con meno di 50 dipendenti. Casi in cui si può confermare la programmazione dell'anno precedente	pag. 58
Tabella 7	Monitoraggio per amministrazioni con dipendenti da 1 a 15	pag. 62
Tabella 8	Monitoraggio per amministrazioni con dipendenti da 16 a 30	pag. 62
Tabella 9	Monitoraggio per amministrazioni con dipendenti da 31 a 49	pag. 62

Il *pantouflage*

Tabella 10	Soggetti a cui si applica il divieto di <i>pantouflage</i>	pag. 66
Tabella 11	Soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione esclusi dall'ambito di applicazione del <i>pantouflage</i> .	pag. 67

Parte speciale

Disciplina derogatoria in materia di contratti pubblici e prevenzione della corruzione

Tabella 12	Esemplificazione di eventi rischiosi e relative misure di prevenzione	pag. 80
Tabella 13	Tipologie di misure	pag. 92

Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici

Tabella 14	Nozione di "stazione appaltante" rilevante ai fini dell'art. 42	pag. 101
Tabella 15	Soggetti ai quali si applica l'art. 42 del Codice dei contratti pubblici	pag. 103

Tabella 16	Contratti pubblici ai quali si applica l'art. 42 I Commissari Straordinari per gli interventi infrastrutturali	pag. 104
Tabella 17	Esemplificazioni di eventi rischiosi e relative misure di prevenzione	pag.131

Elenco degli allegati

All.n° 1 *Check-list* per la predisposizione del PTPCT e della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO

All. n° 2 Sottosezione trasparenza PIAO/PTPCT

All. n° 3 Il RPCT e la struttura di supporto

All. n° 4 Ricognizione delle semplificazioni vigenti

All. n° 5 Indice ragionato delle deroghe e delle modifiche alla disciplina dei contratti pubblici

All. n° 6 Appendice normativa sul regime derogatorio dei contratti pubblici

All. n° 7 Contenuti del Bando tipo 1/2021

All. n° 8 *Check-list* per gli appalti

All. n° 9 Obblighi trasparenza contratti

All. n° 10 Commissari straordinari: modifiche al d.l. n. 32/2019

All. n° 11 L'analisi dei dati tratti dalla piattaforma dei PTPCT

Elenco degli acronimi e delle abbreviazioni più utilizzati.

ACRONIMO	DESCRIZIONE
ANAC	<i>Autorità Nazionale Anticorruzione</i>
del.	<i>Delibera</i>
DFP	<i>Dipartimento della Funzione Pubblica</i>
LLGG	<i>Linee guida</i>
Modello 231	<i>Modello organizzativo previsto dal d.lgs.231/2001</i>
Ndv	<i>Nucleo di valutazione</i>
OdV	<i>Organismo di vigilanza</i>
OIV	<i>Organismo indipendente di valutazione</i>
PIAO	<i>Piano integrato di attività e organizzazione</i>
PNA	<i>Piano Nazionale Anticorruzione</i>
PNRR	<i>Piano nazionale di ripresa e resilienza</i>
PTPCT	<i>Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza</i>
RPCT	<i>Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza</i>
RPD	<i>Responsabile dei dati</i>
UPD	<i>Ufficio procedimenti disciplinari</i>

Elenco delle principali leggi menzionate.

LEGGE PER ESTESO	ABBREVIAZIONE
<i>Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione)</i>	<i>I. n. 190/2012</i>
<i>Decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato)</i>	<i>d.P.R. n. 3/1957</i>
<i>Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale)</i>	<i>d.P.R. n. 43/1973</i>
<i>Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi)</i>	<i>d.P.R. n. 600/1973</i>
<i>Legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri)</i>	<i>I. n. 400/1988</i>
<i>Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi)</i>	<i>I. n. 241/1990</i>
<i>Legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato)</i>	<i>I. n. 287/1990</i>
<i>Legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale)</i>	<i>I. n. 84/1994</i>
<i>Legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica)</i>	<i>I. n. 662/1996</i>
<i>Decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione)</i>	<i>d.l. n. 67/1997</i>
<i>Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52)</i>	<i>d.lgs. n. 58/1998</i>
<i>Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)</i>	<i>d.lgs. n. 267/2000</i>
<i>Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001))</i>	<i>I. n. 388/2000</i>
<i>Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)</i>	<i>d.lgs. n. 165/2001</i>
<i>Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (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)</i>	<i>d.lgs. n. 231/2001</i>

Decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia)	d.P.R. n. 115/2002
Decreto Legislativo 20 agosto 2002, n. 190, (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale)	d.lgs. n. 190/2002
Decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti)	d.P.R. n. 313/2002
Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali)	d.lgs. n. 196/2003
Decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale" e poi disciplinato dall'abrogato d.lgs. n. 163/2006 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE)	d.l. n. 35/2005
Legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004)	l. n. 62/2005
Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)	d.lgs. n. 152/2006
Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.)	d.lgs. n. 163/2006
Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 (Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione)	d.lgs. n. 231/2007
Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti- crisi il quadro strategico nazionale)	d.l. n. 185/2008
Legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia)	l. n. 136/2010
Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136)	d.l. n. 159/2011
Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese)	d.l. n. 179/2012
Legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina della professione forense)	l. n. 247/2012

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)	d.lgs. n. 235/2012
Decreto legislativo 14 marzo 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)	d.lgs. n. 33/2013
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 n. 190 del 2012)	d.lgs. n. 39/2013
Decreto del presidente della repubblica 16 aprile 2013, n. 62 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)	d.P.R. n. 62/2013
Decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 (Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate)	d.l. n. 136/2013
Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 (sull'aggiudicazione dei contratti di concessione)	Direttiva 23/2014/UE
Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 (sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE)	Direttiva 24/2014/UE
Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 (sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE)	Direttiva 25/2014/UE
Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari)	d.l. n. 90/2014
Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche)	l. n. 124/2015
Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) (legge di stabilità 2016).	l. n. 208/2015
Legge 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture)	l. n. 11/2016
Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)	d.lgs. n. 50/2016
Regolamento (UE) 2016/679 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	Regolamento UE/2016/679

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".	d.lgs. n. 97/2016
Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP))	d.lgs. n. 175/2016
Decreto legge 18 aprile 2019, n. 32 (decreto "Sbloccacantieri") (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici", convertito con modificazioni dalla L. 14 giugno 2019, n. 55)	d.l. n. 39/2019
Legge 19 giugno 2019, n. 56 (Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo)	l. n. 56/2019
Decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 "Decreto semplificazioni" "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120;	d.l. n. 76/2020
Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 (che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza)	Regolamento UE/2021/241
Decreto legge 31 maggio 2021 n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure (Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L.29 luglio 2021, n. 108))	d.l. n. 77/2021
Decreto Legge 9 giugno 2021, n. 80 (Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia. (Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113)	d.l. n. 80/2021
L. 6 agosto 2021 n. 113 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia)	l. n. 113/2021
DPCM 12 agosto 2021, n. 148 (Regolamento recante modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici, da adottare ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50)	DPCM n. 148/2021
DPCM 15 settembre 2021 (che definisce le modalità, le tempistiche e gli strumenti per la rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativa a ciascun progetto finanziato nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)	DPCM 15.9.2021
Decreto legge 6 novembre 2021, n. 152 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose)	d.l. n. 152/2021
Legge 23 dicembre 2021, n. 238 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020)	l. 238/2021

<i>Legge 29 dicembre 2021, n. 233 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose)</i>	<i>l. n. 233/2021</i>
<i>Decreto legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n. 25</i>	<i>d.l. n. 4/2022</i>
<i>Decreto legge 1 marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali), convertito con modificazioni dalla legge 27 aprile 2022, n. 34</i>	<i>d.l. n. 17/2022</i>
<i>decreto del MEF e del MISE dell'11 marzo 2022 n. 55 (con cui è stato emanato il "Regolamento recante disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e di istituti giuridici affini al trust")</i>	<i>Decreto n. 55/2022</i>
<i>Decreto del Presidente della Repubblica del 24 giugno 2022 n. 81 "Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione".</i>	<i>d.P.R. n. 81/2022</i>
<i>Decreto del Ministro della Funzione Pubblica 30 giugno 2022 n. 132 "Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione".</i>	<i>D.M. n. 132/2022</i>



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*»;

VISTO l'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante «*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*» che ha introdotto per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2021 il Piano di attività e di organizzazione in cui elaborare anche la sezione relativa alla prevenzione della corruzione e della trasparenza;

Visto il d.P.R. del 24 giugno 2022, n. 81, adottato in attuazione dell'art. 6, co. 5 del decreto-legge n. 80/2021 per l'individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione;

Visto il D.M. del 30 giugno 2022, n. 132, adottato in attuazione dell'art. 6 co. 6 del decreto-legge n. 80/2021 sul Piano tipo;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, n. 7411 del 29 ottobre 2019 riguardante i poteri di ANAC in materia di *pantouflage* e la ordinanza della Corte di Cassazione Civile, Sezioni unite n.36593 del 25 novembre 2021;

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 decisione del Consiglio dell'Autorità del 21 giugno 2022 con cui è stata approvata la bozza preliminare del PNA e disposta la consultazione pubblica fino al 15 settembre 2022;

VALUTATE le osservazioni e i contributi pervenuti;

VISTA la decisione del Consiglio dell'Autorità del 16 novembre 2022 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 espresso dalla Conferenza Unificata nella seduta del 21.12.2022, comunicato con nota prot. DAR n. 0021928 P-4.37.2.1 del 27/12/2022;

VISTO il parere favorevole espresso dal Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione nella seduta del 12.01.2023, comunicato con nota prot. UGM_FP-0000106-P del 17/01/2023;

IL CONSIGLIO DELL'AUTORITÀ

Approva in via definitiva il Piano Nazionale Anticorruzione 2022 e ne dispone la pubblicazione sul sito istituzionale di ANAC e l'invio alla Gazzetta Ufficiale.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 18 gennaio 2023

Il Segretario

Premessa: il PNA nella prospettiva del PNRR

Il presente Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) si colloca in una fase storica complessa. Una stagione di forti cambiamenti dovuti alle molte riforme connesse agli impegni assunti dall'Italia con il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per superare il periodo di crisi derivante dalla pandemia, oggi reso ancor più problematico dagli eventi bellici in corso nell'Europa dell'Est. L'ingente flusso di denaro a disposizione, da una parte, e le deroghe alla legislazione ordinaria introdotte per esigenze di celerità della realizzazione di molti interventi, dall'altra, ad avviso dell'Autorità, richiedono il rafforzamento dell'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione per evitare che i risultati attesi con l'attuazione del PNRR siano vanificati da eventi corruttivi, con ciò senza incidere sullo sforzo volto alla semplificazione e alla velocizzazione delle procedure amministrative.

Gli impegni assunti con il PNRR coinvolgono direttamente le pubbliche amministrazioni, incidono in modo significativo sull'innovazione e l'organizzazione e riguardano, in modo peculiare, il settore dei contratti pubblici, ambito in cui preminente è l'intervento dell'ANAC.

Circa l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, novità nel sistema dell'anticorruzione e della trasparenza sono state previste dal decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”*¹.

Il legislatore ha introdotto il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), che deve essere adottato annualmente dalle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n.165/2001 (escluse le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative) e in cui la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza è parte integrante, insieme ad altri strumenti di pianificazione, di un documento di programmazione unitario². Si prevede un Piano in forma semplificata per le amministrazioni fino a 50 dipendenti, con modalità da definirsi in un apposito decreto del Ministro per la pubblica amministrazione.

Le amministrazioni ed enti non destinatari della disciplina sul PIAO - in gran parte enti di diritto privato - continuano, invece, ad adottare i Piani triennali della prevenzione della corruzione.

In base a quanto disposto dai commi 5 e 6 dell'art. 6 del citato d.l. n. 80/2021, sono stati emanati il d.P.R. del 24 giugno 2022 n. 81 *“Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione”* e il D.M. del 30 giugno 2022 n. 132, *“Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione”* che hanno definito la disciplina del PIAO.

In tale scenario, e in conformità a quanto previsto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 *«Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»*, l'Autorità adotta il PNA 2022 che costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa con durata triennale.

Il PNA è suddiviso in due parti.

¹ La riforma è stata prevista nell'ambito del *Milestone M1C1-56, Riforma 1.9: Riforma della pubblica amministrazione*, del PNRR, che prevede una serie di misure atte a garantire la riforma del pubblico impiego e la semplificazione delle procedure.

² L'obiettivo del legislatore è coerente con quanto in più sedi evidenziato anche da ANAC circa la necessità di mettere a sistema gli strumenti di programmazione e di coordinare fra loro PTPCT ed il Piano della *performance*, in quanto funzionali ad una verifica dell'efficienza dell'organizzazione nel suo complesso, nonché a sottolineare la rilevanza dell'integrazione dei sistemi di *risk management* con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo interno delle amministrazioni. Al fine di sostenere e guidare le amministrazioni nella prima fase di attuazione della disciplina, l'Autorità ha adottato specifici orientamenti, pubblicati sul proprio sito istituzionale [Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022 - www.anticorruzione.it](https://www.anticorruzione.it) e presentati il 3 febbraio 2022 in un seminario rivolto a tutti i RPCT d'Italia.

Una parte generale, volta supportare i RPCT e le amministrazioni nella pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza alla luce delle modifiche normative sopra ricordate che hanno riguardato anche la prevenzione della corruzione e la trasparenza.

Una parte speciale, incentrata sulla disciplina derogatoria in materia di contratti pubblici a cui si è fatto frequente ricorso per far fronte all'emergenza pandemica e all'urgenza di realizzare interventi infrastrutturali di grande interesse per il Paese. Detta parte, pur delineata nel quadro del vigente Codice dei contratti pubblici, è prevalentemente ancorata ai principi generali di derivazione comunitaria contenuti nelle direttive³. In ogni caso, essa sarà aggiornata laddove le future modifiche della normativa nazionale lo rendessero necessario.

L'Autorità ha voluto dedicare la prima parte del presente PNA ad indicazioni per la predisposizione della sezione del PIAO relativa alla prevenzione della corruzione e della trasparenza, con l'intento, sempre presente, di ridurre oneri per le amministrazioni e al contempo contribuire a migliorare i risultati delle attività delle amministrazioni al servizio dei cittadini e delle imprese. Tale scelta è stata motivata dalla consapevolezza delle iniziali difficoltà che le amministrazioni possono riscontrare nella programmazione integrata, che dovrebbe comportare, come anche evidenziato del Consiglio di Stato⁴, una graduale reingegnerizzazione dei processi operativi delle amministrazioni.

Si è intervenuti con orientamenti finalizzati a supportare i RPCT nel loro importante ruolo di coordinatori della strategia della prevenzione della corruzione e, allo stesso tempo, cardini del collegamento fra la prevenzione della corruzione e le altre sezioni di cui si compone il PIAO, prime fra tutte quella della *performance*, in vista della realizzazione di obiettivi di valore pubblico. Si è anche evidenziata l'opportunità di forme di coordinamento fra i RPCT e, ove ne è stata prevista l'istituzione, fra gli stessi e le specifiche Unità di missione per l'attuazione degli impegni assunti con il PNRR per evitare duplicazioni di attività e ottimizzare le attività interne verso obiettivi convergenti.

Nondimeno, per tutte le amministrazioni - comprese quelle tenute alla predisposizione dei PTPCT - si è avuto cura di indicare su quali ambiti di attività è senza dubbio prioritario che le amministrazioni si concentrino nell'individuare misure della prevenzione della corruzione. A tal riguardo, le amministrazioni possono fare riferimento alle indicazioni metodologiche sulla gestione del rischio corruttivo fornite da ANAC. Si tratta di quei settori in cui vengono gestiti fondi strutturali e del PNRR e in cui è necessario mettere a sistema le risorse disponibili (umane, finanziarie e strumentali) per il raggiungimento degli obiettivi di *performance* volti alla creazione di valore pubblico. In tali ambiti è più elevato il rischio di fenomeni corruttivi dovuto alle quantità di flusso di denaro coinvolte.

Particolare attenzione è stata dedicata al monitoraggio sull'attuazione di quanto programmato per contenere i rischi corruttivi. Dalle rilevazioni dell'Autorità risulta che la logica dell'adempimento si riflette soprattutto in una scarsa attenzione alla verifica dei risultati ottenuti con le misure programmate. Occorrono, invece, poche e chiare misure di prevenzione, ben programmate e coordinate fra loro ma soprattutto attuate effettivamente e verificate nei risultati.

Valutando come prioritario, da una parte, garantire l'effettività dei presidi anticorruzione e, dall'altra, limitare oneri alle amministrazioni, l'Autorità ha introdotto semplificazioni, specie per le amministrazioni di piccole dimensioni. Già la disciplina sul PIAO ha previsto che per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti si debba fare un piano semplificato. In questo l'Autorità è andata oltre prevedendo, salvo casi eccezionali indicati, un'unica programmazione per il triennio per tutti gli enti, non solo per quelli che adottano il PIAO ma anche per quelli tenuti al PTPCT o al MOG 231, con meno di 50 dipendenti e rafforzando, di contro, le attività di monitoraggio con soluzioni differenziate per enti da 1 a 15 dipendenti, da 16 a 30 e da 31 a 49.

³ Direttiva 2014/23/UE, Direttiva 2014/24/UE, Direttiva 2014/25/UE.

⁴ Parere Sezione atti normativi n. 506/2022.

Nella parte generale un approfondimento è stato dedicato al divieto di *pantouflage*, ipotesi di conflitto di interessi da inquadrare come incompatibilità successiva. L'Autorità nella propria attività di vigilanza ha rilevato che tale istituto, che avrebbe una estrema importanza se correttamente applicato, comporta problemi per chi deve attuarlo anche a causa della laconica previsione normativa. Per questo si è inteso offrire chiarimenti e soluzioni operative di misure da inserire nei Piani, fermo restando che, per quanto concerne l'attività di vigilanza e sanzionatoria dell'Autorità, è in corso di elaborazione uno specifico regolamento. Apposite linee guida saranno adottate per chiarire profili di merito circa l'applicazione della normativa.

La parte speciale del PNA è dedicata ai contratti pubblici, ambito in cui non solo l'Autorità riveste un ruolo di primario rilievo ma a cui lo stesso PNRR dedica cruciali riforme⁵. I numerosi interventi legislativi in materia di contratti hanno contribuito, da un lato, ad arricchire il novero di disposizioni ricadenti all'interno di tale ambito e, dall'altro lato, a produrre una sorta di "stratificazione normativa", per via dell'introduzione di specifiche legislazioni di carattere speciale e derogatorio che, in sostanza, hanno reso più che mai composito e variegato l'attuale quadro legislativo di riferimento.

Proprio per la diffusione di numerose norme derogatorie, l'Autorità ha, innanzitutto, voluto offrire alle stazioni appaltanti un supporto nella individuazione di misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza agili ma allo stesso tempo utili ad evitare che l'urgenza degli interventi faciliti esperienze di cattiva amministrazione, propedeutiche a eventi corruttivi e a fenomeni criminali ad essi connessi.

Sono state così date anche indicazioni sulla trasparenza, presidio necessario per assicurare il rispetto della legalità e il controllo diffuso, nonché misure per rafforzare la prevenzione e la gestione di conflitti di interessi.

Sempre in questo ambito, un approfondimento ha ad oggetto le gestioni commissariali cui è affidata la realizzazione delle grandi opere previste nel PNRR. Oltre a orientamenti sull'applicazione della l. n. 190/2012, ci si è soffermati sulla declinazione di possibili rischi e misure di prevenzione che riguardano l'area dei contratti pubblici in cui i Commissari operano in deroga alle disposizioni di legge, dovendo tuttavia rispettare una serie di principi di derivazione eurounitaria. Si è ritenuto opportuno, infatti, a fronte della deregolamentazione, fornire indicazioni organizzative utili sia ad operare nel rispetto dei paradigmi comunitari sia a contenere i rischi corruttivi.

Le misure e le raccomandazioni suggerite, che rivestono un carattere esemplificativo, scaturiscono dall'esame di rischi di corruzione ricorrenti nelle amministrazioni nel settore dei contratti pubblici e sono state elaborate per supportare gli enti nell'individuazione di utili strumenti di prevenzione della corruzione che, tuttavia non vanno adottati acriticamente, ma adeguatamente contestualizzati rispetto alle specificità di ogni organizzazione.

Sia nella parte generale del PNA che in quella speciale, l'Autorità, come anticipato, si è posta nella logica di fornire un supporto alle amministrazioni, ai RPCT e a tutti coloro, organi di indirizzo compresi, che sono protagonisti delle strategie di prevenzione.

Da qui anche la predisposizione di specifici allegati che vanno intesi come strumenti di ausilio per le amministrazioni.

Per la Parte generale sono stati predisposti i seguenti Allegati:

L'Allegato n. 1) "*Check-list per la predisposizione del PTPCT e della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO*".

L'Allegato n. 2) fornisce un modello per costruire la sezione dedicata alla trasparenza del PTPCT o del PIAO.

L'Allegato n. 3) sul RPCT e la struttura di supporto.

⁵ All'interno della Missione 1 Componente 1 (MC1) - legati alla "*Riforma.10: Riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni*".

L'Allegato n. 4) contiene una ricognizione delle semplificazioni vigenti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 e 5.000; per le unioni di comuni; per le convenzioni di comuni.

Per la Parte speciale, dedicata ai contratti pubblici, sono stati elaborati i seguenti Allegati:

L'Allegato n. 5) recante "*Indice ragionato delle deroghe e delle modifiche alla disciplina dei contratti pubblici*".

L'Allegato n. 6) recante "*Appendice normativa sul regime derogatorio dei contratti pubblici*".

L'Allegato n. 7) "*Contenuti del bando tipo n. 1/2021*".

L'Allegato n. 8) "*Check-list per gli appalti*".

L'Allegato n. 9) recante elenco degli obblighi di pubblicazione in A.T., sottosezione "*Bandi di gara e contratti*" sostitutivo dell'allegato 1) della delibera ANAC 1310/2016 e dell'allegato 1) alla delibera 1134/2017 nella parte in cui elenca i dati da pubblicare per i contratti pubblici.

L'Allegato n. 10) "*Commissari straordinari: modifiche al d.l. n. 32/2019*".

Da ultimo, nell'allegato n. 11) si è dato conto degli esiti sintetici dell'analisi dei dati tratti dalla piattaforma Anac sui PTPCT del 2021 inseriti alla data del 15 marzo 2022.

In considerazione dell'esigenza di affrontare le nuove sfide della riforma del PIAO e del PNRR, è necessario sottolineare che il presente PNA nella parte generale ha contenuti innovativi, rispetto ai precedenti, relativamente alla predisposizione della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, alle semplificazioni ulteriori introdotte (specie con riferimento alle amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti) e al monitoraggio.

Sono da intendersi superate, rispetto al PNA 2019, le indicazioni sul RPCT e struttura di supporto, sul *pantouflage*, sui conflitti di interessi nei contratti pubblici.

Tutta la materia dei contratti in deroga è innovativa rispetto a quanto previsto in precedenti PNA così come quella sulla trasparenza in materia di contratti pubblici. Per quanto riguarda i Commissari straordinari, le indicazioni offerte integrano l'approfondimento di cui all'Aggiornamento 2017 al PNA dedicato a "*La gestione di Commissari straordinari nominati dal Governo*".

Analogamente, restano quale riferimento le rimanenti parti di carattere speciale svolte negli approfondimenti nei diversi PNA dedicati a settori di amministrazioni o materie.

Per quanto concerne il procedimento di predisposizione, il PNA è stato il frutto di un intenso lavoro di scambio e di collaborazione fra gli uffici dell'Autorità coinvolti nei diversi settori di competenza.

Il PNA è stato adottato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 21 giugno 2022 e posto in consultazione pubblica dal 24 giugno al 15 settembre 2022.

Hanno presentato osservazioni complessivamente 36 soggetti istituzionali e non, per un totale di n. 182 osservazioni per la parte generale e n.73 per la parte speciale.

Le osservazioni e i suggerimenti pervenuti sono stati considerati nella stesura del testo finale del PNA approvato dall'Autorità in data 16 novembre 2022 per l'invio al parere del Comitato interministeriale e della Conferenza Unificata.

È stato acquisito il parere favorevole della Conferenza Unificata, comunicato con nota DAR prot. n. 0021928 P-4.37.2.1 del 27/12/2022, e quello del Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, comunicato con prot. UGM_FP-0000106-P del 17/01/2023;

Il Consiglio dell'Autorità ha approvato definitivamente il PNA in data 17 gennaio 2023.

PARTE GENERALE

Programmazione e monitoraggio PIAO e PTPCT

1. La prevenzione della corruzione e la trasparenza come dimensioni del valore pubblico

Le riforme introdotte con il PNRR e con la disciplina sul Piano integrato di organizzazione e Attività (PIAO) hanno importanti ricadute in termini di predisposizione degli strumenti di programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza, siano tali misure inserite nel PIAO, siano esse collocate nei PTPCT, o ad integrazione dei MOG 231, nel caso dei soggetti privati che adottano tale Modello in attuazione del d.lgs. n. 231/2001.

Obiettivo principale del legislatore è, infatti, quello di mettere a sistema e massimizzare l'uso delle risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni (umane, finanziarie e strumentali) per perseguire con rapidità gli obiettivi posti con il PNRR, razionalizzando la disciplina in un'ottica di massima semplificazione e al contempo migliorando complessivamente la qualità dell'agire delle amministrazioni. Il PIAO è, altresì, misura che concorre all'adeguamento degli apparati amministrativi alle esigenze di attuazione del PNRR.

Ciò significa anche ridurre gli oneri amministrativi e le duplicazioni di adempimenti per le pubbliche amministrazioni e, come affermato dal Consiglio di Stato, *“evitare la autoreferenzialità, minimizzare il lavoro formale, valorizzare il lavoro che produce risultati utili verso l'esterno, migliorando il servizio dell'amministrazione pubblica”*⁶.

Tali fondamentali obiettivi di semplificazione e razionalizzazione del sistema, di cui più volte l'Autorità ha evidenziato l'importanza negli atti di regolazione e nei PNA, non devono tuttavia andare a decremento delle iniziative per prevenire corruzione e favorire la trasparenza.

In questa particolare fase storica in cui sono impegnate ingenti risorse finanziarie e in cui, proprio al fine di rendere più rapida l'azione delle amministrazioni, sono state introdotte deroghe alla disciplina ordinaria, è ad avviso dell'Autorità necessario ribadire chiaramente che è fondamentale ed indispensabile programmare e attuare efficaci presidi di prevenzione della corruzione.

La corretta ed efficace predisposizione di misure di prevenzione della corruzione, tra l'altro, contribuisce ad una rinnovata sensibilità culturale in cui la prevenzione della corruzione non sia intesa come onere aggiuntivo all'agire quotidiano delle amministrazioni, ma sia essa stessa considerata nell'impostazione ordinaria della gestione amministrativa per il miglior funzionamento dell'amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese.

ANAC sostiene che, se le attività delle pubbliche amministrazioni hanno come orizzonte quello del valore pubblico, le misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza sono essenziali per conseguire tale obiettivo e per contribuire alla sua generazione e protezione mediante la riduzione del rischio di una sua erosione a causa di fenomeni corruttivi.

L'Autorità è consapevole che sul tema del valore pubblico si fronteggiano tesi che possono avere conseguenze in parte diverse ai fini della programmazione anticorruzione.

⁶ Parere n. 506 del 2 marzo 2022 reso dalla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi sullo Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante *“Individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal piano integrato di attività e organizzazione ai sensi dell'art. 6, co. 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113”*.

Ad avviso di ANAC va privilegiata una nozione ampia di valore pubblico intesa come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli *stakeholder*, dei destinatari di una politica o di un servizio. Si tratta di un concetto che non va limitato agli obiettivi finanziari/monetizzabili ma comprensivo anche di quelli socio-economici⁷, che ha diverse sfaccettature e copre varie dimensioni del vivere individuale e collettivo.

In quest'ottica, la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione o ente. Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa. Lo stesso concetto di valore pubblico è valorizzato attraverso un miglioramento continuo del processo di gestione del rischio, in particolare per il profilo legato all'apprendimento collettivo mediante il lavoro in *team*. Anche i controlli interni presenti nelle amministrazioni ed enti, messi a sistema, così come il coinvolgimento della società civile, concorrono al buon funzionamento dell'amministrazione e contribuiscono a generare valore pubblico.

Ciò implica, come si vedrà al § 3.1.2, che le amministrazioni debbano considerare nella mappatura dei processi anche quelli correlati agli obiettivi di valore pubblico e se gli stessi sono presidiati da misure di prevenzione della corruzione.

La stessa qualità delle pubbliche amministrazioni è obiettivo trasversale, premessa generale per un buon funzionamento delle politiche pubbliche. Il contrasto e la prevenzione della corruzione sono funzionali alla qualità delle istituzioni e quindi presupposto per la creazione di valore pubblico anche inteso come valore riconosciuto da parte della collettività sull'attività dell'amministrazione in termini di utilità ed efficienza.

In altre parole, le misure di prevenzione e per la trasparenza sono a protezione del valore pubblico ma esse stesse produttive di valore pubblico e strumentali a produrre risultati sul piano economico e su quello dei servizi, con importanti ricadute sull'organizzazione sociale ed economica del Paese.

Nella stessa ottica si pongono le misure di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 231/2007 (cd. decreto antiriciclaggio). Tali presidi, al pari di quelli anticorruzione, sono da intendersi come strumento di creazione di valore pubblico, essendo volti a fronteggiare il rischio che l'amministrazione entri in contatto con soggetti coinvolti in attività criminali. Nell'attuale momento storico, l'apparato antiriciclaggio, come quello anticorruzione, può dare un contributo fondamentale alla prevenzione dei rischi di infiltrazione criminale nell'impiego dei fondi rivenienti dal PNRR, consentendo la tempestiva individuazione di eventuali sospetti di sviamento delle risorse rispetto all'obiettivo per cui sono state stanziare ed evitando che le stesse finiscano per alimentare l'economia illegale.

⁷ Da tempo sono in corso valutazioni del benessere individuale e collettivo che, superando le sole valutazioni di politica macroeconomica (PIL o misurazione del reddito *pro capite*) ricomprendono anche altre dimensioni quali ad esempio la sostenibilità, sia ambientale che sociale, avendo a riferimento la fiducia nella qualità delle istituzioni.

Come si vedrà, questa ampia nozione di valore pubblico ha importanti conseguenze sulla struttura del PIAO in termini di rapporto/integrazione fra le varie sezioni e ha effetti anche operativi e in termini di collaborazione fra gli attori coinvolti. Tali principi valgono anche per la predisposizione dei Piani di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

2. Ambito soggettivo per il PIAO e per il PTPCT

2.1 Le Amministrazioni che adottano il PIAO

2.2 Le Amministrazioni e gli enti che adottano il PTPCT o le misure integrative al “modello 231”

La legge n. 190/2012 prevede che la pianificazione di misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza sia svolta da numerosi soggetti pubblici e privati. La disciplina sul PIAO ha a sua volta circoscritto alle sole amministrazioni pubbliche previste dal d.lgs. n. 165/2001 l'applicazione del nuovo strumento di programmazione.

Il mutato quadro normativo comporta, pertanto, diversamente rispetto al passato, che alcune amministrazioni/enti siano chiamati a programmare le strategie di prevenzione della corruzione non più nel PTPCT ma nel PIAO. Per altre, invece, è confermata l'adozione del PTPCT o delle misure per la prevenzione della corruzione integrative del Modello di organizzazione e gestione previsto dal d.lgs. n. 231/2001.

2.1 Le Amministrazioni che adottano il PIAO

Sono tenute ad adottare il PIAO le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001 con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative. Le amministrazioni che hanno meno di 50 dipendenti adottano un PIAO semplificato⁸.

Tabella 1 - Le Amministrazioni tenute ad adottare il PIAO

Amministrazioni tenute ad adottare il PIAO in forma "integrale" - se con un numero di dipendenti pari o superiore a 50 - e in forma "semplificata" - se con meno di 50 dipendenti
Amministrazioni dello Stato
Aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo
Regioni, Province, Comuni, Città Metropolitane, Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, Enti territoriali di area vasta
Istituzioni universitarie e AFAM
Istituti autonomi case popolari, se non enti pubblici economici
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni
Enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali
Amministrazioni, aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale
Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN)
Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, escluse quelle che hanno natura di enti pubblici economici
Autorità di sistema portuale ⁹
CONI
Ordini professionali ¹⁰ (se tenuti ad adottare per legge oltre alla sottosezione anticorruzione e trasparenza anche tutte le altre sottosezioni di cui al D.M. 30 giugno 2022, n. 132" <i>Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione</i> ")

Riferimenti normativi: art. 6, co. 1, d.l. n. 80/2021; art. 1, co. 2-bis, l. n. 190/2012; art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001; d.P.R. n. 81/2022; D.M. 30 giugno 2022 n. 132.

⁸ La precisazione sulla soglia dimensionale - più di 50 dipendenti - non deve indurre a ritenere che le amministrazioni con meno di 50 dipendenti non adottino il PIAO. La disposizione del comma 1 va letta, infatti, in parallelo con quanto indicato al comma 6 del medesimo art. 6. Esso demanda ad un decreto - D.M. n. 132/2022 - l'introduzione di un Piano tipo, quale strumento di supporto alle amministrazioni, in cui definire - tra l'altro - modalità semplificate per l'adozione del PIAO per quelle amministrazioni che hanno *meno di 50 dipendenti*. Pertanto, anche le amministrazioni ricomprese nel novero dell'art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001 con meno di 50 dipendenti adottano un PIAO, seppure semplificato.

⁹ La natura giuridica di enti pubblici non economici è stata riconosciuta dall'art. 1, co. 993, della legge n. 296/2006; in tal senso si veda parere Consiglio di Stato n. 615 del 4 marzo 2020, sulle Linee Guida Anac in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità (*whistleblowing*) e Cons. St., Sez. V, n. 7411/2019.

¹⁰ Cfr. anche delibera n. 777 del 24 novembre 2021 con cui ANAC ha introdotto semplificazioni per l'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza agli ordini e collegi professionali.

2.2 Le Amministrazioni e gli enti che adottano il PTPCT o le misure integrative al “modello 231”

È ad oggi confermata, ai sensi della legge n. 190/2012:

- ✓ l'adozione del PTPCT, per gli enti pubblici economici, per le amministrazioni e gli enti indicati nella tabella 2¹¹.

Tabella 2 - Amministrazioni/enti tenuti ad adottare il PTPCT

Amministrazioni/enti tenuti ad adottare il PTPCT (o misure integrative dei MOG 231 per gli e.p.e.)
Enti pubblici economici, comprese l'Agenzia del demanio e l'Agenzia delle entrate - riscossione
Ordini professionali ¹² se non tenuti per legge ad adottare i piani confluiti nel PIAO diversi dalla programmazione prevenzione della corruzione e trasparenza (per i piani confluiti nel PIAO cfr. D.M. 30 giugno 2022, n. 132 "Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione")
Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione
Scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative

l'adozione di misure per prevenire fenomeni di corruzione e illegalità integrative del “modello 231”, ove adottato, ovvero un documento che tiene luogo del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, in coerenza con le finalità della l. n. 190/2012¹³ per le società e gli enti indicati nella tabella 3.

Tabella 3 - Soggetti che adottano misure di prevenzione della corruzione integrative del MOG 231 ovvero un documento che tiene luogo del PTPCT

Soggetti che adottano misure di prevenzione della corruzione integrative del MOG 231 ovvero un documento che tiene luogo del PTPCT
Società in controllo pubblico, anche congiunto e anche indiretto, escluse le società quotate
Associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, in possesso dei requisiti di cui all'art. 2-bis, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 33/2013

Riferimenti normativi: art. 1, co. 2-bis, l. n. 190/2012; art. 2-bis, co. 2, d.lgs. n. 33/2013.

¹¹ Come noto, l'art. 1, co. 2-bis, della l. n. 190/2012 rinvia all'art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013 per identificare le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti tenuti all'adozione del PTPCT o di misure di prevenzione della corruzione integrative rispetto a quelle adottate ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.

Prima della novella legislativa che ha introdotto il PIAO, i soggetti tenuti a dotarsi di un PTPCT erano, oltre alle amministrazioni elencate all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, anche le Autorità di sistema portuale, le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, gli enti pubblici economici, gli ordini professionali (cfr. [PNA 2019](#), Parte I, § 3).

Sono inoltre sottoposti alla normativa, seppure a particolari condizioni, le società in controllo pubblico, anche congiunto, le associazioni, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato con le caratteristiche precisate all'art. 2-bis, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 33/2013 (bilancio superiore a 500.000 euro; finanziamento in misura maggioritaria per almeno due esercizi consecutivi nell'ultimo triennio da parte di pubbliche amministrazioni; designazione della totalità dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo da parte di pubbliche amministrazioni) (cfr. [PNA 2019](#) Parte V e [delibera 1134/2017](#)).

¹² Cfr. anche delibera n. 777 del 24 novembre 2021 con cui ANAC ha introdotto semplificazioni per l'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza agli ordini e collegi professionali.

¹³ In particolare, quanto alla tipologia dei reati da prevenire, il d.lgs. n. 231/2001 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 n. 190/2012 che è volta a prevenire anche reati commessi in danno della società (cfr. [delibera ANAC n. 1134/2017, § 3.1.1](#)).

3. La sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO

3.1 Come elaborare la sezione del PIAO sull'anticorruzione e sulla trasparenza in una logica di integrazione con le altre sezioni

3.1.1. Come elaborare gli obiettivi strategici in materia di anticorruzione e trasparenza

3.1.2. L'analisi del contesto esterno e interno. La mappatura dei processi

3.1.3. Le misure organizzative e gli indicatori di attuazione

3.1.4. La programmazione della trasparenza

Di seguito sono illustrati alcuni orientamenti che per l'Autorità contribuiscono a realizzare l'obiettivo di integrazione dei diversi piani confluiti nel PIAO, con particolare riferimento alla predisposizione della sezione dedicata all'anticorruzione e alla trasparenza e alla sezione dedicata alla *performance*.

Le indicazioni riguardano specificamente elementi delle fasi della programmazione e del monitoraggio. Ad avviso di ANAC queste due fasi vanno strettamente correlate in modo da incrementare il processo ciclico di miglioramento della programmazione attraverso il rafforzamento e potenziamento della fase di monitoraggio e l'effettivo utilizzo degli esiti del monitoraggio per la programmazione successiva delle misure di prevenzione.

Una specifica parte della sezione è dedicata alla programmazione e al monitoraggio dell'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013.

Le indicazioni che l'Autorità offre tengono conto che **l'adeguamento agli obiettivi della riforma sul PIAO è necessariamente progressivo**.

Lo stesso Consiglio di Stato, nel parere sullo schema di d.P.R. relativo al PIAO¹⁴, ha chiarito che il processo di integrazione dei piani confluiti nel PIAO debba avvenire in modo progressivo e graduale anche attraverso strumenti di tipo non normativo come il monitoraggio e la formazione. Ciò anche al fine di *“limitare all'essenziale il lavoro “verso l'interno” e valorizzare, invece, il lavoro che può produrre risultati utili “verso l'esterno”, migliorando il servizio delle amministrazioni pubbliche. Tale integrazione e “metabolizzazione” dei piani preesistenti e, soprattutto, tale valorizzazione “verso l'esterno” non potrà che avvenire, come si è osservato, progressivamente e gradualmente”*.

Per la corretta impostazione della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO si richiama quanto già indicato dall'Autorità negli *“Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022”*¹⁵ e cioè che:

- è preferibile ricorrere ad una previa organizzazione logico schematica del documento e rispettarla nella sua compilazione, al fine di rendere lo stesso di immediata comprensione e di facile lettura e ricerca;
- si raccomanda l'utilizzo di un linguaggio tecnicamente corretto ma fruibile ad un novero di destinatari eterogeneo, destinatari che devono essere messi in condizione di comprendere, applicare e rispettare senza dubbi e difficoltà;
- si suggerisce la compilazione di un documento snello, in cui ci si avvale eventualmente di allegati o *link* di rinvio, senza sovraccaricarlo di dati o informazioni non strettamente aderenti o rilevanti per il raggiungimento dell'obiettivo;

¹⁴ Parere Sezione Atti normativi n. 506/2022, cit.

¹⁵ [Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022](#), Sezione II, *“Pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione”*.

- è opportuno bilanciare la previsione delle misure tenendo conto della effettiva utilità delle stesse ma anche della relativa sostenibilità amministrativa, al fine di concepire un sistema di prevenzione efficace e misurato rispetto alle possibilità e alle esigenze dell'amministrazione.
- può essere utile la consultazione pubblica anche *on line* della sezione prima dell'approvazione, come anche previsto per i PTPCT.

Come ausilio ai RPCT nell'attività di elaborazione dei Piani e della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO e alle amministrazioni chiamate ad approvarli, l'Autorità ha predisposto una *check-list* (Allegato 1) come guida per la strutturazione e la autovalutazione dei Piani. Tale documento riprende e aggiorna - alla luce del nuovo quadro normativo - la *check-list* inserita al § 7 del documento "*Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022*".

In merito alla pubblicazione della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, va tenuto conto che il D.M. 132/2022 dispone all'art. 7 che il PIAO va pubblicato sul sito del DFP e sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione.

A tale ultimo riguardo il PIAO, come i PTPCT, dovrebbero essere pubblicati in formato aperto (ad esempio HTML o PDF/A) sul sito istituzionale di un'amministrazione o ente nella sezione "*Amministrazione trasparente*", sotto-sezione di primo livello "*Altri contenuti-Prevenzione della corruzione*". A tale sotto-sezione si può rinviare tramite *link* dalla sotto-sezione di primo livello "*Disposizioni generali*".

La pubblicazione può essere effettuata anche mediante *link* al "*Portale PIAO*" sul sito del Dipartimento della funzione pubblica (DFP).

Il PIAO e i PTPCT e le loro modifiche restano pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti per cinque anni ai sensi dell'art. 8, co. 3 del d.lgs. n. 33/2013.

3.1 Come elaborare la sezione del PIAO sull'anticorruzione e sulla trasparenza in una logica di integrazione con le altre sezioni

Una integrazione degli strumenti di programmazione può realizzarsi in diversi modi, avendo tuttavia presente che, nel percorso avviato con l'introduzione del PIAO, **va mantenuto il patrimonio di esperienze maturato nel tempo dalle amministrazioni.**

L'intento del legislatore è quello di evitare un'impostazione del PIAO quale mera giustapposizione di Piani assorbiti dal nuovo strumento e di arrivare ad una reingegnerizzazione dei processi delle attività delle PP.AA., in cui gli stessi siano costantemente valutati sotto i diversi profili della *performance* e dell'anticorruzione, assistiti da adeguate risorse sia finanziarie che umane. Ciò ha riflessi anche sul modo di lavorare dei vari soggetti che contribuiscono alla predisposizione del PIAO, necessariamente improntato ad una maggiore collaborazione.

In questa fase iniziale, una prima integrazione nell'attività di pianificazione può riguardare i profili di seguito elencati. I principi generali sottesi sono validi anche per l'impostazione dei PTPCT o delle misure integrative del MOG 231 (cfr. *infra* § 4).

3.1.1 Come elaborare gli obiettivi strategici in materia di anticorruzione e trasparenza

Il primo obiettivo che va posto è quello del valore pubblico secondo le indicazioni che sono contenute nel D.M. n. 132/2022.

L'obiettivo della creazione di valore pubblico può essere raggiunto avendo chiaro che la prevenzione della corruzione e la trasparenza sono dimensioni del e per la creazione del valore pubblico, di natura trasversale per la realizzazione della missione istituzionale di ogni amministrazione o ente.

Tale obiettivo generale va poi declinato in obiettivi strategici di prevenzione della corruzione e della trasparenza, previsti come contenuto obbligatorio dei PTPCT, e, quindi, anche della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO. Essi vanno programmati dall'organo di indirizzo in modo che siano funzionali alle strategie di creazione del Valore Pubblico.

Pur in tale logica e in quella di integrazione tra le sottosezioni valore pubblico, *performance* e anticorruzione, gli obiettivi specifici di anticorruzione e trasparenza mantengono però una propria valenza autonoma come contenuto fondamentale della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO. L'organo di indirizzo continua a programmare tali obiettivi alla luce delle peculiarità di ogni amministrazione e degli esiti dell'attività di monitoraggio sul Piano (cfr. *infra* § 5).

Per favorire la creazione di **valore pubblico**, un'amministrazione **dovrebbe prevedere obiettivi strategici**, che riguardano anche la trasparenza, quali ad esempio:

rafforzamento dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione dei fondi europei e del PNRR

revisione e miglioramento della regolamentazione interna (a partire dal codice di comportamento e dalla gestione dei conflitti di interessi)

promozione delle pari opportunità per l'accesso agli incarichi di vertice (trasparenza ed imparzialità dei processi di valutazione)

incremento dei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni da parte degli *stakeholder*, sia interni che esterni

miglioramento continuo dell'informatizzazione dei flussi per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente"

miglioramento dell'organizzazione dei flussi informativi e della comunicazione al proprio interno e verso l'esterno

digitalizzazione dell'attività di rilevazione e valutazione del rischio e di monitoraggio

individuazione di soluzioni innovative per favorire la partecipazione degli *stakeholder* alla elaborazione della strategia di prevenzione della corruzione

incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e sulle regole di comportamento per il personale della struttura dell'ente anche ai fini della promozione del valore pubblico

miglioramento del ciclo della *performance* in una logica integrata (*performance*, trasparenza, anticorruzione)

promozione di strumenti di condivisione di esperienze e buone pratiche (ad esempio costituzione/partecipazione a Reti di RPCT in ambito territoriale)

consolidamento di un sistema di indicatori per monitorare l'attuazione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO integrato nel sistema di misurazione e valutazione della *performance*

integrazione tra sistema di monitoraggio del PTPCT o della sezione Anticorruzione e trasparenza del PIAO e il monitoraggio degli altri sistemi di controllo interni

miglioramento continuo della chiarezza e conoscibilità dall'esterno dei dati presenti nella sezione Amministrazione Trasparente

rafforzamento dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione degli appalti pubblici e alla selezione del personale

coordinamento della strategia di prevenzione della corruzione con quella di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo

Riferimenti normativi: art. 1, co. 8, l. n. 190/2012 e art. 6, co. 2, d.l. n. 80/2021, D.M. n. 132/2022.

3.1.2 L'analisi del contesto esterno e interno. La mappatura dei processi

L'analisi del contesto esterno ed interno rientra tra le attività necessarie per calibrare le misure di prevenzione della corruzione.

L'analisi del contesto esterno restituisce all'amministrazione le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui l'amministrazione o ente opera.

Altro elemento fondamentale per la gestione del rischio è l'analisi del contesto interno che riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo (cfr. Allegato 1 PNA 2019).

Nell'ottica del legislatore del PIAO, quale strumento unitario e integrato, l'analisi del contesto esterno ed interno diventa presupposto dell'intero processo di pianificazione per guidare sia nella scelta delle strategie capaci di produrre valore pubblico sia nella predisposizione delle diverse sottosezioni del PIAO.

Ne risulta, in questo modo, rafforzata anche la logica di integrazione tra *performance* e prevenzione della corruzione che l'Autorità nel PNA ha da tempo sostenuto.

L'illustrazione delle principali dinamiche che caratterizzano il contesto esterno ed interno di una amministrazione è, infatti, elemento essenziale del Piano della *performance*¹⁶, così come costituisce la prima fase del processo di gestione del rischio corruttivo. A ciò si aggiunga che la struttura organizzativa, elemento essenziale del contesto interno, deve essere esaminata anche con riferimento alla sezione "*Organizzazione e capitale umano*" del PIAO.

È quindi importante che le amministrazioni svolgano una sola volta tali attività di analisi funzionali per le diverse sezioni di cui si compone il PIAO.

In altri termini, i dati e le informazioni raccolti dai responsabili di ogni sottosezione del PIAO costituiscono, nella logica della pianificazione integrata, patrimonio comune e unitario per l'analisi del contesto esterno ed interno. Questa analisi, attraverso la quale l'amministrazione comprende meglio le proprie caratteristiche e l'ambiente in cui è inserita, è presupposto fondamentale delle attività di pianificazione.

Tuttavia è necessario che, per le finalità della sezione anticorruzione e trasparenza, **tali analisi contengano elementi utili e significativi per corrispondere alle esigenze della gestione del rischio corruttivo.**

Pertanto, **per il contesto esterno** si rammenta di acquisire e interpretare, in termini di rischio corruttivo rispetto alla propria amministrazione/ente, sia le principali dinamiche territoriali o settoriali, sia le influenze o pressioni di interessi esterni cui l'amministrazione potrebbe essere sottoposta. Anche nella fase di elaborazione del contesto esterno sarebbe opportuno - compatibilmente con la sostenibilità di tale attività e in una logica di gradualità progressiva - il confronto con gli *stakeholder* esterni mediante le forme di ascolto in grado di assicurare una partecipazione effettiva dei portatori di interesse (ad esempio mediante audizioni, dibattiti, questionari tematici, ecc.). Sulla definizione dei tempi e delle modalità ogni amministrazione può valutare le soluzioni più idonee garantendo la trasparenza delle scelte. Si sottolinea l'importanza di anticipare tale partecipazione sin dalla fase di elaborazione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, anche mediante stipula di protocolli tra PPAA e *stakeholder*.

Vengono così in rilievo, ad esempio, i dati relativi a:

- ✓ contesto economico e sociale;
- ✓ presenza di criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso;
- ✓ reati di riciclaggio, corruzione, concussione, peculato;
- ✓ informazioni acquisite con indagini relative agli *stakeholder* di riferimento;
- ✓ criticità riscontrate attraverso segnalazioni esterne o risultanti dalle attività di monitoraggio.

¹⁶ Cfr. LLGG per il Piano della Performance Ministeri, n. 1 giugno 2017.

Si rammenta, infine, che elementi e dati utili all'analisi del contesto esterno possono essere reperiti nel portale ANAC dedicato al progetto "Misurazione del rischio di corruzione"¹⁷.

Per il **contesto interno** la selezione delle informazioni e dei dati è funzionale sia a rappresentare l'organizzazione, dando evidenza anche del dato numerico del personale, presupposto per l'applicazione delle misure semplificatorie previste dal legislatore (cfr. *infra* § 10), sia ad individuare quegli elementi utili ad esaminare come le caratteristiche organizzative possano influenzare il profilo di rischio dell'amministrazione. Non ci si deve limitare, pertanto, ad una mera presentazione della struttura organizzativa ma vanno considerati elementi tra cui:

- ✓ la distribuzione dei ruoli e delle responsabilità attribuite;
- ✓ la qualità e quantità del personale;
- ✓ le risorse finanziarie di cui si dispone;
- ✓ le rilevazioni di fatti corruttivi interni che si siano verificati;
- ✓ gli esiti di procedimenti disciplinari conclusi;
- ✓ le segnalazioni di *whistleblowing*.

Sulle modalità di svolgimento di tali analisi e sui contenuti si rinvia alle indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1, al PNA 2019.

La mappatura dei processi costituisce una parte fondamentale dell'analisi di contesto interno.

Una buona programmazione delle misure di prevenzione della corruzione all'interno del PIAO richiede che si lavori per una mappatura dei processi integrata al fine di far confluire obiettivi di *performance*, misure di prevenzione della corruzione e programmazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per la loro realizzazione.

Anche se la finalità della mappatura varia da sezione a sezione del PIAO in base alle specificità dei contenuti delle stesse, in ogni caso è opportuno che essa sia unica. Il rischio, altrimenti, è quello di duplicare gli strumenti di pianificazione. I processi mappati ai fini della prevenzione della corruzione e della *performance* possono costituire anche l'unità di analisi per il controllo di gestione.

A questo proposito, va senza dubbio valorizzato il lavoro che da tempo le amministrazioni hanno già svolto nella mappatura dei processi proprio per la elaborazione dei PTPCT. Nella mappatura dei processi le amministrazioni possono confrontarsi direttamente con specifiche categorie di *stakeholder* in particolare in quei processi finalizzati al raggiungimento di obiettivi di valore pubblico.

Quanto all'integrazione fra la mappatura per la programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la *performance*, seppure obiettivo da perseguire, essa va, tuttavia, sviluppata in una logica di gradualità e non a discapito della prevenzione della corruzione. Quindi:

Per le amministrazioni che hanno già fatto una mappatura dei processi unica

è opportuno partire da quella già svolta al fine di integrare obiettivi e indicatori di *performance* con le misure di prevenzione della corruzione. In questo senso, le attività svolte dall'amministrazione per la predisposizione, l'implementazione e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione vengono introdotte in forma di obiettivi di *performance*. Rispetto a questi ultimi, possono essere definiti indicatori specifici come il grado di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione programmate, i rilievi circa la qualità dell'attuazione delle stesse misure e l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione.

¹⁷ Il progetto rende disponibile un set di indicatori oggettivi per quantificare il rischio che si verifichino eventi corruttivi a livello territoriale, utilizzando le informazioni contenute in alcune banche dati, tra cui la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP). Tre le tipologie di indicatori calcolate: gli indicatori di contesto, gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti e gli indicatori di rischio a livello comunale. Tali indicatori costituiscono campanelli d'allarme che segnalano situazioni potenzialmente problematiche. Il progetto è consultabile al seguente indirizzo <https://www.anticorruzione.it/il-progetto>

Per quelle amministrazioni che fanno ricorso a due mappature distinte (ovvero quelle relative ai processi di *performance* e anticorruzione)

è comunque opportuno procedere verso una progressiva unificazione delle due mappature, integrando gli obiettivi di *performance* con le misure di prevenzione della corruzione.

Si ricorda che la valutazione e la mappatura dei rischi sono tra i principali adempimenti imposti agli uffici pubblici anche dalla normativa antiriciclaggio. L'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 231/2007, richiede infatti alle pubbliche amministrazioni di mappare i processi interni in modo da individuare e presidiare le aree di attività maggiormente esposte al rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, valutando le caratteristiche soggettive, i comportamenti e le attività dei soggetti interessati ai procedimenti amministrativi.

Quanto all'ambito oggettivo, e cioè quali processi mappare, l'Autorità è anche consapevole che alcune amministrazioni hanno già fatto un'analisi completa dei loro processi, altre, invece, specie quelle di minori dimensioni, sono in una diversa situazione.

Ciò premesso si pone il problema di valutare come questa diversa situazione possa incidere sulla realizzazione del valore pubblico nel senso ampio sopra indicato, anche al fine di dare indicazioni di priorità sull'ambito oggettivo dei processi da mappare.

Infatti, in via generale, gli interventi e le misure volte a mettere in condizione le amministrazioni di prevenire la corruzione sono da considerare permanenti, di lungo periodo, orientati su tutti i processi delle pubbliche amministrazioni. In tal senso, le amministrazioni dovranno infatti tenere conto ai fini delle misure della prevenzione della corruzione e della trasparenza - e con gradualità progressiva in considerazione delle dimensioni delle amministrazioni e della sostenibilità - di tutti gli ambiti di attività in quanto funzionali alla creazione di valore pubblico in senso ampio e non limitati a singole politiche pubbliche o ad obiettivi di *performance*.

Ciò non impedisce che ANAC, consapevole dei fondamentali impegni cui è chiamato il Paese in questa fase storica, da una parte, raccomandi che le amministrazioni:

- a) si concentrino sui processi in cui sono gestite risorse finanziarie, in primo luogo del PNRR e dei fondi strutturali;
- b) rafforzino la sinergia fra *performance* e misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza nella logica di integrazione indicata.

Tuttavia, proprio la nozione di valore pubblico intesa in senso ampio implica che la prevenzione della corruzione non vada, in assoluto, limitata solo ai processi interessati dagli obiettivi del PNRR né esclusivamente a quelli legati alla programmazione della *performance*.

Se, infatti, ci si limitasse agli obiettivi in cui vengono impiegate risorse finanziarie del PNRR e dei fondi strutturali, le misure di prevenzione della corruzione non riguarderebbero tutte le amministrazioni, in quanto non tutte sono destinatarie di tali fondi. L'assenza di misure di prevenzione in questi casi eroderebbe il valore pubblico nell'accezione accolta da ANAC. Limitare le politiche di prevenzione solo in funzione dell'attuazione del PNRR, inoltre, benché fondamentale, avrebbe un obiettivo limitato temporalmente (ad oggi il 2026).

In secondo luogo, non è nemmeno detto che per i processi in cui sono gestite risorse pubbliche siano previsti obiettivi di *performance*. Inoltre, non tutti gli obiettivi di *performance* di un ente riguardano aree e attività ad alto rischio di corruzione.

Pertanto, ferma restando l'indicazione che le amministrazioni si concentrino sui processi interessati dal PNRR e dalla gestione dei fondi strutturali, rimane comunque la necessità che siano presidiati da misure idonee di prevenzione anche tutti quei processi che, pur non direttamente collegati a obiettivi di *performance* o alla gestione delle risorse del PNRR e dei fondi strutturali, per le caratteristiche proprie del contesto interno o esterno delle diverse amministrazioni, presentino l'esposizione a rischi corruttivi significativi. Diversamente, si rischierebbe di erodere proprio il valore pubblico a cui le politiche di prevenzione e lo stesso PNRR sono rivolti.

È quindi fondamentale mappare sicuramente i processi che coinvolgono la spendita di risorse pubbliche per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR e dei fondi strutturali, ma non per questo tralasciarne altri, specie di rilievo.

Deve infatti rimanere l'attenzione per la realtà ordinaria e specifica di ogni ente avendo presente che sarà necessario - **ove non compresi tra i processi rilevanti per l'attuazione degli obiettivi di PNRR e dei fondi strutturali e collegati agli obiettivi di *performance*** - presidiare anche i processi di particolare rilievo.

Ci si riferisce ai processi che si caratterizzano per:

l'ampio livello di discrezionalità di cui gode l'amministrazione (in tal senso possono essere ricompresi quelli che afferiscono a quelle aree che la l. n. 190/2012 ritiene essere a rischio generale quali autorizzazioni o concessioni, concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera oltre ad altri processi afferenti ad aree di rischio specifiche)

il notevole impatto socio economico rivestito anche in relazione alla gestione di risorse finanziarie (a cui vanno ricondotti i processi relativi ai contratti pubblici e alle erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, oltre ad altri processi afferenti ad aree di rischio specifiche)

essere risultati ad elevato rischio in relazione a fatti corruttivi pregressi o al monitoraggio svolto dall'amministrazione sui precedenti Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (cfr. *infra* § 10.2.)

Tali indicazioni valgono soprattutto per le amministrazioni di grandi dimensioni.

Per quanto riguarda, invece, le amministrazioni e gli enti con meno di cinquanta dipendenti, il legislatore prevede l'adozione di un Piano "semplificato". Detto Piano semplificato dovrà tener conto delle specificità e delle caratteristiche delle varie amministrazioni/enti sia in termini dimensionali che organizzativi.

Per queste amministrazioni ed enti, quanto alla mappatura dei processi, si rinvia al § 10.1.3. *infra*.

3.1.3 Le misure organizzative

In ogni caso, per tutte le amministrazioni/enti va ricordato che, una volta mappati i processi ed identificati i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall'amministrazione, vanno programmate le misure organizzative di prevenzione della corruzione. Nel contempo vanno individuati indicatori e obiettivi (valori attesi), necessari per verificare la corretta attuazione delle stesse.

Si riportano nella successiva tabella n. 4 alcuni esempi di indicatori di monitoraggio per tipologia di misura¹⁸.

Alla tabella seguono - con riferimento ad alcune tipologie di misure - esempi per la verifica sull'attuazione delle stesse. In particolare, per ogni misura, sono indicati possibili obiettivi (che comunque devono essere definiti da ciascuna amministrazione/ente), indicatori e domande di verifica dei risultati attesi.

Tabella 4 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/ecc.
misure di trasparenza	presenza o meno di un determinato atto/dato/informazione oggetto di pubblicazione (si/no)
misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento	numero di iniziative effettuate sull'etica pubblica rispetto a quelle programmate
misure di regolamentazione	verifica sull'adozione di un determinato regolamento/procedura (si/no)
misure di semplificazione	presenza o meno di documentazione o disposizioni che semplifichino i processi (si/no)
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 rispetto alle iniziative programmate per tipologia di destinatari (soggetti interni o <i>stakeholder</i>)
misure di rotazione	numero di incarichi/pratiche ruotati/sul totale
misure di segnalazione e protezione (che possono anche essere riferite ai <i>whistleblower</i>)	numero di misure adottate per agevolare, sensibilizzare, garantire i segnalanti numero di segnalazioni di WB esaminate rispetto a quelle ricevute nell'anno X
misure di gestione del conflitto di interessi	specifiche previsioni su casi particolari di conflitto di interessi tipiche dell'attività dell'amministrazione o ente (si/no)
misure di regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (<i>lobbies</i>).	presenza o meno di discipline volte a regolare il confronto con le <i>lobbies</i> e strumenti di controllo (si/no)
misure di gestione del <i>pantouflage</i>	numero di dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di <i>pantouflage</i> acquisite rispetto al totale dei dipendenti cessati numero di verifiche effettuate su un campione di dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di <i>pantouflage</i> rispetto al totale dei dipendenti cessati

Esempi di verifica di attuazione delle misure (con esempi di obiettivi, indicatori e domande di verifica)

Misure di trasparenza

- obiettivo: pubblicare il 50% dei dati rispetto ai quali è stato consentito l'accesso civico generalizzato nell'anno X;
- indicatore: (si/no) pubblicazione o meno di un determinato atto/dato/informazione oggetto di accesso civico generalizzato);
- domanda di verifica: quanti dati sono stati pubblicati rispetto al totale di quelli a cui è stato concesso l'accesso civico generalizzato nell'anno X?

Misura di rotazione

- obiettivo: ruotare il 30% degli incarichi dirigenziali nel periodo XY;

¹⁸ 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).

- indicatore: numero di incarichi dirigenziali ruotati rispetto al totale;
- domanda di verifica: quanti incarichi dirigenziali sono stati ruotati rispetto al totale nel periodo XY?

Misura di controllo

- obiettivo: controllare a campione (almeno il 30%) delle pratiche assegnate all'ufficio X in area di rischio;
- indicatore: rapporto tra il numero di pratiche assegnate all'ufficio X in area di rischio e il numero totale di pratiche assegnate al medesimo ufficio;
- domanda di verifica: quante pratiche dell'ufficio X in area di rischio sono state verificate?

Misura di formazione

- obiettivo: formare il 60% di tutti i funzionari sulla gestione del rischio corruttivo nell'anno X;
- indicatori: a) numero di partecipanti ai corsi di formazione sulla gestione del rischio corruttivo; b) risultanze sulle verifiche di apprendimento (risultato dei test su risultato atteso);
- domande di verifica: a) quanti funzionari hanno partecipato ai corsi di formazione sulla gestione del rischio corruttivo nell'anno X rispetto al totale dei funzionari? b) quante verifiche di apprendimento sono risultate positive?

Misure di gestione del conflitto di interessi

- obiettivo: adottare atti di indirizzo per prevenire e gestire eventuali situazioni di conflitto di interessi nell'area dei contratti pubblici;
- indicatore: (sì/no) adozione di atti di indirizzo su casi particolari di conflitto di interessi nell'area dei contratti pubblici;
- domanda di verifica: sono stati adottati atti di indirizzo su casi particolari di conflitto di interessi nell'area dei contratti pubblici?

Misura di gestione del *pantouflage*

- obiettivi: a) acquisire un campione (es il 40%) delle dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di *pantouflage* con riguardo all'anno X; b) verifiche su un campione X stabilito rispetto alle dichiarazioni acquisite;
- indicatori: a) numero delle dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di *pantouflage* acquisite sul totale dei dipendenti cessati cui potenzialmente si applica il divieto di *pantouflage*; b) numero di verifiche effettuate rispetto al campione stabilito;
- domande di verifica: a) sono state acquisite le dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di *pantouflage*? quante dichiarazioni di impegno sono state acquisite sul totale dei dipendenti cessati? b) quante verifiche sono state effettuate rispetto al campione X stabilito?

Misure di segnalazione di *whistleblowing*

- obiettivi: a) pianificazione dell'uso della piattaforma *open source* per le segnalazioni di *whistleblowing*; b) esaminare il 100% delle segnalazioni di *whistleblowing* rispetto a quelle ricevute nell'anno X;
- indicatori: a) (sì/no) utilizzo o meno della piattaforma per le segnalazioni di *whistleblowing*; b) numero delle segnalazioni di WB esaminate rispetto a quelle ricevute;
- domande di verifica: a) è stata introdotta la piattaforma per le segnalazioni di *whistleblowing*? b) quante segnalazioni di WB sono state esaminate rispetto a quelle ricevute nell'anno X?

Riferimenti normativi: [Allegato 1, PNA 2019](#); art. 6, co. 6, d.l. n. 80/2012; D.M. n. 132/2022.

3.1.4 La programmazione della trasparenza

Una parte del PIAO deve necessariamente riguardare la programmazione degli obiettivi e dei flussi procedimentali per garantire la trasparenza amministrativa. Essa costituisce presupposto per realizzare una buona amministrazione ma anche misura di prevenzione della corruzione, come la stessa Corte Costituzionale ha evidenziato nella sentenza n° 20/2019¹⁹, laddove considera la legge 190/2012 “*principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione*”.

Il ruolo di primo piano che il legislatore ha attribuito alla trasparenza si arricchisce oggi, a seguito dell'introduzione del PIAO, con il riconoscimento del suo concorrere alla protezione e alla creazione di valore pubblico. Essa favorisce, in particolare, la più ampia conoscibilità dell'organizzazione e delle attività che ogni amministrazione o ente realizza in favore della comunità di riferimento, degli utenti, degli *stakeholder*, sia esterni che interni.

Anche le amministrazioni che sono tenute ad adottare il PIAO osservano gli obblighi di pubblicazione disciplinati dal d.lgs. n. 33/2013 e dalla normativa vigente, da attuare secondo le modalità indicate dall'Autorità nella [delibera n. 1310/2016](#) e nell'Allegato 1) alla stessa.

Il legislatore, sin dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013, ha previsto che nei PTPCT sia predisposta una specifica programmazione, da aggiornare annualmente, in cui definire i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione, ivi comprese le misure organizzative per assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi.

In tale programmazione rientra anche la definizione degli obiettivi strategici, compito, come sopra ricordato (cfr. *infra* § 3.1.1), affidato all'organo di indirizzo dell'amministrazione. La promozione di maggiori livelli di trasparenza, infatti, costituisce obiettivo strategico di ogni amministrazione che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali.

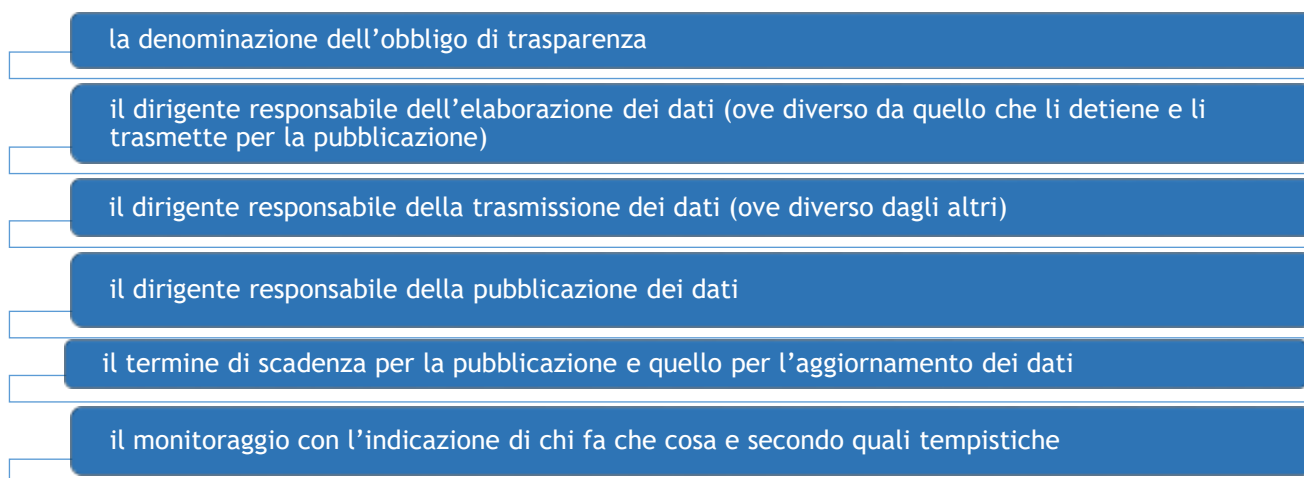
In linea con le indicazioni formulate dall'Autorità nella [delibera n. 1310/2016](#) (§ 2), le amministrazioni che adottano il PIAO sono tenute a prevedere nella sezione anticorruzione una sottosezione dedicata alla programmazione della trasparenza.

Essa è 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 nonché il sistema di monitoraggio sull'attuazione degli stessi.

Al fine di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare, **caratteristica essenziale** della sottosezione PIAO è l'**indicazione** dei nominativi dei **soggetti responsabili** di ognuna delle citate attività (elaborazione, trasmissione, pubblicazione dei dati e monitoraggio sull'attuazione degli obblighi), ove naturalmente tali attività siano svolte da soggetti diversi. Tale situazione potrebbe non verificarsi in enti di piccole dimensioni, quali i piccoli comuni, in cui potrebbe esserci un unico soggetto che provvede a tutto ciò che è necessario per la pubblicazione dei dati in AT.

¹⁹ [Corte Costituzionale, sentenza n. 20 del 23 gennaio 2019](#) (§. 4.1.).

Nella sottosezione vanno schematizzati (cfr. modello Allegato n. 2), per ciascun dato da pubblicare:



Nella sottosezione vengono 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).

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.

L'Allegato 2 del PNA, che schematizza i principali contenuti della sottosezione del PIAO/PTPCT dedicata alla trasparenza, deve intendersi come esemplificazione dei flussi informativi. In particolare, nelle realtà di minori dimensioni, quali i piccoli Comuni, vengono adottate le soluzioni²⁰ ritenute più opportune in base alle caratteristiche organizzative di ciascuna amministrazione, nel rispetto delle previsioni contenute nel d.lgs. 33/2013 (art. 10, co. 1).



L'Autorità, nell'effettuare la propria vigilanza sulla trasparenza e per l'applicazione di sanzioni, tiene conto di quanto indicato nella programmazione della trasparenza sia per ciò che riguarda i soggetti responsabili delle fasi dei flussi procedurali sia delle scadenze di pubblicazione indicate nella sottosezione del PIAO. Tali scadenze sono stabilite nel rispetto di quelle per la pubblicazione e l'aggiornamento dei dati eventualmente già disposte dalle norme.

La piena attuazione della trasparenza comporta anche che le amministrazioni e gli enti prestino la massima cura nella trattazione delle istanze di accesso civico "semplice" e generalizzato.

Tutte le informazioni necessarie per consentire l'esercizio di entrambi i diritti vanno pubblicate nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito web istituzionale.

Riferimenti normativi; art. 1, co. 8, co. 36, l. n. 190/2012; artt. 5, 5-bis, 10, 35, 43, d.lgs. n. 33/2013; [delibera ANAC n. 1309/2016](#), [delibera ANAC n. 1310/2016](#).

²⁰ Come emerso in fase di consultazione pubblica per la programmazione della trasparenza le amministrazioni utilizzano anche un diagramma di flussi per dare attuazione degli obblighi di pubblicazione.

4 Come elaborare i PTPCT e le misure integrative del MOG 231

Le amministrazioni pubbliche e gli enti di diritto privato tenuti ad adottare i PTPCT o le misure integrative del MOG 231 o il documento che tiene luogo del PTPCT, continuano a seguire le indicazioni metodologiche già elaborate dall'Autorità²¹. Gli enti pubblici economici, le società e gli enti di diritto privato si attengono inoltre a quanto previsto nella [delibera ANAC n. 1134/2017](#). Per quanto riguarda la trasparenza, le amministrazioni e gli enti con meno di cinquanta dipendenti seguono le indicazioni già date dall'Autorità nelle delibere nn. [1310/2016](#) e [1134/2017](#), già richiamate, unitamente alle misure di semplificazione indicate dall'Autorità al § 10 “*Semplificazioni per le amministrazioni ed enti con meno di cinquanta dipendenti*”, cui si rinvia.

Va tuttavia precisato che anche per tali amministrazioni ed enti valgono le raccomandazioni dell'Autorità:

- ✓ sulla necessità di un sempre maggiore coordinamento e integrazione della programmazione delle misure della prevenzione della corruzione con la programmazione delle *performance*; per rendere sostenibili e adeguate le misure programmate, si raccomanda anche un coordinamento con quanto le amministrazioni e gli enti stabiliscono sulle risorse umane e finanziarie;
- ✓ sulle priorità relative ai processi da mappare indicate al § 3.1.2. *supra*.

Per l'attività di elaborazione dei PTPCT, nonché per l'attuazione del monitoraggio sui piani e le misure ivi previste, le amministrazioni possono utilizzare la *check-list* (Allegato n. 1). Quest'ultima consente ai RPCT di verificare di aver svolto le attività più significative o di aver tenuto conto di elementi di rilievo per l'adeguata predisposizione dei PTPCT. Tale strumento può essere un valido ausilio - nei limiti della compatibilità - anche per gli enti tenuti all'adozione di misure integrative del MOG 231.

²¹ Si precisa che anche tali amministrazioni, se rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 231/2007, sono tenute all'ottemperanza degli obblighi anticiclaggio descritti dal decreto medesimo, valorizzando il più possibile il coordinamento con le misure anticorruzione, in modo da realizzare i più volte citati obiettivi di semplificazione e razionalizzazione dei controlli pubblici previsti dalla legislazione vigente.

5. Il monitoraggio: indicazioni per i PIAO e per i PTPCT

Premessa

5.1. Monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure

5.1.1. La programmazione del monitoraggio

Quali sono i processi e le misure oggetto del monitoraggio

Chi è il responsabile del monitoraggio

Quale può essere una buona frequenza del monitoraggio

Quali strumenti operativi utilizzare

5.1.2. L'attuazione del monitoraggio

Chi svolge in concreto il monitoraggio

Su quali processi o attività si svolge il monitoraggio e con quale periodicità

Quali possono essere utili strumenti operativi

5.2. Monitoraggio sulla trasparenza

Come programmare il monitoraggio sugli obblighi di pubblicazione

Come attuare il monitoraggio sugli obblighi di pubblicazione

Chi svolge il monitoraggio sulla trasparenza

Qual è il ruolo dell'OIV

Quale può essere una buona frequenza del monitoraggio

Quali sono gli strumenti operativi

Quali sono i possibili esiti del monitoraggio sulle misure di trasparenza

Come si può svolgere l'attuazione monitoraggio sull'accesso civico e generalizzato

5.3. Monitoraggio complessivo sul PTPCT o sulla sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO

Premessa

Il monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione e sul funzionamento dello strumento di programmazione (sia esso sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO o PTPCT o integrativo del MOG 231) è una fase di fondamentale importanza per il successo del sistema di prevenzione della corruzione. Le amministrazioni e gli enti sono chiamati a rafforzare il proprio impegno sul monitoraggio effettivo di quanto programmato.

Per il PIAO lo stesso legislatore concentra l'attenzione sul tema del monitoraggio sia delle singole sezioni che lo compongono, sia dell'intero PIAO.

È stato, infatti, configurato un nuovo e particolare tipo di modello di monitoraggio inteso come funzionale, integrato e permanente che ha ad oggetto congiuntamente tutti gli ambiti della programmazione dell'amministrazione.

Dall'analisi dei dati sui PTPCT condotta da ANAC²² è emerso che spesso al monitoraggio viene riconosciuto un ruolo marginale nel processo di gestione del rischio, benché ne rappresenti una fase fondamentale. Si può affermare che è limitata la cultura del monitoraggio. Nelle amministrazioni si tende a considerare il monitoraggio come un mero adempimento o, comunque, come una fase di minor rilievo rispetto a quella della progettazione e della redazione del Piano.

²² Cfr. All. n. 11 "L'analisi dei dati tratti dalla piattaforma dei PTPCT" del presente PNA.

Non si riconosce pertanto la dovuta importanza agli esiti del monitoraggio come fondamento di partenza per la progettazione futura delle misure e quindi come elemento imprescindibile di miglioramento progressivo del sistema di gestione del rischio. Il monitoraggio va concepito come la base informativa necessaria per un Piano che sia in grado di anticipare e governare le criticità, piuttosto che adeguarsi solo a posteriori.

Le indicazioni contenute nel presente paragrafo sono sia nuove, in quanto frutto di una riflessione attenta alla luce della novella legislativa che ha introdotto il PIAO, sia elaborate in una logica di continuità rispetto a quanto previsto nell'ultimo PNA ([PNA 2019](#)) e nelle indicazioni sulla metodologia per l'analisi e la gestione del rischio corruttivo già fornite.

Le indicazioni che ANAC intende offrire sono un supporto operativo alle amministrazioni/enti (siano essi tenuti all'adozione dei PTPCT, o alla sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO o a misure integrative del MOG 231 o al documento che tiene luogo del PTPCT) per rafforzare il ruolo del monitoraggio come snodo cruciale del processo di gestione del rischio, volto sia a verificare l'effettiva attuazione delle misure di prevenzione programmate sia l'effettiva capacità della strategia programmata di contenere il rischio corruttivo. Questa attività consente, poi, di introdurre azioni correttive e di adeguare il PTPCT o la sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO o le misure integrative del MOG ai cambiamenti e alle dinamiche dell'amministrazione.

Ciò premesso, di seguito ci si sofferma sul:

- ✓ monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza
- ✓ monitoraggio in relazione alla revisione complessiva della programmazione
- ✓ monitoraggio integrato delle diverse sezioni del PIAO, con specifico riferimento al ruolo pro-attivo che può ricoprire il RPCT.

5.1 Monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure

Una prima fase del monitoraggio riguarda l'attuazione delle misure di prevenzione e la verifica della loro idoneità.

Ciò consente di non introdurre nuove misure senza aver prima verificato se quelle già previste sono in grado di contenere i rischi corruttivi per cui sono state progettate.

In questo senso, il potenziamento del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure semplifica il sistema di prevenzione della corruzione perché, da una parte, consente di valutare se mantenere o meno le misure di prevenzione programmate in relazione alla loro effettività, sostenibilità e adeguatezza; dall'altra di evitare l'introduzione "adempimentale" di nuove misure se quelle già programmate sono idonee al loro scopo.

Per questo, il monitoraggio va progettato e poi attuato nel corso del triennio²³.

²³ Può rappresentare una buona prassi per il monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure negli enti del settore privato l'elaborazione di un Piano Triennale di Vigilanza, con approccio *risk based* in coerenza con il PTPCT/PIAO, al cui interno definire tempistiche e modalità di monitoraggio (es. audit, flussi informativi, ecc.). Ciò al fine di coprire nell'arco di un triennio la verifica dell'effettività/adequatezza delle misure di prevenzione su tutte le aree a rischio, dando priorità ovviamente alle aree a maggior rischio in modo da dare evidenza del livello di riduzione dei livelli di rischio al netto dei controlli nel corso del tempo, secondo un approccio dinamico.

5.1.1 La programmazione del monitoraggio

L'attività di monitoraggio va impostata, all'interno del PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, dal RPCT con il supporto della struttura organizzativa ed in particolare dei referenti (laddove previsti) e dei responsabili degli uffici.

Per la programmazione del monitoraggio, il successo può dipendere dall'ampio coinvolgimento della struttura organizzativa. A questo fine sono da valutare, in primo luogo, le indicazioni dei soggetti interni interessati (responsabili e addetti ai processi). Un ruolo attivo va riconosciuto anche agli *stakeholder* e alla società civile. A tale ultimo riguardo può essere, quindi, utile prevedere canali di ascolto - ad esempio mediante la realizzazione di incontri anche focalizzati su specifiche tematiche (ad es. in materia di conflitto di interesse, adempimenti trasparenza, contratti pubblici, stato di evoluzione dei progetti, modello di *governance*) - che consentano agli *stakeholder* individuati dall'amministrazione, in quanto portatori di interessi rilevanti per la stessa, di presentare osservazioni, segnalare eventuali criticità e suggerire aree di miglioramento consentendo così all'ente, qualora necessario, di apportare gli opportuni correttivi ed integrazioni. Ciò nella prospettiva di superare l'autoreferenzialità nella valutazione dell'idoneità della strategia di prevenzione della corruzione elaborata, anche sotto il profilo della programmazione del monitoraggio.

Va evidenziato che le amministrazioni non devono fare un richiamo generico alla fase di monitoraggio.

Programmare il monitoraggio vuol dire evidenziare:

- i processi, le attività e le misure oggetto del monitoraggio
- i soggetti responsabili²⁴, la periodicità e le modalità operative delle verifiche²⁵ (anche mediante il controllo del rispetto degli indicatori di monitoraggio e valori attesi).

Quali sono i processi e le misure oggetto del monitoraggio

- ✓ Un buon monitoraggio dovrebbe essere svolto su tutti i processi e sulle misure programmate.
- ✓ In una logica di gradualità progressiva, tuttavia, i processi e le misure da monitorare possono essere innanzitutto individuati, alla luce della valutazione del rischio, in quei processi (o quelle attività) che, nella prospettiva di attuazione degli obiettivi del PNRR, comporteranno l'uso di fondi pubblici ad essi correlati, inclusi i fondi strutturali, e in quelli maggiormente a rischio.
- ✓ Nelle amministrazioni più articolate, ove non sia possibile monitorare contemporaneamente tutti i processi o le attività, può essere utile programmare e definire quantomeno percentuali e criteri di campionamento delle misure da sottoporre poi a verifica in diversi momenti dell'anno.
- ✓ Nello svolgere le verifiche si dovrà tener conto anche dell'esigenza di includere nel monitoraggio i processi/attività non verificati negli anni precedenti.

²⁴ Si potrebbe prevedere che all'interno del PTPCT/PIAO siano identificati i soggetti che devono relazionare periodicamente al RPCT al fine di aggiornarlo sia sullo stato di attuazione/adequazione delle misure di trattamento che sulle attività di controllo interno di primo e/o di secondo livello svolte con relative scadenze.

²⁵ Potrebbe essere necessario definire e comunicare formalmente a tutti i soggetti coinvolti i contenuti, la periodicità e le modalità di trasmissione di specifiche informazioni e/o indicatori di anomalia quali ad esempio: informazioni sullo stato avanzamento di interventi e/o modifica aree di rischio/controlli da parte dei Referenti; informazioni utili per l'elaborazione della relazione annuale del RPCT (es. procedimenti disciplinari); *check list* di auto controllo periodico e/o report di sintesi da parte dei dirigenti e/o responsabili di misure.

A chi può essere attribuita la responsabilità del monitoraggio

- ✓ Nelle amministrazioni di grandi dimensioni o con un elevato livello di complessità (es. dislocazione sul territorio di diverse sedi), occorre considerare che attribuire al solo RPCT la responsabilità del monitoraggio potrebbe non essere sostenibile, anche in relazione alla numerosità degli elementi da monitorare. Per tale ragione si possono pianificare sistemi di monitoraggio su più livelli, in cui il primo è in capo alla struttura organizzativa che è chiamata ad attuare le misure e il secondo è in capo al RPCT.
- ✓ Quando è pianificato un monitoraggio su più livelli, è importante ed utile prevedere, nel corso dell'anno, modalità di confronto tra il RPCT (e la struttura di supporto) e i responsabili dell'attuazione delle misure, ad esempio mediante l'uso di sistemi informatizzati o spazi digitali condivisi (come le *intranet*). L'utilizzo di sistemi informatici, anche semplici, può consentire un monitoraggio efficiente e tempestivo, facilitando così anche l'elaborazione dei dati e delle risultanze del monitoraggio stesso.
- ✓ Può esserci la sola autovalutazione dei responsabili dell'attuazione delle misure nelle aree in cui il rischio di corruzione è più basso. Mentre nelle aree a più alto rischio, questa modalità deve essere utilizzata sempre in combinazione con monitoraggi svolti dal RPCT. Quest'ultimo, a sua volta, si può coordinare con gli organi di controllo interni all'amministrazione/ente rispetto all'attività da verificare.

Quale può essere una buona frequenza del monitoraggio

- ✓ Nella programmazione va definita la tempistica del monitoraggio più consona all'esposizione al rischio e alle caratteristiche organizzative dell'amministrazione.
- ✓ Maggiore è la frequenza del monitoraggio, maggiore sarà la tempestività con cui un eventuale correttivo alle misure di prevenzione può essere introdotto.
- ✓ Per le amministrazioni di maggiori dimensioni, o connotate da processi di particolare complessità, è opportuno prevedere verifiche frequenti, almeno due/tre volte all'anno.
- ✓ In ogni caso, è opportuno che venga pianificato un monitoraggio che sia il più possibile costante, al fine di apportare tempestivamente misure correttive e quindi non solo *ex post*, ma anche in corso d'opera a fronte delle criticità via via riscontrate.

Alla realizzazione di un monitoraggio costante potrebbe contribuire anche il ricorso da parte delle amministrazioni ad un sistema di controllo di gestione informatizzato e integrato.

5.1.2 L'attuazione del monitoraggio

Una buona attuazione del monitoraggio è solitamente conseguenza di una buona pianificazione a monte. Vanno evitati monitoraggi solo formali. In questi casi, infatti, l'attuazione del monitoraggio rimarrebbe lettera morta.

Va, quindi, evitato che il monitoraggio consista in mail standardizzate ai responsabili dell'attuazione delle misure oppure in attività di ricezione acritica e passiva dei riscontri forniti dai responsabili senza alcuna ulteriore verifica e/o controllo.

Un monitoraggio effettivo consente di accertarsi dell'attuazione delle misure programmate e di tracciare i casi in cui le misure, pur se attuate, in realtà sono perfettibili e possono essere rese più sostenibili, concrete, chiare, utili e non ridondanti.

Grazie ad un buon monitoraggio si può pervenire anche ad un'effettiva riduzione di misure di prevenzione per valorizzare solo quelle strettamente necessarie, evitando al contempo di introdurne di nuove senza aver prima verificato l'adeguatezza di quelle già previste.

Chi svolge in concreto il monitoraggio

- ✓ I soggetti responsabili dell'attuazione del monitoraggio sono quelli individuati nella programmazione.
- ✓ Ove programmato su più livelli, l'attuazione del monitoraggio spetta:

nel **monitoraggio di primo livello**, ai referenti (se previsti) del RPCT o, in autovalutazione, ai responsabili degli uffici e dei servizi responsabili delle misure.

Il responsabile del monitoraggio di primo livello informa il RPCT sul se e come le misure di trattamento del rischio sono state attuate, dando atto anche di una valutazione dell'utilità delle stesse rispetto ai rischi corruttivi da contenere.

Nel caso di (auto) valutazioni effettuate dagli stessi soggetti che hanno la responsabilità dei processi/attività oggetto del controllo, la qualità del monitoraggio è meno elevata rispetto alle analisi condotte direttamente dal RPCT supportato eventualmente dai referenti o dagli organi di controllo interni all'amministrazione/ente (*internal audit*). Di norma il monitoraggio di primo livello va dunque accompagnato da verifiche successive del RPCT in merito alla veridicità delle informazioni rese in autovalutazione anche mediante l'utilizzo di apposite schede di monitoraggio. Tali verifiche vanno svolte poi attraverso il controllo degli indicatori e dei *target* attesi previsti per l'attuazione delle misure all'interno del Piano (PTPCT, sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO o misure integrative MOG 231) nonché con richiesta di documenti, informazioni e/o qualsiasi elemento che possa comprovare l'effettiva azione svolta.

Nel **monitoraggio di secondo livello**, l'attuazione è compito del RPCT, coadiuvato da una struttura di supporto e/o con il coinvolgimento degli altri organi con funzioni di controllo interno (*internal audit*), laddove presenti. La struttura di *internal audit* rappresenta un utile strumento di miglioramento organizzativo per quelle amministrazioni che ne possono disporre, perché titolare di una funzione indipendente e obiettiva e in possesso di competenze e conoscenze trasversali indispensabili, non solo per il corretto svolgimento delle attività correlate all'analisi del rischio, ma anche per tutte le attività legate all'analisi dei processi, al loro disegno ed alla loro mappatura.

Diversamente dal monitoraggio di primo livello, quello di secondo livello tende a garantire un giudizio tendenzialmente più neutrale ed oggettivo.

Il RPCT non può limitarsi a recepire acriticamente le (auto)valutazioni contenute nelle schede di monitoraggio. In amministrazioni particolarmente complesse il monitoraggio di secondo livello potrà essere effettuato attraverso un campionamento delle misure da sottoporre a verifica.

Può essere anche utile prevedere, nel corso dell'anno, incontri tra il RPCT (e la struttura di supporto) e i responsabili dell'attuazione delle misure. Il RPCT potrà svolgere degli *audit* specifici, con verifiche sul campo che consentono il più agevole reperimento di informazioni, evidenze e documenti necessari al miglior svolgimento del monitoraggio di secondo livello.

Su quali processi o attività si svolge il monitoraggio e con quale periodicità?

Gli ambiti e le misure oggetto del monitoraggio sono quelli definiti nella programmazione. Vale anche evidenziare che tale attività riguarda anche le misure generali diverse dalla trasparenza - su cui ci sofferma nei prossimi paragrafi - come ad esempio la formazione, il *whistleblowing*, il *pantouflage*, la gestione del conflitto di interessi.

L'attività di monitoraggio del RPCT può avere tuttavia ad oggetto anche le attività non pianificate di cui si è venuto a conoscenza, ad esempio, a seguito di segnalazioni che pervengono al RPCT in corso d'anno tramite il canale del *whistleblowing* o con altre modalità.

Analogamente, la periodicità è quella stabilita nella programmazione.

Quali possono essere utili strumenti operativi

Costituiscono suggerimenti e indicazioni operative per una buona attuazione del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure:

- ✓ predisporre schede di monitoraggio in cui indicare, per ciascuna misura, gli elementi e i dati da monitorare, al fine di verificare il grado di realizzazione delle misure riportate all'interno delle mappature, parametrato al *target* prefissato, nonché gli eventuali scostamenti rispetto ai risultati attesi, le cause (ove conosciute) che li abbiano determinati e le iniziative che si intendono intraprendere per correggerli²⁶;
- ✓ realizzare, da parte del RPCT, incontri periodici e *audit* specifici con i responsabili delle misure o verificare l'effettiva azione svolta attraverso la consultazione di banche dati, portali²⁷, o riscontri documentali;
- ✓ utilizzare strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare l'attività di monitoraggio;
- ✓ considerare, tra gli strumenti e le soluzioni informatiche idonei a facilitare l'attività di monitoraggio, la Piattaforma di acquisizione dei PTPCT messa a disposizione da ANAC. La compilazione della sezione dedicata al monitoraggio consente in particolare di schematizzare le informazioni relative allo stato di attuazione delle misure (generali e specifiche), nonché di scaricare un documento di sintesi che costituisce la base per la redazione della relazione annuale del RPCT. In altri termini, il RPCT si avvale delle risultanze del monitoraggio per la predisposizione della relazione annuale da cui deve emergere una valutazione del livello effettivo di attuazione delle misure contenute nel PTPCT e nella sezione anticorruzione del PIAO;
- ✓ raccordare in modo progressivo e graduale gli strumenti del controllo di gestione con quelli del monitoraggio delle misure di piano.
- ✓ per il monitoraggio sulle misure generali, può essere un'utile base la relazione che i RPCT elaborano annualmente, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della legge n. 190/2012 secondo la scheda in formato *excel* messa a disposizione da ANAC, eventualmente integrata da parte di ciascuna amministrazione. La scheda consente di evidenziare gli scostamenti delle misure previste rispetto a quelle attuate e di far emergere una valutazione complessiva del livello effettivo di attuazione delle misure considerate.

²⁶ Ad esempio, per ciascuna misura, si indicano lo stato, le fasi e i tempi di attuazione, il risultato raggiunto in rapporto all'indicatore di monitoraggio e al *target* definiti in fase di programmazione delle misure e il soggetto responsabile. È utile altresì che venga inserita la possibilità di riportare le eventuali criticità riscontrate; le motivazioni della mancata/parziale realizzazione della misura; gli interventi correttivi da effettuare; eventuali proposte di rimodulazione della misura e/o delle fasi e/o dei tempi di attuazione, nonché qualsiasi ulteriore elemento utile che consenta di agevolare la lettura della scheda.

²⁷ Si pensi ad es. agli osservatori regionali sui contratti pubblici.

5.2. Monitoraggio sulla trasparenza

Il monitoraggio sull'attuazione della trasparenza è volto a verificare se l'amministrazione/ente ha individuato misure organizzative che assicurino il regolare funzionamento dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente"; se siano stati individuati i responsabili della elaborazione, trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati; se non siano stati disposti filtri e/o altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca *web* di indicizzare ed effettuare ricerche, salvo le ipotesi consentite dalla normativa vigente; se i dati e le informazioni siano stati pubblicati in formato di tipo aperto e riutilizzabili.

Il monitoraggio sulle misure di trasparenza consente al RPCT di formulare un giudizio sul livello di adempimento degli obblighi di trasparenza indicando quali sono le principali inadempienze riscontrate nonché i principali fattori che rallentano l'adempimento.

Tale monitoraggio è altresì volto a verificare la corretta attuazione della disciplina sull'accesso civico semplice e generalizzato, nonché la capacità delle amministrazioni di censire le richieste di accesso e i loro esiti all'interno del registro degli accessi.

Il monitoraggio sulle misure di trasparenza consente di formulare un giudizio sia sul livello di adempimento degli obblighi di trasparenza che sulla corretta attuazione della disciplina sull'accesso civico semplice e generalizzato.

Gli esiti sui monitoraggi svolti sia sulle misure di trasparenza adottate che sulle richieste di accesso civico, semplice e generalizzato, sono funzionali alla verifica del conseguimento degli obiettivi strategici dell'amministrazione e, in particolare, di quelli orientati al raggiungimento del valore pubblico.

Le risultanze del monitoraggio sono altresì strumentali alla misurazione del grado di rispondenza alle attese dell'amministrazione delle attività e dei servizi posti in essere dalla stessa. Ciò in quanto le informazioni raccolte a valle del processo di monitoraggio sono rilevanti ai fini della programmazione futura e utili al miglioramento delle attività e dei servizi erogati dall'amministrazione.

Le risultanze consentono altresì di verificare quanto si sia effettivamente tenuto conto degli interessi conoscitivi della collettività e degli *stakeholder* destinatari dell'attività amministrativa svolta. Il livello di trasparenza da assicurare, infatti, deve essere tale da rendere l'attività dell'amministrazione espressione di un operato orientato alla partecipazione.

In altri termini, la valutazione partecipativa della collettività e degli *stakeholder* consente alle amministrazioni pubbliche/enti di migliorare la qualità dell'attività e dei servizi erogati, tenendo conto anche del punto di vista dei cittadini e/o degli utenti interessati dall'intervento amministrativo in termini di bisogni e aspettative.

Ciò risulta coerente sia con i principi ispiratori del recente intervento normativo del d.l. n. 80/2021 che con gli ultimi approdi della giurisprudenza, tutti volti a superare l'autoreferenzialità nell'affrontare gli aspetti connessi alla qualità dei servizi e/o delle attività oggetto di valutazione²⁸, migliorando il servizio dell'amministrazione pubblica.

²⁸ Cfr. Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche n. 4, novembre 2019 del Dipartimento della Funzione Pubblica -Ufficio per la valutazione della performance.

Si illustrano di seguito i principali profili che riguardano il monitoraggio della trasparenza sia nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, sia nel PTPCT, che nell'ambito delle misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle predisposte nel MOG 231.

Il monitoraggio sugli obblighi di pubblicazione si connota per essere:

- un controllo successivo: in relazione poi alla loro gravità, il RPCT segnala i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi agli organi/soggetti competenti;
- relativo a tutti gli atti pubblicati nella sezione AT (il monitoraggio, può infatti riguardare anche la pubblicazione di dati diversi da quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ("dati ulteriori") soprattutto ove concernano i processi PNRR;
- totale e non parziale. Per gli enti di piccole dimensioni al di sotto dei 50 dipendenti, il monitoraggio può essere limitato ad un campione - da modificarsi anno per anno - di obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e da indicare già nella fase di programmazione (cfr. *infra* § 10.2.1);
- programmabile su più livelli, di cui: un primo livello ai referenti (se previsti) del RPCT o, in autovalutazione, ai responsabili degli uffici e dei servizi responsabili delle misure; un secondo livello, di competenza del RPCT, coadiuvato da una struttura di supporto e/o dagli altri organi con funzioni di controllo interno, laddove presenti

Come programmare il monitoraggio sugli obblighi di pubblicazione

Come visto sopra a proposito della programmazione, anche l'attività di monitoraggio sugli obblighi di pubblicazione va adeguatamente pianificata nella sottosezione dedicata alla trasparenza.

L'attività di monitoraggio sugli obblighi di pubblicazione va adeguatamente pianificata nella sottosezione dedicata alla trasparenza all'interno della sezione anticorruzione del PIAO, del PTPCT o del MOG 231.

Nella citata sottosezione sono definiti, per ciascuna tipologia di obblighi di pubblicazione:

- i soggetti responsabili delle fasi
- i termini di pubblicazione
- le modalità del monitoraggio.

Come attuare il monitoraggio sugli obblighi di pubblicazione

Alla programmazione del monitoraggio segue la verifica circa la corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013, nel rispetto dei criteri di qualità ai sensi dell'art. 6²⁹ del citato decreto.

L'obiettivo è quello di evitare che il monitoraggio sulla trasparenza assuma un ruolo meramente formale, in modo da porre rimedio a ipotesi di assente o carente pubblicazione dei dati, la cui ostensibilità consente di assicurare quel controllo sociale diffuso che lo stesso legislatore intende perseguire con la disciplina del d.lgs. n. 33/2013.

L'attuazione del monitoraggio può altresì riguardare la pubblicazione di dati diversi da quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ("dati ulteriori", ex art. 7-bis, co. 3 del d.lgs. n. 33/2013) soprattutto ove concernano i processi interessati dalle ingenti risorse finanziate con il PNRR e i fondi strutturali e quelli che presentano rischi corruttivi significativi. Ciò

²⁹ L'art. 6, co 1, del d.lgs. n. 33/2013 dispone che "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".

nell'ottica di garantire la massima trasparenza sull'attività dell'amministrazione e assicurare quel controllo sociale diffuso alla collettività.

Chi svolge il monitoraggio sulla trasparenza

Il RPCT ha un ruolo di coordinamento nel monitoraggio sull'effettiva pubblicazione, ma non necessariamente è direttamente responsabile di tutto il monitoraggio in quanto, come anticipato, nella programmazione delle attività per assicurare la trasparenza possono essere individuati uffici appositi cui attribuire il monitoraggio di primo livello. Questo aspetto organizzativo è definito in maniera autonoma da ciascuna amministrazione/ente, tenendo conto della tipologia di informazioni, delle dimensioni della struttura e del numero di uffici coinvolti. In altre parole, il sistema organizzativo per assicurare la trasparenza ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, si fonda sulla responsabilizzazione di ogni singolo ufficio e dei relativi dirigenti, evitando che tutti gli oneri siano in capo ai RPCT.

Qual è il ruolo dell'OIV

Nell'ottica di partecipare alla creazione di valore pubblico e alla costruzione del sistema di prevenzione della corruzione di una amministrazione/ente, va inquadrato il potere riconosciuto all'OIV di attestare lo stato di attuazione degli obblighi di pubblicazione, secondo le indicazioni date ogni anno da ANAC. L'organismo non attesta solo la mera presenza/assenza del dato o documento nella sezione «*Amministrazione trasparente*» del sito istituzionale, ma si esprime 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.

In particolare, ai fini dello svolgimento delle verifiche sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza, gli OIV (o gli altri soggetti con funzioni analoghe) indicano la data di svolgimento della rilevazione, elencano gli uffici periferici (ove presenti) e descrivono le modalità seguite ai fini dell'individuazione delle predette strutture, indicano le procedure e le modalità adottate per la rilevazione nonché gli aspetti critici riscontrati nel corso della rilevazione ed eventuale documentazione da allegare. Inoltre, qualora esistenti, vengono indicate nel documento le eventuali articolazioni autonome degli enti e il criterio di pubblicazione dei dati da parte delle stesse, se presenti nel sito dell'amministrazione centrale o nel sito dell'articolazione autonoma.

Il RPCT, successivamente alla pubblicazione dell'attestazione OIV (o dell'organismo con funzioni analoghe) e all'invio ad ANAC, assume le iniziative - implementa le misure di trasparenza già adottate e ne individua e adotta di ulteriori - utili a superare le criticità segnalate dagli OIV, ovvero idonee a migliorare la rappresentazione dei dati per renderli più chiari e fruibili.

Le misure assunte dai RPCT sono valutate da ANAC nell'ambito dell'attività di controllo sull'operato dei RPCT di cui all'art. 45, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013. Gli OIV verificano poi le misure adottate dai RPCT circa la permanenza o il superamento delle criticità esposte nei documenti di attestazione (cfr. [Delibera Attestazione OIV n. 201 del 13 aprile 2022](#)).

Gli esiti delle verifiche dell'OIV, in coerenza con il principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo spettanti agli organi di governo e quelle di controllo spettanti agli organi a ciò deputati, vengono trasmessi all'organo di indirizzo affinché ne tenga conto al fine dell'aggiornamento degli indirizzi strategici.

Quale può essere una buona frequenza del monitoraggio

Si raccomanda che il monitoraggio sulla trasparenza non sia svolto una sola volta all'anno. È quindi auspicabile che le amministrazioni attuino un monitoraggio periodico, non solo su base annuale, sugli obblighi di pubblicazione oggetto di attestazione OIV (secondo le indicazioni fornite annualmente da ANAC), ma anche su quelli ritenuti particolarmente rilevanti sotto il profilo dell'uso delle risorse pubbliche e, in particolare alla luce dell'attuale fase storica, sui dati che riguardano l'uso delle risorse finanziarie connesse agli interventi del PNRR e ai fondi strutturali. A tal proposito, è importante monitorare i dati sui contratti pubblici, sui pagamenti del personale, sui consulenti e collaboratori, sugli interventi di emergenza.

Quali sono gli strumenti operativi

Nei limiti delle risorse a disposizione dell'ente, affinché il monitoraggio sia svolto in modo efficiente, è in primo luogo auspicabile il ricorso a strumenti informatici.

Ove l'amministrazione, anche alla luce delle risorse finanziarie a disposizione, non possa far ricorso ad un applicativo informatico, è comunque opportuno che il monitoraggio sia svolto mediante una collaborazione attiva e proficua degli uffici responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati con il RPCT. Potrebbe, ad esempio, crearsi un'area di lavoro digitale nella *intranet*, che possa essere utilizzata per archiviare documenti e informazioni e gestire i dati ivi inseriti.

In particolare, l'inserimento dei dati sul monitoraggio sulla trasparenza, svolto dai diversi soggetti responsabili coinvolti in questa attività, consente di verificare, anche in corso d'opera, i tempi, la qualità, la completezza dei dati pubblicati e, in caso di disfunzioni e inadempimenti emersi, di suggerire al RPCT l'adozione di misure correttive e aggiustamenti.

Il responsabile del monitoraggio tiene conto anche del profilo della qualità, completezza, uniformità e accessibilità dei dati pubblicati, valutando altresì iniziative volte al miglioramento qualitativo dei flussi informativi.

Una possibile modalità operativa per lo svolgimento dell'attività di monitoraggio è quella di predisporre *report* specifici da parte dei soggetti responsabili dell'elaborazione, trasmissione e pubblicazione dei dati secondo le indicazioni del RPCT e indirizzati a quest'ultimo. In quest'ultimo caso, si realizza un controllo e un monitoraggio continuo e su più livelli. Tale tipo di controllo garantisce una verifica continua, condivisa, trasversale e quindi più oggettiva del grado di attuazione della trasparenza, anticipando l'eventuale identificazione di criticità e inadempimenti al fine di porvi immediato rimedio.

Le rilevazioni - in un'ottica di semplificazione e di alleggerimento degli oneri amministrativi - possono anche essere realizzate utilizzando schede/griglie (griglie *excel* di compilazione, ad esempio, con dati oggetto di pubblicazione, parametri di monitoraggio, soggetti coinvolti e risultanze) sulla falsariga di quelle predisposte per l'Attestazione OIV sulla trasparenza, quale utile supporto alle amministrazioni per il monitoraggio.

Quali sono i possibili esiti del monitoraggio sulle misure di trasparenza

In relazione alla loro gravità, il RPCT segnala i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi in materia di pubblicazione all'ufficio di disciplina, cui trasmette anche i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure di trasparenza, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Di ciò informa

anche il vertice politico dell'amministrazione, o l'OIV o la struttura con funzioni analoghe ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità (art. 43, co. 5, d.lgs. n. 33/2013 e art. 1. co. 7, l. n. 190/2012).

Da ultimo, si aggiunge che gli esiti di tutte le verifiche svolte dal RPCT, in coordinamento con l'OIV, rappresentano uno strumento importante di supporto per la valutazione da parte degli stessi organi di indirizzo politico dell'efficacia delle strategie di prevenzione perseguite in vista della elaborazione, da parte di questi, degli obiettivi strategici alla base della pianificazione futura.

Come si può svolgere l'attuazione del monitoraggio sull'accesso civico semplice e generalizzato

Le amministrazioni monitorano la corretta attuazione dell'accesso civico semplice e generalizzato. A ciò può concorrere l'adozione, anche sotto forma di regolamento interno, di una disciplina specifica.

Quest'ultima può riguardare, ad esempio, l'individuazione degli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso o la procedura per la valutazione delle richieste. L'adozione di una regolamentazione interna all'ente aiuta a verificare la corretta attuazione del principio di trasparenza e l'eventuale adozione di comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione.

Altra modalità con cui dare attuazione al monitoraggio sugli accessi è la verifica sulla pubblicazione e la corretta tenuta del c.d. "registro degli accessi". Per l'accesso civico generalizzato, in particolare, tale strumento consente alle p.a. di dar conto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso, ma non solo. In una logica di semplificazione delle attività, l'amministrazione può decidere di pubblicare i dati e i documenti che risultano più frequentemente richiesti. In tal modo si contribuisce quindi anche a aumentare il grado di "apertura" verso l'esterno delle amministrazioni interessate.

5.3 Monitoraggio complessivo sul PTPCT o sulla sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO

Il monitoraggio sul PTPCT o sulla sezione anticorruzione del PIAO riguarda tutte le fasi di gestione del rischio al fine di poter intercettare rischi emergenti, identificare processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, prevedere nuovi e più efficaci criteri per l'analisi e la ponderazione del rischio.

L'obiettivo è considerare eventuali ulteriori elementi che possano incidere sulla strategia di prevenzione della corruzione, se necessario modificare il sistema di gestione del rischio per migliorare i presidi adottati, potenziando e rafforzando gli strumenti in atto, eventualmente promuovendone di nuovi.

Per la progettazione del Piano/sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO occorre pertanto ripartire dalle risultanze del ciclo precedente utilizzando l'esperienza acquisita per apportare i necessari ed opportuni aggiustamenti alla strategia di prevenzione.

In questa prospettiva, il RPCT si avvale, *in primis*, degli esiti del monitoraggio del Piano dell'anno precedente (e nel tempo della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO) per la definizione della programmazione per il triennio successivo.

Gli esiti del monitoraggio consentono di identificare l'elemento organizzativo di base (processo) dell'attività dell'amministrazione da sottoporre a maggiore attenzione. La rilevazione e l'analisi prima e il monitoraggio poi dei processi non appesantiscono il sistema, ma rappresentano strumenti attraverso i quali l'amministrazione misura, controlla e migliora se stessa.

La relazione annuale del RPCT costituisce un importante strumento da utilizzare, in quanto, dando conto degli esiti del monitoraggio, consente di evidenziare l'attuazione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, 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, possono guidare le amministrazioni nella eventuale revisione della strategia di prevenzione. In tal modo, le amministrazioni potranno elaborare e programmare nel successivo PTPCT, o sezione del PIAO, misure più adeguate e sostenibili.

Un ruolo di primario rilievo può essere svolto altresì dagli *stakeholder* e dalla società civile. Può essere molto utile aprire canali di ascolto degli *stakeholder* e condurre indagini che li coinvolgano attraverso questionari *online* o altre metodologie idonee (es. *focus group*, interviste ecc.) per rilevare profili non valutati o ritenuti importanti dall'amministrazione/ente e per utilizzare misure nuove proposte dalla società civile).

A tal fine³⁰:

- ✓ può essere utile dare adeguata pubblicità alla relazione del RPCT in modo che tutti gli interessati possano conoscerla e, se del caso, interloquire con il Responsabile stesso sui suoi contenuti;
- ✓ è opportuno definire tempi e forme certe per l'ascolto dei portatori di interesse;
- ✓ è opportuno prevedere strumenti per valutare il livello di soddisfazione degli utenti³¹. Tener conto del grado di apprezzamento dell'attività di un'amministrazione/ente da parte degli utenti consente all'amministrazione di mettere in discussione il proprio operato e di apportare gli opportuni correttivi e aggiustamenti.

6. Monitoraggio integrato delle sezioni del PIAO e il ruolo proattivo del RPCT

Nuova forma di monitoraggio introdotta dal legislatore è il monitoraggio integrato e permanente delle sezioni che costituiscono il PIAO³².

La nuova disciplina, in altri termini, prevede una apposita sezione "Monitoraggio" ove vanno indicati:

- gli strumenti e le modalità di monitoraggio, incluse le rilevazioni di soddisfazione degli utenti, di tutte le sezioni;
- i soggetti responsabili.

Tale monitoraggio pone le condizioni per verificare la sostenibilità degli obiettivi organizzativi e delle scelte di pianificazione fatte nel PIAO, volti al raggiungimento del valore pubblico.

Il monitoraggio integrato si aggiunge e non sostituisce quello delle singole sezioni di cui il PIAO si compone.

Da qui l'importanza di capire quali sono le modalità di coordinamento fra il monitoraggio della sezione del PIAO dedicata alla prevenzione della corruzione e trasparenza e quello delle altre sezioni, ognuna delle quali ha un proprio responsabile.

³⁰ Nella fase di consultazione è stata segnalata all'Autorità una buona prassi di coinvolgimento degli *stakeholder* e della società civile nell'intera attività di predisposizione del Piano. Si fa riferimento all'esperienza di un Comune che ha elaborato il PTPCT insieme a un'organizzazione della società civile e a due gruppi di cittadini.

³¹ Il d.l. 80/2021 all'art. 6, co. 3 nonché l'art. 5 del D.M. 132/2022 dispongono che il PIAO definisce le modalità di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, anche attraverso rilevazioni della soddisfazione degli utenti stessi.

³² Il d.l. 80/2021 all'art. 6, co. 3, dispone che il PIAO definisce "le modalità di monitoraggio degli esiti, con cadenza periodica, inclusi gli impatti sugli utenti, anche attraverso rilevazioni della soddisfazione degli utenti stessi [...]".

Le indicazioni che seguono hanno l'obiettivo di aiutare le amministrazioni a coordinare le attività di monitoraggio delle diverse sezioni del PIAO per un risultato unitario che sia in linea con le finalità perseguite dal legislatore.

Per realizzare un monitoraggio integrato, le amministrazioni:

a monte, realizzano una programmazione il più possibile coordinata. Il RPCT avrà cura di raccordare la sezione anticorruzione e trasparenza alle altre sezioni del PIAO; vanno allineate, per quanto possibile, le mappature dei processi in vista di mappature uniche, ove non ancora realizzate

prevedono nel PIAO un coordinamento tra il RPCT e i Responsabili delle altre sezioni del PIAO. Tutti i soggetti coinvolti sono in una condizione di parità tra loro. Ognuno dei responsabili, per la propria parte, verifica quanto degli obiettivi programmati, per la sezione che segue, sia stato realizzato e l'adeguatezza della realizzazione degli obiettivi medesimi e condivide gli esiti delle verifiche con gli altri responsabili

al fine di realizzare tale coordinamento tra il RPCT e i Responsabili delle altre sezioni di PIAO si possono prevedere modifiche organizzative, come la costituzione di una cabina di regia per il monitoraggio cui partecipano in posizione di parità assoluta tra loro i Responsabili delle varie sezioni del PIAO. I Responsabili non si limitano alla parte di propria competenza del PIAO ma ognuno aiuta e coadiuva l'altro per la realizzazione di una effettiva ed efficace sinergia di lavoro e raccordo costruttivo, fatta di continui confronti, aggiornamenti, scambi di buone pratiche e criticità

possono ricorrere - nei limiti delle risorse economiche a disposizione - a procedure automatizzate (ad es. *software*) che consentono di costruire un monitoraggio che non si limiti solo ad una forma di controllo *ex post*, ma sia volto a verifiche in corso d'opera al fine di apportare misure correttive a fronte di criticità via via riscontrate, anche mediante il raccordo e l'interazione con altri soggetti responsabili delle diverse sezioni del PIAO

In questa ottica va valorizzato il ruolo proattivo che è altamente auspicabile abbia il RPCT

Egli, infatti, dal monitoraggio delle misure anticorruptive e dell'intera sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, può trarre elementi utili per capire se sia necessario - ai fini di una effettiva attuazione del sistema di prevenzione - chiedere di intervenire in altre sezioni.

Al riguardo nella tabella 5 si riportano alcune esemplificazioni.

Tabella 5 - Monitoraggio integrato: esemplificazioni del ruolo proattivo del RPCT

Fattispecie	Criticità	Ruolo pro-attivo del RPCT
Mancata programmazione da parte del responsabile delle risorse umane di assunzioni di personale qualificato idoneo a ricoprire i posti "da ruotare"	Difficoltà di attuare la misura della rotazione ordinaria del personale	Il RPCT si coordina e avvia un confronto con il responsabile delle risorse umane per capire le ragioni/cause di tale difficoltà e per poi disporre le necessarie iniziative in materia di risorse umane volte anche a consentire di attuare la rotazione
Mancata previsione in bilancio di adeguate risorse finanziarie per procedere alle informatizzazione della strategia di prevenzione della corruzione	Impossibilità di un ente di adeguare i propri sistemi informatici per una migliore programmazione e monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione	Il RPCT si coordina e avvia un confronto con il responsabile delle risorse finanziarie (o con gli altri competenti settori dell'amministrazione) per capire le ragioni/cause della mancata previsione di risorse in bilancio affinché vengano intraprese le necessarie iniziative

7. La necessaria collaborazione fra i responsabili delle sezioni del PIAO nonché tra il RPCT e l'OIV

Come già accennato nel precedente §, le sezioni in cui si articola il PIAO vanno coordinate tra loro. Ciò può garantire che le scelte fondamentali di sviluppo dell'amministrazione, a servizio della collettività, siano frutto di condivisione e non siano quindi operate singolarmente dai soggetti responsabili delle sezioni - e sottosezioni- del PIAO. Integrazione non significa perdita di identità degli strumenti programmatori, bensì sinergia e coordinamento tra gli stessi, stanti le diverse finalità e le differenti responsabilità connesse (come ad esempio quella del RPCT, del responsabile della sezione *performance* e dell'OIV).

Per ottenere risultati in linea con le attese del legislatore, sono quindi necessari **una rinnovata impostazione del lavoro all'interno delle amministrazioni e un forte coordinamento tra il RPCT e gli altri responsabili delle sezioni del PIAO.**

A tal riguardo:

i responsabili delle sezioni sono chiamati a non lavorare singolarmente, ognuno per proprio conto, ma, superando l'impostazione seguita in passato, a coordinarsi tra loro condividendo dati, elementi informativi strumenti a disposizione

si suggerisce l'istituzione, ove possibile, di una sorta di cabina di regia composta dai responsabili delle sezioni e/o di un gruppo di lavoro interdirezionale per la predisposizione del PIAO

soprattutto per gli enti di piccole dimensioni, può valersi l'istituzione di una struttura dal carattere multidisciplinare che, attraverso l'integrazione di differenti competenze (in quanto composta da personale che si occupa delle diverse misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione: dalla programmazione della gestione del personale, all'organizzazione dei dipendenti nei vari uffici, alla loro formazione e alla programmazione delle misure di prevenzione della corruzione) fornisca un supporto costruttivo sia alla predisposizione sia allo stesso coordinamento delle diverse sezioni del PIAO. Il raccordo di diverse competenze può infatti contribuire a creare il contesto favorevole per una maggiore consapevolezza, in tutte le unità organizzative, delle criticità e dei rischi corruttivi cui è esposta l'amministrazione

Va anche valorizzata la **collaborazione tra RPCT e OIV**, o strutture con funzioni analoghe, per la migliore integrazione tra la sezione anticorruzione e trasparenza e la sezione *performance* del PIAO.

A tal fine l'OIV (o l'organismo con funzioni analoghe) è chiamato a verificare:

- ✓ la coerenza tra obiettivi di contrasto al rischio corruttivo e di trasparenza inseriti nella sezione anticorruzione e in quella dedicata alla *performance* del PIAO, valutando anche l'adeguatezza dei relativi indicatori;
- ✓ che nella misurazione e valutazione delle *performance* si tenga conto degli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- ✓ le segnalazioni ricevute su eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure;
- ✓ i contenuti della Relazione annuale del RPCT e la coerenza degli stessi in rapporto agli obiettivi strategici di prevenzione della corruzione e trasparenza definiti nella sezione dedicata del PIAO e agli altri obiettivi individuati nelle altre sezioni. Nell'ambito di tale attività l'OIV si confronta sia con il RPCT - cui ha la possibilità di chiedere informazioni e documenti che ritiene necessari - che con i dipendenti della struttura multidisciplinare di cui sopra, anche attraverso lo svolgimento di audizioni. Qualora dall'analisi emergano delle criticità e/o la difficoltà di verificare la coerenza tra gli obiettivi strategici e le misure di prevenzione della corruzione con quanto illustrato nella Relazione stessa, l'OIV può suggerire rimedi e aggiustamenti da implementare per eliminare le criticità ravvisate, in termini di effettività e efficacia della strategia di prevenzione.

A sua volta, il RPCT dovrà tener conto dei risultati emersi nella Relazione sulla *performance* al fine di

- ✓ effettuare un'analisi per comprendere le ragioni/cause che hanno determinato scostamenti rispetto agli obiettivi strategici programmati in materia di prevenzione della corruzione;
- ✓ individuare le misure correttive - in coordinamento con i dirigenti, in base alle funzioni loro attribuite nella materia della prevenzione della corruzione dal Testo unico del pubblico impiego³³, con i referenti del RPCT, ove previsti, e in generale con tutti i soggetti che partecipano alla gestione del rischio - al fine di utilizzarle per implementare/migliorare la strategia di prevenzione della corruzione.

8. Rapporti tra RPCT e Strutture/Unità di missione per il PNRR

Considerato che gran parte dell'attenzione di questo PNA è concentrata sugli interventi gestiti con risorse del PNRR, l'Autorità ritiene necessario valutare i rapporti tra RPCT e le Strutture/Unità di missione individuate dalle amministrazioni per coordinare, monitorare, rendicontare e controllare le attività di gestione degli interventi previsti³⁴.

Al fine di evitare il rischio di duplicazione degli adempimenti, in una logica di riduzione degli oneri, e per ottimizzare lo svolgimento delle attività interne si raccomanda di assicurare sinergia tra i RPCT e le Strutture/Unità di missione, in linea con la *ratio* del PNRR e dell'attuale quadro normativo volto alla semplificazione e all'integrazione.

A tal proposito, l'Autorità ha avviato una interlocuzione³⁵ con i RPCT delle amministrazioni (centrali e locali) per conoscere se dette Strutture siano già state istituite e se esista un rapporto, formalizzato o "di fatto", con i RPCT.

Da tale analisi sono state rilevate alcune esperienze orientate a favorire rapporti di collaborazione fra RPCT e Strutture/Unità di missione. In generale, il coinvolgimento del RPCT ha riguardato:

- ✓ la mappatura dei processi
- ✓ il monitoraggio degli interventi del PNRR
- ✓ l'attuazione degli obblighi di trasparenza
- ✓ la gestione dei flussi informativi (ad esempio mediante la trasmissione di relazioni, report, atti e provvedimenti).

³³ Ai sensi dell'art. 16, co.1, lett. l-bis), l-ter), l-quater), d.lgs. n. 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; 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; 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.

³⁴ Il D.L. n. 77 del 2021 recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" (conv. con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108) prevede all'art. 8 che le Amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel PNRR provvedano al coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo delle relative attività di gestione. A tal fine, dette amministrazioni possono avvalersi di una struttura di livello dirigenziale generale di riferimento, scelta fra quelle esistenti, o istituire un'apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR. Il comma 4 della disposizione in esame, prevede poi che tale Struttura/Unità di missione "vigila sulla regolarità delle procedure e delle spese e adotta tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse. Adotta le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi". Il funzionamento del sistema di gestione e controllo è sottoposto al controllo dell'Unità di Audit del PNRR istituita presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS). Al fine di rafforzare il sistema di controllo, in base all'art. 7, co. 8, del medesimo decreto le amministrazioni centrali "ferme restando le competenze in materia dell'Autorità nazionale anticorruzione", possono stipulare appositi protocolli di intesa con la Guardia di finanza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

³⁵ All'indagine hanno partecipato: 4 Ministeri (Ministero della Salute, Ministero del Lavoro, MEF, MAECI); 6 Città metropolitane (Venezia, Bologna, Genova, Torino, Napoli Messina); 14 Regioni (Abruzzo, Calabria, Sardegna, Lombardia, Toscana, Marche, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Umbria, Campania, Trentino Alto Adige, Lazio, Liguria e Sicilia); 25 Province: Mantova, Spezia, Bolzano, Trento, Salerno, Avellino, Belluno, Varese, Imperia, Brescia, Campobasso, Lecce, Foggia, Lucca, Reggio Emilia, Ancona, Frosinone, Lecco, Isernia, Macerata, Modena, Agrigento e Pistoia. Per i dettagli sui quesiti posti, si rinvia al link che segue <https://www.anticorruzione.it/-/questionario-ai-responsabili-prevenzione-corruzione-per-migliorare-la-realizzazione-del-pnrr>.

Dall'esame delle risposte pervenute da parte delle amministrazioni coinvolte nella rilevazione, sono emerse alcune forme di cooperazione, in gran parte non formalizzate, fra RPCT e Strutture/Unità di missione che, a titolo esemplificativo, si rappresentano di seguito:

- ✓ coinvolgimento del RPCT nella verifica delle disfunzioni riscontrate nell'attività svolta dalle Strutture/Unità di missione;
- ✓ individuazione, negli enti a struttura complessa, di un dirigente quale referente del RPCT per svolgere una funzione di raccordo tra lo stesso e la Struttura/Unità di missione;
- ✓ collaborazione da parte del RPCT nell'implementazione e aggiornamento della sezione "*Amministrazione Trasparente*", sottosezione "*Attuazione misure PNRR*" in cui pubblicare gli atti normativi adottati e gli atti amministrativi emanati per l'attuazione delle misure di competenza³⁶;
- ✓ definizione di un calendario di incontri periodici tra RPCT e Strutture/Unità di missione nei quali approfondire le tematiche di maggiore rilevanza anche nell'ottica di una maggiore sensibilizzazione in materia di anticorruzione e trasparenza;
- ✓ partecipazione delle Strutture/Unità di missione a incontri di coordinamento convocati dal RPCT per la revisione e aggiornamento della mappatura dei processi a rischio e delle misure di prevenzione nell'ambito degli interventi PNRR. A sua volta il RPCT può essere invitato a partecipare alle riunioni delle Strutture/Unità di missione qualora, in base all'ordine del giorno, se ne ravvisi la necessità;
- ✓ incontri tra il RPCT e l'Unità di missione e gli altri uffici che gestiscono fondi PNRR per verificare l'attuazione delle misure in materia di anticorruzione e trasparenza eventualmente anche previa predisposizione congiuntamente di una *check list* di controllo. Dette forme di interazione, in taluni casi, sono già state declinate da parte delle amministrazioni in misure inserite nei PTPCT.

Laddove non ancora previsto, l'Autorità ritiene altamente auspicabile che i rapporti fra RPCT e Strutture/Unità di missione si sviluppino su di un piano di confronto reciproco e maggiore sinergia.

Sul RPCT, sulla struttura di supporto e sui problemi applicativi relativi alla scelta del RPCT si rinvia all'Allegato n. 3 al presente PNA.

9. Sanzioni

9.1 Per la mancata adozione della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO o per la mancata adozione dei PTPCT

Per la mancata adozione del PTPCT o in situazioni ad essa equiparabili, e cioè:

- a) l'approvazione di un provvedimento puramente ricognitivo di misure, in materia di anticorruzione, in materia di adempimento degli obblighi di pubblicità ovvero in materia di Codice di comportamento di amministrazione;
- b) l'approvazione di un provvedimento il cui contenuto riproduca in modo integrale analoghi provvedimenti adottati da altre amministrazioni, privo di misure specifiche introdotte in relazione alle esigenze dell'amministrazione interessata;
- c) l'approvazione di un provvedimento privo di misure per la prevenzione del rischio nei settori più esposti, privo di misure concrete di attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui alla disciplina vigente, meramente

³⁶ Cfr. circolare n. 9 del 10 febbraio 2022 della RGS "*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR*".

riproduttivo del Codice di comportamento emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 e comunque per piani privi di elementi essenziali, ritenendosi come tali quelli indicati nella apposita sezione del documento Orientamenti sulla pianificazione 2022-2024, cui si rinvia per quanto compatibile con il presente PNA;

Il legislatore ha previsto **una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a euro 1.000 e non superiore a euro 10.000**. Analoga sanzione è applicabile ai soggetti tenuti ad adottare il “modello 231” integrato, o il documento che tiene luogo del PTPCT. La disciplina dettata per il PIAO ha esteso la sanzione anche all’omessa adozione della sezione anticorruzione del PIAO³⁷.

La sanzione è irrogata da ANAC in relazione alle responsabilità accertate in sede di procedimento sanzionatorio di cui al “*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*” ([delibera n. 437 del 12 maggio 2021](#)).

Il procedimento sanzionatorio viene avviato nei confronti dei componenti dell’organo di indirizzo politico e del RPCT qualora non sia stato ottemperato l’obbligo normativo di adozione del Piano. I primi rispondono per *culpa in vigilando* per avere omesso un controllo sull’operato del Responsabile, ovvero nell’ipotesi in cui non abbiano provveduto alla sua nomina, ovvero, ancora, quando non abbiano approvato il Piano o la sezione anticorruzione e trasparenza di PIAO loro sottoposta dal RPCT senza motivazione o con motivazione non adeguata. Il secondo, invece, risponde per colpa per l’omessa predisposizione del Piano ovvero per la mancata presentazione dello stesso all’organo di indirizzo per la necessaria approvazione.

Al fine di individuare i destinatari del procedimento sanzionatorio, il periodo di riferimento decorre dalla scadenza del termine per l’adozione del Piano precedente a quello omesso e si protrae fino a quando il Piano o la sezione di PIAO non vengano effettivamente approvati. La mancata adozione del Piano rappresenta, infatti, una condotta omissiva che integra un illecito permanente, imputabile ad ognuno dei soggetti onerati fino a quando gli stessi non adottino la condotta positiva loro richiesta per competenza.

Al contrario, la mancata elaborazione della sola sezione dedicata alla trasparenza nel PTPCT, nel PIAO, nel “modello 231” integrato o nel documento che tiene luogo del PTPCT non integra la fattispecie da sanzionare. Ciò in quanto la programmazione della trasparenza non è più oggetto di un atto separato ma parte integrante del PTPCT, del “modello 231” integrato o del documento che tiene luogo del PTPCT e, oggi, anche del PIAO³⁸.

Qualora, nello svolgimento della propria attività di vigilanza, ANAC riscontri l’assenza della sezione trasparenza, invita le amministrazioni a colmare la criticità rilevata attraverso una raccomandazione ai sensi dell’art. 11, co. 1, lett. b) del “*Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*” ([delibera n. 330 del 29 marzo 2017](#)), fatta salva l’adozione di un provvedimento d’ordine ai sensi dell’art. 1, co. 3, della l. n. 190/2012 in caso di mancato adeguamento alle indicazioni dell’Autorità.

³⁷ L’art. 6, co. 7, del d.l. n. 80/2021, infatti, prevede che in caso di mancata adozione del PIAO restano comunque ferme le sanzioni previste dall’art. 19, co. 5, lett. b), del d.l. n. 90/2014.

³⁸ A seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 all’art. 10 del d.lgs. n. 33/2013 il legislatore ha disposto che “*Ogni amministrazione indica, in un’apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione [...] i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del presente decreto*”.

9.2 Divieto di affidamento a terzi dell'elaborazione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO

La l. n. 190/2012 vieta che l'elaborazione dei PTPCT sia affidata all'esterno (art. 1, co. 8). Lo scopo della norma è quello di considerare la predisposizione dei piani un'attività da svolgere necessariamente da parte 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 identificare i profili di rischio; sia perché comporta l'individuazione delle misure di prevenzione proporzionate e contestualizzate rispetto alle caratteristiche della specifica amministrazione o ente. 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 pubbliche amministrazioni e degli enti.

È, quindi, da escludere l'esternalizzazione dell'attività di redazione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO. Diversamente, l'elaborazione dei piani si tradurrebbe in mero adempimento formale in contrasto con la *ratio* della legge.

D'altra parte, la citata disposizione va letta anche alla luce della clausola di invarianza della spesa che deve guidare pubbliche amministrazioni ed enti nell'attuazione della l. n. 190/2012 e dei decreti delegati ad essa collegati³⁹.

Pertanto, va considerato che, in assenza di altre norme o principi dell'ordinamento che giustificano una deroga alle suddette disposizioni, l'elaborazione del PTPCT, così come della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, non possono essere affidate a soggetti esterni all'ente, pena la configurazione di un danno all'erario a carico dell'ente (cfr. Corte dei Conti, Sez. giurisdizionale Lazio, sent. 269/2018 e Sez. giurisdizionale Piemonte, sent. 253/2019).

Riferimenti normativi: art. 10, co. 1, d.lgs. n. 33/2013; art. 19, co. 5, lett. b), d.l. n. 90/2014; art. 6, co. 7, d.l. n. 80/2021; [Delibera ANAC n. 330/2017](#); [Delibera ANAC n. 437/2021](#)

³⁹ Ai sensi dell'art. 2 della legge n. 190/2012 dall'attuazione della stessa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

10. Semplificazioni per le amministrazioni ed enti con meno di 50 dipendenti

10.1. Semplificazioni sulla programmazione delle misure

10.1.1. Come si calcola la soglia dimensionale per applicare le semplificazioni

10.1.2. La conferma, nel triennio, della programmazione dell'anno precedente

10.1.3. Le semplificazioni nella mappatura dei processi

10.2. Semplificazioni sul monitoraggio

10.2.1. Monitoraggio rafforzato per gli enti di piccole dimensioni

10.1. Semplificazioni sulla programmazione delle misure

Al fine di sostenere le amministrazioni di ridotte dimensioni nell'attuazione del PIAO, il legislatore ha previsto modalità semplificate di predisposizione dello stesso PIAO da elaborare secondo un modello tipo adottato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, previa intesa in sede di Conferenza unificata (cfr. D.M. n. 132/2022).

Le semplificazioni riguardano anche la sottosezione dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza.

L'Autorità ha già introdotto diverse misure di semplificazione per alcune tipologie di enti.

Le semplificazioni già previste riguardano i comuni con popolazione inferiore a 5.000 e 15.000 abitanti, le unioni di comuni, i comuni che stipulano fra loro convenzioni per svolgere in modo associato determinate funzioni e servizi, gli ordini professionali. Tutte le semplificazioni vigenti sono riassunte nelle tabelle dell'Allegato n. 4 al presente PNA.

Per gli ordini e i collegi professionali valgono le specifiche semplificazioni contenute nella [delibera del 24 novembre 2021, n. 777](#), cui integralmente si rinvia.

Con il presente PNA si indicano nuove semplificazioni rivolte ora a tutte le amministrazioni ed enti con meno di 50 dipendenti. Le semplificazioni elaborate si riferiscono sia alla fase di programmazione delle misure, sia al monitoraggio.

Laddove le semplificazioni già introdotte dall'Autorità siano di maggiore intensità, queste rimangono naturalmente valide per le categorie di enti a cui si riferiscono.

10.1.1 Come si calcola la soglia dimensionale per applicare le semplificazioni

Le semplificazioni si applicano alle amministrazioni ed enti con meno di 50 dipendenti, ricomprendendovi quindi tutte le amministrazioni/enti fino a 49 dipendenti.

Nel fare riferimento al numero dei dipendenti, il legislatore non fornisce alcun elemento per stabilire come calcolarli, se quelli effettivamente in servizio o quelli in dotazione organica.

In relazione all'esigenza di determinare la soglia dimensionale secondo un parametro univoco, l'Autorità suggerisce di fare riferimento al parametro del personale in servizio e, nello specifico, alla sua consistenza al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di elaborazione del PIAO, come indicato nel Piano triennale dei fabbisogni di personale contenuto nel PIAO medesimo.

Nel PTPCT, nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, nelle misure integrative dei MOG 231 o nel documento che tiene luogo del PTPCT, nella descrizione del contesto interno, è necessario dare evidenza del dato numerico, presupposto per l'applicazione delle misure semplificatorie.

La soglia dimensionale è determinata all'inizio di ogni triennio di validità della programmazione (se il primo anno il personale in servizio - secondo il criterio prima indicato - risulta inferiore a 50 dipendenti le semplificazioni si applicano anche nei due anni successivi).

Le semplificazioni valgono per gli strumenti di programmazione che ogni amministrazione o ente è chiamato ad adottare, sia esso PTPCT, sezione di PIAO, integrazione del MOG 231 o documento che tiene luogo del PTPCT.

10.1.2 La conferma, nel triennio, della programmazione dell'anno precedente

Le amministrazioni e gli enti con meno di 50 dipendenti possono, dopo la prima adozione, confermare per le successive due annualità, lo strumento programmatico in vigore con apposito atto dell'organo di indirizzo.

Ciò può avvenire solo se nell'anno precedente non si siano verificate evenienze che richiedono una revisione della programmazione e che sono indicate nella tabella 6 che segue.

Tabella 6 - Amministrazioni/enti con meno di 50 dipendenti. Casi in cui si può confermare la programmazione dell'anno precedente

Quando si può confermare, nel triennio, la programmazione dell'anno precedente?

Sempre, salvo che nel corso dell'anno precedente alla conferma:

- ✓ siano emersi fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative
- ✓ siano state introdotte modifiche organizzative rilevanti
- ✓ siano stati modificati gli obiettivi strategici
- ✓ siano state modificate le altre sezioni del PIAO (nel caso di obbligo di adozione del PIAO) in modo significativo tale da incidere sui contenuti della sezione anticorruzione e trasparenza.

Soltanto le amministrazioni e gli enti tenuti ad elaborare la sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO devono considerare, come ulteriore motivo per una nuova adozione, la modifica strutturale delle altre sezioni del PIAO. In tal caso, nella logica di integrazione che caratterizza il PIAO, è necessaria una revisione anche della sezione anticorruzione e trasparenza per allineare le misure alle modifiche apportate alle altre sezioni.

Il verificarsi di questi eventi richiede una nuova valutazione della gestione del rischio che tenga in debito conto il fattore che altera l'appropriatezza della programmazione già effettuata. Alla luce di tale verifica l'ente provvede ad una nuova adozione dello strumento programmatico.

Nell'atto di conferma o di nuova adozione occorre dare conto, rispettivamente, che non siano intervenuti i fattori indicati sopra, ovvero che siano intervenuti e su che cosa si è inciso in modo particolare nel nuovo atto di programmazione.

Rimane comunque fermo l'obbligo di adottare un nuovo strumento di programmazione ogni tre anni come previsto dalla normativa.

10.1.3 Le semplificazioni nella mappatura dei processi

In via generale l'Autorità ha indicato di sviluppare progressivamente la mappatura verso tutti i processi svolti dalle amministrazioni ed enti.

Per le amministrazioni e gli enti con meno di 50 dipendenti si ritiene, in una logica di semplificazione - e in considerazione della sostenibilità delle azioni da porre in essere - di indicare **le seguenti priorità rispetto ai processi da mappare e presidiare con specifiche misure:**

processi rilevanti per l'attuazione degli obiettivi del PNRR (ove le amministrazioni e gli enti provvedano alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR) e dei fondi strutturali. Ciò in quanto si tratta di processi che implicano la gestione di ingenti risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea

processi direttamente collegati a obiettivi di *performance*

processi che coinvolgono la spendita di risorse pubbliche a cui vanno, ad esempio, ricondotti i processi relativi ai contratti pubblici e alle erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati

Sarebbe, inoltre, auspicabile la mappatura dei processi afferenti ad aree di rischio specifiche in relazione alla tipologia di amministrazione/ente. Ad esempio, per gli Enti locali lo smaltimento dei rifiuti e la pianificazione urbanistica; per gli Enti parco i controlli, le verifiche ed ispezioni nonché la gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; per le Camere di commercio la regolazione e tutela del mercato (protesti, brevetti e marchi, attività in materia di metrologia legale).

Si raccomanda comunque che le amministrazioni/enti:

- ✓ procedano gradualmente alla descrizione dei processi da mappare, partendo in via prioritaria almeno dagli elementi di base (breve descrizione del processo ovvero 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) per poi aggiungere, in sede di aggiornamento dello strumento programmatico (PTPCT, sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO o misure integrative dei MOG 231 o documento che tiene luogo del PTPCT), ulteriori elementi di descrizione (es. *input*, *output*, ecc.);
- ✓ programmino nel tempo anche la descrizione dei processi, specificando le priorità di approfondimento delle aree di rischio ed esplicitandone chiaramente le motivazioni. In altre parole, l'amministrazione/ente 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 fino a raggiungere la completezza della descrizione del processo.

Va, infine, evidenziato che, anche in caso di non completa descrizione dei processi, una corretta ed adeguata attuazione della misura della trasparenza come prevista dal d.lgs. n. 33/2013 può rappresentare un buon presidio (si pensi ad

esempio all'attività di pianificazione urbanistica quale area esposta a rischio corruttivo. Sul punto cfr. [delibera ANAC n. 800/2021](#)).

Riferimenti normativi: art. 1, co. 8, l. n. 190/2012; art. 6, d.l. n. 80/2021; art. 6, D.M. n. 132/2022; artt. 20 e 32, d.lgs. n. 267/2000.

10.2 Semplificazioni sul monitoraggio

A fronte delle semplificazioni introdotte, l'Autorità ritiene che anche le amministrazioni/enti con meno di 50 dipendenti siano tenuti ad incrementare il monitoraggio. Per questi enti, anzi, il rafforzamento del monitoraggio non comporta un onere aggiuntivo⁴⁰ bensì, nel compensare le semplificazioni nell'attività di pianificazione delle misure, garantisce effettività e sostenibilità al sistema di prevenzione.

10.2.1 Monitoraggio rafforzato per gli enti di piccole dimensioni

Il rafforzamento del monitoraggio per le amministrazioni/enti di minori dimensioni, che normalmente effettuano la programmazione anticorruzione e trasparenza una sola volta ogni tre anni, è particolarmente utile perché:

- ✓ attraverso il monitoraggio sul PTPCT o sulla sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO possono venire in rilievo fatti penali, intercettati rischi emergenti, identificati processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, così da modificare il sistema di gestione del rischio per migliorare i presidi adottati, potenziando e rafforzando gli strumenti in atto ed eventualmente promuovendone di nuovi;
- ✓ gli esiti del monitoraggio del PTPCT dell'anno precedente (e nel tempo della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO) sono utili per la definizione della programmazione per il triennio successivo - sia che essa confluisca nel PTPCT che nell'apposita sezione del PIAO - e quindi elementi imprescindibili di miglioramento progressivo del sistema di gestione dei rischi (monitoraggio complessivo su tutta la programmazione/revisione);
- ✓ negli enti che adottano il PIAO, il responsabile della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO può trarre dal monitoraggio delle misure anticorruptive e dell'intera sezione, elementi utili per capire se sia necessario intervenire anche in altre sezioni. Ad esempio, l'allineamento delle mappature dei processi consente al RPCT di raccordare la sezione anticorruzione e trasparenza alle altre sezioni del PIAO, realizzando un monitoraggio integrato inteso non solo come coordinamento tra il RPCT e i Responsabili delle altre sezioni ma come programmazione il più possibile coordinata.

Questi principi valgono naturalmente anche nel caso in cui vi sia un unico soggetto responsabile di tutte le sezioni del PIAO, ipotesi che può essere frequente, ad esempio, nei comuni molto piccoli. Le indicazioni che vengono date di seguito valgono per tutte le amministrazioni ed enti che abbiano meno di 50 dipendenti, a prescindere dallo strumento programmatico utilizzato.

Le indicazioni sul monitoraggio sono applicabili al PTPCT, alla sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, alle misure integrative dei MOG 231 o al documento che tiene luogo del PTPCT. Esse valgono, quindi, per tutti gli strumenti di programmazione che ogni amministrazione o ente è chiamato ad adottare.

⁴⁰ Ad esempio, la conferma del PTPCT e della sezione apposita del PIAO in assenza di fatti corruttivi, modifiche organizzative rilevanti, disfunzioni amministrative significative, modifica degli obiettivi strategici, è possibile solo se sull'attuazione del Piano è svolto un monitoraggio più frequente di quello ordinariamente previsto.

Da un punto di vista organizzativo, per la programmazione del monitoraggio valgono le indicazioni già date nel § 5 *supra* a cui si aggiungono le seguenti:

- ✓ il legislatore del PIAO ha previsto, in funzione semplificatoria, che gli enti locali con meno di 15.000 abitanti provvedano al monitoraggio dell'attuazione del Piano integrato e al monitoraggio delle *performance* organizzative anche attraverso l'individuazione di un ufficio associato tra quelli esistenti in ambito provinciale o metropolitano, secondo le indicazioni delle Assemblee dei sindaci o delle Conferenze metropolitane;
- ✓ a ciò si può aggiungere la facoltà di prevedere strutture che consentono un confronto e una condivisione di informazioni fra RPCT degli enti locali che insistono nello stesso territorio (ad esempio, la costituzione di una Consulta o reti di RPCT). L'obiettivo è quello di attivare meccanismi di confronto e supporto reciproco fra RPCT, anche condividendo *best practice* e misure organizzative di prevenzione della corruzione.

Quanto all'ambito oggettivo del monitoraggio sulle misure, in via preliminare, si evidenzia che:

- ✓ tutte le amministrazioni/enti che impiegano risorse pubbliche connesse agli interventi del PNRR e ai fondi strutturali svolgono un monitoraggio periodico - la cui cadenza temporale va indicata nello strumento di programmazione adottato- sui processi che coinvolgono la gestione di tali fondi (sia ove siano attuatori delle politiche del PNRR, ad es. i Comuni, che in generale tutti quegli enti minori che gestiscono e spendono tali fondi) così come anche indicato nel documento MEF sulla strategia generale antifrode per l'attuazione del PNRR⁴¹;
- ✓ per quanto riguarda la corretta attuazione delle misure di trasparenza, sempre in una logica di semplificazione, per tutte le amministrazioni con meno di 50 dipendenti, il monitoraggio va limitato ad un campione di obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e da indicare già nella fase di programmazione. Tale campione va modificato, anno per anno, in modo che nel triennio si sia dato conto del monitoraggio su tutti quelli previsti dal d.lgs. n. 33/2013;
- ✓ con riferimento alle misure generali diverse dalla trasparenza, come ad esempio la formazione, il *whistleblowing*, il *pantouflage*, la gestione del conflitto di interessi, occorre tener conto dei rilievi emersi nella relazione annuale del RPCT, concentrando l'attenzione del monitoraggio in particolare su quelle misure rispetto alle quali sono emerse criticità.

Fermi questi elementi comuni per tutte le amministrazioni/enti con meno di 50 dipendenti, l'Autorità ritiene che il monitoraggio possa essere calibrato in ragione di criteri che tengano conto di ulteriori soglie dimensionali delle amministrazioni.

Pertanto, nelle tabelle 7,8,9, le indicazioni sono suddivise per amministrazioni/enti che abbiano:

- ✓ da 1 fino a 15 dipendenti
- ✓ da 16 fino a 30 dipendenti
- ✓ da 31 fino a 49 dipendenti

I criteri utilizzati per orientare le amministrazioni nel monitoraggio sono due, cumulativi:

- ✓ cadenza temporale (periodicità/frequenza del monitoraggio);
- ✓ sistema di campionamento (come sono individuati i processi/le attività oggetto di verifiche).

⁴¹ "Strategia generale antifrode per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" di ottobre 2022.

Tabella 7 - Monitoraggio per amministrazioni con dipendenti da 1 a 15

Monitoraggio per amministrazioni/enti con dipendenti da 1 a 15	
Cadenza temporale	è raccomandato che il monitoraggio venga svolto almeno 1 volta l'anno
Campione	rispetto ai processi selezionati in base ad un principio di priorità legato ai rischi individuati in sede di programmazione delle misure, ogni anno viene esaminato almeno un campione la cui percentuale si raccomanda non sia inferiore al 30%, salvo deroga motivata.

Tabella 8 - Monitoraggio per amministrazioni con dipendenti da 16 a 30

Monitoraggio per amministrazioni/enti con dipendenti da 16 a 30	
Cadenza temporale	il monitoraggio viene svolto 2 volte l'anno
Campione	rispetto ai processi selezionati in base ad un principio di priorità legato ai rischi individuati in sede di programmazione delle misure, ogni anno viene esaminato almeno un campione la cui percentuale si raccomanda non sia inferiore al 30 %, salvo deroga motivata.

Tabella 9 - Monitoraggio per amministrazioni con dipendenti da 31 a 49

Monitoraggio per amministrazioni/enti con dipendenti da 31 a 49	
Cadenza temporale	il monitoraggio viene svolto 2 volte l'anno
Campione	rispetto ai processi selezionati in base ad un principio di priorità legato ai rischi individuati in sede di programmazione delle misure, ogni anno viene esaminato almeno un campione la cui percentuale si raccomanda non sia inferiore al 50 %, salvo deroga motivata.

Riferimenti normativi: art. 6, co. 1, 6 e 8, d.l. n. 80/2021.

Il pantouflage

Premessa

1. Ambito di applicazione:
 - 1.1 A chi si applica il divieto di *pantouflage*
 - 1.2 Esercizio dei poteri autoritativi e negoziali
 - 1.3 Quali sono i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione
 - 1.4 Cosa si intende per attività lavorativa o professionale in destinazione
2. I poteri di vigilanza in materia di *pantouflage*
 - 2.1 I poteri di ANAC
 - 2.2 Le verifiche sul *pantouflage* nelle amministrazioni
3. Strumenti operativi:
 - 3.1 Misure da inserire nei Codici di comportamento e nei PTPCT
 - 3.2 Modello operativo per la verifica sul divieto di *pantouflage*

Premessa

La parola di origine francese “*pantouflage*” viene utilizzata nel linguaggio corrente per indicare il passaggio di dipendenti pubblici al settore privato. Tale fenomeno, seppure fisiologico, potrebbe, in alcuni casi non adeguatamente disciplinati dal legislatore, rivelarsi rischioso per l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, prima a livello internazionale, e successivamente a livello nazionale, è stata dedicata particolare attenzione alla materia.

Il più significativo intervento internazionale in tema di *pantouflage* è contenuto nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)⁴², con la quale è stata raccomandata l'adozione di un'apposita disciplina in materia con la previsione di specifiche restrizioni e limiti⁴³.

Il legislatore nazionale⁴⁴ ha poi introdotto il comma 16-ter dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001⁴⁵ che si applica ai casi di passaggio dal settore pubblico al privato a seguito della cessazione del servizio. La norma dispone nello specifico 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. In caso di violazione del divieto sono previste specifiche conseguenze sanzionatorie che hanno effetti sul contratto di lavoro e sull'attività dei soggetti privati. I contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono, infatti, 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 i compensi eventualmente percepiti e accertati, riferiti a detti contratti o incarichi.

⁴² La Convenzione UNCAC è stata adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta alla firma dal 9 all'11 dicembre 2003 a Merida.

⁴³ Cfr. art. 12, par. 2, lett. e) dell'UNCAC.

⁴⁴ Il legislatore ha disciplinato i casi di temporaneo passaggio dal pubblico al privato all'art. 23-bis, co. 1 del d. lgs. n. 165/2001, come modificato dalla legge 19 giugno 2019, n. 56 prevedendo “in deroga all'art. 60 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ivi compresi gli appartenenti alle carriere diplomatica e prefettizia, e, limitatamente agli incarichi pubblici, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato sono collocati, salvo motivato diniego dell'amministrazione di appartenenza in ordine alle proprie preminenti esigenze organizzative, in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale, i quali provvedono al relativo trattamento previdenziale”. Il co.4 della medesima disposizione, prevede che “Nel caso di svolgimento di attività presso soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche, il periodo di collocamento in aspettativa di cui al comma 1 non può superare i cinque anni, è rinnovabile per una sola volta e non è computabile ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza.” Per quanto riguarda la possibilità per il dipendente pubblico di svolgere attività nel settore privato, la materia era già stata disciplinata dall'art. 60 del Testo unico sugli impiegati civili dello stato di cui al d.P.R. n. 3/1957, rubricato “Incompatibilità” in base al quale “L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del ministro competente”.

⁴⁵ Cfr. art. 1, co. 42, lett. l), l. n. 190/2012.

Giova considerare che tale norma, come ribadito anche dal Consiglio di Stato⁴⁶, disciplina una fattispecie qualificabile in termini di “incompatibilità successiva” alla cessazione dal servizio del dipendente pubblico. Si tratta di un’ipotesi che si configura quale integrazione dei casi di inconfiribilità e incompatibilità contemplate dal d.lgs. n. 39 del 2013 come si evince dalle disposizioni stesse in materia di *pantouflage* contenute all’art. 21 del citato decreto.

La *ratio* del divieto di *pantouflage* è volta a garantire l’imparzialità delle decisioni pubbliche e in particolare a scoraggiare comportamenti impropri e non imparziali, fonti di possibili fenomeni corruttivi, da parte del dipendente che, nell’esercizio di poteri autoritativi e negoziali, “*potrebbe preconstituirsì situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro*”⁴⁷.

In tal senso, il divieto è volto anche a “*ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un’amministrazione l’opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio*”.

L’istituto mira, pertanto, “*ad evitare che determinate posizioni lavorative, subordinate o autonome, possano essere anche solo astrattamente fonti di possibili fenomeni corruttivi [...], limitando per un tempo ragionevole, secondo la scelta insindacabile del legislatore, l’autonomia negoziale del lavoratore dopo la cessazione del rapporto di lavoro*”⁴⁸.

La scarna formulazione della norma ha dato luogo a diversi dubbi interpretativi riguardanti, in particolare:

- ✓ la delimitazione dell’ambito soggettivo di applicazione
- ✓ la perimetrazione del concetto di “*esercizio di poteri autoritativi e negoziali*” da parte del dipendente
- ✓ la corretta individuazione dei soggetti privati destinatari di tali poteri
- ✓ la corretta portata delle conseguenze che derivano dalla violazione del divieto.

Talune criticità sono state riscontrate anche 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. Sul tema è intervenuto il giudice amministrativo, come illustrato nel prosieguo (cfr. § 3.1).

Si precisa che, in esito alla ricognizione delle indicazioni già fornite da ANAC nel PNA 2019, Parte III, § 1.8 e alla luce dell’esperienza maturata dall’Autorità nell’ambito della propria attività consultiva, nel presente PNA l’Autorità ha inteso suggerire alle amministrazioni/enti e ai RPCT alcune misure di prevenzione e strumenti di accertamento di violazioni del divieto di *pantouflage*. Tutti gli aspetti sostanziali - ad eccezione di quelli strettamente connessi alla definizione di suddette misure e strumenti che quindi sono stati affrontati nel PNA - e procedurali della disciplina, che sono numerosi, saranno oggetto di successive Linee Guida e/o atti che l’Autorità intenderà adottare.

⁴⁶ Cfr. Cons Stato, Sez. V, sentenza n. 7411 del 29 ottobre 2019.

⁴⁷ Cfr. [PNA 2019](#), Parte III, § 1.8.

⁴⁸ Cfr. Cons Stato, Sez. V, sentenza n. 7411 del 29 ottobre 2019, cit.

1. Ambito di applicazione

1.1 A chi si applica il divieto di *pantouflage*

Nell'individuare l'ambito soggettivo di applicazione, la norma fa espressamente riferimento ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001 cessati dal servizio. Ad essi è precluso, nei tre anni successivi alla conclusione del rapporto di lavoro, avere rapporti professionali con i soggetti privati nei cui confronti siano stati esercitati poteri autoritativi o negoziali nell'ultimo triennio.

La norma utilizza i termini "servizio" e "cessazione del pubblico impiego", quasi a riferirsi esclusivamente ai dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, in coerenza con la finalità dell'istituto in argomento quale presidio anticorruzione, nella nozione di dipendenti della pubblica amministrazione sono da ricomprendersi anche i titolari di uno degli incarichi di cui all'art. 21 del d.lgs. 39/2013. Sono, infatti, assimilati ai dipendenti della PA anche i soggetti titolari di uno degli incarichi previsti dal d.lgs. n. 39/2013 espressamente indicati all'art. 1, ovvero gli incarichi amministrativi di vertice, gli incarichi dirigenziali interni e esterni, gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico.

Con riferimento ai soggetti che le amministrazioni reclutano al fine di dare attuazione ai progetti del PNRR il legislatore ha escluso espressamente dal divieto di *pantouflage* gli incarichi non dirigenziali attribuiti con contratti di lavoro a tempo determinato o di collaborazione per i quali non trovano applicazione i divieti previsti dall'art. 53, co.16-ter, del d.lgs. n. 165/2001. L'esclusione non riguarda invece gli incarichi dirigenziali⁴⁹.

Si sottolinea inoltre che il divieto di *pantouflage* si riferisce non solo ai dipendenti degli enti pubblici non economici (già ricompresi fra le pubbliche amministrazioni) ma anche ai titolari di uno degli incarichi di cui al d.lgs. 39/2013 negli enti pubblici economici, atteso che il d.lgs. n. 39/2013 non fa distinzione fra le due tipologie di enti (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 126/2018 cit.).

Per quanto concerne le Autorità amministrative indipendenti (AAI), ferme restando le rispettive discipline speciali in materia di *pantouflage*, l'Autorità, nell'esercizio dei poteri di vigilanza sui Piani, può verificare che tra le misure di prevenzione della corruzione siano previste anche quelle relative al rispetto del divieto derivante dalle predette norme speciali. Si raccomanda, quindi, alle AAI di valutare quali strumenti, presidi e modalità da adottare per prevenire la violazione del divieto e di integrare i propri Codici di comportamento, anche tenendo presenti le indicazioni fornite da ANAC sul *pantouflage*.

Nella tabella 10 sono indicati i soggetti a cui si applica il divieto di *pantouflage*.

⁴⁹ Cfr. art. 1, d.l. 9 giugno 2021 n. 80 recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia" conv. con mm.ii. dalla legge 6 agosto 2021 n. 113; Cfr. art. 31 del decreto legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con legge 29 dicembre 2021, n. 233, con cui sono state apportate modifiche all'art. 1 del d.l. n. 80/2021, prevedendo fra l'altro, al co. 7-ter, che "[...] Per gli incarichi conferiti ai sensi del comma 5 non si applicano i divieti di cui all'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

Tabella 10 - Soggetti a cui si applica il divieto di *pantouflage*.

A chi si applica il <i>pantouflage</i>
<p>Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ✓ Ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo determinato ✓ Ai titolari degli incarichi di cui all'art. 21 del d.lgs. 39/2013
<p>A coloro che negli enti pubblici economici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ rivestano uno degli incarichi di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 39/2013, secondo quanto previsto all'art. 21 del medesimo decreto

1.2 Esercizio dei poteri autoritativi e negoziali

Presupposto perché vi sia *pantouflage* è l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali da parte del dipendente pubblico, inteso nei sensi sopra delineati.

L'Autorità ha avuto già modo di chiarire che il potere autoritativo della pubblica amministrazione implica l'adozione di provvedimenti amministrativi atti ad incidere unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari⁵⁰.

Si ritiene, pertanto, che con tale espressione il legislatore abbia voluto considerare tutte le situazioni in cui il dipendente ha avuto il potere di incidere in maniera determinante su un procedimento e quindi sul provvedimento finale.

Tra questi, naturalmente, può ricomprendersi anche l'adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere⁵¹. Al fine di valutare l'applicazione del *pantouflage* agli atti di esercizio di poteri autoritativi o negoziali, occorrerà valutare nel caso concreto l'influenza esercitata sul provvedimento finale. Si rimette ad apposite Linee Guida - in fase di elaborazione - la determinazione dei criteri per l'individuazione, ai fini del divieto di *pantouflage*, degli atti e comportamenti adottati nell'ambito di procedimenti implicanti l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali.

Rientrano nei "poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni", sia provvedimenti afferenti specificamente alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la PA, sia provvedimenti adottati unilateralmente dalla pubblica amministrazione, quale manifestazione del potere autoritativo, che incidono, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari.

1.3 Quali sono i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione

Anche con riferimento ai **soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione**, si rinvia ad apposite Linee Guida - in fase di elaborazione - la determinazione dei criteri per l'individuazione, ai fini del divieto di *pantouflage*, dei soggetti nei cui confronti siano stati adottati degli atti e comportamenti implicanti l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali.

⁵⁰ In altre parole la pubblica amministrazione agente può introdurre nella sfera giuridica altrui un regolamento di interessi, senza che sia necessario il consenso o la collaborazione del soggetto titolare della stessa (cfr. [Parere sulla Normativa del 04/02/2015 - rif. AG/2/2015/AC](#)).

⁵¹ Cfr. parere ANAC AG 2/2017 approvato con [delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017](#).

Sono esclusi gli enti *in house* della pubblica amministrazione di provenienza dell'ex dipendente pubblico. In tal caso, l'attribuzione dell'incarico di destinazione nell'ambito di una società controllata avviene, infatti, nell'interesse della stessa amministrazione controllante e ciò determina l'assenza del dualismo di interessi pubblici/privati e del conseguente rischio di strumentalizzazione dei pubblici poteri rispetto a finalità privatistiche, che costituisce uno degli elementi essenziali della fattispecie del *pantouflage*⁵².

Per questo si esclude la violazione del divieto di *pantouflage* anche nel caso in cui il soggetto giuridico destinatario dell'attività autoritativa o negoziale di un dipendente pubblico sia un ente pubblico⁵³.

Il divieto di *pantouflage* si applica anche alle **società con sede all'estero**, purché le stesse siano state destinatarie di poteri autoritativi e negoziali efficaci secondo le regole di diritto vigenti nel nostro ordinamento.

L'ANAC ha, infine, evidenziato l'insussistenza di *pantouflage* anche quando l'ente privato di destinazione sia stato costituito successivamente alla cessazione del rapporto di pubblico impiego del dipendente.

In tal caso, tuttavia, è opportuno distinguere tra:

- ✓ ente privato di nuova costituzione che non presenta profili di continuità con enti già esistenti;
- ✓ ente, invece, solo formalmente nuovo.

Nel primo caso, si ritiene non applicabile la norma sul *pantouflage* in quanto non sussistono elementi di connessione tra l'esercizio di poteri autoritativi e negoziali da parte dell'ex dipendente pubblico - elemento fondamentale per l'integrarsi della fattispecie in esame - e la società di nuova formazione.

Nel secondo caso, invece, **l'istituzione di una nuova società (società *ad hoc*) potrebbe essere volta ad eludere il divieto di *pantouflage***. La società, infatti, potrebbe avere, ad esempio, una diversa denominazione ma la medesima composizione o struttura operativa. Si raccomanda, pertanto, alle amministrazioni di effettuare una verifica in concreto, anche con l'ausilio di banche dati, dell'eventuale correlazione tra detta società e altri enti già esistenti prima della cessazione del rapporto di lavoro del dipendente pubblico sottoposto a verifica e nei confronti dei quali lo stesso abbia esercitato poteri autoritativi e negoziali.

Tabella 11 - Soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione esclusi dall'ambito di applicazione del *pantouflage*

Soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione <u>esclusi</u> dall'ambito di applicazione del <i>pantouflage</i>
Società <i>in house</i> della pubblica amministrazione di provenienza dell'ex dipendente pubblico
Enti privati costituiti successivamente alla cessazione del rapporto di pubblico impiego del dipendente che non presentino profili di continuità con enti già esistenti

1.4 Cosa si intende per attività lavorativa o professionale in destinazione

L'applicazione della disciplina sul *pantouflage* comporta che il dipendente che ha cessato il proprio rapporto lavorativo "pubblicistico" svolga "attività lavorativa o professionale" presso un soggetto privato destinatario dell'attività della pubblica amministrazione.

⁵² Cfr. [delibera ANAC n. 766 del 5 settembre 2018](#) e [delibera numero 1090 del 16 dicembre 2020](#).

⁵³ Cfr. [delibera n. 917 del 2 ottobre 2019](#).

Anche con riferimento a tale espressione, l'Autorità ha valutato sia da preferire un'interpretazione ampia.

L'attività lavorativa o professionale in questione **va estesa a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale con i soggetti privati** e quindi a:

- ✓ rapporti di lavoro a tempo determinato o indeterminato
- ✓ incarichi o consulenze a favore dei soggetti privati.

Sono esclusi dal *pantouflage* gli incarichi di natura occasionale, privi, cioè, del carattere della stabilità: l'occasionalità dell'incarico, infatti, fa venire meno anche il carattere di "attività professionale" richiesto dalla norma, che si caratterizza per l'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata⁵⁴.

Riferimenti normativi: artt. 1, co. 2, 19, co. 6, 53, co. 16-ter, d. lgs. n. 165/2001; artt. 1 e 21, d.lgs. n. 39/2013; art. 110, d.lgs. n. 267/2000; PNA 2019, Parte III, §1.8 sarà aggiornato dalle LLGG in corso di elaborazione.

2. I poteri di vigilanza in materia di *pantouflage*

2.1 I poteri di ANAC

Per quanto riguarda le competenze, l'Autorità svolge un'attività consultiva ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. e), della l. n. 190/2012, come evidenziato nel [Regolamento del 7 dicembre 2018](#) cui si rinvia⁵⁵.

Con riferimento al *pantouflage*, nel citato 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. n. 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 pubblici⁵⁶.

Quanto all'attività di vigilanza in materia di *pantouflage*, l'Autorità verifica l'inserimento nei PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO delle pubbliche amministrazioni di misure adeguate volte a prevenire tale fenomeno.

Giova sottolineare che la formulazione della norma sul *pantouflage* 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*.

La questione relativa ai poteri dell'Autorità in materia di *pantouflage* è stata esaminata approfonditamente in esito al contenzioso scaturito dall'impugnativa della delibera [ANAC n. 207/2018](#)⁵⁷, con cui è stata accertata la violazione del divieto di cui all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, da parte del soggetto cessato dal rapporto di lavoro e della società che successivamente gli aveva affidato un incarico.

Il Consiglio di Stato⁵⁸ 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. n. 165/2001, in base al combinato disposto degli artt. 16 e 21 del d.lgs. n. 39/2013, e la conseguente competenza sotto il profilo sanzionatorio. ANAC, ad avviso del Consiglio di Stato, è il soggetto che ha il compito di assicurare, in sede di accertamento

⁵⁴ Cfr. [delibera numero 537 del 5 giugno 2019](#).

⁵⁵ Cfr. "Regolamento 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".

⁵⁶ Cfr. [PNA 2019](#), Parte III § 1.8 "Divieti post-employment (*pantouflage*)" che sarà aggiornato dalle LLGG in corso di elaborazione.

⁵⁷ [Delibera ANAC n. 207 del 2018](#) relativa all'accertamento della violazione delle disposizioni di cui all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, con riferimento alla posizione dell'ex Presidente dell'Autorità Portuale di omissis.

⁵⁸ Sezione V, nella pronuncia del 29 ottobre 2019, n. 7411.

della nullità dei contratti sottoscritti dalle parti e di adozione delle conseguenti misure, il rispetto delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza⁵⁹.

Anche la Corte di Cassazione investita del ricorso avverso la sopra citata sentenza, con la recente decisione del 25 novembre 2021⁶⁰ ha confermato **la sussistenza in capo ad ANAC dei poteri di vigilanza e sanzionatori in materia di *pantouflage***.

In primo luogo, la Corte ha precisato che la circostanza che l'art. 53, co. 16-ter, d.lgs. n. 165/2001 non individui espressamente l'autorità competente a garantire l'esecuzione delle conseguenze sanzionatorie non può escludere che tale competenza sia ricavata dal giudice in via interpretativa, alla luce della *ratio* del divieto di *pantouflage*.

In più, a fronte dell'accertamento della violazione del divieto previsto dalla norma, l'intervento ripristinatorio degli interessi pubblici violati sembra avere natura vincolata, *“non potendo l'intero impianto normativo del d.lgs. n. 39/2013 tollerare che rimangano inapplicata norme poste a presidio di interessi pubblici, quali la trasparenza amministrativa e la prevenzione dei fenomeni corruttivi, né che rimangano validi incarichi nulli o che i soggetti che hanno attribuito tali incarichi vadano esenti da sanzioni”*.

La *ratio* del d.lgs. n. 39/2013 è attribuire all'ANAC un potere di vigilanza sulle modalità di conferimento degli incarichi pubblici, che si estende, sia pure per un limitato lasso di tempo, anche alla fase successiva alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, allo scopo di evitare che il dipendente pubblico si avvantaggi della posizione precedentemente ricoperta.

Ne consegue che l'Autorità, anche in materia di *pantouflage*, non può che avere i medesimi poteri esercitabili nel caso di violazione delle disposizioni del d.lgs. n. 39/2013.

Si ribadisce, comunque, che le questioni relative ai poteri di accertamento e sanzionatori di ANAC saranno oggetto di specifiche Linee guida.

2.2 Le verifiche sul *pantouflage* nelle amministrazioni

La norma di cui all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, come detto, si applica a tutte le pubbliche amministrazioni contemplate nel citato decreto legislativo e si configura quale misura di prevenzione della corruzione volta a garantire l'imparzialità dell'attività del dipendente pubblico e, in particolare, come misura per prevenire le ipotesi di “incompatibilità successiva”.

Tutte le amministrazioni pubbliche sono pertanto tenute a prevedere nei propri PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO adeguati strumenti e modalità per assicurare il rispetto di tale istituto anche attraverso un'attività di verifica.

Fermi restando, infatti, i riconosciuti poteri di ANAC di accertamento e sanzionatori in materia, le amministrazioni svolgono una verifica istruttoria sul rispetto della norma sul *pantouflage* da parte dei propri ex dipendenti. In particolare, all'interno dell'amministrazione, si ritiene che tali verifiche possano essere svolte dal RPCT, con il necessario supporto degli uffici competenti all'interno dell'amministrazione, come meglio specificato al successivo § 3.2, alla luce dei compiti allo stesso attribuiti dall'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013. Si rammenta, altresì, che il RPCT è chiamato a verificare la corretta attuazione delle misure, tenendo conto che la l. n. 190/2012 assegna a quest'ultimo un obiettivo generale consistente

⁵⁹ 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) e alla decisione della Corte di Cassazione del 25 novembre 2021.

⁶⁰ Cfr. Corte di Cassazione Civile Sez. U, ordinanza n. 36593 del 25 novembre 2021.

nella predisposizione e nella verifica della tenuta complessiva del sistema di prevenzione della corruzione di un'amministrazione o ente. Gli esiti delle verifiche del RPCT possono tradursi in una segnalazione qualificata ad ANAC.

Riferimenti normativi: art. 1, co. 2, lett. e), l. n. 190/2012; artt. 1, co. 2, 53, co. 16-ter, d.lgs. n. 165/2001; artt. 15, 16 e 21, d.lgs. n. 39/2013; [delibera ANAC n. 207/2018](#); [Regolamento ANAC del 7 dicembre 2018](#).

3. Strumenti operativi

3.1 Misure da inserire nei Codici di comportamento e nei PTPCT

Per garantire il rispetto della disposizione sul *pantouflage* si raccomanda alle amministrazioni/enti di adottare misure adeguate volte a prevenire tale fenomeno.

Con riferimento alle **misure da inserire nei Codici di comportamento** si potrebbe valutare l'opportunità di:

- ✓ proporre l'inserimento all'interno del Codice di comportamento di un **dovere per il dipendente di sottoscrivere, entro un determinato termine ritenuto idoneo dall'amministrazione (ad esempio tre anni prima della cessazione dal servizio), previa comunicazione via PEC da parte dell'amministrazione, una dichiarazione con cui il dipendente prende atto della disciplina del *pantouflage* e si assume l'impegno di rispettare il divieto di *pantouflage***. Ciò anche allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

Laddove l'amministrazione integri il Codice di comportamento con il dovere di sottoscrivere una dichiarazione con cui il dipendente si assume tale impegno, la violazione di tale obbligo configurerebbe una violazione del Codice di comportamento da parte del dipendente, con conseguente valutazione sotto il profilo disciplinare.

Laddove, invece, l'amministrazione non integri il Codice di comportamento nei termini suddetti, resta fermo l'obbligo di rendere la dichiarazione al momento della cessazione dal servizio.

Per quanto riguarda, invece, **le possibili misure da inserire nei PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO**, si fornisce di seguito un elenco non esaustivo:

- ✓ inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale, sia di livello dirigenziale che non dirigenziale, che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*;
- ✓ previsione di una dichiarazione da sottoscrivere entro un determinato termine ritenuto idoneo dall'amministrazione (ad esempio nei tre anni precedenti alla 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;
- ✓ previsione della misura di comunicazione obbligatoria, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto, dell'eventuale instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro.
- ✓ in caso di **soggetti esterni con i quali l'amministrazione stabilisce un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o uno degli incarichi di cui all'art. 21 del d.lgs. 39/2013** previsione di una dichiarazione da rendere *una tantum* o all'inizio dell'incarico, con cui l'interessato si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*;
- ✓ 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 ad ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, **per quanto di conoscenza**, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016;

- ✓ inserimento nei bandi di gara, nonché negli atti di autorizzazione e concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere a enti privati, come pure nelle Convenzioni comunque stipulati dall'Amministrazione di un richiamo esplicito alle sanzioni cui incorrono i soggetti per i quali emerge il mancato rispetto dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001;
- ✓ inserimento di apposite clausole nel patto di integrità sottoscritto dai partecipanti alle gare, ai sensi dell'art. 1, co. 17, della l. n. 190/2012;
- ✓ promozione da parte del RPCT di specifiche attività di approfondimento, formazione e sensibilizzazione sul tema;
- ✓ previsione di specifica consulenza e/o supporto, da parte del RPCT o altro soggetto incaricato dall'amministrazione, agli ex dipendenti che prima di assumere un nuovo incarico richiedano assistenza per valutare l'eventuale violazione del divieto;
- ✓ previsione di specifici percorsi formativi in materia di *pantouflage* per i dipendenti in servizio o per i soggetti esterni nel corso dell'espletamento dell'incarico;
- ✓ attivazione di verifiche da parte del RPCT secondo il modello operativo (cfr. *infra* § 3.2.).

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 privati⁶¹. Le disposizioni riguardanti i dipendenti dell'amministrazione finanziaria e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli prevedono, fra l'altro, una specifica autorizzazione per lo svolgimento di determinate attività successivamente alla cessazione dal servizio⁶². Le Agenzie fiscali rivolgono una particolare attenzione al divieto in oggetto, prevedendo nei PTPCT specifiche misure di prevenzione del fenomeno, anche avvalendosi delle banche dati di cui le stesse dispongono.

3.2 Modello operativo per la verifica sul divieto di *pantouflage*

L'Autorità, a seguito della propria attività di vigilanza, ha riscontrato che la previsione di misure preventive in tema di *pantouflage* viene sovente percepita dalle amministrazioni/enti come mero adempimento formale cui spesso non consegue un monitoraggio effettivo sull'attuazione delle stesse.

Si ritiene, pertanto, di suggerire un modello operativo per l'attuazione e la verifica delle misure previste nei Piani da parte delle amministrazioni o enti.

Tale modello dovrà essere improntato ai criteri di gradualità e sostenibilità delle misure.

Con riferimento, invece, ai soggetti, come già anticipato al § 2.2., il RPCT è chiamato a verificare la corretta attuazione delle misure, anche attraverso attività volte ad acquisire informazioni utili in merito al rispetto del divieto di *pantouflage*⁶³.

Il RPCT può avvalersi della collaborazione degli uffici competenti dell'amministrazione/ente - ad esempio l'ufficio del personale o l'ufficio gare e contratti - per lo svolgimento dei propri compiti.

Il RPCT potrebbe anche svolgere una funzione consultiva di supporto, quale ausilio all'interno dell'amministrazione/ente per chiarire, anche a seguito di richiesta da parte del dipendente pubblico che sta per cessare dal servizio, quali siano le eventuali ipotesi di violazione del divieto con riguardo all'attività esercitata presso l'amministrazione/ente di appartenenza. A tal fine, il RPCT può raccogliere elementi, valutazioni e informazioni utili attraverso l'interlocuzione con

⁶¹ Cfr. [PNA 2019](#) § 1.8, Parte III e parte speciale [dell'Aggiornamento 2018 al PNA](#), Approfondimento I "Agenzia fiscali" § 2.2.

⁶² Cfr. d.P.R. n. 600/1973, art. 63, co. 4; d.P.R. n. 43/1973, art. 49, cit.

⁶³ Cfr. Art. 15 del d.lgs. n. 39 del 2013.

gli uffici - in particolare con l'ufficio del personale - o le strutture interne, anche di controllo o con compiti ispettivi, dell'amministrazione.

Resta ferma la facoltà di rivolgersi ad ANAC per un parere in merito a determinate fattispecie, qualora permangano dubbi sulla corretta applicazione della norma.

Il RPCT, in ogni caso, è il punto di riferimento per ANAC, che nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di vigilanza, potrà richiedere al RPCT chiarimenti e informazioni funzionali a valutare i casi di segnalazione di eventuale violazione del divieto di *pantouflage*.

Di seguito si illustra, a titolo esemplificativo, uno schema di modello operativo che potrà costituire la base per la previsione di un sistema di verifica da parte delle amministrazioni. Resta fermo, comunque, che le indicazioni che seguono sono da intendersi come esemplificazioni e che ogni amministrazione potrà prevedere all'interno del proprio Piano un modello più adeguato a seconda della propria organizzazione e delle proprie peculiarità.

1. *Acquisizione delle dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di pantouflage*

Gli uffici competenti per materia, quali l'Ufficio risorse umane o gli uffici che si occupano di contratti pubblici:

- ✓ inseriscono all'interno dei contratti di assunzione del personale specifiche clausole anti-*pantouflage*;
- ✓ acquisiscono, da parte di soggetti che rivestono qualifiche potenzialmente idonee all'intestazione o all'esercizio di poteri autoritativi e negoziali la dichiarazione di impegno a rispettare il divieto di *pantouflage*;

Vale precisare che con riferimento ai soggetti che negli enti pubblici economici e negli enti in controllo pubblico ricoprono una delle cariche di cui all'art. 1 del d.lgs. 39/2013, il soggetto tenuto ad acquisire le dichiarazioni relative al rispetto del divieto di *pantouflage*, da rendere al momento della nomina, è l'amministrazione conferente l'incarico, mentre il soggetto deputato alle verifiche sulle dichiarazioni è l'ente presso cui l'incarico è svolto.

Oltre alle dichiarazioni da parte del dipendente, l'amministrazione/ente acquisisce anche la dichiarazione dell'operatore economico - in base all'obbligo previsto all'interno dei bandi o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici - 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.

2. *Verifiche in caso di omessa dichiarazione*

L'amministrazione/ente effettua verifiche in via prioritaria nei confronti dell'ex dipendente che non abbia reso la dichiarazione d'impegno.

Nelle amministrazioni/enti di grandi dimensioni con elevati flussi di personale che, annualmente, per diversi motivi, cessa dal servizio, può essere utile, per evitare un aggravio nei confronti degli uffici, individuare un campione di ex dipendenti da sottoporre a verifica. Le amministrazioni definiscono in sede di Piano la percentuale minima del campione seguendo un criterio di rotazione. In tale campione vanno comunque considerati in via prioritaria i soggetti che abbiano rivestito ruoli apicali. Detta percentuale, comunque, potrà essere rimodulata di anno in anno in base al principio di gradualità e in considerazione delle peculiarità di ciascuna amministrazione tenendo conto, ad esempio, della dotazione organica, dei flussi pensionistici o del grado di perfezionamento degli strumenti di controllo a disposizione.

Nell'ambito delle proprie verifiche, l'amministrazione/ente può raccogliere informazioni utili ai fini della segnalazione ad ANAC circa l'eventuale violazione del divieto di *pantouflage*, anche attraverso l'interrogazione di banche dati, liberamente consultabili o cui l'ente abbia accesso per effetto di apposite convenzioni nonché per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali (ad es. Telemaco, INI-PEC).

Nel caso in cui dalla consultazione delle banche dati emergano dubbi circa il rispetto del divieto di *pantouflage*, il RPCT, previa interlocuzione con l'ex dipendente, trasmette ad ANAC una segnalazione qualificata⁶⁴ contenente le predette informazioni.

3. Verifiche nel caso in cui il dipendente abbia reso la dichiarazione di impegno

Qualora il dipendente abbia reso la dichiarazione di impegno al rispetto del divieto, l'amministrazione/ente può svolgere un controllo ordinario su un campione, specie nelle amministrazioni di grandi dimensioni con elevati flussi di personale che annualmente per diversi motivi cessa dal servizio. Le amministrazioni definiscono in sede di Piano la percentuale minima del campione seguendo un criterio di rotazione. In tale campione vanno comunque considerati in via prioritaria i soggetti che abbiano rivestito ruoli apicali. Detta percentuale, comunque, potrà essere rimodulata di anno in anno in base al principio di gradualità e in considerazione delle peculiarità di ciascuna amministrazione/ente tenendo conto, ad esempio, della dotazione organica, dei flussi pensionistici o del grado di perfezionamento degli strumenti di controllo a disposizione. L'amministrazione/ente, comunque, è tenuta a motivare adeguatamente la scelta del campione di dipendenti cessati dal servizio da sottoporre a verifica.

Tali verifiche possono essere svolte preliminarmente mediante la consultazione delle banche dati nella disponibilità delle amministrazioni (cfr. punto 2).

Nel caso in cui dalla consultazione delle banche dati emergano dubbi circa il rispetto del divieto di *pantouflage*, il RPCT, previa interlocuzione con l'ex dipendente, trasmette ad ANAC una segnalazione qualificata contenente le predette informazioni.

Laddove l'ex dipendente comunichi all'amministrazione, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto, l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro, l'amministrazione effettua verifiche circa tale comunicazione al fine di valutare se siano stati integrati gli estremi di una violazione della norma sul *pantouflage*. Tali verifiche potranno avvenire anche tramite la eventuale consultazione delle BD già citate (cfr. punti 2 e 3) e mediante interlocuzione con l'ex dipendente che abbia trasmesso la comunicazione.

Nel caso in cui dalle verifiche svolte emergano dubbi circa il rispetto del divieto di *pantouflage*, il RPCT, trasmette ad ANAC una segnalazione qualificata contenente le predette informazioni, informandone comunque l'interessato.

4. Verifiche in caso di segnalazione/notizia circostanziata di violazione del divieto

Nel caso in cui pervengano segnalazioni circa la violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex dipendente, al fine di scoraggiare segnalazioni fondate su meri sospetti o voci o contenenti informazioni del tutto generiche, il RPCT prende in esame solo quelle ben circostanziate.

⁶⁴ Per segnalazione qualificata è da intendersi una dichiarazione che abbia i seguenti requisiti:

- a) fondatezza;
- b) completezza;
- c) oggetto rientrante nella competenza dell'Autorità;
- d) non fondata su questioni di carattere prevalentemente personale del segnalante.

Qualora la segnalazione riguardi un ex dipendente che abbia reso la dichiarazione il RPCT- ferma restando la possibilità di consultare le banche dati disponibili presso l'amministrazione - previa interlocuzione con l'ex dipendente, può trasmettere una segnalazione qualificata ad ANAC.

Nell'ipotesi in cui, invece, non sia stata resa detta dichiarazione, il RPCT, innanzitutto sente l'ex dipendente e, se necessario, procede secondo quanto indicato al punto 2.

Riferimenti normativi: art. 1, co. 17, l. n. 190/2012; art. 63, co. 4, del d.P.R. n. 600/1973; art. 49, del d.P.R. n. 43/1973; art. 1, d. lgs. 39/2013; art. 71, d.lgs. n. 50/2016; bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014.

PARTE SPECIALE
IL PNRR E I CONTRATTI PUBBLICI

Disciplina derogatoria in materia di contratti pubblici e prevenzione della corruzione

1. Deroghe e modifiche alle procedure di affidamento dei contratti pubblici
2. Profili critici che emergono dalle deroghe introdotte dalle recenti disposizioni legislative
3. Il Responsabile Unico del Procedimento (RUP)

1. Deroghe e modifiche alle procedure di affidamento dei contratti pubblici

La disciplina dei contratti pubblici è stata investita, negli anni recenti, da una serie di interventi legislativi che hanno contribuito, da un lato, ad arricchire il novero di disposizioni ricadenti all'interno di tale ambito e, dall'altro lato, a produrre una sorta di "stratificazione normativa", per via dell'introduzione di specifiche legislazioni di carattere speciale e derogatorio che, in sostanza, hanno reso più che mai composito e variegato l'attuale quadro legislativo di riferimento.

In una prospettiva che tiene conto delle imminenti modifiche al Codice dei contratti pubblici, le misure proposte nel PNA potranno aver un valore generalizzato qualora il legislatore cristallizzi in via definitiva la disciplina emanata in via emergenziale e derogatoria.

Base di partenza e punto di osservazione per l'analisi del settore della contrattualistica pubblica può essere rappresentata dai contenuti di interesse del d.l. n. 77/2021, per poi proseguire con la prospettazione delle più rilevanti modifiche intervenute in materia ad opera della successiva legislazione.

Le norme ricadenti all'interno del Titolo IV ("Contratti pubblici") del citato d.l. n. 77/2021 risultano caratterizzate, infatti, da un estremo grado di eterogeneità quanto a struttura e finalità. All'interno del decreto in parola è possibile rintracciare, innanzitutto, disposizioni che prorogano, seppur in modo parziale, il regime derogatorio temporaneo già previsto in precedenti provvedimenti - ossia nel d.l. n. 32/2019 e nel d.l. n. 76/2020 - principalmente in tema di procedure di aggiudicazione di contratti pubblici sotto e sopra soglia, verifiche antimafia e protocolli di legalità, sospensione dell'esecuzione dell'opera pubblica, disciplina del Collegio consultivo tecnico, commissioni giudicatrici e consegna dei lavori ed esecuzione del contratto in via di urgenza.

In secondo luogo, si registrano ulteriori disposizioni del d.l. n. 77/2021 che hanno disposto una modifica "stabile" ad alcuni importanti istituti del d.lgs. n. 50/2016, ciò peraltro potendosi registrare anche ad opera di altri recenti interventi legislativi, quali la l. n. 238/2021.

Nello specifico, per quanto riguarda il citato d.l. n. 77, il riferimento è alle modifiche previste in tema di subappalto (quest'ultimo interessato anche da alcune modifiche, per così dire, "ad efficacia differita"), trasparenza, digitalizzazione e Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici (BDNCP).

Riguardo, invece, alla l. n. 238/2021 (Legge europea 2019-2020), rilevano gli istituti connessi al ruolo e alle funzioni del responsabile unico del procedimento (RUP), alle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, ai motivi di esclusione dalla partecipazione alla gara di un operatore economico, nonché agli adempimenti a carico del direttore dei lavori, dell'esecutore e del responsabile unico del procedimento, in materia di adozione dello stato di avanzamento dei lavori e del relativo certificato di pagamento.

A ciò si aggiunga, inoltre, che alcune norme dello stesso Codice dei contratti pubblici sono state interessate da ulteriori recenti modificazioni, di carattere temporaneo, ad opera del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 e del decreto-legge 1 marzo 2022, n. 17.

Oggetto dei citati interventi è la disciplina sulla revisione dei prezzi di cui all'art. 106 del Codice dei contratti pubblici, rispetto alla quale il convertito decreto n. 4/2022 ha disposto che, fino al 31 dicembre 2023, per le procedure ricadenti nell'arco temporale indicato, è previsto, da un lato, l'obbligatorio inserimento, nei documenti di gara iniziali, di clausole di revisione dei prezzi e, dall'altro lato, per i contratti di lavori, in deroga al citato art. 106, la possibilità che le variazioni di prezzi dei singoli materiali da costruzione siano valutate dalla stazione appaltante soltanto se superiori al 5 per cento rispetto al prezzo rilevato nell'anno di presentazione dell'offerta. A tale disciplina si aggiungono, poi, previsioni contenenti specifiche misure di compensazione alla luce dell'aumento dei prezzi delle materie prime, incluse anche nel citato decreto n. 17.

Infine, il d.l. n. 77/2021 è intervenuto anche rispetto al complesso delle procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici finanziati a valere sulle risorse del PNRR e del PNC, stabilendo procedure semplificate allo scopo di contemperare le esigenze di celerità nell'esecuzione delle opere - presupposto per l'erogazione dei relativi finanziamenti - con il regolare espletamento delle fasi che caratterizzano le procedure di gara.

Si prevedono, in particolare, una serie di disposizioni dirette a perseguire finalità di promozione di pari opportunità, sia generazionali che di genere, e di promozione dell'inclusione lavorativa delle persone disabili, tutela della concorrenza, nonché volte a stabilire una serie di specifiche misure semplificatorie sia in fase di affidamento che di esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC.

In considerazione di quanto evidenziato è possibile constatare come, ad oggi, il settore della contrattualistica pubblica sia governato da una mole rilevante di norme che, sebbene concentrate in gran parte all'interno del Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 50/2016 in un'ottica di coerenza e unitarietà, risultano, tuttavia, essere state in parte modificate, in parte differenziate nel proprio ambito applicativo sia temporale che oggettivo dal complesso degli interventi legislativi citati, a conferma del carattere multiforme e diversificato che connota la materia in questione.

Il nuovo quadro normativo ha altresì comportato la necessità per l'Autorità di integrare i contenuti del bando tipo n. 1-2021 relativo alla procedura aperta telematica per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Per i dettagli degli interventi normativi presentati e per un'illustrazione dei contenuti delle modifiche apportate e degli istituti coinvolti da tali modifiche si rendono disponibili i seguenti allegati:

Allegato 5 al PNA: *“Indice ragionato delle deroghe e delle modifiche alla disciplina dei contratti pubblici”*;

Allegato 6 al PNA: *“Appendice normativa sul regime derogatorio dei contratti pubblici”*;

Allegato 7 al PNA: *“Contenuti del bando tipo n. 1/2021”*;

Allegato 8 al PNA: *“Check-list per gli appalti”*.

A ciò si deve fare riferimento nelle more della riforma in materia di contratti pubblici a seguito dell'approvazione della legge delega in discussione in Parlamento.

Riferimenti normativi: d.lgs. n. 50/2016; d.l. n. 32/2019; d.l. n. 76/2020; d.l. n. 77/2021; l. n. 238/2021; d.l. n. 4/2022; d.l. n. 17/2022; [delibera ANAC n. 154/2022](#)-Aggiornamento Bando tipo n. 1 - 2021.

2. Profili critici che emergono dalle deroghe introdotte dalle recenti disposizioni legislative

Il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 ha introdotto previsioni di semplificazione per gli affidamenti dei contratti pubblici sotto e sopra soglia. La finalità degli interventi, esplicitata dal legislatore, è quella di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici e fronteggiare le ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale da COVID-19. L'accelerazione, in alcuni casi, è impressa mediante deroghe al Codice dei contratti e ad altre disposizioni.

Occorre rilevare, tuttavia, che, nonostante le deroghe introdotte, il legislatore ha comunque fatto salve le misure di trasparenza per tutti gli atti delle procedure di affidamento semplificate.

Per gli appalti sopra soglia, è previsto che gli atti adottati siano pubblicati e aggiornati sui rispettivi siti istituzionali, nella sezione «Amministrazione trasparente» e siano quindi soggetti alla disciplina sia del d.lgs. n. 33/2013 sia dell'art. 29 del d.lgs. n. 50/2016 (art. 2, co. 6, d.lgs. n. 76/2020).

Per gli appalti sotto soglia, si ritiene applicabile comunque la disciplina sulla trasparenza del d.lgs. n. 33/2013 in quanto il legislatore all'art. 1, co. 2, lett. b), d.lgs. n. 76/2020 ha introdotto specifiche esclusioni solo in caso di affidamento di contratti di importo inferiore a 40.000 euro. D'altra parte il principio di trasparenza permea l'intero sistema degli appalti, ivi inclusi quelli per il sotto soglia. La trasparenza riveste, infatti, un ruolo di centrale importanza alla luce dell'innalzamento delle soglie che consentono il ricorso all'affidamento diretto e alle procedure negoziate.

Il decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 in parte ha inciso sul regime "ordinario" dei contratti pubblici, in parte è intervenuto sulla normativa derogatoria già introdotta dal d.l. n. 76/2020 e su altre disposizioni derogatorie in materia, come il d.l. n. 32/2019.

Tale insieme di norme ha creato una legislazione "speciale", complessa e non sempre chiara, con il conseguente rischio di amplificare i rischi corruttivi e di cattiva amministrazione tipici dei contratti pubblici.

Le criticità possono emergere nelle diverse fasi del ciclo dell'appalto.

Nella fase di affidamento

- ✓ possono essere messi in atto comportamenti finalizzati ad ottenere affidamenti diretti di contratti pubblici, inclusi gli incarichi di progettazione, in elusione delle norme che legittimano il ricorso a tali tipologie di affidamenti;
- ✓ è possibile il rischio di frazionamento, oppure di alterazione del calcolo del valore stimato dell'appalto, in modo tale da non superare la soglia degli importi degli affidamenti prevista dalla norma;
- ✓ può non essere data attuazione alla rotazione dei soggetti chiamati a partecipare alle procedure negoziate;
- ✓ per quanto riguarda il c.d. "appalto integrato"⁶⁵, si potrebbe verificare la circostanza di proposte progettuali elaborate più per il conseguimento dei guadagni dell'impresa che per il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, che potrebbero determinare varianti suppletive, sia in sede di redazione del progetto esecutivo che nella successiva fase realizzativa, con conseguenti maggiori costi e tempi di realizzazione.

⁶⁵ Art. 59, co. 1 del d.lgs. n. 50/2016 - affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, la sospensione del cui divieto, originariamente prevista dall'art. 1, co. 1, lett. d) del d.l. n. 32/2019, è stata prorogata da ultimo fino al 30 giugno 2023 dall'art. 52, co. 1, lettera a) del d.l. n. 77/2021.

- ✓ si potrebbe pervenire a comportamenti corruttivi ricorrendo alle modifiche e alle varianti di contratti per conseguire maggiori guadagni, a danno anche della qualità della prestazione resa, in assenza dei controlli previsti dal Codice e dei vincoli imposti dalla disciplina di settore;
- ✓ la disapplicazione del Codice, limitatamente alla fase di esecuzione, potrebbe creare incertezza in merito all'applicazione della risoluzione del contratto e dei controlli sulla corretta esecuzione dello stesso (con riguardo agli affidamenti di cui all'art. 2, co. 4, d.l. n. 76/2020);
- ✓ si potrebbe avere un aumento del rischio di possibili accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo ad altri partecipanti alla stessa gara.

Da qui l'importanza di presidiare con misure di prevenzione della corruzione tutti gli affidamenti in deroga alla luce delle disposizioni normative richiamate.

Nella tabella 12 sono state identificate, per i principali istituti incisi dalle norme, possibili criticità e misure per mitigarle che le amministrazioni potranno considerare nell'elaborazione dei propri PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO⁶⁶. Tali misure hanno carattere esemplificativo e potranno quindi essere adattate alle realtà organizzative delle amministrazioni, potendo queste ultime anche prevederne di ulteriori. Per molte delle misure proposte si è ritenuto di non fornire una specifica indicazione su chi dovesse metterle in atto, lasciando al RPCT il compito di individuare nel PTPCT/sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO il soggetto/la struttura competente all'attuazione della misura, tenendo conto delle peculiarità e dell'assetto organizzativo dell'amministrazione di appartenenza.

Considerato il rilievo che le misure di trasparenza assumono nelle procedure di affidamento semplificate, ove necessario, sono stati riportati anche gli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 29 del d.lgs. n. 50/2016.

A supporto delle amministrazioni, l'Autorità ha elaborato cinque *check-list* di cui esse potranno avvalersi per la preparazione e il successivo controllo degli atti di specifiche tipologie di affidamento (cfr. All. 8 al PNA).

Le *check-list* sono state predisposte per le procedure che, considerati i margini più ampi di discrezionalità concessi dalla normativa, possono comportare maggiori rischi corruttivi o di *maladministration*: a) affidamento diretto; b) procedura negoziata per i servizi e le forniture; c) procedura negoziata per i lavori; d) procedure in deroga; e) procedure attinenti alla modifica dei contratti e alle varianti in corso d'opera. Resta fermo che le stesse possono essere integrate e adattate dalle amministrazioni per tenere conto di ulteriori elementi meritevoli di attenzione.

Riferimenti normativi: d.lgs. n. 33/2013; d.lgs. n. 50/2016, art. 29; d.l. n. 32/2019; d.l. n. 76/2020, art. 2, co. 4 e co. 6; d.l. n. 77/2021.

⁶⁶ Per le misure di rotazione degli affidamenti, per quanto riguarda il rispetto del principio di rotazione, si fa presente che la revisione del Codice dei contratti, tuttora in corso, pur mantenendo fermo il rispetto di tale principio, prospetta la possibilità di derogarvi per affidamenti diretti di importo modesto prevedendo a riguardo la soglia di 5.000 euro. Tale disposizione, se approvata, rimette comunque la facoltà alle SA di derogare al principio di rotazione. Vale evidenziare che, come anche previsto nella legge 190/2012, il principio della rotazione, anche per il settore dei contratti, resta comunque una importante misura di prevenzione della corruzione.

Tabella 12 - Esempificazione di eventi rischiosi e relative misure di prevenzione

Decreto legge n. 76/2020 convertito in legge n. 120/2020		
Norma	Possibili eventi rischiosi	Possibili Misure
<p>Art. 1, d.l. n. 76/ 2020 come modificato dal d.l. n. 77/2021. Appalti sotto soglia⁶⁷</p> <p>Quando la determina a contrarre o altro atto equivalente sia adottato entro il 30 giugno 2023</p> <p>In deroga agli artt. 36, co. 2, e 157 co. 2, del d.lgs. n. 50/2016, si applicano le procedure di affidamento di cui ai commi. 2, 3 e 4 del medesimo art. 1.</p> <p>In particolare: per gli appalti di servizi e forniture di importo fino a 139 mila € e lavori fino a 150 mila € affidamento diretto, anche tramite determina a contrarre ex art. 32, co. 2, del Codice, anche senza consultazione di 2 o più OO.EE.</p> <p>NB: Per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 5.000 euro e al di sotto della soglia di rilievo comunitario resta fermo l'obbligo di ricorrere al mercato elettronico della PA o ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi dell'art. 328 d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure (art. 1, co. 450, l. n. 296/2006 e 1, co. 130 legge n. 145/2018).</p>	<p>Possibile incremento del rischio di frazionamento artificioso, oppure che il calcolo del valore stimato dell'appalto sia alterato, in modo tale da non superare la soglia prevista per l'affidamento diretto.</p> <p>Possibili affidamenti ricorrenti al medesimo operatore economico della stessa tipologia di <i>Common procurement vocabulary</i> (CPV), quando, in particolare, la somma di tali affidamenti superi la soglia di 139 mila euro.</p>	<p>Previsione di specifici indicatori di anomalia, anche sotto forma di <i>alert</i> automatici nell'ambito di sistemi informatici in uso alle amministrazioni.</p> <p>Al fine dell'individuazione degli indicatori di anomalia si suggeriscono le seguenti azioni volte a predisporre le basi dati in uso alle amministrazioni:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) tracciamento di tutti gli affidamenti il cui importo è appena inferiore alla soglia minima a partire dalla quale non si potrebbe più ricorrere agli affidamenti in deroga. Ciò al fine di individuare i contratti sui quali esercitare maggiori controlli anche rispetto alla fase di esecuzione e ai possibili conflitti di interessi; 2) tracciamento degli operatori economici per verificare quelli che in un determinato arco temporale risultano come gli affidatari più ricorrenti; 3) tracciamento, in base al <i>Common procurement vocabulary</i> (CPV), degli affidamenti posti in essere sia avvalendosi di procedure informatiche a disposizione delle singole amministrazioni che del Portale dei dati aperti di ANAC, con specificazione di quelli fuori MePA per appalti di servizi e forniture. Ciò al fine di verificare se gli operatori economici aggiudicatari siano sempre i medesimi e se gli affidamenti della stessa natura siano stati artificialmente frazionati. <p>Nel PTPCT/sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO le SA individuano le strutture (ad es. quella di auditing) che potranno effettuare verifiche a campione (ad esempio un campione rappresentativo del 10% di quegli affidamenti in deroga dal valore appena inferiore alla soglia minima. Ciò al fine di individuare i contratti sui</p>

⁶⁷ In sede di consultazione è stata segnalata all'Autorità quale prassi virtuosa l'adozione di specifiche misure per gli appalti sotto soglia. Si tratta di: a) pubblicazione, con riferimento ad un determinato arco temporale, dell'elenco dei RUP e dei contratti in cui riveste tale ruolo. Ciò al fine di verificare i responsabili che risultano essere nominati RUP con maggiore frequenza; b) verifica che l'importo determinato nell'atto di affidamento e nel contratto non sia stato superato in fase di liquidazione delle somme; c) monitoraggio semestrale degli affidamenti, compresi quelli degli ultimi dodici mesi riferiti a OE affidatari di più di un contratto. Per gli affidamenti di cui all'art. 48 del decreto legge n. 77/2021 sono state segnalate invece: a) pubblicazione del registro dei contratti affidati in urgenza; b) verifica della presenza di "costi occulti" ovvero costi non evidenziati nel progetto di fattibilità o nella successiva progettazione e tuttavia sostenuti oppure, anche se evidenziati, non accuratamente valorizzati. Le misure sopra indicate sono valutate dalle SA tenuto conto della sostenibilità amministrativa delle stesse.

		<p>quali esercitare maggiori controlli anche rispetto alla fase di esecuzione e ai possibili conflitti di interessi).</p> <p>Il RPCT verifica in sede di monitoraggio la corretta attuazione delle misure programmate.</p>
	<p>Condizionamento dell'intera procedura di affidamento ed esecuzione dell'appalto attraverso la nomina di un RUP non in possesso di adeguati requisiti di professionalità ai sensi dell'art. 31 del Codice e delle LLGG ANAC n. 3/2016 e successivi aggiornamenti.</p>	<p>Link alla pubblicazione del CV del RUP, se dirigenti o titolari di posizione organizzativa, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013 per far conoscere chiaramente i requisiti di professionalità.</p> <p>Dichiarazione da parte del soggetto che ricopre l'incarico di RUP, o del personale di supporto, delle eventuali situazioni di conflitto di interessi ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016 (cfr. Parte speciale, <i>Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici</i>, § 3.1, del presente PNA).</p> <p>Individuazione del soggetto competente alla verifica e valutazione delle dichiarazioni rese (cfr. Parte speciale, <i>Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici</i> del presente PNA).</p>
	<p>Mancata rotazione degli incarichi di RUP per favorire specifici soggetti.</p>	<p>Previsione di procedure interne che individuino criteri oggettivi di rotazione nella nomina del RUP.</p>
<p>Per gli appalti di servizi e forniture di valore pari a 139 mila € e fino alla soglia comunitaria e lavori di valore pari o superiore a 150.000 € e inferiore a 1 milione di euro procedura negoziata ex art. 63 del Codice, previa consultazione di almeno 5 OO.EE., ove esistenti.</p> <p>Nella scelta degli OO.EE. da invitare alla procedura negoziata si applica un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate.</p> <p>per gli appalti di lavori pari o superiore a 1 milione di € e fino alla soglia europea procedura negoziata ex art. 63 del Codice, previa consultazione di almeno 10 OO.EE., ove esistenti.</p>	<p>Possibile incremento del rischio di frazionamento, oppure che il calcolo del valore stimato dell'appalto sia alterato, in modo tale da non superare le soglie previste dalla norma.</p>	<p>Previsione di specifici indicatori di anomalia, anche sotto forma di <i>alert</i> automatici nell'ambito di sistemi informatici in uso alle amministrazioni.</p> <p>Al fine dell'individuazione degli indicatori di anomalia si suggeriscono le seguenti azioni volte a predisporre le basi dati in uso alle amministrazioni:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) tracciamento di tutti gli affidamenti il cui importo è appena inferiore alla soglia minima a partire dalla quale non si potrebbe più ricorrere alle procedure negoziate. Ciò al fine di individuare i contratti sui quali esercitare maggiori controlli anche rispetto alla fase di esecuzione e ai possibili conflitti di interessi; 2) tracciamento degli operatori economici per verificare quelli che in un determinato arco temporale risultano essere stati con maggiore frequenza invitati e aggiudicatari; 3) tracciamento, in base al <i>Common procurement vocabulary</i> (CPV), degli affidamenti con procedure negoziate, sia avvalendosi di procedure informatiche a disposizione delle singole amministrazioni che del

		<p>Portale dei dati aperti di ANAC. Ciò al fine di verificare da parte delle strutture e/o soggetti competenti se gli operatori economici aggiudicatari siano sempre i medesimi e se gli affidamenti della stessa natura sono stati artificialmente frazionati;</p> <p>4) tracciamento delle procedure in cui si rileva l'invito ad un numero di operatori economici inferiore a quello previsto dalla norma per le soglie di riferimento.</p> <p>Nel PTPCT/sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO le SA individuano le strutture (ad es. quella di auditing) che potranno effettuare verifiche a campione (ad es. di un campione rappresentativo del 10% di quegli affidamenti con procedure negoziate aventi valore appena inferiore alle soglie minime. Ciò al fine di individuare i contratti sui quali esercitare maggiori controlli anche rispetto alla fase di esecuzione e ai possibili conflitti di interessi).</p> <p>Il RPCT verifica in sede di monitoraggio la corretta attuazione delle misure programmate.</p>
	<p>Mancata rotazione degli operatori economici chiamati a partecipare e formulazione di inviti alla procedura ad un numero di soggetti inferiori a quello previsto dalla norma al fine di favorire determinati operatori economici a discapito di altri.</p>	<p>Verifica da parte della struttura di <i>auditing</i> o di altro soggetto appositamente individuato all'interno della SA circa la corretta attuazione del principio di rotazione degli inviti al fine di garantire la parità di trattamento in termini di effettiva possibilità di partecipazione alle gare anche delle micro, piccole e medie imprese inserite negli elenchi.</p> <p>Aggiornamento tempestivo da parte dell'ufficio gare degli elenchi su richiesta degli operatori economici che intendono partecipare alla gara.</p> <p>Pubblicazione dei nominativi degli operatori economici consultati dalla stazione appaltante in esito alla procedura.</p>
<p>Art. 1, co. 3, d.l. n. 76/2020</p> <p>Esclusione automatica offerte anomale nelle procedure aggiudicate al prezzo più basso anche qualora il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a cinque.</p>	<p>Creazione di accordi tra imprese che intervengono nella competizione al solo fine di presentare offerte artificialmente basse, in modo da occupare tutti i posizionamenti anomali e consentire, all'impresa che si intende favorire, l'aggiudicazione dell'appalto a un prezzo leggermente al di sopra della soglia di anomalia così falsata.</p>	<p>Pubblicazione degli estremi delle gare in cui è stata applicata l'esclusione automatica delle offerte anomale, ovvero evidenziazione delle stesse all'interno della pubblicazione dei dati di cui all'art. 1, co. 32, l. n. 190/2012.</p>

<p>Art. 2, co. 3, d.l. n. 76/2020 (modificato dal d.l. n. 77/2020) APPALTI SOPRA SOGLIA</p> <p>Quando la determina a contrarre o altro atto equivalente sia adottato entro il 30 giugno 2023, utilizzo delle procedure negoziate senza bando ex art. 63 del Codice previa pubblicazione dell'avviso di indizione della gara o di altro atto equivalente, nel rispetto di un criterio di rotazione, nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia da COVID-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possono essere rispettati.</p>	<p>Possibile abuso del ricorso alla procedura negoziata di cui agli artt. 63 e 125 del d.lgs. n. 50/2016 in assenza del ricorrere delle condizioni di estrema urgenza previste dalla norma.</p>	<p>Adozione di direttive generali interne con cui la SA fissi criteri da seguire nell'affidamento dei contratti sopra soglia mediante procedure negoziate senza bando (casi di ammissibilità, modalità di selezione degli operatori economici da invitare alle procedure negoziate ecc.).</p> <p>Chiara e puntuale esplicitazione nella determina a contrarre o atto equivalente delle motivazioni che hanno indotto la S.A. a ricorrere alle procedure negoziate.</p>
	<p>Possibile incremento del rischio di frazionamento, oppure che il calcolo del valore stimato dell'appalto sia alterato, in modo tale da non superare le soglie previste dalla norma.</p>	<p>Previsione di specifici indicatori di anomalia, anche sotto forma di <i>alert</i> automatici nell'ambito di sistemi informatici in uso alle amministrazioni.</p> <p>Al fine dell'individuazione degli indicatori di anomalia si suggeriscono le seguenti azioni volte a predisporre le basi dati in uso alle amministrazioni:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) tracciamento di tutti gli affidamenti il cui importo è appena inferiore alla soglia minima a partire dalla quale non si potrebbe più ricorrere alle procedure negoziate; 2) tracciamento degli operatori economici per verificare quelli che in un determinato arco temporale risultano essere stati con maggiore frequenza invitati e aggiudicatari; 3) tracciamento, in base al <i>Common procurement vocabulary</i> (CPV), degli affidamenti con procedure negoziate, sia avvalendosi di procedure informatiche a disposizione delle singole amministrazioni che del Portale dei dati aperti di ANAC. Ciò al fine di verificare da parte delle strutture e/o soggetti competenti se gli operatori economici aggiudicatari siano sempre i medesimi e se gli affidamenti della stessa natura sono stati artificialmente frazionati; 4) tracciamento delle procedure in cui si rileva l'invito ad un numero di operatori economici inferiore a quello previsto dalla norma per le soglie di riferimento. <p>Nel PTPCT/sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO le SA individuano le strutture (ad es. quella di auditing) che potranno effettuare verifiche a campione (ad es. di un campione rappresentativo del 10% di quegli affidamenti con procedure negoziate aventi valore appena inferiore alle soglie minime. Ciò al fine di individuare i contratti sui quali esercitare maggiori</p>

		<p>controlli anche rispetto alla fase di esecuzione e ai possibili conflitti di interessi).</p> <p>Il RPCT verifica in sede di monitoraggio la corretta attuazione delle misure programmate.</p>
<p>Art. 2, co. 4, d.l. n. 76/2020</p> <p>[Procedure la cui determina a contrarre sia stata adottata entro il 31 dicembre 2021. Per queste la deroga continua a valere per le successive fasi di affidamento ed esecuzione del contratto.]</p> <p>Nei casi di cui al co. 3 e nei settori dell'edilizia scolastica, universitaria, sanitaria, giudiziaria e penitenziaria, delle infrastrutture per attività di ricerca scientifica e per la sicurezza pubblica, dei trasporti e delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, lacuali e idriche, ivi compresi gli interventi inseriti nei contratti di programma ANAS-MIT 2016-2020 e RFI-MIT 2017 - 2021 e relativi aggiornamenti, nonché per gli interventi funzionali alla realizzazione del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC). per i contratti relativi</p>	<p>Mancata rotazione degli operatori economici chiamati a partecipare e formulazione di inviti alla procedura ad un numero di soggetti inferiori a quello previsto dalla norma al fine di favorire determinati operatori economici a discapito di altri.</p>	<p>Verifica da parte della struttura di <i>auditing</i> o di altro soggetto appositamente individuato all'interno della S.A. circa la corretta attuazione del principio di rotazione degli inviti al fine di garantire la parità di trattamento in termini di effettiva possibilità di partecipazione alle gare anche delle micro, piccole e medie imprese inserite negli elenchi.</p> <p>Aggiornamento tempestivo da parte dell'ufficio gare degli elenchi su richiesta degli operatori economici che intendono partecipare alla gara.</p> <p>Pubblicazione dei nominativi degli operatori economici consultati dalla stazione appaltante in esito alla procedura.</p>
	<p>Nella fase dell'esecuzione, possibile ricorso a variazioni contrattuali in assenza dei vincoli imposti dalle Direttive Quadro, con il rischio di comportamenti corruttivi per far conseguire all'impresa maggiori guadagni (art. 72 della direttiva 2014/24/UE e art. 64 della direttiva 2014/25/UE).</p>	<p>Chiara e puntuale esplicitazione nel provvedimento di approvazione di una variante, delle ragioni che hanno dato luogo alla necessità di modificare il contratto iniziale.</p> <p>Comunicazione al RPCT da parte di RUP e/o ufficio gare della presenza di varianti in corso d'opera per eventuali verifiche a campione, soprattutto con riferimento alle ipotesi di:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) incremento contrattuale superiore al 20% dell'importo iniziale; 2) proroghe con incremento dei termini superiori al 30% di quelli inizialmente previsti; 3) variazioni di natura sostanziale a causa di modifiche dell'equilibrio economico del contratto a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale, ovvero a causa di modifiche che estendono notevolmente l'ambito di applicazione del contratto. <p>Pubblicazione, contestualmente alla loro adozione, dei provvedimenti di approvazione delle varianti.</p>

<p>o collegati ad essi, per quanto non espressamente disciplinato dal presente articolo, le stazioni appaltanti, per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, e per l'esecuzione dei relativi contratti, operano in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, dei principi di cui agli artt. 30, 34 e 42 del d.lgs. n. 50/2016 e delle disposizioni in materia di subappalto.</p>	<p>Esecuzione dell'appalto “<i>non a regola d'arte</i>” a causa dell'assenza di adeguati controlli sulla corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali in violazione dei principi di economicità, efficacia, qualità della prestazione e correttezza nell'esecuzione dell'appalto. Ciò al fine di favorire l'appaltatore.</p> <p>Esecuzione delle prestazioni contrattuali attraverso il ricorso ad un subappalto non autorizzato e configurazione del reato previsto dall'art. 21 della L. n. 646/1982.</p>	<p>Nomina di un ufficio di Direzione Lavori composto di personale competente ed in numero adeguato che possa facilmente presidiare il cantiere effettuando giornalmente controlli sul personale ed i macchinari in uso all'appaltatore e ai subappaltatori e fornitori in generale.</p> <p>Può farsi riferimento, quali <i>best practice</i>, alle indicazioni di cui al D.M. 7 marzo 2018, n. 49, Regolamento recante “<i>Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione</i>”.</p> <p>Controlli <i>in loco</i>, periodici e a sorpresa, al fine di accertare che le prestazioni siano eseguite dall'aggiudicatario o da un subappaltatore autorizzato. In tal caso è data la facoltà all'amministrazione appaltante di chiedere la risoluzione del contratto come prevede l'art. 21 della l. n. 646/1982.</p>
<p>Art. 4, commi. 2 e 3, d.l. n. 76/2020</p> <p>Estensione della norma che consente, in caso di impugnativa, l'applicazione delle disposizioni processuali relative alle infrastrutture strategiche (art. 125 d.lgs. n. 104/2010), le quali - fatte salve le ipotesi di cui agli artt. 121 e 123, d.lgs. n. 104/2010 - escludono la caducazione del contratto, favorendo il risarcimento per equivalente.</p>	<p>Possibili accordi collusivi per favorire il riconoscimento di altissimi risarcimenti al soggetto non aggiudicatario.</p>	<p>A seguito di contenzioso, ricognizione da parte dell'ufficio gare - nell'arco di due anni - sia degli operatori economici (OO.EE.) che hanno avuto la “conservazione del contratto” sia di quelli per i quali è stato concesso il risarcimento ai sensi dell'art. 125 d.lgs. n. 104/2010. Ciò al fine di verificare la ricorrenza dei medesimi OE, indice di un possibile accordo collusivo fra gli stessi.</p> <p>Pubblicazione degli indennizzi concessi ai sensi dell'art. 125 cpa.</p>
<p>Art. 6, d.l. n. 76/2020</p> <p>Disciplina del Collegio consultivo tecnico.</p> <p>Fino al 30 giugno 2023 per i lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie comunitarie è obbligatoria, presso ogni stazione appaltante, la costituzione di un collegio consultivo tecnico, prima dell'avvio dell'esecuzione, per la rapida risoluzione delle controversie in corso di esecuzione.</p>	<p>Nomina di soggetti che non garantiscono la necessaria indipendenza rispetto alle parti interessate (SA o impresa) anche al fine di ottenere vantaggi dalla posizione ricoperta.</p>	<p>Pubblicazione dei dati relativi ai componenti del Collegio consultivo tecnico ai sensi dell'art. 29 d.lgs. n. 50/2016 (cfr. LLGG MIMS sul Collegio consultivo tecnico approvate con Decreto 17 gennaio 2022 n. 12, pubblicate sulla GURI n. 55 del 7 marzo 2022).</p> <p>Controlli sulle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016 in materia di conflitti di interessi da parte dei componenti del CCT (cfr. anche LLGG MIMS sul Collegio consultivo tecnico approvate con Decreto 17 gennaio 2022 n. 12 e Parte speciale, <i>Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici</i>, § 3.1, del presente PNA)</p>

Norme del d.l. n. 77 del 2021 conv. in l. n. 108/2021 relative ai contratti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR

Norma	Possibili eventi rischiosi	Possibili Misure
<p>Art. 48 co. 3, d.l. n. 77/2021</p> <p>Le stazioni appaltanti possono altresì ricorrere alla procedura di cui all'art. 63 del d.lgs. n. 50/2016, per i settori ordinari, e di cui all'art. 125, per i settori speciali, nella misura strettamente necessaria, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante, l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie può compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR nonché al PNC e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea.</p>	<p>Possibile abuso del ricorso alla procedura negoziata di cui agli artt. 63 e 125 del d.lgs. n. 50/2016 in assenza delle condizioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante.</p>	<p>Chiara e puntuale esplicitazione nella determina a contrarre o atto equivalente delle motivazioni che hanno indotto la S.A. a ricorrere alla procedura negoziata senza bando per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante, per cui i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possono essere rispettati. Il richiamo alle condizioni di urgenza non deve essere generico ma supportato da un'analitica trattazione che manifesti l'impossibilità del ricorso alle procedure ordinarie per il rispetto dei tempi di attuazione degli interventi.</p>
	<p>Utilizzo improprio della procedura negoziata da parte della stazione appaltante ascrivibile all'incapacità di effettuare una corretta programmazione e progettazione degli interventi.</p>	<p>Previsione di specifici indicatori di anomalia, anche sotto forma di <i>alert</i> automatici nell'ambito di sistemi informatici in uso alle amministrazioni.</p>
	<p>Utilizzo improprio della procedura negoziata da parte della stazione appaltante per favorire un determinato operatore economico.</p>	<p>Al fine dell'individuazione degli indicatori di anomalia si suggerisce di tracciare le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando affidate da una medesima amministrazione in un determinato arco temporale. Ciò al fine di verificare da parte delle strutture e/o soggetti competenti se gli operatori economici aggiudicatari sono sempre i medesimi.</p> <p>Nel PTPCT/sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO le SA individuano le strutture (ad es. quella di auditing) che potranno effettuare controlli su un campione di affidamenti ritenuto significativo (almeno pari al 10%) dell'effettivo ricorrere delle condizioni di urgenza previste dalla norma.</p> <p>Il RPCT verifica in sede di monitoraggio la corretta attuazione delle misure programmate.</p>
<p>Artificioso allungamento dei tempi di progettazione della gara e della fase realizzativa dell'intervento al fine di creare la condizione per</p>	<p>Monitoraggio sistematico del rispetto dei tempi di progettazione della gara e della fase realizzativa dell'intervento al fine di individuare eventuali anomalie che possono</p>	

	affidamenti caratterizzati da urgenza.	<p>incidere sui tempi di attuazione dei programmi.</p> <p>Verifica a campione dei casi di anomalia da parte della struttura di auditing individuata dalla S.A. che ne relaziona al RPCT e all'ufficio gare.</p>
<p>Art. 48, co. 4, d.l. n. 77/2021</p> <p>Per gli affidamenti PNRR, PNC e UE è stata estesa la norma che consente, in caso di impugnativa, l'applicazione delle disposizioni processuali relative alle infrastrutture strategiche (art. 125 d.lgs. n. 104/2010), le quali - fatte salve le ipotesi di cui agli artt. 121 e 123 del citato decreto - limitano la caducazione del contratto, favorendo il risarcimento per equivalente.</p>	Possibili accordi collusivi per favorire il riconoscimento di risarcimenti, cospicui, al soggetto non aggiudicatario.	<p>A seguito di contenzioso, ricognizione da parte dell'ufficio gare - nell'arco di due anni - sia degli OE che hanno avuto la "conservazione del contratto" sia di quelli per i quali è stato concesso il risarcimento ai sensi dell'art. 125 d.lgs. n. 104/2010. Ciò al fine di verificare la ricorrenza dei medesimi OE, indice di un possibile accordo collusivo fra gli stessi.</p> <p>Pubblicazione degli indennizzi concessi ai sensi dell'art. 125 d.lgs. n. 104/2010.</p>
<p>Art. 48, co. 5, d.l. 77/2021</p> <p>Appalto integrato</p> <p>E' prevista la possibilità per le stazioni appaltanti di procedere all'affidamento di progettazione ed esecuzione dei lavori sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica (PFTE) di cui all'art. 23, co. 5, del d.lgs. n. 50/2016.</p>	Rischio connesso all'elaborazione da parte della S.A. di un progetto di fattibilità carente o per il quale non si proceda ad una accurata verifica, confidando nei successivi livelli di progettazione posti a cura dell'impresa aggiudicataria per correggere eventuali errori e/o sopperire a carenze.	<p>Per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento si raccomanda di attenersi alle "<i>Linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC</i>" emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici il 29 luglio 2021.</p> <p>Fermo restando l'applicazione degli articoli dal 14 al 23 del d.P.R. n. 207/2010 ancora vigenti, i soggetti preposti alla verifica del progetto, svolgono tale attività nel rispetto dell'art. 26, co. 4 e di quanto specificato nelle predette linee guida del Consiglio Superiore.</p> <p>Comunicazione del RUP all'ufficio gare e alla struttura di auditing preposta dell'approvazione del progetto redatto dall'impresa che presenta un incremento di costo e di tempi rispetto a quanto previsto nel progetto posto a base di gara per eventuali verifiche a campione sulle relative modifiche e motivazioni.</p>

	<p>Proposta progettuale elaborata dall'operatore economico in un'ottica di massimizzazione del proprio profitto a detrimento del soddisfacimento dell'interesse pubblico sotteso.</p> <p>Incremento del rischio connesso a carenze progettuali che comportino varianti suppletive, sia in sede di redazione del progetto esecutivo che nella successiva fase realizzativa, con conseguenti maggiori costi di realizzazione delle opere e il dilatarsi dei tempi della loro attuazione.</p>	<p>Previsione di specifici indicatori di anomalia, anche sotto forma di <i>alert</i> automatici nell'ambito di sistemi informatici in uso alle amministrazioni.</p> <p>Al fine dell'individuazione degli indicatori di anomalia si suggerisce, a titolo esemplificativo, di tracciare per ogni appalto le varianti in corso d'opera che comportano:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) incremento contrattuale superiore al 20% dell'importo iniziale; 2) proroghe con incremento dei termini superiori al 25% di quelli inizialmente previsti; 3) variazioni di natura sostanziale anche se contenute nell'importo contrattuale.
<p style="text-align: center;">Subappalto Art. 49, d.l. n. 77/2021 Modifiche alla disciplina del subappalto</p> <p>La disposizione normativa ha inciso sull'art. 105 del d.lgs. n. 50/2016, successivamente modificato Legge 23 dicembre 2021, n. 238 "Legge europea 2019- 2020", in particolare rispetto al limite del ricorso al subappalto prevedendo che:</p> <p>a) dalla entrata in vigore del decreto e fino al 31 ottobre 2021 il subappalto non può superare la quota del 50 per cento dell'importo complessivo del contratto;</p> <p>b) dal 1° novembre 2021 è stato eliminato qualsiasi limite predeterminato al subappalto.</p>	<p>Incremento dei condizionamenti sulla realizzazione complessiva dell'appalto correlati al venir meno dei limiti al subappalto (fermo restando che, ai sensi dell'art. 105 del Codice, il contratto non può essere ceduto e non può essere affidata a terzi l'integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni appaltate).</p> <p>Incremento del rischio di possibili accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo ad altri partecipanti alla stessa gara.</p> <p>Rilascio dell'autorizzazione al subappalto in assenza dei controlli previsti dalla norma.</p> <p>Comunicazione obbligatoria dell'O.E. relativa ai sub contratti che non sono subappalti ai sensi dell'art. 105, co. 2, del Codice, effettuata con dolo al fine di eludere i controlli più stringenti previsti per il subappalto.</p>	<p>Pubblicazione dei nominativi delle imprese subappaltatrici e degli importi contrattuali.</p> <p>Sensibilizzazione dei soggetti competenti preposti a mezzo della diffusione di circolari interne/linee guida comportamentali sugli adempimenti e la disciplina in materia di subappalto.</p> <p>Tracciamento degli appalti rispetto ai quali è stato autorizzato, in un dato arco temporale, il ricorso all'istituto del subappalto. Ciò per consentire all'ente (struttura di <i>auditing</i> appositamente individuata all'interno della S.A., RPCT o altri soggetti individuati internamente) di svolgere, a campione verifiche della conformità alla norma delle autorizzazioni al subappalto concesse dal RUP.</p>

	<p>Omissione di controlli in sede esecutiva da parte del DL o del DEC sullo svolgimento delle prestazioni dedotte in contratto da parte del solo personale autorizzato con la possibile conseguente prestazione svolta da personale/operatori economici non autorizzati.</p>	<p>Verifica da parte dell'ente (struttura di <i>auditing</i> individuata, RPCT o altro soggetto individuato) dell'adeguato rispetto degli adempimenti di legge da parte del DL/DEC e RUP con riferimento allo svolgimento della vigilanza in sede esecutiva con specifico riguardo ai subappalti autorizzati e ai sub contratti comunicati.</p>
<p>Art. 50, co. 2. d.l. n. 77/2021 Esecuzione Poteri sostitutivi</p> <p>Conferisce un potere di intervento diretto e semplificato all'organo titolare del potere sostitutivo mediante applicazione di termini dimezzati rispetto agli originari, qualora decorrano inutilmente i termini per la stipula, la consegna lavori, la costituzione del Collegio Consultivo Tecnico, nonché altri termini anche endo-procedimentali.</p> <p>In tali casi, il responsabile o l'unità organizzativa titolare del potere sostitutivo, d'ufficio o su richiesta, esercita tale potere entro un termine pari alla metà di quello previsto per la conclusione del procedimento. Questo al fine di garantire il rispetto dei tempi previsti per l'attuazione del PNRR e PNC nonché dei programmi cofinanziati con fondi strutturali europei.</p>	<p>Mancata attivazione del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 2, co.9-bis, l. n. 241/1990 con conseguenti ritardi nell'attuazione del PNRR e PNC e dei programmi cofinanziati con fondi strutturali europei al fine di favorire interessi particolari.</p>	<p><i>Link</i> alla pubblicazione, ai sensi dell'art. 35, lett. m) del d.lgs. n. 33/2013, sul sito istituzionale della stazione appaltante, del nominativo e dei riferimenti del titolare del potere sostitutivo, tenuto ad attivarsi qualora decorrano inutilmente i termini per la stipula, la consegna lavori, la costituzione del Collegio Consultivo Tecnico, nonché altri termini anche endo-procedimentali.</p>
	<p>Nomina come titolare del potere sostitutivo di soggetti che versano in una situazione di conflitto di interessi.</p>	<p>Dichiarazione - da parte del soggetto titolare del potere sostitutivo per la procedura rispetto alla quale viene richiesto il suo intervento - delle eventuali situazioni di conflitto di interessi ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016 (cfr. Parte speciale, <i>Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici</i>, § 3.1. del presente PNA).</p> <p><i>Link</i> alla pubblicazione, ai sensi dell'art. 35, lett. m) del d.lgs. n. 33/2013, sul sito istituzionale della stazione appaltante, del nominativo e dei riferimenti del titolare del potere sostitutivo, tenuto ad attivarsi qualora decorrano inutilmente i termini per la stipula, la consegna lavori, la costituzione del Collegio Consultivo Tecnico, nonché altri termini anche endo-procedimentali.</p> <p>Dichiarazione - da parte del soggetto titolare del potere sostitutivo per la procedura rispetto alla quale viene richiesto il suo intervento delle eventuali situazioni di conflitto di interessi ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016 (cfr. Parte speciale, <i>Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici</i>, § 3.1. del presente PNA).</p> <p>Verifica e valutazione delle dichiarazioni rese dal titolare del potere sostitutivo a cura del competente soggetto individuato dall'amministrazione (cfr. Parte speciale, <i>Conflitti di interessi in</i></p>

		<i>materia di contratti pubblici</i> , § 3.1. del presente PNA).
	Attivazione del potere sostitutivo in assenza dei presupposti al fine di favorire particolari operatori economici.	Previsione di specifici indicatori di anomalia, anche sotto forma di <i>alert</i> automatici nell'ambito di sistemi informatici in uso alle amministrazioni. Al fine dell'individuazione degli indicatori di anomalia, si suggerisce di tracciare gli affidamenti operati dalla stazione appaltante al fine di verificare la rispondenza delle tempistiche di avanzamento in ragione di quanto previsto dalle norme e dal contratto; ciò con l'obiettivo di attivare il potere sostitutivo nei casi di accertato ritardo e decorrenza dei termini.
<p>Art. 50, co. 4, d.l. 77/2021 Premio di accelerazione</p> <p>È previsto che la stazione appaltante preveda nel bando o nell'avviso di indizione della gara dei premi di accelerazione per ogni giorno di anticipo della consegna dell'opera finita, da conferire mediante lo stesso procedimento utilizzato per le applicazioni delle penali.</p> <p>È prevista anche una deroga all'art. 113-bis del Codice dei Contratti pubblici al fine di prevedere delle penali più aggressive in caso di ritardato adempimento.</p>	<p>Corresponsione di un premio di accelerazione in assenza del verificarsi delle circostanze previste dalle norme.</p> <p>Accelerazione, da parte dell'appaltatore, comportante una esecuzione dei lavori "<i>non a regola d'arte</i>", al solo fine di conseguire il premio di accelerazione, con pregiudizio del corretto adempimento del contratto.</p> <p>Accordi fraudolenti del RUP o del DL con l'appaltatore per attestare come concluse prestazioni ancora da ultimare al fine di evitare l'applicazione delle penali e/o riconoscere il premio di accelerazione.</p>	<p>Comunicazione tempestiva da parte dei soggetti deputati alla gestione del contratto (RUP, DL e DEC) del ricorrere delle circostanze connesse al riconoscimento del premio di accelerazione al fine di consentire le eventuali verifiche del RPCT o della struttura di <i>auditing</i>.</p> <p>Previsione di specifici indicatori di anomalia, anche sotto forma di <i>alert</i> automatici nell'ambito di sistemi informatici in uso alle amministrazioni.</p> <p>Al fine dell'individuazione degli indicatori di anomalia si suggerisce di tracciare gli affidamenti operati dalla stazione appaltante al fine di verificare la rispondenza delle tempistiche di avanzamento in ragione di quanto previsto dalle norme e dal contratto; ciò con l'obiettivo di procedere ad accertamenti nel caso di segnalato ricorso al premio di accelerazione.</p> <p>Sensibilizzazione dei soggetti competenti (RUP, DL e DEC) preposti a mezzo della diffusione di circolari interne/linee guida comportamentali sugli adempimenti e la disciplina in ordine all'esecuzione della prestazione al fine del corretto riconoscimento del premio di accelerazione.</p>

<p>Art. 53, d.l. n. 77/2021</p> <p>Semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR e in materia di procedure di <i>e-procurement</i> e acquisto di beni e servizi informatici.</p> <p>In applicazione della norma in commento le stazioni appaltanti possono ricorrere alla procedura negoziata anche per importi superiori alle soglie UE, per affidamenti aventi ad oggetto l'acquisto di beni e servizi informatici, in particolare basati sulla tecnologia <i>cloud</i>, nonché servizi di connettività, la cui determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 dicembre 2026, anche ove ricorra la rapida obsolescenza tecnologica delle soluzioni disponibili tale da non consentire il ricorso ad altra procedura di affidamento.</p>	<p>Improprio ricorso alla procedura negoziata piuttosto ad altra procedura di affidamento per favorire determinati operatori economici, soprattutto per gli appalti sopra soglia aventi ad oggetto l'acquisto di beni e servizi informatici.</p>	<p>Chiara e puntuale esplicitazione nella determina a contrarre o atto equivalente delle motivazioni che hanno indotto la S.A. a ricorrere alla procedura negoziata, anche per importi superiori alle soglie UE, per affidamenti aventi ad oggetto l'acquisto di beni e servizi informatici.</p>
	<p>Carente programmazione pluriennale degli interventi che determina l'insorgere della necessità di usufruire, a guadagno di tempo, di procedure negoziate per importi rilevanti aventi ad oggetto l'acquisto di beni e servizi informatici.</p>	<p>Previsione di specifici indicatori di anomalia, anche sotto forma di <i>alert</i> automatici nell'ambito di sistemi informatici in uso alle amministrazioni.</p> <p>Al fine dell'individuazione degli indicatori di anomalia si suggeriscono le seguenti azioni volte a predisporre le basi dati in uso alle amministrazioni:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) tracciamento, in base al <i>Common procurement vocabulary</i> (CPV), degli affidamenti con procedure negoziate, sia avvalendosi di procedure informatiche a disposizione delle singole amministrazioni che del Portale dei dati aperti di ANAC. Ciò al fine di verificare da parte delle strutture e/o soggetti competenti (RUP + ufficio gare) se gli operatori economici aggiudicatari siano sempre i medesimi; 2) tracciamento delle procedure negoziate che fanno rilevare un numero di inviti ad operatori economici inferiore a 5; 3) tracciamento degli operatori economici per verificare quelli che in un determinato arco temporale risultano essere stati con maggiore frequenza invitati e/o aggiudicatari.
	<p>Mancata rotazione dei soggetti chiamati a partecipare alle procedure e formulazione dei relativi inviti ad un numero inferiore di soggetti rispetto a quello previsto dalla norma al fine di favorire determinati operatori economici a discapito di altri.</p>	<p>Verifica da parte dell'ente (RPCT o struttura di <i>auditing</i> appositamente individuata o altro soggetto all'interno della S.A.) circa la corretta attuazione del principio di rotazione degli inviti al fine di garantire la parità di trattamento degli operatori economici in termini di effettiva possibilità di partecipazione alle gare, verificando quelli che in un determinato arco temporale risultano essere stati con maggior frequenza invitati o aggiudicatari.</p> <p>Aggiornamento tempestivo degli elenchi su richiesta degli operatori</p>

		<p>economici che intendono partecipare alla gara.</p> <p>Pubblicazione, all’esito delle procedure, dei nominativi degli operatori economici consultati dalla S.A.</p>
--	--	---

Nella tabella 13 sono indicate sinteticamente le tipologie di misure da adottare.

Tabella 13 - Tipologie misure

Tipologie misure
misure di trasparenza (ad es. tracciabilità informatica degli atti, aggiornamento degli elenchi degli operatori economici da invitare nelle procedure negoziate, puntuale esplicitazione nelle determinazioni a contrarre delle motivazioni della procedura di affidamento)
misure di controllo (ad es. verifiche interne, monitoraggio dei tempi procedurali, con particolare riferimento agli appalti finanziati con i fondi del PNRR, ricorso a strumenti informatici che consentano il monitoraggio e la tracciabilità degli affidamenti diretti fuori MePA per appalti di lavori, servizi e forniture)
misure di semplificazione (ad es. ricorso alle gare telematiche)
misure di regolazione (ad es. circolari esplicative recanti anche previsioni comportamentali sugli adempimenti e la disciplina in materia di subappalto, al fine di indirizzare comportamenti in situazioni analoghe e per individuare quei passaggi procedurali che possono dar luogo ad incertezze)
misure di rotazione e di formazione del RUP e del personale a vario titolo preposto ad effettuare le attività di verifica e controllo degli appalti
Utilizzo di check list per diverse tipologie di affidamento. Si tratta di strumenti operativi che consentono <i>in primis</i> un’attività di autocontrollo di primo livello da parte dei soggetti chiamati a redigere la documentazione della procedura di affidamento, al fine di supportare la compilazione “guidata” degli atti e la loro conformità alla normativa comunitaria e nazionale; nonché un successivo controllo/supervisione dei medesimi atti da parte di soggetti diversi (ufficio contratti, RPCT, controlli interni ecc.).
Stipula di patti di integrità e previsione negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito della clausola di salvaguardia secondo cui il mancato rispetto del patto di integrità dà luogo all’esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

3. Il Responsabile Unico del Procedimento (RUP)

Il Responsabile unico del procedimento (RUP) resta una figura centrale nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, secondo quanto disposto all’art. 31⁶⁸ del d.lgs. n. 50/2016. In particolare, la norma stabilisce che, per ogni singola procedura per l’affidamento di un appalto o di una concessione, le stazioni appaltanti individuano un responsabile unico del procedimento (RUP) per le fasi della programmazione, della progettazione, dell’affidamento, dell’esecuzione.

⁶⁸ Art. 31 recante “Ruolo e funzioni del responsabile del procedimento negli appalti e nelle concessioni”.

La norma disciplina, altresì, le modalità di nomina del RUP, i requisiti richiesti e i numerosi e delicati compiti allo stesso attribuiti⁶⁹.

Con le linee guida n. 3 del 2016⁷⁰, cui si rinvia, l'Autorità ha dedicato una particolare attenzione al ruolo del RUP, fornendo alle stazioni appaltanti alcuni chiarimenti in merito a diversi profili, quali appunto i poteri esercitati e i requisiti per la nomina.

In particolare, nelle citate LLGG è stato precisato che:

- ✓ il RUP è individuato, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 31, co. 1, del Codice, con atto formale del dirigente o del soggetto responsabile dell'unità organizzativa, tra i dipendenti di ruolo addetti all'unità organizzativa inquadrati come dirigenti o dipendenti con funzioni direttive o, in caso di carenza in organico della suddetta unità organizzativa, tra i dipendenti in servizio con analoghe caratteristiche;
- ✓ per effetto del divieto fissato all'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dalla l. n. 190/2012, non può svolgere le funzioni di RUP chi sia stato condannato, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del Codice penale⁷¹;
- ✓ le funzioni di RUP non possono essere assunte dal personale che versa nelle ipotesi di conflitto di interessi di cui al co. 2 dell'art. 42 del Codice. L'art. 42 si applica infatti a tutto il personale e ai soggetti che partecipano alle attività connesse alle procedure di affidamento ed esecuzione del contratto, a partire innanzitutto proprio dal RUP. Non può pertanto ricoprire tale posizione il dipendente che si trovi in una delle ipotesi descritte al citato art. 42, co. 2. Si richiama l'attenzione sulla necessità che il superiore gerarchico, competente alla nomina, valuti la sussistenza di eventuali situazioni di conflitto di interessi che emergano dalla relativa dichiarazione resa dal soggetto interessato, in conformità alle indicazioni formulate da ANAC nella Parte speciale "*Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici*" del presente PNA, cui si rinvia, sulle misure da adottare per la gestione del conflitto di interessi nei contratti pubblici;
- ✓ Il RUP osserva le disposizioni del Codice di comportamento di cui al d.P.R. n. 62/2013 e di quelle contenute nel Codice di comportamento adottato dall'amministrazione.

Quanto ai compiti, il RUP vigila sullo svolgimento delle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione di ogni singolo intervento, tenendo conto dei costi e dei tempi previsti, della qualità della prestazione, della manutenzione programmata, della sicurezza e salute dei lavoratori e di altre disposizioni in materia. Il RUP è dunque il principale soggetto coinvolto nei processi delle singole fasi dell'appalto nelle quali possono presentarsi situazioni di rischio corruttivo a pregiudizio del corretto e imparziale svolgimento dell'azione amministrativa⁷².

La rilevanza dei compiti posti in capo al RUP comporta che lo stesso debba essere in possesso di adeguata competenza professionale in relazione all'incarico. Le sopra citate LLGG forniscono indicazioni in merito alle opzioni alternative nell'ipotesi di carenza di organico della stazione appaltante e di impossibilità di individuare un soggetto in possesso della

⁶⁹ 1. "[...] Il RUP è nominato con atto formale del soggetto responsabile dell'unità organizzativa, che deve essere di livello apicale, tra i dipendenti di ruolo addetti all'unità medesima, dotati del necessario livello di inquadramento giuridico in relazione alla struttura della pubblica amministrazione e di competenze professionali adeguate in relazione ai compiti per cui è nominato; la sostituzione del RUP individuato nella programmazione di cui all'articolo 21, comma 1, non comporta modifiche alla stessa. Laddove sia accertata la carenza nell'organico della suddetta unità organizzativa, il RUP è nominato tra gli altri dipendenti in servizio. L'ufficio di responsabile unico del procedimento è obbligatorio e non può essere rifiutato.

2. Il nominativo del RUP è indicato nel bando o avviso con cui si indice la gara per l'affidamento del contratto di lavori, servizi, forniture, ovvero, nelle procedure in cui non vi sia bando o avviso con cui si indice la gara, nell'invito a presentare un'offerta.

3. Il RUP, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, svolge tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione previste dal presente codice, che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti".

⁷⁰ Linee Guida n. 3 - Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni approvate con Delibera numero 1096 del 26/10/2016 e da ultimo modificate con Delibera numero 1007 del 11/10/2017.

⁷¹ Cfr. delibera ANAC n. 1201/2019 sulla inconfiribilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico in caso di condanna per reati contro la p.a., ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013 e dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001.

⁷² Cfr. LLGG n. 15/2019, tabella esemplificativa § 10.

professionalità necessaria per ricoprire il ruolo di RUP,⁷³ sia in termini di possibile nomina di un soggetto interno (dipendente) o esterno che possa coadiuvare il RUP sia, su proposta dello stesso RUP, in termini di affidamento di incarichi a sostegno dell'intera procedura per gli appalti di particolare complessità che richiedano necessariamente valutazioni e competenze altamente specialistiche. È in ogni caso facoltà della stazione appaltante istituire una struttura stabile a supporto del RUP, per migliorare la qualità della programmazione e della progettazione complessiva.

L'Autorità ha da tempo raccomandato il rispetto del criterio della **rotazione** nell'affidamento dell'incarico di RUP (cfr. [PNA 2015](#), Parte speciale, Contratti pubblici; [LLGG n. 15/2019](#), § 10), quale misura di prevenzione del rischio corruttivo.

Al fine sia di garantire la professionalità adeguata nell'espletamento dell'incarico sia di consentire l'attuazione della rotazione, assume una particolare importanza la **formazione** del personale. Lo stesso Codice dei contratti contempla espressamente l'obbligo per la stazione appaltante di organizzare una formazione specifica per i dipendenti in possesso dei requisiti idonei allo svolgimento dell'incarico di RUP (art. 31, co. 9). Le LLGG n. 3 prevedono, del resto, che il RUP debba essere in possesso di specifica formazione professionale, soggetta a costante aggiornamento.

Vale richiamare ad esempio che, dall'entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti ai sensi dell'art. 38 del Codice, negli appalti particolarmente complessi, il RUP dovrà possedere requisiti di adeguata competenza quale *Project Manager*, acquisita anche attraverso la frequenza, con profitto, di corsi di formazione in materia di *Project Management*.

Alla formazione specifica in materia di appalti va poi affiancata la formazione in materia di prevenzione della corruzione, ai sensi della l. n. 190/2012⁷⁴, per la particolare esposizione al rischio corruttivo che denota le attività connesse all'espletamento dell'incarico di RUP.

Alla luce di quanto sopra, il RPCT ha cura di inserire nel PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO disposizioni specifiche in merito ai seguenti aspetti:

- ✓ applicazione del Codice di comportamento di cui al d.P.R. n. 62/2013 e del Codice di comportamento dell'amministrazione al RUP e ai soggetti assegnati alla struttura di supporto, ove istituita;
- ✓ gestione del conflitto di interessi ex art. 42 del Codice, con chiare indicazioni in ordine all'obbligo - per il soggetto che ricopre l'incarico di RUP e per il personale di supporto - di dichiarare le eventuali situazioni di conflitto di interessi e all'individuazione del soggetto competente alla verifica e valutazione delle dichiarazioni rese (cfr. Parte speciale "*Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici*" del presente PNA);
- ✓ rotazione effettiva degli incarichi attribuiti per lo svolgimento delle funzioni del RUP;
- ✓ formazione del personale idoneo a ricoprire l'incarico di RUP in materia di prevenzione della corruzione, da affiancare alla formazione specifica in materia di appalti per garantire adeguata professionalità tecnica.

Il RUP e le procedure in deroga

Alla luce delle deroghe introdotte dal legislatore alla disciplina dei contratti pubblici, la figura del RUP ha assunto una valenza ancora più decisiva.

In primo luogo, al RUP è demandato il compito di suggerire le procedure semplificate più idonee ad accelerare l'avvio e l'esecuzione degli appalti e, nello stesso tempo, contemperare il necessario rispetto dei principi generali di cui all'art.

⁷³Nel caso di affidamento di servizi di ingegneria e architettura, l'art. 31, co. 6, d.lgs. 50/2016 prevede che il RUP sia un tecnico. In caso di assenza di tale figura professionale, le competenze sono attribuite al responsabile del servizio al quale attiene il lavoro da realizzare.

⁷⁴ Art. 1, co. 9-11, l. n. 190/2012.

30 del d.lgs. n. 50/2016. Da qui l'importanza di prevedere da parte del RUP una motivazione rafforzata della scelta di ricorrere ad affidamenti in deroga.

Il d.l. n. 77/2021 ha inciso sulle funzioni del RUP, in particolare in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC, introducendo una serie di nuove attività che questa figura è chiamata a svolgere. Ci si riferisce in particolare a:

- ✓ l'art. 48, co. 2: in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC, la norma attribuisce al RUP il compito non solo di "sottoscrivere" il provvedimento di validazione delle varie fasi progettuali anche in corso d'opera - come previsto dalla norma generale del Codice sulle verifiche (art. 26, co. 8 d.lgs. n. 50/2016) - ma anche di approvarle con propria determinazione e adeguatamente motivare;
- ✓ l'art. 48, co. 5: in tema di appalto integrato in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC, la disposizione pone in capo al RUP il compito di avviare le procedure per l'acquisizione dei pareri - in seno alla conferenza di servizi ex art. 14 della l. n. 241/1990 - e degli atti di assenso necessari per l'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, che sarà posto a base di gara.

Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici

Premessa

1. Inquadramento normativo e ambito di applicazione dell'art. 42, d.lgs. n. 50/2016
 - 1.1 Inquadramento normativo
 - 1.2 A quali soggetti si applica l'art. 42
 - 1.3 A quali contratti si applica l'art. 42
2. I poteri di ANAC
3. Le misure di prevenzione
 - 3.1 Le dichiarazioni
 - 3.2 Il modello di dichiarazione per singola procedura di gara
 - 3.3 RUP e RPCT
 - 3.4 Ulteriori misure preventive

Premessa

La prevenzione di fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso l'individuazione e la gestione dei conflitti di interessi. Si configura una situazione di conflitto di interessi laddove la cura dell'interesse pubblico, cui è preposto il funzionario, potrebbe essere deviata, pregiudicando l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale dell'amministrazione, per favorire il soddisfacimento di interessi personali del medesimo funzionario o di terzi con cui sia in relazione secondo quanto precisato dal legislatore. 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. Il conflitto di interessi è, infatti, definito dalla categoria della potenzialità e la disciplina in materia opera indipendentemente dal concretizzarsi di un vantaggio⁷⁵.

Occorre tener presente che le disposizioni sul conflitto di interessi fanno riferimento a un'accezione ampia, con particolare riguardo al conflitto di interessi in materia di contratti pubblici di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016, attribuendo rilievo a posizioni che potenzialmente possono minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, il comportamento imparziale del dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale e in generale della propria attività. Alle situazioni tipizzate di conflitto di interessi individuate dalle norme e, in particolare, agli artt. 7 e 14 del Codice di comportamento di cui al d.P.R. n. 62/2013, si aggiungono quelle fattispecie - identificabili con le "gravi ragioni di convenienza", cui pure fa riferimento lo stesso citato art. 7, ovvero con "*altro interesse personale*" introdotto dall'art. 42 del Codice dei contratti - che potrebbero interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici. Si tratta di ipotesi che, per la loro prossimità alle situazioni tipizzate, sono comunque idonee a determinare il pericolo di inquinare l'imparzialità o l'immagine imparziale dell'amministrazione.

La disciplina generale in materia di conflitto di interessi è di particolare rilievo altresì per la prevenzione della corruzione. Il legislatore è intervenuto mediante disposizioni all'interno sia del Codice di comportamento per i dipendenti pubblici, sia della legge sul procedimento amministrativo⁷⁶, in cui sono previsti l'obbligo per il dipendente/responsabile del procedimento di comunicazione della situazione in conflitto e di astensione.

Inoltre, con il d.lgs. n. 39/2013, attuativo della l. n. 190/2012, sono state predeterminate fattispecie di incompatibilità e inconfiribilità di incarichi per le quali si presume in un circoscritto arco temporale (cd. periodo di raffreddamento) la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi⁷⁷.

⁷⁵ Cfr. Cons. Stato, Sezione atti consultivi, parere n. 667 del 5.3.2019, sullo schema di linee guida di ANAC, aventi a oggetto "*individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici*", in attuazione dell'art. 213, co. 2, del d.lgs. n. 50 del 2016.

⁷⁶ Artt. 6, 7 e 14, d.P.R. n. 62 del 2013, attuativo della l. n. 190/2012; art. 6-bis, l. n. 241/1990, introdotto dalla l. n. 190/2012; cfr. [PNA 2019](#), Parte III, § 1.4.

La gestione del conflitto di interessi assume uno speciale rilievo nello svolgimento delle procedure di affidamento degli appalti e concessioni, uno dei settori a maggior rischio corruttivo. Il Codice dei contratti pubblici contiene all'art. 42 una specifica norma in materia, anche avendo riguardo all'esigenza di garantire la parità di trattamento degli operatori economici.

La stessa normativa europea emanata per l'attuazione del PNRR assegna un particolare valore alla prevenzione dei conflitti di interessi. In proposito, l'art. 22, co. 1, del Regolamento UE 241/2021⁷⁸ prevede espressamente: *“Nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi”*.

Inoltre, il medesimo Regolamento UE, al fine di prevenire il conflitto di interessi, all'art. 22, stabilisce specifiche misure, imponendo agli Stati membri, fra l'altro, l'obbligo di fornire alla Commissione **i dati del titolare effettivo del destinatario dei fondi o dell'appaltatore** *“in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi”*.

Lo Stato italiano ha recepito le misure fissate a livello di regolamentazione UE, oltre che in disposizioni normative, anche negli atti adottati dal MEF, Dipartimento RGS, Servizio centrale per il PNRR, quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR. In particolare, nelle LLGG del MEF annesse alla circolare 11 agosto 2022, n. 30/2022, è stata posta grande attenzione alla necessità di garantire la trasparenza dei dati relativi al titolare effettivo dei soggetti partecipanti alle gare per l'affidamento dei contratti pubblici. Tra le numerose indicazioni fornite dal MEF nelle predette LLGG è ricompresa anche quella con cui si è previsto, non solo l'obbligo per gli operatori economici di comunicare i dati del titolare effettivo, ma anche quello, posto in capo al soggetto attuatore/stazione appaltante, di richiedere la dichiarazione del medesimo titolare effettivo circa l'assenza di conflitto di interessi.

Per la nozione di titolare effettivo, i criteri e le indicazioni ai fini dell'individuazione dello stesso si rinvia a quanto stabilito nella normativa in materia di anticiclaggio di cui al d.lgs. n. 231/2007 e riportato nelle stesse Linee guida del MEF⁷⁹.

Si rammenta che la definizione e la disciplina del titolare effettivo sono funzionali a garantire la riconducibilità di un'operazione alla persona fisica che, di fatto, ne trae vantaggio, al fine di evitare che altri soggetti e, in particolare,

⁷⁸ Cfr. *“Regolamento relativo al dispositivo per la ripresa e resilienza”*.

⁷⁹ La figura del "titolare effettivo" viene definita dall'art. 1, co. 1, lett. pp), del decreto anticiclaggio come "la persona fisica o le persone fisiche, diverse dal cliente, nell'interesse della quale o delle quali, in ultima istanza, il rapporto continuativo è istaurato, la prestazione professionale è resa o l'operazione è eseguita". L'art. 20 del medesimo d.lgs. 231/2007, detta una serie di criteri elencati secondo un ordine gerarchico, in modo che i successivi siano applicabili solo nel caso in cui i primi risultino inutilizzabili.

In base all'art. 20, "1. Il titolare effettivo di clienti diversi dalle persone fisiche coincide con la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente ovvero il relativo controllo. 2. Nel caso in cui il cliente sia una società di capitali: a) costituisce indicazione di proprietà diretta la titolarità di una partecipazione superiore al 25 per cento del capitale del cliente, detenuta da una persona fisica; b) costituisce indicazione di proprietà indiretta la titolarità di una percentuale di partecipazioni superiore al 25 per cento del capitale del cliente, posseduto per il tramite di società controllate, società fiduciarie o per interposta persona. 3. Nelle ipotesi in cui l'esame dell'assetto proprietario non consenta di individuare in maniera univoca la persona fisica o le persone fisiche cui è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente, il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile il controllo del medesimo in forza: a) del controllo della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria; b) del controllo di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante in assemblea ordinaria; c) dell'esistenza di particolari vincoli contrattuali che consentano di esercitare un'influenza dominante. 4. Nel caso in cui il cliente sia una persona giuridica privata, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, sono cumulativamente individuati, come titolari effettivi: a) i fondatori, ove in vita; b) i beneficiari, quando individuati o facilmente individuabili; c) i titolari di poteri di rappresentanza legale, direzione e amministrazione. 5. Qualora l'applicazione dei criteri di cui ai precedenti commi non consenta di individuare univocamente uno o più titolari effettivi, il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le persone fisiche titolari, conformemente ai rispettivi assetti organizzativi o statutari, di poteri di rappresentanza legale, amministrazione o direzione della società o del cliente comunque diverso dalla persona fisica." Per trust e istituti giuridici affini è necessario fare riferimento all'art. 22, comma 5, del d.lgs. 231/2007, ai sensi del quale i titolari effettivi si identificano cumulativamente nel costituente o nei costituenti (se ancora in vita), fiduciario o fiduciari, nel guardiano o guardiani ovvero in altra persona per conto del fiduciario, ove esistenti, nei beneficiari o classe di beneficiari (che possono essere beneficiari del reddito o beneficiari del fondo o beneficiari di entrambi) e nelle altre persone fisiche che esercitano il controllo sul trust o sull'istituto giuridico affine attraverso la proprietà diretta, indiretta o altri mezzi".

strutture giuridiche complesse - società e altri enti, trust e istituti giuridici affini - siano utilizzati come schermo per occultare il reale beneficiario e realizzare finalità illecite.

Anche il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale, nel rivedere di recente la Raccomandazione n. 24, ha fatto espresso riferimento alla necessità per gli Stati di assicurare la disponibilità di informazioni sul titolare effettivo nell'ambito degli appalti pubblici⁸⁰.

Si raccomanda di inserire nei PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza dei PIAO quale misura di prevenzione della corruzione la richiesta alle SSAA di dichiarare il titolare effettivo e la previsione di una verifica a campione che la dichiarazione sia stata resa.

Fermo restando la validità delle Linee guida n. 15⁸¹ cui si rinvia, e che si intendono solo qui in parte richiamate, in questa sede si ritiene di dedicare un ulteriore approfondimento al tema del conflitto di interessi in materia di contratti pubblici, al fine di fornire indicazioni ai RPCT circa le misure concrete, e non solo formali, da adottare nel PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.

In particolare, di seguito si individuano:

- ✓ i principali riferimenti normativi in materia;
- ✓ l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016;
- ✓ le principali misure di prevenzione del conflitto di interessi in materia di contratti pubblici che potrebbero essere inserite nel PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, con particolare riferimento alla dichiarazione da rendere da parte dei soggetti interessati all'atto di assegnazione all'ufficio e per la partecipazione alle singole procedure di gara;
- ✓ i poteri del RPCT e del RUP in materia e i rapporti tra le due figure.

⁸⁰ In attuazione della V direttiva europea antiriciclaggio è stata istituita un'apposita sezione del Registro delle Imprese al cui interno devono confluire le informazioni relative alla titolarità effettiva di persone giuridiche, trust e istituti giuridici affini. Gli obblighi sul titolare effettivo previsti in relazione alle spese PNRR si applicheranno a tutti i contratti pubblici una volta istituita la sopra citata sezione del Registro delle Imprese. Le regole in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva sono dettate dal D.M. 11 marzo 2022, n. 55.

⁸¹ Cfr. "Linee guida per l'individuazione e la gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici, ai sensi del citato art. 42 del d.lgs. 50 del 2016" adottate dall'Autorità con la delibera n. 494 del 5 giugno 2019.

1. Inquadramento normativo e ambito di applicazione dell'art. 42, d.lgs. n. 50/2016

Le indicazioni contenute nel presente approfondimento di parte speciale dedicato al tema del “Conflitto di interessi” trovano applicazione fino all'entrata in vigore della nuova disciplina in materia di contratti pubblici, salvo diverse previsioni specifiche che saranno dettate dal Legislatore.

1.1 Inquadramento normativo

L'art. 42 dispone che le stazioni appaltanti prevedano misure adeguate per contrastare le frodi e la 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, così, la parità di trattamento di tutti gli operatori economici⁸².

In particolare, l'obiettivo è quello di impedire 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.

La *ratio* della norma 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.

Il comma 2 della citata disposizione definisce specificamente le ipotesi di conflitto di interessi nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Si ha conflitto d'interessi quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi -che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato - ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nell'ambito della procedura di appalto o di concessione.

Quanto al contenuto minimo della nozione di conflitto di interessi, la norma rinvia inoltre alle situazioni che determinano l'obbligo di astensione previste dall'art. 7 del d.P.R. n. 62/2013.

Come sopra accennato, tale disposizione contiene, infatti, una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interessi⁸³. Ogni qual volta si configurino tali 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**⁸⁴.

Lo stesso art. 42 al co. 3 individua, quali rimedi nel caso in cui si verifichi il rischio di un possibile conflitto di interessi, *“l'obbligo di darne comunicazione alla stazione appaltante”* e di *“astenersi dal partecipare alla procedura di*

⁸² Cfr. art. 24, Direttiva n. 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

⁸³ La norma 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».

⁸⁴ Un'ulteriore ipotesi di conflitto di interessi che appare come una specificazione dell'art. 7 del d.P.R. n. 62/2013 è prevista all'art. 14, co. 2, che 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 le due citate norme sembrano prospettare un'ipotesi di conflitto di interessi configurabile in via automatica, si ritiene opportuno che il dipendente comunichi la situazione di conflitto al dirigente o al superiore gerarchico che decide sull'astensione.

aggiudicazione degli appalti e delle concessioni”, pena la responsabilità disciplinare del dipendente pubblico e fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale.

Proprio per il rilievo che assume la disciplina a tutela dei valori dell'imparzialità e del buon andamento dell'attività delle amministrazioni la stazione appaltante è tenuta a vigilare sulla corretta applicazione della disciplina durante tutte le fasi di una procedura di gara, ivi compresa la fase di esecuzione dei contratti pubblici⁸⁵.

La disposizione in esame va coordinata inoltre 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.

1.2 A quali soggetti si applica l'art. 42

L'ambito di applicazione dell'art. 42 è definito dal co. 2 in riferimento al *“personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni”*.

La norma deve essere interpretata secondo un'accezione ampia⁸⁶ e con un approccio funzionale e dinamico, connesso all'apporto o al coinvolgimento che determinati soggetti hanno avuto, o potrebbero avere, nell'ambito dell'affidamento.

Il tema va considerato sia sotto il profilo della identificazione delle “stazioni appaltanti”, sia con riferimento all'identificazione del “personale” cui la norma si applica.

Quanto alle stazioni appaltanti, il Codice dei contratti pubblici le definisce all'art. 3, chiarendo che si tratta di amministrazioni aggiudicatrici, enti aggiudicatori o soggetti aggiudicatori che affidano a un operatore economico un contratto pubblico di appalto o di concessione avente per oggetto l'acquisizione di servizi o forniture oppure l'esecuzione di lavori o opere.

Vi rientrano, quindi, anche le società pubbliche e gli enti privati che operino in qualità di stazioni appaltanti. In tali ipotesi, la norma trova applicazione, nel rispetto delle particolari disposizioni e degli istituti specifici vigenti, con riferimento alle singole fattispecie, distinguendo i diversi regimi giuridici applicabili ai soggetti pubblici e privati, oltre che ai dipendenti pubblici e privati⁸⁷. Tali indicazioni sono in linea con le valutazioni operate in merito dal Consiglio di Stato⁸⁸.

Lo stesso vale per le società in house, quali sottocategoria delle società in controllo pubblico o a partecipazione pubblica⁸⁹ e, dunque, assoggettate al Codice nello svolgimento delle procedure di gara e tenute all'osservanza dell'art. 42.

Nella tabella 14 sono indicati gli enti considerati stazioni appaltanti ai fini dell'applicazione dell'art. 42.

⁸⁵ Cfr. art. 42, co. 4, d.lgs. n. 50/2016.

⁸⁶ Cfr. § 4 delle [LGG ANAC n. 15 del 2019](#).

⁸⁷ Cfr. § 7.1 delle [LGG ANAC n. 15 del 2019](#), rubricato «*Conseguenze in caso di mancata dichiarazione*» (contenuto nella Parte II - Obblighi dichiarativi e di comunicazione) ove si prevede che «*L'omissione delle dichiarazioni di cui ai paragrafi 5 e 6 integra, per i dipendenti pubblici, un comportamento contrario ai doveri d'ufficio, sanzionabile ai sensi dell'articolo 16 del decreto del presidente della repubblica 16 aprile 2013, n. 62. Allorquando le funzioni di stazione appaltante siano svolte da una società, analoga violazione sussiste per i dipendenti privati, tenuti all'osservanza del cosiddetto “modello 231” nonché del codice etico aziendale*».

⁸⁸ Cfr. parere preventivo del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli Atti normativi, n. 667 del 5.3.2019.

⁸⁹ Cfr. definizione contenuta nel d.lgs. n. 175 del 2016 recante «*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*».

Tabella 14 - Nozione di “stazione appaltante” rilevante ai fini dell’art. 42

Nozione di “stazione appaltante” rilevante ai fini dell’art. 42	<ul style="list-style-type: none">✓ Le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti;✓ le società a controllo o partecipazione pubblica quando svolgono attività di stazioni appaltanti;✓ le società <i>in house</i> quando svolgono attività di stazioni appaltanti;✓ gli enti privati che operino in qualità di stazioni appaltanti.
---	---

Con riferimento, invece, al **personale delle stazioni appaltanti**, la disciplina si applica **a tutto il personale dipendente**, a prescindere dalla tipologia di contratto che lo lega alle stesse (ossia contratto a tempo determinato o contratto a tempo indeterminato) e **a tutti coloro che, in base ad un valido titolo giuridico, legislativo o contrattuale, siano in grado di impegnare l’ente nei confronti dei terzi o comunque rivestano, di fatto o di diritto, un ruolo tale da poterne obiettivamente influenzare l’attività esterna**⁹⁰.

A titolo esemplificativo è opportuno verificare se, oltre al RUP, alla predisposizione, condivisione o approvazione della documentazione complessiva di gara (determina, bando, verbali, aggiudicazione) partecipino anche altri soggetti che potrebbero ugualmente trovarsi in situazioni di conflitto di interessi rispetto alla specifica procedura di gara, come:

- ✓ Direttori Generali;
- ✓ Capi di uffici legali;
- ✓ Capi Dipartimento;
- ✓ Membri degli organi di amministrazione e controllo della stazione appaltante che non sia un’amministrazione aggiudicatrice;
- ✓ Organi di governo delle amministrazioni aggiudicatrici laddove adottino atti di gestione e agli organi di vigilanza esterni.

Lo stesso vale anche per tutti i prestatori di servizi a vario titolo coinvolti nell’affidamento come ad esempio:

- ✓ progettisti esterni;
- ✓ commissari di gara⁹¹;
- ✓ collaudatori.

Particolare attenzione merita poi la figura del progettista esterno, non dipendente, che elabora il progetto posto a base di gara. Per tale soggetto, infatti, non sussiste un obbligo dichiarativo e di conseguenza, un eventuale obbligo di astensione dalla gara, **ma è previsto uno specifico divieto di assegnazione del contratto di appalto o subcontratto alla cui base c’è la progettazione dallo stesso redatta**⁹², a meno che dimostri che l’esperienza acquisita nell’espletamento degli incarichi di progettazione non è stata tale da determinare un vantaggio che possa falsare la concorrenza con gli altri operatori. Pertanto, non esiste un automatismo nell’applicazione della citata disposizione ai progettisti e un’eventuale esclusione dello stesso va valutata dall’amministrazione caso per caso.

⁹⁰ Cfr. [LLGG n. 15 del 2019](#).

⁹¹ Con riferimento al conflitto di interessi dei commissari di gara, la cui disciplina è contenuta all’art 77 del Codice dei contratti pubblici, si precisa che trova applicazione il regime più stringente di cui all’art. 51 c.p.c. ossia la rilevanza del quarto grado di parentela. Tale rigore è legato alla maggiore possibilità di un commissario di gara di influenzare il processo decisionale, in un’area considerata ad alto rischio corruttivo.

⁹² Cfr. art. 24, co. 7, d.lgs. n. 50/2016, come modificato dall’art. 1, co. 20, lett. b), n. 3), d.l. 32/2019 (convertito, con modificazioni, dalla l. 55/2019). Si precisa che la causa di incompatibilità del progettista prevista da tale disposizione, per effetto delle modifiche introdotte, è limitata agli appalti, per cui non è possibile estendere il divieto ai concessionari - progettisti.

Nella fase esecutiva dei contratti pubblici, in ragione della rilevanza degli interessi coinvolti e dell'assenza di confronto competitivo, che costituisce una forma di controllo, devono essere considerati **anche i soggetti che intervengono in tale fase**. Le situazioni di conflitto di interessi sono da valutare anche con riferimento ai subappaltatori.

Le figure che assumono rilievo, in ragione dell'influenza che esercitano, sono ad esempio:

- ✓ il Direttore dei lavori/Direttore dell'esecuzione e, ove nominati, eventuali loro assistenti, specie negli affidamenti particolarmente complessi;
- ✓ il coordinatore per la sicurezza;
- ✓ l'esperto per accordo bonario;
- ✓ gli organi coinvolti nella valutazione delle transazioni;
- ✓ i collaudatori/soggetti competenti alla verifica di conformità ed eventuali loro assistenti;
- ✓ gli organi deputati alla nomina del Direttore dell'esecuzione/Direttore dei lavori o del RUP.

L'art. 42 non si applica invece a quei soggetti che si limitano a svolgere attività di natura operativa o che intervengono marginalmente nella fase esecutiva.

Ad ogni modo, nell'individuare i soggetti aventi l'obbligo di comunicazione alla stazione appaltante e l'obbligo di astensione dal partecipare alla procedura di gara, deve ricorrersi ad un approccio dinamico-funzionale che tenga conto della funzione in concreto svolta dal soggetto coinvolto.

Per quanto riguarda i **soggetti che compongono gli organi politici**, si ritiene che, in via generale, essi non assumano incarichi di natura amministrativa (compresi quelli connessi alla gestione degli affidamenti), in coerenza con il principio di separazione tra politica e amministrazione⁹³. Tuttavia, in alcune situazioni residuali, quali ad esempio quelle relative ad affidamenti gestiti da enti locali di ridotte dimensioni, il soggetto che assolve un incarico di natura politica potrebbe svolgere un ruolo gestionale⁹⁴, in relazione al quale sussiste l'obbligo dichiarativo, ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016⁹⁵.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza, l'Autorità ha, inoltre, rilevato che i soggetti che compongono gli organi politici talvolta assumono funzioni attive nell'ambito delle procedure di gara - in deroga alle normali funzioni di indirizzo spettanti - in virtù di normativa eccezionale e/o emergenziale.

A titolo esemplificativo, si riporta il caso relativo agli organi politici individuati quali soggetti attuatori cui, per far fronte all'emergenza sanitaria da COVID-19, è stato attribuito un potere di coordinamento della realizzazione degli interventi necessari⁹⁶, al fine di assicurare la tempestiva conclusione dei procedimenti durante la fase emergenziale. ANAC ha ritenuto che, in ragione del ruolo di direttiva e coordinamento nei confronti di tutti i soggetti coinvolti nell'ambito delle procedure di gara, agli organi politici sia applicabile la normativa sul conflitto di interessi con i conseguenti obblighi comunicativi e di condotta di cui al citato art. 42.

⁹³ Cfr. art. 14 del d.lgs. n. 165/2001 e art. 80 del d.lgs. n. 267/2000.

⁹⁴ Cfr. [FAQ LLGG ANAC n. 3](#) riguardante la possibilità di nominare RUP di un ente locale un componente della Giunta. L'Autorità ha chiarito che la deroga è ammessa "soltanto in caso di carenza in organico di figure idonee a ricoprire la funzione e qualora detta carenza non possa essere altrimenti superata senza incorrere in maggiori oneri per l'amministrazione".

⁹⁵ Si fa riferimento in particolare alla facoltà per le amministrazioni, in base all'art. 53, co. 23, della l. n. 388/2000, di attribuire ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale, "se necessario anche in deroga a quanto disposto all'articolo 3, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e all'articolo 107 del predetto testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali". In tali casi, - da individuare secondo un approccio dinamico e funzionale connesso al caso concreto - il soggetto sarà quindi tenuto a rendere la dichiarazione ai sensi del citato art. 42.

⁹⁶ Cfr. artt. 1, co. 1 e 2, e 3, dell'ordinanza n. 630 del 3.2.2020 "Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili" che si riferisce a soggetti attuatori individuati per dare seguito agli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza sanitaria. I soggetti attuatori provvedono, fra l'altro, all'acquisizione di farmaci, dispositivi medici, di protezione individuale e alla quantificazione dei fabbisogni.

Una speciale considerazione, infine, nell'ambito degli interventi finanziati dai **fondi del PNRR**, meritano i professionisti coinvolti per conto della stazione appaltante, sia in ragione dell'esistenza di precedenti incarichi o rapporti professionali svolti presso gli operatori economici partecipanti alla procedura di gara, sia per la peculiare modalità di reclutamento⁹⁷.

L'art. 42 si applica, inoltre, al Presidente e a tutti i componenti, sia di parte pubblica che di parte privata, dei collegi tecnici consultivi (CCT) nominati, ai sensi dell'art. 6 del d.l. n. 76 del 2020, per lavori di importo superiore alla soglia comunitaria, con il compito di risolvere controversie o dispute tecniche che dovessero insorgere nella fase di esecuzione del contratto⁹⁸. L'organo deputato alla nomina del CCT effettua la verifica delle autodichiarazioni circa l'assenza di conflitto di interessi rilasciate dai soggetti designati.

È da escludersi invece una situazione di conflitto di interessi ex art. 42, in caso di partecipazione di una società controllata a procedure di aggiudicazione bandite dall'amministrazione controllante, in quanto l'interesse funzionalizzato e l'interesse dell'agente o di un terzo coincidono. Il presupposto dell'art. 42 è individuato infatti nella presenza di un conflitto tra l'interesse funzionalizzato e l'interesse dell'agente o di un terzo con il quale l'agente versi in particolare rapporto tale da dividerne l'interesse stesso. La circostanza sopra indicata potrebbe invece essere eventualmente valutata sotto il diverso profilo dell'alterazione della concorrenza⁹⁹.

Tabella 15 - Soggetti ai quali si applica l'art. 42 del Codice dei contratti pubblici

Soggetti ai quali si applica l'art. 42 del Codice dei contratti pubblici
Il personale dipendente di una stazione appaltante con contratto a tempo indeterminato
Il personale dipendente di una stazione appaltante con contratto a tempo determinato
Soggetti che, in base ad un valido titolo giuridico, legislativo o contrattuale, siano in grado di impegnare l'ente nei confronti dei terzi o comunque rivestano, di fatto o di diritto, un ruolo tale da poterne obiettivamente influenzare l'attività esterna (ad es. Direttore generale, Capo ufficio legislativo, Capo dipartimento, membri degli organi di amministrazione e controllo della stazione appaltante che non sia un'amministrazione aggiudicatrice, organi di governo delle amministrazioni aggiudicatrici laddove adottino atti di gestione, organi di vigilanza esterni)
I prestatori di servizi coinvolti nell'affidamento (ad es. progettisti esterni, commissari di gara, collaudatori)
I soggetti coinvolti nella fase di esecuzione dei contratti pubblici (ad es. il Direttore dei lavori/Direttore dell'esecuzione e ove nominati, eventuali loro assistenti, il coordinatore per la sicurezza, l'esperto per accordo bonario, gli organi coinvolti nella valutazione delle transazioni, i collaudatori/soggetti competenti alla verifica di conformità ed eventuali loro assistenti)
I professionisti coinvolti per conto della stazione appaltante negli affidamenti legati ai fondi del PNRR
I soggetti che compongono organi politici laddove svolgano una funzione amministrativa-gestionale (ad es. affidamenti gestiti da enti locali di ridotte dimensioni, nei quali il soggetto che assolve un incarico di natura politica potrebbe svolgere anche un ruolo gestionale, svolgimento di funzioni di coordinamento nell'ambito delle procedure di gara in ragione dei poteri attribuiti in virtù di normativa eccezionale e/o emergenziale)
Il Presidente e tutti i componenti, sia di parte pubblica che di parte privata, dei collegi consultivi tecnici

⁹⁷ Si considerino, ad esempio, i professionisti da reclutarsi secondo quanto stabilito all'art. 1, co. 1, del d.l. n. 80/2021. La citata norma prevede infatti che per dare attuazione ai progetti PNRR le amministrazioni reclutino personale appositamente destinato a realizzare progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione. I successivi commi ne specificano modalità di reclutamento e requisiti di professionalità (cfr. in particolare co. 2, 3 e 5).

⁹⁸ Tra i requisiti richiesti per l'affidamento dell'incarico, secondo quanto indicato dal Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibile con il decreto 17 gennaio 2022, è prevista espressamente l'assenza di situazioni di conflitto di interessi di cui all'art. 42.

⁹⁹ Cfr. parere Cons. Stato n. 667/2019 sullo schema di Linee guida aventi ad oggetto "Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici".

1.3 A quali contratti si applica l'art. 42

L'art. 42 si applica ai contratti d'appalto, subappalto¹⁰⁰ e di concessione pubblici, sia nella fase di gara che in quella esecutiva, nei settori ordinari e speciali, sia sopra che sottosoglia¹⁰¹.

L'art. 42 trova altresì applicazione agli affidamenti gestiti mediante albi dei fornitori, con particolare riferimento agli affidamenti diretti¹⁰².

Rientrano nell'ambito oggettivo di applicazione del citato articolo, altresì, i contratti pubblici e i contratti attivi esclusi dal Codice. A tali contratti, infatti, si applicano, ai sensi dell'art. 4 del Codice, i principi di imparzialità e parità di trattamento, la cui tutela è, fra l'altro, realizzabile mediante la prevenzione del conflitto di interessi.

Tabella 16 - Contratti pubblici ai quali si applica l'art. 42

Contratti pubblici ai quali si applica l'art. 42
Contratti di appalto, subappalto e di concessione pubblici, sia nella fase di gara che in quella esecutiva, nei settori ordinari sottosoglia
Contratti di appalto, subappalto e di concessione pubblici, sia nella fase di gara che in quella esecutiva, nei settori ordinari sopra soglia
Contratti di appalto, subappalto e di concessione pubblici, sia nella fase di gara che in quella esecutiva, nei settori speciali sopra soglia
Contratti di appalto, subappalto e di concessione pubblici, sia nella fase di gara che in quella esecutiva, nei settori speciali sottosoglia
Contratti pubblici esclusi dal Codice

Riferimenti normativi: l. n. 190/2012; d.lgs. n. 39/2013; art. 6-bis, l. n. 241/1990, artt. 6, 7 e 14, d.P.R. n. 62/2013; artt. 22 e 221, co. 1, Regolamento UE 241/2021; [Linee guida ANAC n. 15](#) adottate dall'Autorità con delibera n. 494 del 5 giugno 2019; artt. 3, 4, 42 e 80, co. 5, lett. d), 105, d.lgs. n. 50/2016; art. 6, d.l. n. 76/2020.

2. I poteri di ANAC

I **poteri di vigilanza e controllo** di ANAC in materia di contratti pubblici sono esercitati nel rispetto dell'apposito Regolamento¹⁰³.

ANAC, svolge, inoltre, una **funzione di supporto nell'interpretazione della normativa di settore**, attività che ha condotto all'emanazione di atti di regolazione a carattere generale e di linee guida¹⁰⁴.

Rimane fermo che il compito di verificare, caso per caso, la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi spetta, invece, alle stazioni appaltanti.

3. Le misure di prevenzione

3.1 Le dichiarazioni

Di seguito, si individua una serie di misure di prevenzione del conflitto di interessi che si raccomanda alle amministrazioni di inserire all'interno dei propri PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO. Detto

¹⁰⁰ Cfr. art. 105 del Codice dei contratti pubblici.

¹⁰¹ Cfr. [LLGG ANAC n. 15/2019](#) Parte I, § 3 "Ambito oggettivo di applicazione dell'articolo 42 del codice dei contratti pubblici".

¹⁰² Cfr. [delibera ANAC n. 377 del 27.07.2022](#).

¹⁰³ "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici" approvato con [delibera n. 803 del 4 luglio 2018](#).

¹⁰⁴ Cfr. [PNA 2019](#), Parte III, § 1.4; [LLGG ANAC n. 3](#); [LLGG n. 15](#); [Delibera ANAC n. 25 del 15 gennaio 2020](#).

elenco, tuttavia, non è da intendersi tassativo in quanto è rimessa alla singola stazione appaltante la scelta di prevedere diverse o ulteriori misure preventive, in base alle proprie peculiarità e caratteristiche.

La principale misura per la gestione del conflitto di interessi è costituita dal sistema delle dichiarazioni che vengono rese dai dipendenti e dai soggetti esterni coinvolti (esclusi i progettisti, a meno che non ricorra la deroga al divieto di assegnazione del contratto di cui all'art. 24, co. 7, d.lgs. 50/2016, cfr. per i dettagli al § 1.2.), dalle successive verifiche e valutazioni svolte dall'amministrazione e dall'obbligo di astensione in caso di sussistenza del conflitto.

Innanzitutto, occorre considerare la dichiarazione da rendere al dirigente all'atto dell'assegnazione all'ufficio, secondo quanto previsto dal Codice di comportamento¹⁰⁵ e del RUP per ogni gara.

Al fine di modulare gli oneri per le stazioni appaltanti, si propongono poi due diverse ipotesi di attuazione del sistema delle dichiarazioni.

Per quanto concerne i contratti che utilizzano i fondi PNRR e fondi strutturali si ritiene che, in un'ottica di rafforzamento dei presidi di prevenzione, ad avviso dell'Autorità, i dipendenti, per ciascuna procedura di gara in cui siano coinvolti, forniscano un aggiornamento della dichiarazione con le informazioni significative in relazione all'oggetto dell'affidamento. Ciò si desume proprio dall'art. 42, co. 3, del Codice dei contratti pubblici che, come sopra evidenziato, direttamente prevede un obbligo di comunicazione alla stazione appaltante e di astensione dal partecipare alla specifica procedura di aggiudicazione di appalti e concessioni. Nel caso in cui emergano successivamente, nel corso delle varie fasi dell'affidamento, ipotesi di conflitto di interessi non dichiarate, occorre integrare detta dichiarazione. Vale evidenziare che tale soluzione è in linea con l'orientamento delle LLGG MEF adottate con la circolare n. 30/2022. Anche i soggetti esterni, cui sono affidati incarichi in relazione a uno specifico contratto, sono tenuti a rendere la dichiarazione per la verifica dell'insussistenza di conflitti di interessi. I dipendenti rendono la dichiarazione riferita alla singola procedura di gara al responsabile dell'ufficio di appartenenza e al RUP.

Per i contratti invece che non utilizzano fondi PNRR e fondi strutturali, resta fermo l'orientamento espresso da ANAC nelle LL.GG. n. 15/2019 che prevedono una dichiarazione solo al momento dell'assegnazione all'ufficio o dell'attribuzione dell'incarico. Resta fermo l'obbligo di rendere la dichiarazione ove i soggetti tenuti ritengano - alla luce dell'art. 6 del d.P.R. n. 62/2013 e dei parametri specificati e individuati nel modello di dichiarazione di cui al § 3.2. *infra* - di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, rispetto alla specifica procedura di gara e alle circostanze conosciute che potrebbero far insorgere detta situazione. Tale ultima dichiarazione dovrà essere aggiornata in caso di conflitti di interesse che insorgano successivamente nel corso delle diverse fasi della procedura di gara, ivi inclusa la fase esecutiva.

Resta fermo comunque l'obbligo di rendere la dichiarazione per ogni singola gara da parte del RUP (cfr. § 6.3. LL.GG. n. 15/2019) e dei commissari di gara (cfr. art. 77 d.lgs. 50/2016).

In ogni caso, si raccomanda alle stazioni appaltanti di prevedere specifici percorsi formativi e adottare circolari/documenti esplicativi di possibili fattispecie di conflitto di interesse, quali ulteriori misure preventive (si veda sul punto § 12 "*Attività formative e di sensibilizzazione del personale*" contenuto nella Parte IV "*La prevenzione del rischio*" delle citate Linee guida n. 15/2019).

In caso di soggetti esterni, le dichiarazioni sono rese al responsabile dell'ufficio competente alla nomina e al RUP.

¹⁰⁵ L'art. 6, d.P.R. n. 62/2013, "*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. Il dipendente ha 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.

Per quanto riguarda il RUP, lo stesso rende la dichiarazione al soggetto che lo ha nominato e al proprio superiore gerarchico.

Le dichiarazioni sono rese per quanto a conoscenza del soggetto interessato e riguardano ogni situazione potenzialmente idonea a porre in dubbio la sua imparzialità e indipendenza.

L'Autorità ha spesso riscontrato lacune nell'acquisizione delle dichiarazioni, sia nella verifica delle stesse da parte delle stazioni appaltanti.

Pertanto si ribadisce:

- ✓ che la stazione appaltante acquisisce le dichiarazioni e provvede a protocollare, raccogliere e conservare le stesse¹⁰⁶;
- ✓ gli uffici competenti della stazione appaltante (ad esempio l'ufficio del personale) possono effettuare controlli a campione sulle dichiarazioni, ivi comprese quelle del RUP. Tali controlli devono però essere avviati ogni volta che sorga il sospetto della non veridicità delle informazioni riportate.

Le verifiche sono svolte in contraddittorio con il soggetto interessato e mediante, ad esempio, l'utilizzo di banche dati, liberamente accessibili relative a partecipazioni societarie o a gare pubbliche alle quali le stazioni appaltanti abbiano abilitazione (ad es. Telemaco, BDNCP), informazioni note o altri elementi a disposizione della stazione appaltante, nel rispetto della normativa sulla tutela della *privacy*.

I controlli possono anche essere svolti tenendo conto delle situazioni di rischio di interferenza dovute a conflitti di interessi, che possono sorgere nelle procedure di gara, indicate nelle già citate Linee guida cui si rinvia o in caso di segnalazione da parte di terzi.

In caso di omissione delle dichiarazioni, da rendere secondo quanto previsto dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (art. 6, d.P.R. n. 62/2013), o di mancata segnalazione di situazioni di conflitto di interessi, nonché laddove il dipendente non si astenga dal partecipare ad una procedura di gara, si configurerebbe per i dipendenti pubblici "*un comportamento contrario ai doveri d'ufficio*", sanzionabile disciplinarmente. Ai dipendenti privati delle società che svolgono le funzioni di stazione appaltante tenuti all'osservanza del c.d. "Modello 231" e del Codice etico aziendale, si applicano, invece, i sistemi disciplinari ivi previsti.

Al fine di prevenire il verificarsi di ipotesi di violazione dell'obbligo di astensione da parte del dipendente, il RPCT potrebbe valutare l'opportunità di proporre una integrazione del Codice di comportamento dell'amministrazione, al fine di prevedere, oltre al dovere iniziale del dipendente di comunicare eventuali situazioni di conflitto di interessi, anche il dovere di aggiornare l'autodichiarazione con riferimento alla partecipazione ad una procedura di gara.

3.2 Modello di dichiarazione

Al fine di consentire l'individuazione anticipata di possibili ipotesi di conflitto di interessi nella gara ed evitare che il dipendente non renda o non aggiorni la dichiarazione, si forniscono indicazioni circa l'adozione di modelli di autodichiarazione guidata.

¹⁰⁶ Per il conflitto di interesse in generale si rinvia invece alle indicazioni fornite nel PNA 2019, parte III, § 1.4, dove si è raccomandata l'adozione di misure adeguate tra le quali la conservazione e l'aggiornamento delle dichiarazioni.

L'obbligo di rendere preventivamente la dichiarazione sui conflitti di interessi (e di aggiornarla tempestivamente) garantisce l'immediata emersione dell'eventuale conflitto e consente all'Amministrazione di assumere tutte le più opportune misure in proposito. Diversamente, una successiva emersione della situazione di conflitto non dichiarato potrebbe compromettere gli esiti della procedura¹⁰⁷. La dichiarazione iniziale avrà ad oggetto i rapporti conosciuti e sarà aggiornata puntualmente a seguito della conoscenza dei partecipanti alla gara. Tale misura consentirebbe, fra l'altro, di evitare il rimedio estremo dell'esclusione del concorrente¹⁰⁸.

È opportuno che le informazioni da richiedere per la compilazione dell'autodichiarazione siano il più dettagliate possibile e rese in chiave dinamica e progressiva, con riguardo a tutte le fasi della procedura di gara (compresa l'esecuzione) e all'identità degli operatori economici coinvolti, ivi inclusi i subappaltatori, ove presenti.

Quanto alla validità dell'autodichiarazione, questa è da intendersi per la durata della singola procedura di gara e fino alla conclusione del contratto, essendo necessario produrre e acquisire una nuova dichiarazione in presenza di una nuova gara.

L'Autorità ha ritenuto opportuno fornire un elenco delle notizie e informazioni utili ai fini dell'elaborazione, da parte di ogni amministrazione, di un proprio modello di autodichiarazione.

Il **modello operativo** che segue è da ritenersi **esemplificativo e non esaustivo**, in quanto non tiene conto delle specificità dell'amministrazione, del settore di riferimento e della tipologia di procedura. Pertanto, si raccomanda alle amministrazioni di integrarlo o comunque di modificarlo a seconda delle proprie peculiarità.

Al fine di elaborare il modello, sono state individuate quattro macroaree da sottoporre ad attenzione:

1. *Attività professionale e lavorativa pregressa*
2. *Interessi finanziari*
3. *Rapporti e relazioni personali*
4. *Altro*

Per quanto riguarda i dati che potrebbero essere richiesti, si suggerisce, nel rispetto dei principi di proporzionalità e non eccedenza, e quindi nel rispetto della normativa sui dati personali e con gradualità e congruenza rispetto all'oggetto delle procedure e alle singole fasi procedurali, per ciascuna macroarea, quanto segue

1. *Attività professionale e lavorativa pregressa*

Elencazione degli impieghi presso soggetti pubblici o privati, a tempo determinato/indeterminato, pieno o parziale, in qualsiasi qualifica o ruolo, anche di consulenza, retribuiti e/o a titolo gratuito, precisando se sono svolti attualmente o nei tre anni antecedenti la partecipazione alla procedura.

Elencazione delle partecipazioni ad organi collegiali (ad es. comitati, organi consultivi, commissioni o gruppi di lavoro) comunque denominati, a titolo oneroso e/o gratuito, precisando se sono svolte attualmente o nei tre anni antecedenti la partecipazione alla procedura.

Elencazione delle partecipazioni a società di persone e/o di capitali, con o senza incarico di amministrazione, precisando se sono detenute attualmente ovvero nei tre anni antecedenti la partecipazione alla procedura.

Elencazione degli accordi di collaborazione scientifica, delle partecipazioni ad iniziative o a società e studi di professionisti, comunque denominati (ad es. incarichi di ricercatore, responsabile scientifico, collaboratore di progetti), condotti con taluna delle imprese partecipanti alla procedura ovvero, personalmente, con i suoi soci/rappresentanti legali/amministratori, precisando se si tratta di rapporti attuali ovvero relativi ai tre anni antecedenti la partecipazione alla procedura.

¹⁰⁷ Cfr. § 9.2. delle [Linee Guida ANAC n. 15](#).

¹⁰⁸ Cfr. art. 80, co. 5, lett. d), d.lgs. n. 50/2016.

2. Interessi finanziari

Elencazione delle partecipazioni, in atto ovvero possedute nei tre anni antecedenti, in società di capitali pubbliche o private, riferita alla singola gara e per quanto di conoscenza.

3. Rapporti e relazioni personali

Indicare:

Se, attualmente o nei tre anni antecedenti, un parente, affine entro il secondo grado, il coniuge, il convivente o colui con il quale si abbia frequentazione abituale rivesta o abbia rivestito, a titolo gratuito o oneroso, cariche o incarichi nell'ambito delle società partecipanti alla procedura ovvero abbia prestato per esse attività professionale, comunque denominata, a titolo gratuito o oneroso.

Se e quali cariche o incarichi, comunque denominati, a titolo gratuito o oneroso, rivesta o abbia rivestito nei tre anni antecedenti nell'ambito di una qualsiasi società privata un parente, affine entro il secondo grado, il coniuge, il convivente o colui con il quale si abbia frequentazione abituale

Se, in prima persona, ovvero un parente, affine entro il secondo grado, il coniuge, il convivente o colui con il quale si abbia frequentazione abituale, abbia un contenzioso giurisdizionale pendente o concluso, nei tre anni antecedenti, con l'amministrazione o con le società partecipanti alla procedura.

4. Altro

Circostanze ulteriori a quelle sopraelencate che, secondo un canone di ragionevolezza e buona fede, devono essere conosciute da parte dell'amministrazione in quanto ritenute significative nell'ottica della categoria delle "gravi ragioni di convenienza" di cui all'art. 7 del d.P.R. n. 62/2013¹⁰⁹.

Se e quali delle ipotesi sopra contemplate si siano verificate più di tre anni prima del rilascio della dichiarazione.

3.3 RUP e RPCT

Quali sono i compiti del RUP

In merito al conflitto di interessi in materia di contratti pubblici il RUP¹¹⁰ è il soggetto tenuto a:

- ✓ **acquisire le dichiarazioni** rese dai soggetti all'atto della partecipazione ad una procedura di gara;
- ✓ **sollecitare il rilascio delle dichiarazioni** ove non siano state ancora rese;
- ✓ **effettuare una prima verifica di tali dichiarazioni** controllando che siano state rese correttamente. La verifica sulla dichiarazione del RUP viene svolta in primo luogo dai soggetti che lo hanno nominato o dal superiore gerarchico. Resta fermo che gli uffici competenti dell'amministrazione - nell'ambito dei propri controlli a campione sulle dichiarazioni - possono comunque sottoporre a ulteriore verifica anche le dichiarazioni rese dal RUP;
- ✓ **vigilare sul corretto svolgimento** di tutte le fasi della procedura e, nel caso in cui rilevi un conflitto di interessi, segnalarlo al dirigente dell'ufficio del dipendente o agli uffici competenti per le successive valutazioni.

¹⁰⁹ Ad esempio, rapporti e relazioni personali come rapporti di vicinato, amicizia, fidanzamento ma non convivenza, ex coniugi, rilevanti interessi finanziari o attività professionale o lavorativa pregressa di parenti, affini o dal coniuge.

¹¹⁰ Le funzioni del RUP negli appalti di lavori, servizi e forniture e nelle concessioni sono individuate dall'art. 31 del Codice dei contratti pubblici e chiariti dall'Autorità nelle Linee guida n. 3, cui si rinvia. Tra i compiti del RUP, nelle fasi di programmazione, progettazione e affidamento di lavori si evidenzia, in particolare, che lo stesso è anche tenuto a collaborare con il RPCT in relazione all'adempimento degli obblighi di cui all'art. 1, co. 32, l. n. 190/2012, ossia di pubblicazione e trasmissione delle informazioni ivi indicate, relative ai procedimenti di 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.

Quali sono i compiti del RPCT

Il RPCT, per quanto concerne la gestione del conflitto di interessi, ha il compito di **verificare l'attuazione delle misure** programmate nel PTPCT e di **valutarne l'adeguatezza**.

In particolare:

- ✓ il RPCT è tenuto a **prevedere misure di verifica, anche a campione**, che le dichiarazioni sul conflitto di interessi rese da parte dei soggetti interessati all'atto dell'assegnazione all'ufficio e nella singola procedura di gara siano state **correttamente acquisite dal responsabile dell'ufficio di appartenenza/ ufficio competente alla nomina e dal RUP e raccolte, protocollate e conservate, nonché tenute aggiornate dagli uffici competenti** (ad es. ufficio del personale o ufficio gare e contratti) della stazione appaltante. Nello svolgimento di tali verifiche il RPCT può rivolgersi al RUP per chiedere informazioni, in quanto quest'ultimo, come sopra evidenziato, effettua una prima valutazione sulle dichiarazioni.
- ✓ Il RPCT **interviene in caso di segnalazione** di eventuale conflitto di interessi anche nelle procedure di gara. In tale ipotesi lo stesso effettua una valutazione di quanto rappresentato nella segnalazione, al fine di stabilire se esistano ragionevoli presupposti di fondatezza del conflitto.
Mantenendo ferme le rispettive competenze, qualora ricorra tale evenienza, sarà cura dello stesso RPCT rivolgersi al RUP, agli organi interni o agli enti/istituzioni esterne preposti ai necessari controlli, in una logica di valorizzazione e di 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 nell'amministrazione¹¹¹.
- ✓ Il RPCT potrebbe essere interpellato e offrire un supporto al RUP e ai dirigenti competenti di riferimento allo scopo di valutare la sussistenza in concreto di eventuali situazioni di conflitto di interessi che dovessero insorgere nelle diverse fasi di affidamento ed esecuzione del contratto.

Rapporti fra RPCT e RUP

Il RPCT e il RUP si raccordano per garantire un supporto reciproco: per il RUP, nella valutazione circa la sussistenza di eventuali situazioni di conflitto di interessi che dovessero insorgere nelle diverse fasi di affidamento ed esecuzione del contratto; per il RPCT nell'ambito della verifica della idoneità e attuazione delle misure inserite nei Piani e della sua conoscenza tempestiva di eventuali scostamenti dall'attività programmata. Lo scambio di informazioni tra RUP e RPCT è infatti importante per consentire a quest'ultimo di attivare le procedure di verifica *ex post* dell'idoneità delle misure previste nei Piani (PTPCT o sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO).

Un'esemplificazione della collaborazione fra RUP e RPCT si evince dal caso rappresentato al Consiglio di Stato in cui il RPCT è coinvolto, con funzione consultiva, dal RUP, al fine di valutare un'ipotesi di potenziale conflitto di interessi ex art. 42, d.lgs. n. 50/2016¹¹².

¹¹¹ Cfr. [Delibera ANAC n. 840/2018](#).

¹¹² Cfr. Cons. Stato, Sez. III, n. 355/ 2019. Nel caso di specie, la Commissione giudicatrice aveva chiesto al RUP un parere circa la sussistenza di un'ipotesi di conflitto di interessi con riguardo ad un componente del gruppo di lavoro di un operatore economico che, in base all'offerta tecnica, avrebbe curato la gestione informatizzata di un servizio, come richiesto nel bando di gara. Lo stesso, infatti, svolgeva anche l'incarico di dirigente di uno degli uffici della stazione appaltante. Il RUP aveva chiesto l'avviso in merito all'Ufficio per la Prevenzione e Repressione della Corruzione e dell'illegalità.

Ferme restando le rispettive specifiche competenze, l'Autorità auspica che i rapporti tra le due figure si svolgano su di un piano di reciproco coinvolgimento e collaborazione. Nell'esercizio dei propri poteri l'Autorità può rivolgersi al RUP o al RPCT in relazione alle specifiche situazioni che di volta in volta vengono in rilievo.

3.4 Ulteriori misure preventive

A titolo esemplificativo e non esaustivo, si suggeriscono ai RPCT altre misure da prevedere nei Piani:

- ✓ individuazione dei criteri di rotazione nella nomina del RUP ove possibile tenuto conto delle caratteristiche e modalità organizzative dell'amministrazione;
- ✓ chiara individuazione dei soggetti che sono tenuti a ricevere e valutare e a monitorare le dichiarazioni di situazioni di conflitto di interessi;
- ✓ inserimento, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, di specifiche prescrizioni a carico dei concorrenti e dei soggetti affidatari, ai quali si richiede la preventiva dichiarazione della insussistenza di rapporti di parentela o di familiarità con i soggetti che hanno partecipato alla definizione della procedura di gara e la comunicazione di qualsiasi conflitto di interessi che insorga successivamente;
- ✓ previsione, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, di sanzioni a carico dell'operatore economico, sia in veste di concorrente che di aggiudicatario, nel caso di violazione degli impegni sottoscritti, secondo la gravità della violazione accertata e la fase in cui la violazione è posta in essere, oltre che nel rispetto del principio di proporzionalità;
- ✓ attestazione da parte del RUP all'interno del provvedimento di affidamento/aggiudicazione di aver accertato l'assenza di situazioni di conflitto di interessi; ovvero la ricorrenza di situazioni di conflitto tali, però, da non pregiudicare la procedura; ovvero la ricorrenza di significative situazioni di conflitto, a seguito delle quali sono state adottate specifiche misure di riduzione/eliminazione del rischio;
- ✓ attività di sensibilizzazione del personale al rispetto di quanto previsto dalla normativa vigente in materia di conflitto di interessi, anche mediante apposite sessioni formative in cui analizzare - tra l'altro - casistiche ricorrenti di situazioni di conflitto.

Laddove siano ritenute sussistenti situazioni di conflitto di interessi, si raccomanda di adottare soluzioni in grado di gestirle.

A titolo esemplificativo, in caso di costituzione di un albo fornitori (o elenco professionisti), per l'affidamento di procedure sotto soglia comunitaria, a cui sia iscritto un operatore economico in conflitto di interessi con il responsabile della gestione dell'albo (o della singola procedura di affidamento), il dipendente della stazione appaltante e l'operatore economico sono tenuti a comunicare la sussistenza del conflitto, affinché la stazione appaltante ne valuti la rilevanza e ove opportuno, la conseguente adozione delle misure più adeguate ed efficaci per gestire il conflitto stesso.

Tra le possibili misure, oltre all'astensione o alla sostituzione del dipendente ovvero, nei casi in cui non sia possibile intervenire diversamente, all'esclusione del concorrente¹¹³, l'amministrazione può individuare gli operatori economici iscritti all'albo, a cui inviare le richieste di preventivi per la scelta dell'aggiudicatario:

- ✓ **nel rispetto del principio di rotazione;**
- ✓ **oppure, a seguito di pubblicazione di avviso, per manifestazione di interesse.**

¹¹³ Ai sensi dell'art. 80, co. 5, lett. d), d.lgs. n. 50/2016.

Quando sia sorteggiato o risponda all'avviso un operatore economico in conflitto di interessi, il dipendente della stazione appaltante deve comunque astenersi dall'attività nel procedimento di aggiudicazione.

Riferimenti normativi: artt. 6 e 7, d.P.R. n. 62/2013; art. 31, 42, 80, co. 5, lett. d), d.lgs. n. 50/2016; d.lgs. n. 231/2001; [LLGG ANAC n. 3](#) adottate con delibera ANAC del 26 ottobre 2016 n.1096 (aggiornate con delibera dell'11 ottobre 2017 n. 1007); [Delibera ANAC n. 840/2018](#).

Trasparenza in materia di contratti pubblici

Premessa

1. A quali obblighi di trasparenza sono sottoposti i contratti pubblici
2. Accesso civico generalizzato ai dati sui contratti pubblici
3. La trasparenza degli interventi finanziati con i fondi del PNRR

Premessa

La trasparenza dei contratti pubblici trova fondamento giuridico nel Codice dei contratti pubblici¹¹⁴ e nella disciplina in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

La profondità e l'ampiezza che il legislatore ha voluto imprimere alla trasparenza dei contratti pubblici si traduce, innanzitutto, in specifici obblighi per le stazioni appaltanti di pubblicare atti, dati e informazioni nella sezione "Amministrazione trasparente" che afferiscono ad ogni tipologia di appalto - di servizi, forniture, lavori e opere, concorsi pubblici di progettazione, concorsi di idee e di concessioni - e ad ogni fase - dalla programmazione alla scelta del contraente, dall'aggiudicazione fino all'esecuzione del contratto.

La giurisprudenza ha ammesso la conoscibilità degli atti dei contratti pubblici, ove non soggetti a pubblicazione obbligatoria, anche mediante l'accesso civico generalizzato. Pur trattandosi di una trasparenza mediata dal contemperamento tra conoscibilità e riservatezza, stante i limiti a tutela di interessi pubblici e privati indicati dal legislatore (art. 5-bis, co. 1 e 2, del d.lgs. n. 33/2013), l'istituto contribuisce ad ampliare il novero degli atti conoscibili di una procedura di gara.

Devono inoltre considerarsi interventi volti a rafforzare la trasparenza dei contratti pubblici le disposizioni finalizzate sia a potenziare la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) gestita da ANAC sia ad incentivare il percorso di digitalizzazione dei contratti, in linea con le indicazioni del legislatore europeo e del Codice dei contratti¹¹⁵ (previsioni in tal senso emergono anche nello schema del nuovo codice dei contratti pubblici).

Benefici in termini di trasparenza dell'intero ciclo di un appalto pubblico derivano anche dalla completa digitalizzazione dello stesso, dalla fase di programmazione a quella di collaudo e liquidazione delle somme dovute. Ciò produce evidenti effetti positivi anche rispetto alla standardizzazione e quindi semplificazione e tracciabilità delle procedure, risparmi di tempi e costi e consente un monitoraggio continuo sull'evoluzione dei contratti.

In quest'ottica, e in attuazione della previsione dell'art. 58 del Codice, che impone di svolgere le procedure di gara con sistemi telematici, ANAC ha adottato il bando-tipo n. 1/2021, recante il disciplinare di gara per procedure, svolte totalmente mediante strumenti informatici, per l'acquisto di servizi e forniture di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza comunitaria, da aggiudicarsi in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ([delibera n.](#)

¹¹⁴ Si fa presente che nella revisione del Codice dei contratti si stanno prospettando rilevanti modifiche alla disciplina che porteranno alla possibilità di ripensare in modo complessivo i rapporti tra BDNCP e il d.lgs. 33/2013 a conclusione del processo di riforma del Codice.

¹¹⁵ Il d.l. n. 77/2021 ha rimarcato il ruolo centrale della BDNCP quale accesso unificato a tutte le informazioni sugli appalti e quindi strumento di semplificazione e trasparenza dell'intero settore. In virtù di una modifica all'art. 29 del Codice dei contratti è oggi disposto che siano gestite e trasmesse tempestivamente alla BDNCP, attraverso le piattaforme telematiche ad essa interconnesse, tutte le informazioni inerenti agli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione, alla scelta del contraente, all'aggiudicazione e all'esecuzione di lavori, servizi e forniture, inclusi i concorsi di progettazione e i concorsi di idee e di concessioni. È affidato ad ANAC il compito di garantire "la pubblicazione dei dati ricevuti".

[773](#) del 24 novembre 2021). Deve ricordarsi, d'altronde, che la digitalizzazione delle procedure di gara rappresenta uno dei criteri ed obiettivi già dettati dal legislatore nella legge delega n. 11/2016 per il recepimento delle direttive dell'Unione europea in materia di contratti pubblici e che la modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici per il sostegno delle politiche di sviluppo, attraverso la digitalizzazione e il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche, è uno specifico obiettivo del PNRR.

Come l'Autorità ha già avuto modo di osservare, le deroghe alla normativa sui contratti pubblici e la semplificazione di specifiche procedure di affidamento di tali contratti, sebbene misure condivisibili, in quanto funzionali a rispondere ad esigenze semplificatorie e acceleratorie, necessitano, però, di essere accompagnate da adeguati contrappesi sul versante della trasparenza.

Ad avviso dell'Autorità, in questa fase storica in cui il legislatore ha introdotto regimi derogatori nelle procedure di affidamento degli appalti in considerazione dell'emergenza sanitaria, prima, e per favorire il raggiungimento degli interventi del PNRR, poi, va senza dubbio valorizzato il ruolo della trasparenza come misura cardine per assicurare un importante presidio in funzione di anticorruzione, oltre che di controllo sociale sull'operato e sui risultati ottenuti dalle stazioni appaltanti, sia nell'aggiudicazione che nell'esecuzione di opere, di servizi e forniture.

La trasparenza è, infatti, indeclinabile principio posto a presidio di garanzia, *ex ante*, di una effettiva competizione per l'accesso alla gara e, *ex post*, di un'efficace controllo sull'operato dell'aggiudicatario.

Così, anche dove il legislatore ha previsto la possibilità di derogare alle norme del Codice dei contratti pubblici al ricorrere di specifiche condizioni, il principio di trasparenza è stato comunque fatto salvo e ribadito espressamente l'assoggettabilità degli atti delle stazioni appaltanti agli obblighi di pubblicazione del d.lgs. n. 33/2013 e dell'art. 29¹¹⁶ del Codice dei contratti.

La garanzia di elevati livelli di trasparenza dei contratti pubblici è dunque obiettivo di ogni amministrazione, anche qualora questa operi in deroga al regime ordinario.

Riferimenti normativi: direttive 23/2014/UE e 24/2014/UE e, in particolare, il considerando n. 1 e art. 76 "Principi per l'aggiudicazione degli appalti" della direttiva 24/2014/UE; direttiva 25/2014/UE; DPCM 12 agosto 2021, n. 148 "Regolamento recante modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici, da adottare ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50"; artt. 5 e 5-bis, d.lgs. n. 33/2013; legge 28 gennaio 2016, n. 11; artt. 29 e 58, d.lgs. n. 50/2016; art. 2, co. 4 e 6, d.l. n. 76/2020; bando-tipo n. 1/2021, di cui alla [delibera ANAC del 24 novembre 2021, n 773](#).

¹¹⁶ Cfr. art. 2, co. 4 e 6, d.l. n. 76/2020.

1. A quali obblighi di trasparenza sono sottoposti i contratti pubblici

La disciplina normativa che prevede obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture si rinviene nelle norme contenute nella l. n. 190/2012 e nel suo decreto attuativo in materia di trasparenza, nonché nel Codice dei contratti pubblici.

In particolare, la l. n. 190/2012 (art. 1, co. 32) dispone che le pubbliche amministrazioni assicurino livelli essenziali di trasparenza rispetto alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del Codice.

Per questo la stessa legge ha previsto espressamente che le stazioni appaltanti sono in ogni caso tenute a pubblicare:

- 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

In coerenza con tali principi, il d.lgs. n. 33/2013 stabilisce che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati previsti dalla l. n. 190/2012 e dal Codice dei contratti pubblici e che aggiornano ogni sei mesi, nella sezione «*Amministrazione trasparente*», gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti con riguardo 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.

Il Codice dei contratti pubblici reca la disciplina di carattere generale in materia di trasparenza all'art. 29, co. 1, disponendo, in senso molto ampio e generale, sulla pubblicazione di **tutti gli atti delle procedure di gara**.

La norma non opera alcuna distinzione a priori fra contratti sopra o sotto-soglia o tra settori, dovendosi semmai rintracciare in altre norme del Codice la previsione di obblighi di pubblicazione specifici per determinati contratti.

Il legislatore nel 2021¹¹⁷ ha aggiunto inoltre ai dati da sottoporre a pubblicazione quelli relativi all'esecuzione.

All'esecuzione di un contratto pubblico, quindi, è oggi assicurata la massima conoscibilità in quanto, oltre agli atti, ai dati e alle informazioni che le amministrazioni sono tenute a pubblicare rispetto a questa fase ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 e del Codice dei contratti, **ad essa trova applicazione anche l'istituto dell'accesso civico generalizzato**, riconosciuto espressamente ammissibile dal Consiglio di Stato pure con riguardo agli atti della fase esecutiva ([Ad. Plenaria Consiglio di Stato del 2 aprile 2020, n. 10](#)).

¹¹⁷ Art. 29, d.lgs. n. 50/2016, come modificato dall'art. 53, co. 5 del d.l. n. 77/2021.

Quanto appena richiamato assume particolare significatività e attualità in relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea. L'ingente quantità di risorse disponibili richiede, infatti, adeguati presidi di prevenzione della corruzione, rispetto ai quali la trasparenza della fase esecutiva degli affidamenti riveste grande importanza.

Le amministrazioni, anche a garanzia della legalità, sono pertanto chiamate a dare corretta attuazione, per tutti questi contratti, agli obblighi di pubblicazione disposti dalla normativa, che includono oggi, oltre a quelli delle tradizionali fasi della programmazione e aggiudicazione, anche quelli della fase esecutiva. Dovranno, inoltre, anche per la fase esecutiva, assicurare la più ampia trasparenza mediante l'accesso civico generalizzato, facendo salvi i soli limiti previsti dalla legge (cfr. *infra* § 2). Questa logica di integrazione è chiaramente rappresentata dal Consiglio di Stato laddove precisa che la pubblicazione obbligatoria di determinati atti (c.d. "disclosure proattiva") è solo un aspetto, pur fondamentale, della trasparenza dei contratti pubblici, che, tuttavia, si manifesta e si completa nell'accessibilità degli atti (c.d. "disclosure reattiva") nei termini previsti per l'accesso civico generalizzato.

In merito agli atti, ai dati e alle informazioni da pubblicare obbligatoriamente rispetto alla fase esecutiva, la *ratio* che è alla base delle modifiche introdotte all'art. 29 - controllo diffuso sull'azione amministrativa nella fase successiva all'aggiudicazione - e la formulazione ampia della disposizione "Tutti gli atti (...) relativi a (...) l'esecuzione di appalti pubblici" inducono a ritenere che la trasparenza sia estesa alla generalità degli atti adottati dalla stazione appaltante in sede di esecuzione di un contratto d'appalto.

Possono, quindi, esservi inclusi tutti gli atti adottati dall'amministrazione dopo la scelta del contraente, in modo tale che sia reso visibile l'andamento dell'esecuzione del contratto (tempi, costi, rispondenza agli impegni negoziali, ecc.), con il limite, indicato nello stesso co. 1 dell'art. 29, degli atti riservati (art. 53) ovvero secretati (art. 162 del Codice).

Alla luce del complesso quadro normativo sinteticamente descritto, l'Autorità ha fornito una elencazione dei dati, atti e informazioni da pubblicare nell'Allegato 1) alla [delibera 1310/2016](#) e nella [delibera 1134/2017](#). Tuttavia, le modifiche nel frattempo intervenute alle disposizioni normative, nonché gli orientamenti espressi dalla giurisprudenza investita della risoluzione di questioni riguardanti l'accessibilità degli atti delle procedure di gara, rendono oggi necessaria una revisione dell'elenco anche per declinare gli atti della fase esecutiva inclusi ora in quelli da pubblicare.

Al fine di limitare gli oneri di pubblicazione si rammenta che lo stesso d.lgs. 33/2013 all'art. 9, co. 1 prevede che la pubblicazione può essere sostituita da un collegamento ipertestuale alla sezione del sito in cui sono presenti i relativi dati, informazioni o documenti¹¹⁸.

L'Allegato 9 al presente PNA elenca, per ogni procedura contrattuale, dai primi atti all'esecuzione, gli obblighi di trasparenza in materia di contratti pubblici oggi vigenti cui le amministrazioni devono riferirsi per i dati, atti, informazioni da pubblicare nella sotto-sezione di primo livello "Bandi di gara e contratti" della sezione "Amministrazione trasparente". Tale impostazione consente una migliore comprensione dello svolgimento delle procedure contrattuali. Considerato l'impatto organizzativo di questa modalità di pubblicazione, il pieno raggiungimento dell'obiettivo si ritiene possa essere informato al principio di gradualità e progressivo miglioramento.

Riferimenti normativi: art. 1, co. 16 e 32, l. n. 190/2012; artt. 23 e 37, d.lgs. n. 33/2013; artt. 29 e 53, d.lgs. n. 50/2016; art. 53, co. 5, lett. a) punto 2), d.l. n. 77/2021; [Cons. Stato, Ad. Plenaria 2 aprile 2020, n. 10](#)

¹¹⁸ Ad esempio in merito alla pubblicazione dei certificati di collaudo, regolare esecuzione e di verifica di conformità si ritiene che, in quanto parte integrante della determina di liquidazione sia sufficiente che le SA inseriscano un link alla citata determina.

2. Accesso civico generalizzato ai dati sui contratti pubblici

La misura della trasparenza anche nel settore dei contratti pubblici va declinata non solo sotto il profilo degli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali, ma anche con riguardo all'istituto dell'accesso civico generalizzato (cd. FOIA).

L'Autorità ha già fornito indicazioni generali nelle [Linee guida 1309/2016](#), cui si rinvia.

Nella materia dei contratti pubblici sono sorti in dottrina e giurisprudenza molti dubbi interpretativi in merito all'applicabilità del FOIA. Ciò in quanto il Codice dei contratti pubblici, all'art. 53, contiene disposizioni in ordine all'accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti, rinviando alla disciplina sull'accesso documentale ex art. 22 e ss. della l. n. 241/1990, senza alcun riferimento al FOIA. L'art. 53 sembra, quindi, configurarsi quale norma speciale sull'accesso, prevedendo anche i casi di differimento¹¹⁹ e di esclusione del diritto¹²⁰.

Sul punto è intervenuta la citata [Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 2020](#), che ha approfondito il rapporto fra la disciplina del FOIA di cui agli artt. 5 e 5-bis del d.lgs. n. 33/2013, quella dell'accesso documentale di cui alla l. n. 241/1990 e la normativa speciale sull'accesso contenuta nel Codice dei contratti pubblici (art. 53). Il Consiglio di Stato, analizzando i diversi istituti ed evidenziando, fra l'altro, le criticità che derivano dalla coesistenza dei regimi dell'accesso documentale e del FOIA (già rilevate da ANAC nella [delibera n. 1309/2016](#)), ha posto in risalto l'importanza che ha assunto la **trasparenza, intesa come forma di prevenzione della corruzione e strumento ordinario e primario di riavvicinamento del cittadino alla p.a. che concorre al soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona.**

In conclusione, nella materia dei contratti pubblici, il Consiglio di Stato, risolvendo il contrasto giurisprudenziale e dottrinario, ha ritenuto applicabile il FOIA agli atti delle procedure di gara, **anche con riferimento alla fase esecutiva del contratto.** Ciò fatte salve le verifiche della compatibilità con le eccezioni relative di cui all'art. 5-bis, co. 1 e 2, del d.lgs. n. 33/2013, a tutela di interessi pubblici e privati, nel bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza.

Rimarca il Consiglio di Stato che *“la configurazione di una trasparenza che risponda ad “un controllo diffuso” della collettività sull'azione amministrativa è particolarmente avvertita nella materia dei contratti pubblici e delle concessioni e, in particolare, nell'esecuzione di tali rapporti, dove spesso si annidano fenomeni di cattiva amministrazione, corruzione e infiltrazione mafiosa, con esiti di inefficienza e aree di malgoverno per le opere costruite o i servizi forniti dalla pubblica amministrazione e gravi carenze organizzative”.*

Tale orientamento del giudice amministrativo ha delle ricadute significative sulla trasparenza in materia, in quanto laddove non vi sia un obbligo di pubblicazione di atti, documenti e informazioni, la stazione appaltante è tenuta comunque ad assicurare la conoscibilità degli stessi a seguito di istanze di accesso FOIA, da valutare sempre nel rispetto delle condizioni sopra richiamate.

¹¹⁹ Ai sensi del co. 2 dell'art. 53 il diritto di accesso è differito: a) nelle procedure aperte, in relazione all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle medesime; b) nelle procedure ristrette e negoziate e nelle gare informali, in relazione all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno manifestato il loro interesse, e in relazione all'elenco dei soggetti che sono stati invitati a presentare offerte e all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte medesime; ai soggetti la cui richiesta di invito sia stata respinta, e' consentito l'accesso all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno manifestato il loro interesse, dopo la comunicazione ufficiale, da parte delle stazioni appaltanti, dei nominativi dei candidati da invitare; c) in relazione alle offerte, fino all'aggiudicazione; d) in relazione al procedimento di verifica della anomalia dell'offerta, fino all'aggiudicazione.

¹²⁰ Ai sensi del co. 5 dell'art. 53 sono esclusi il diritto di accesso e ogni forma di divulgazione in relazione: a) alle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazione della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali; b) ai pareri legali acquisiti dai soggetti tenuti all'applicazione del presente codice, per la soluzione di liti, potenziali o in atto, relative ai contratti pubblici; c) alle relazioni riservate del direttore dei lavori, del direttore dell'esecuzione e dell'organo di collaudo sulle domande e sulle riserve del soggetto esecutore del contratto; d) alle soluzioni tecniche e ai programmi per elaboratore utilizzati dalla stazione appaltante o dal gestore del sistema informatico per le aste elettroniche, ove coperti da diritti di privativa intellettuale.

La sussistenza di obblighi di pubblicazione di numerosi atti in materia di gara non può condurre, ad avviso del Consiglio di Stato, all'esclusione dell'accesso civico generalizzato sul rilievo che gli obblighi "proattivi" di pubblicazione soddisferebbero già, in questa materia, il bisogno o, comunque, il desiderio di conoscenza che contraddistingue il principio di trasparenza.

Resta ferma, in ogni caso, la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori, in un'ottica di rafforzamento della trasparenza, di pubblicare, nella sezione "Amministrazione trasparente", dati, informazioni, documenti come "dati ulteriori" rispetto a quelli obbligatori, procedendo, ai sensi dell'art. 7-bis, co. 3, del d.lgs. n. 33/2013, a oscurare i dati personali presenti e nel rispetto degli stessi limiti indicati per l'accesso civico generalizzato. **Ad esempio, in ordine alla procedura di project financing¹²¹** a iniziativa privata, di cui all'art. 183, co. 15, d.lgs. n. 50/2016, le amministrazioni possono valutare di pubblicare i provvedimenti adottati a conclusione della valutazione di fattibilità delle proposte degli operatori economici o, quanto meno, gli estremi del provvedimento con l'indicazione della data, del numero di protocollo, dell'oggetto e dell'ufficio che lo ha formato, oltreché del destinatario ovvero della tipologia di destinatario (cfr. [delibera ANAC n. 329/2021](#)).

Riferimenti normativi: art. 22, l. n. 241/1990; artt. 1, 5 e 5-bis, 7, co. 3, del d.lgs. n. 33/2013; art. 53 e 183, co. 15, del d.lgs. n. 50/2016; [delibera ANAC n. 1309/2016](#); [delibera ANAC n. 329/2021](#); [Cons. Stato, Ad. Plenaria 2 aprile 2020, n. 10](#).

3. La trasparenza degli interventi finanziati con i fondi del PNRR

Nell'affrontare il tema della trasparenza in materia di contratti pubblici è anche intenzione di ANAC verificare in che modo eventuali disposizioni al riguardo sono previste nella disciplina sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Può essere utile **per accertare se ci sono profili di sovrapposizione con la disciplina sugli obblighi di pubblicazione prevista dal d.lgs. n. 33/2013 ed eventualmente tenerne conto in una logica di semplificazione.**

Una delle priorità per l'attuazione delle misure contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è quella di garantire che l'ingente mole di risorse finanziarie stanziata sia immune da gestioni illecite, nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, assenza di conflitto di interessi, frodi e corruzione.

Inoltre, in linea con quanto previsto dall'art. 34 del Regolamento (UE) 2021/241, va garantita adeguata visibilità ai risultati degli investimenti e al finanziamento dell'Unione europea per il sostegno offerto. I destinatari dei finanziamenti dell'Unione sono tenuti a rendere nota l'origine degli stessi e ad assicurarne la conoscibilità, diffondendo informazioni coerenti, efficaci e proporzionate "destinate a pubblici diversi, tra cui i media e il vasto pubblico".

Al fine di far conoscere in modo trasparente, comprensibile e tempestivo i contenuti delle misure del PNRR e gli obiettivi raggiunti a livello nazionale e sul territorio, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) - nel documento "Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR", allegato alla Circolare n. 9 del 10 febbraio 2022, ha previsto obblighi di trasparenza e iniziative sul piano della comunicazione e informazione.

¹²¹ Cfr. [delibera ANAC n. 329/2021](#) "Pubblicazione dei provvedimenti finali dei procedimenti di valutazione di fattibilità delle proposte per la realizzazione in concessione di lavori in project financing, di cui all'art. 183, comma 15, d.lgs. 50/2016".

✓ *Gli obblighi di pubblicazione*

La stessa RGS, nel citato allegato, specifica che le Amministrazioni centrali titolari degli interventi¹²² e i soggetti attuatori¹²³ sono tenuti, in quanto pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, al rispetto della disciplina nazionale in materia di trasparenza. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale e l'applicazione dell'accesso civico semplice e generalizzato previsti dal d.lgs. n. 33/2013, anche alla luce delle indicazioni generali dettate da ANAC, cui si rinvia¹²⁴.

La RGS introduce anche ulteriori obblighi di pubblicazione con riguardo agli interventi inclusi nel PNRR.

Per quanto concerne le **Amministrazioni centrali titolari di interventi**, la Ragioneria specifica espressamente che - per consentire una modalità di accesso standardizzata ed immediata ad informazioni aggiornate sullo stato di attuazione delle misure del PNRR - queste sono tenute a:

Individuare all'interno del proprio sito web **una sezione**, denominata "**Attuazione Misure PNRR**", articolata secondo le misure di competenza dell'amministrazione, ad ognuna delle quali riservare una specifica sottosezione con indicazione della missione, componente di riferimento e investimento¹²⁵.

Pubblicare nella sezione "Attuazione Misure PNRR", per ognuna delle sotto-sezioni, **gli atti legislativi adottati e gli atti amministrativi emanati per l'attuazione della misura di riferimento, specificando**, per ogni atto riportato:

- a) la **tipologia** (legge, decreto legislativo, decreto-legge, decreto ministeriale, decreto interministeriale, avviso, ecc.)
- b) il **numero e la data di emissione o di adozione dell'atto**, con il *link* ipertestuale al documento
- c) la **data di pubblicazione**
- d) la **data di entrata in vigore**
- e) l'**oggetto**
- f) la eventuale **documentazione approvata** (programma, piano, regolamento, ...) con il *link* ipertestuale al documento
- g) le eventuali **note informative**.

Aggiornare tempestivamente le informazioni fornite in ciascuna sottosezione

Alla luce di tale regime di trasparenza, l'Autorità ritiene utile fornire alcuni suggerimenti volti a semplificare e a ridurre gli oneri in capo delle Amministrazioni centrali titolari di interventi.

In particolare, laddove gli atti, dati e informazioni relativi al PNRR, da pubblicare secondo le indicazioni della RGS, rientrino in quelli previsti dal d.lgs. n. 33/2013, l'Autorità ritiene che gli obblighi stabiliti in tale ultimo decreto possano essere assolti dalle Amministrazioni centrali titolari di interventi, inserendo, nella corrispondente sottosezione di A.T., un *link* che rinvia alla predetta sezione dedicata all'attuazione delle misure del PNRR.

¹²² Cfr. d.l. n. 77/2021, convertito con l. n. 108/2021, art. 1, co. 4 lett. l) «amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR: Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR».

¹²³ Ai sensi dell'art. 9 del d.l. n. 77/2021, i Soggetti attuatori sono individuati: nelle Amministrazioni centrali (quando le stesse attuano direttamente il progetto) nelle Regioni, nelle Province autonome di Trento e Bolzano, negli enti locali e nei soggetti privati a cui è demandata l'attuazione dei singoli progetti finanziati nell'ambito del PNRR.

¹²⁴ Cfr. [Determinazione n. 1310/2016](#) e [delibera ANAC n. 1309/2016](#).

¹²⁵ I progetti di investimento del PNRR sono suddivisi in 16 componenti, raggruppate a loro volta in 6 missioni: 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) Istruzione e ricerca; 5) Inclusione e coesione; 6) Salute.

Con riferimento ai **Soggetti attuatori degli interventi** - in assenza di indicazioni della RGS sugli obblighi di pubblicazione sull'attuazione delle misure del PNRR - **si ribadisce la necessità di dare attuazione alle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013.**

In ogni caso, tali soggetti, qualora lo ritengano utile, possono, in piena autonomia, pubblicare dati ulteriori relativi alle misure del PNRR in una apposita sezione del sito istituzionale, secondo la modalità indicata dalla RGS per le Amministrazioni centrali titolari di interventi. Si raccomanda, in tale ipotesi, di organizzare le informazioni, i dati e documenti in modo chiaro e facilmente accessibile e fruibile al cittadino. Ciò nel rispetto dei principi comunitari volti a garantire un'adeguata visibilità alla comunità interessata dai progetti e dagli interventi in merito ai risultati degli investimenti e ai finanziamenti dell'Unione europea.

Tale modalità di trasparenza consentirebbe anche una visione complessiva di tutte le iniziative attinenti al PNRR, evitando una parcellizzazione delle relative informazioni.

Anche i **Soggetti attuatori**, in un'ottica di semplificazione e di minor aggravamento, laddove i dati rientrano in quelli da pubblicare nella sezione "*Amministrazione trasparente*" ex d.lgs. n. 33/2013¹²⁶, possono inserire in A.T., nella corrispondente sottosezione, un **link che rinvia alla sezione dedicata all'attuazione delle misure del PNRR.**

Inoltre, si fa presente che, al fine di garantire la piena conoscibilità degli interventi PNRR, sono posti a carico dei Soggetti attuatori degli interventi¹²⁷:

- ✓ l'obbligo di conservazione e archiviazione della documentazione di progetto, anche in formato elettronico. Tali documenti, utili alla verifica dell'attuazione dei progetti, dovranno essere sempre nella piena e immediata disponibilità dell'Amministrazione centrale stessa, della Ragioneria Generale dello Stato (Servizio centrale per il PNRR, Unità di missione e Unità di *audit*), della Commissione europea, dell'OLAF, della Corte dei Conti europea (ECA), della Procura europea (EPPO) e delle competenti Autorità giudiziarie nazionali, anche al fine di permettere il pieno svolgimento delle fasi di monitoraggio, verifica e controllo.
Rispetto alla documentazione conservata relativa ai progetti finanziati, è importante rilevare che la stessa RGS sottolinea **la necessità di garantire il diritto dei cittadini all'accesso civico generalizzato;**
- ✓ l'obbligo di tracciabilità delle operazioni e la tenuta di apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse PNRR¹²⁸.

Va inoltre evidenziato che, al fine di garantire maggiore trasparenza e condivisione del patrimonio informativo relativo agli interventi del PNRR, con il DPCM 15 settembre 2021, lo stesso Governo ha valorizzato il formato *open data*. In base all'art. 9 del citato DPCM, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale, sulla base delle informazioni acquisite dal sistema informatizzato centrale del PNRR, rende accessibile in formato elaborabile (*open data*) e navigabile, i dati sull'attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto, insieme ai costi programmati e ai *milestone* e *target* perseguiti.

¹²⁶ Si pensi a titolo esemplificativo al bando di gara per l'affidamento di un appalto o concessione finanziato con i fondi PNRR.

¹²⁷ Cfr. art. 9, co. 4, d.l. n. 77/2021 e allegato alla circolare MEF- RGS citata.

¹²⁸ Al fine di cogliere tempestivamente eventuali sospetti di utilizzo indebito dei fondi da comunicare alla Unità di Informazione Finanziaria (UIF), si richiama l'importanza di controlli tempestivi ed efficaci sulla c.d. "documentazione antimafia", in relazione ai soggetti economici che accedono alle gare di appalto, alle concessioni o agli altri benefici collegati ai fondi del PNRR, nonché l'esigenza di prestare particolare attenzione alla movimentazione finanziaria, alla luce degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari e, in particolare, della previsione che riguarda l'impiego del conto corrente dedicato.

La massima trasparenza e conoscibilità delle misure di attuazione del PNRR è stata valorizzata anche con il **rafforzamento di iniziative di comunicazione e informazione**¹²⁹.

Nella stessa prospettiva di garantire la diffusione delle informazioni sulle finalità, sulle attività e sui risultati del PNRR, si inquadra la strategia di comunicazione definita dal Servizio centrale per il PNRR, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato. Tale strategia deve riguardare tutte le fasi di attuazione del PNRR ed è declinata in Piani annuali, che indicano nel dettaglio priorità, azioni, *budget* e tempistiche.

Tra le iniziative di maggiore rilievo vi è il portale ufficiale del PNRR (*“Portale Italia domani”*)¹³⁰. Esso contiene informazioni e dati relativi ai contenuti del PNRR (con particolare riferimento alle priorità trasversali, alle Missioni, alla suddivisione delle risorse a livello di Componenti e al Piano nazionale per gli investimenti complementari), nonché alle tempistiche previste per le riforme e al percorso di attuazione attraverso schede dedicate al monitoraggio degli investimenti e degli interventi.

La Strategia di comunicazione attribuisce un ruolo attivo alle Amministrazioni centrali titolari degli interventi che, in raccordo con il Servizio centrale per il PNRR, curano le attività di informazione e comunicazione in modo continuo e mirato, coinvolgendo *stakeholder* e cittadini.

In particolare, come precisato dalla RGS¹³¹:

Le Amministrazioni centrali titolari di interventi:

nominano al proprio interno un Responsabile per le attività di informazione e comunicazione

diffondono dati e risultati raggiunti da ogni singolo intervento di competenza, all'interno del proprio sito istituzionale

assicurano che le misure di informazione e comunicazione siano realizzate conformemente alla Strategia di comunicazione del PNRR nonché il pieno coinvolgimento dei soggetti a vario titolo coinvolti nell'attuazione dei singoli interventi

garantiscono il supporto alle attività di alimentazione del *“Portale Italia domani”* e agli eventi organizzati sul territorio

trasmettono periodicamente al Responsabile della Strategia di comunicazione lo stato di attuazione delle attività di informazione e comunicazione svolte

garantiscono il monitoraggio continuativo delle attività di informazione e comunicazione (e pubblicità) poste in essere

¹²⁹ Cfr. § 2.6 *“Italia Domani: la comunicazione del PNRR”* della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR del 23 dicembre 2021.

¹³⁰ <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

¹³¹ Cfr. § 10 *“Informazione e pubblicità”* del documento recante *“Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR”* Allegato alla Circolare MEF n 9 del 10 febbraio 2022.

Il sistema informatico centralizzato del PNRR: sistema “ReGiS”

Infine, al fine fornire un continuo e tempestivo presidio sull’insieme delle misure finanziate e sul loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico, è previsto che le Amministrazioni centrali titolari di interventi e i Soggetti attuatori, utilizzino il sistema Informativo “ReGiS”¹³² sviluppato dal MEF e messo a disposizione dal Servizio centrale per il PNRR. Si tratta di uno strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR.

Tuttavia, laddove le Amministrazioni centrali titolari di interventi e i Soggetti attuatori dispongano già di un proprio sistema informatico atto a garantire la registrazione e la trasmissione dei dati di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo di programmi e progetti finanziati da risorse nazionali e/o comunitarie, queste possono, in virtù del principio della riduzione degli oneri e della spesa in capo alle stesse, **utilizzare** tale sistema.

La costante e tempestiva trasmissione dei dati al sistema “ReGiS”, da parte delle Amministrazioni centrali titolari di interventi e dei Soggetti attuatori, è volta a rilevare per tempo eventuali criticità realizzative degli investimenti e delle riforme del PNRR e predisporre possibili soluzioni atte a recuperare i ritardi attuativi, nonché a consentire la trasmissione delle richieste di pagamento alla Commissione europea secondo le tempistiche e le modalità definite dal regolamento europeo.

Riferimenti normativi: d.lgs. n. 33/2013; art. 1, co. 1043 e 1044, l. n. 178/2010; art. 22, 29, 30 e 34 del Regolamento (Ue) 2021/241 del 12 febbraio 2021; art. 9 del DPCM 15 settembre 2021; artt. 1, co. 4, 8 e 9, d.l. n. 77/2021; “Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR” Allegato alla Circolare MEF n 9 del 10 febbraio 2022.

¹³² Cfr. art. 1, co. 1043 e 1044, l. n. 178/2020.

I Commissari straordinari per gli interventi infrastrutturali

Premessa

1. Gli interventi infrastrutturali, la nomina e la struttura di supporto
2. L'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e per la trasparenza
3. I poteri e le attribuzioni
4. Esempificazione di rischi e misure specifiche per le attività dei Commissari straordinari nell'area di rischio dei contratti pubblici
5. *Check-list* quale supporto operativo all'attività dei Commissari straordinari
6. Indirizzi sulla trasparenza
7. Sul monitoraggio

Premessa

Con il presente approfondimento vengono date indicazioni sull'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e per la trasparenza alle figure dei Commissari straordinari¹³³ nominate per la realizzazione degli interventi infrastrutturali ex art. 4 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. "decreto Sbloccacantieri").

Si rammenta che, sul tema dei Commissari straordinari, in generale, l'Autorità ha già svolto un approfondimento [nel PNA 2017](#). In quell'occasione si era cercato di ricondurre a sistema la disciplina delle attività e delle funzioni dei Commissari straordinari nominati dal Governo, contenuta in molteplici norme speciali. Ciò al fine di fornire indicazioni operative, in termini di eventi rischiosi e relative misure organizzative di prevenzione della corruzione, con riferimento ad alcune delle principali aree di rischio riferibili all'attività dei Commissari.

In questa sede, invece, ci si sofferma in particolare sui Commissari straordinari nominati per la realizzazione di opere strategiche ai sensi dell'art. 4, d.l. n. 32/2019, e in particolare sulle procedure di affidamento dei contratti pubblici. Ciò tenuto conto che gran parte delle attività svolte da tali Commissari si concentra proprio sui contratti pubblici e sulla loro esecuzione e che essi sono chiamati a gestire ingenti risorse pubbliche mediante l'esercizio di poteri in deroga alla normativa di settore.

I Commissari straordinari in esame rivestono, inoltre, un ruolo di primario rilievo per la realizzazione di opere di interesse nazionale finanziate con le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC). Si tratta, per lo più, degli interventi infrastrutturali che si inseriscono nell'ambito della terza Missione del PNRR che ha come oggetto una serie di investimenti finalizzati allo sviluppo di una rete di infrastrutture moderna, digitale, sostenibile e interconnessa, al fine di migliorare la competitività del Paese.

¹³³ I Commissari straordinari, in via generale, non possono essere collocati all'interno di un unico scenario giuridico coerente, dal momento che esistono vari tipi di forme commissariali, ognuna delle quali differente dal punto di vista fattuale e normativo. È possibile comunque rinvenire due modelli di commissariamento: uno "meramente procedimentale" o "debole" e l'altro derogatorio o "forte". Nel primo caso, la nomina del Commissario serve "solo" a sbloccare, semplificare o accelerare le altrui attività istituzionali, intervenendo con funzioni di supporto operativo, secondo logiche di sussidiarietà collaborativa più che sostitutiva. Nel secondo caso, al Commissario è attribuito anche il potere di derogare sia all'ordinario assetto delle funzioni e delle conseguenti responsabilità, sia alla normativa che disciplina la realizzazione dell'opera o il regime di tutela dei terzi, attraverso atti che, il più delle volte, assumono la forma delle ordinanze.

1. Gli interventi infrastrutturali, la nomina e la struttura di supporto

La disciplina sui **Commissari straordinari per gli interventi infrastrutturali** è contenuta nell'art. 4 del d.l. n. 32/2019, come da ultimo modificato dall'art. 9 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (cfr. All. 10, "*Commissari straordinari modifiche introdotte al d.l. n. 32/2019*").

Tali Commissari sono nominati per realizzare o completare infrastrutture strategiche per lo sviluppo del Paese connotate da "*un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale*"¹³⁴.

In base ai dati aggiornati in tempo reale e consultabili liberamente sul portale *OsservaCantieri* (per i dettagli su questo portale § 6 *infra*) le opere infrastrutturali da realizzare o completare sono 102. Si tratta di opere commissariate in una prima fase ad aprile 2021 e in una seconda fase ad agosto dello stesso anno. A queste vanno aggiunte le ulteriori 15 opere commissariate a maggio del 2022, per lo più di interventi di rilevanza locale o regionale per opere complementari o di sistema a interventi già commissariati nel 2021.

Il valore degli investimenti delle opere commissariate nel 2021 è pari complessivamente a € 100.689.313.988, con uno stanziamento di risorse di € 59.161.497.924 (il 56% a favore del Sud) e € 6.352.952.883 già pagati. Un'ulteriore spesa per investimenti per le ultime 15 opere commissariate nel 2022 è stata, invece, fissata in 3,25 mld di euro¹³⁵.

Tutti gli interventi sono stati individuati con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti (ora Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili) sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. In relazione agli interventi infrastrutturali di rilevanza esclusivamente regionale o locale, i decreti sono stati adottati, ai soli fini dell'individuazione di tali interventi, anche previa intesa con il Presidente della Regione interessata.

Per ciascun intervento nei decreti sono stati definiti, altresì, da parte del MIMS, sentito il MEF, le caratteristiche dell'opera in relazione ai termini e alle attività connesse alla realizzazione, il costo stimato, le fonti di finanziamento, i codici unici di progetto (CUP) dell'opera principale e degli interventi ad essa collegati.

La nomina e la revoca dei Commissari

Per la nomina e la revoca dei Commissari, indicazioni di carattere generale sono state date dall'Autorità nell'Aggiornamento 2017¹³⁶ al PNA, anche con particolare riferimento alla verifica dell'assenza di conflitti di interessi in senso ampio.

Per la realizzazione o il completamento delle opere commissariate con il decreto "Sbloccacantieri" sono stati nominati 51 Commissari straordinari. Tale nomina è avvenuta con i medesimi decreti con cui sono state individuate le opere pubbliche e quindi con DPCM, su proposta del MIMS.

¹³⁴ Come si evince dalla tabella (allegato n.10), il d.l. n. 32/2019, prima delle modifiche apportate dal d.l. n. 76/2020, conteneva solo un generico riferimento agli *interventi infrastrutturali ritenuti prioritari*. La versione attuale della norma è invece molto più specifica e limitante, circoscrivendo gli interventi commissariati a quelli connotati da specifici requisiti di complessità, difficoltà e rilevanza economica.

¹³⁵ <https://osservacantieri.mit.gov.it/>

¹³⁶ Cfr. § 1. Approfondimento II di Parte speciale dell'[Aggiornamento 2017 al PNA](#) di cui alla delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017.

I Commissari straordinari designati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) nel 2021 e nel 2022 sono stati individuati in figure di alta professionalità tecnico amministrativa, molte provenienti anche da amministrazioni o enti pubblici, per assicurare una migliore interlocuzione con le stazioni appaltanti e con le amministrazioni pubbliche coinvolte. Si tratta, ad esempio, per le infrastrutture stradali di dirigenti e amministratori delegati di società in controllo pubblico. O ancora, per i presidi di pubblica sicurezza di Provveditori interregionali alle opere pubbliche, per le infrastrutture idriche di Presidenti di Autorità di sistema portuale (AdSP) o di liberi professionisti. Solo per un'opera è stato nominato il Presidente di Regione.

Con riguardo ai provvedimenti di nomina, nei DPCM di aprile e agosto 2021 è indicata quale motivazione della scelta effettuata, quella di ricorrere a soggetti *“aventi requisiti di alta professionalità tecnico-amministrativo anche già afferenti alle strutture pubbliche”*.

Nei decreti si dà altresì conto dell'avvenuta valutazione del *curriculum vitae*, e quindi del possesso dei requisiti di alta professionalità tecnico amministrativa dei Commissari scelti. Per ogni decreto di nomina è indicato, ove previsto, il compenso al commissario e la quota stanziata su specifiche e motivate esigenze di quest'ultimo, previa autorizzazione del MIMS, destinata alla struttura di supporto tecnico.

Dei decreti di nomina e delle opere commissariate viene data pubblicità sul sito istituzionale del MIMS e della PCM, in modo da garantire piena trasparenza delle scelte operate.

Per quanto concerne poi la revoca, nei DPCM è prevista la possibilità che i Commissari vengano revocati con le stesse modalità della nomina.

Sotto il profilo della **revoca**, si ricorda che tale scelta **va chiaramente motivata** e correlata, ad esempio, al mancato conseguimento, per causa imputabile al Commissario, degli obiettivi da raggiungere nello svolgimento del proprio incarico o allo svolgimento di una gestione commissariale non coerente con le linee programmatiche disposte dall'organo politico.

La struttura di supporto

Per il supporto tecnico e per le attività connesse alla realizzazione o completamento delle opere/interventi, è prevista poi la possibilità per i singoli Commissari, e in relazione alle specificità di ciascuno, di avvalersi - senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica - di strutture dell'amministrazione centrale o territoriale, dell'Unità tecnica amministrativa¹³⁷ nonché di società controllate direttamente o indirettamente dello Stato, dalle Regioni o da soggetti previsti dalla legge. I Commissari straordinari, inoltre, possono nominare un sub-Commissario, cui delegare alcune funzioni.

L'Autorità ha riscontrato che le strutture di supporto di cui possono avvalersi i Commissari straordinari sono eterogenee e connotate da una diversa natura giuridica.

Ad esempio, per le infrastrutture ferroviarie e stradali si tratta di società in controllo pubblico (RFI Spa, ANAS e ASTRAL), per le infrastrutture di pubblica sicurezza e portuali sono pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 (Provveditorati opere pubbliche e Autorità di sistema portuale) o enti pubblici economici (Agenzia del Demanio), in altri casi, come per le infrastrutture idriche, ancora di enti pubblici economici (Consorzi di bonifica) o di società in controllo pubblico (ACEA ATO2Spa), per il trasporto rapido di massa, liberi professionisti o ex dirigenti del MIMS in quiescenza.

¹³⁷ Art. 5, co. 1, del d.l. 10 dicembre 2013, n. 136.

Si evidenzia che anche rispetto alle strutture di supporto - compatibilmente con la loro natura giuridica - va assicurata l'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza. Tali strutture pertanto programmano e attuano misure volte a prevenire i rischi di fenomeni corruttivi legati all'attività di supporto tecnico da esse svolta con riguardo alle procedure di affidamento dei contratti pubblici delle gestioni commissariali, quale area a rischio corruttivo.

Riferimenti normativi: art. 4, co. 2 e 5, d.l. n. 32/2019; art. 5, co. 1, d.l. n. 136/2013; *Approfondimento II della Parte speciale [Aggiornamento 2017 al PNA](#) (delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017).*

2. L'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e per la trasparenza

Ai Commissari straordinari in esame è applicabile la disciplina sulla prevenzione della corruzione e per la trasparenza nella misura in cui essi esercitano funzioni e poteri di natura pubblicistica.

Si consideri, infatti, che tali Commissari si sostituiscono agli organi delle amministrazioni e degli enti pubblici centrali, regionali o locali nello svolgimento dell'attività volta alla realizzazione degli interventi infrastrutturali strategici programmati e di preminente interesse nazionale.

Essi esercitano, peraltro, indubbe funzioni pubblicistiche per l'accelerazione della realizzazione di interventi attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia. Sono, altresì, titolari di poteri di amministrazione attiva, di natura strettamente operativa, che si sostanziano anche nell'adozione, in luogo dei soggetti competenti, di tutti i provvedimenti necessari per l'approvazione dei progetti.

Possono ricoprire il ruolo di stazione appaltante aprendo apposite contabilità speciali ad essi intestate per le spese di funzionamento e di realizzazione degli interventi.

Inoltre - al pari dei soggetti che sostituiscono - sono dotati di autonomia decisionale e gestionale in relazione all'esercizio dei poteri attribuiti nonché del potere di gestire ingenti risorse pubbliche.

Ne consegue che per tali Commissari valgono le disposizioni previste dalla normativa anticorruzione e trasparenza applicabile alle pubbliche amministrazioni che essi sostituiscono, ferme restando le disposizioni di settore.

La possibilità dei Commissari di operare in deroga alla normativa di settore e l'attribuzione di fondi pubblici cospicui sono presupposti che possono far configurare nelle gestioni commissariali il rischio di fenomeni corruttivi o di cattiva amministrazione. Da qui l'opportunità di presidiare l'organizzazione e l'attività di tali Commissari con misure di contenimento dei rischi corruttivi. Ciò è in linea con quanto già precisato dall'Autorità nell'[Aggiornamento 2017 al PNA](#), pur se con riferimento ad altre tipologie di Commissari straordinari nominati dal Governo¹³⁸.

Naturalmente, l'Autorità è ben consapevole, proprio per la natura dei compiti assegnati e dei ristretti limiti di tempo in cui deve essere svolta, che è necessario assicurare snellezza all'attività commissariale (cfr. *infra* § 4). Per questo motivo e per non gravare eccessivamente l'attività con oneri e adempimenti non necessari le indicazioni che vengono date nel presente approfondimento si concentrano solo sugli elementi ritenuti essenziali e che possono anche essere un valido ausilio e supporto agli stessi Commissari per la corretta impostazione e verifica delle procedure di affidamento. In tal senso, come si vedrà nel prosieguo, è stata predisposta una *check-list* di autovalutazione (cfr. sul punto § 5 *infra* e All. 8 al presente PNA).

¹³⁸ | Commissari straordinari ex art. 11, legge 23 agosto 1988, n. 400; i Commissari straordinari ex art. 20, decreto legge 29 novembre 2008, n. 185; i Commissari straordinari ex art. 13, decreto legge 25 marzo 1997, n. 67.

L'applicazione ai Commissari straordinari in esame della disciplina sull'anticorruzione comporta, in primo luogo, l'individuazione di un soggetto che ricopra il ruolo di Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Sotto questo profilo, l'Autorità ritiene di dover rivalutare l'orientamento dato nel già citato [Aggiornamento 2017 al PNA](#) circa la nomina del RPCT nei termini che seguono.

In quella sede, era stato, infatti, rimesso all'autonomia e alla responsabilità dell'amministrazione di riferimento, cioè l'amministrazione cui afferiscono le principali attribuzioni di indirizzo e vigilanza della singola gestione commissariale, nominare "alternativamente" il RPCT dell'amministrazione di riferimento o lo stesso Commissario straordinario.

Tuttavia, l'attribuzione ai Commissari straordinari in questione del ruolo di RPCT pone criticità rilevanti, proprio perché essi svolgono funzioni di gestione ed amministrazione attiva in un'area particolarmente esposta a rischio, quale quella dei contratti pubblici. Ciò darebbe luogo ad un forte accentramento di funzioni in capo a uno stesso soggetto, compromettendo l'autonomia e l'indipendenza del Responsabile con il rischio che si crei una situazione di conflitto di interessi.

L'Autorità ritiene, quindi, di suggerire in questa sede le seguenti **due opzioni**, naturalmente da valutare anche in relazione alla dimensione organizzativa e alle professionalità della struttura di supporto di cui i Commissari si avvalgono per la realizzazione e/o il completamento degli interventi:

- ✓ che nelle gestioni commissariali il RPCT sia nominato dal Commissario straordinario nella figura di un alto dirigente della struttura commissariale. Ciò è conforme alla disciplina vigente secondo cui il RPCT, di norma, è individuato tra i dirigenti di ruolo in servizio. Da ciò consegue che l'adozione del PTPCT spetti al Commissario straordinario;
- ✓ in via residuale - previa adeguata motivazione - ove la nomina di RPCT di un dirigente interno alla struttura commissariale non fosse scelta praticabile in concreto per carenze organizzative o per assenza di professionalità idonee, l'incarico di RPCT può essere svolto dallo stesso Commissario straordinario, nominato dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, in quanto organo di indirizzo. In questo caso, però, al fine di ovviare ai rischi derivanti dal contemporaneo svolgimento di funzione gestorie e di amministrazione attiva, l'adozione del PTPCT spetterebbe al Ministro del MIMS, proprio in quanto vertice dell'organo di indirizzo.

Dalla riconducibilità - come visto sopra - dei Commissari straordinari alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, dovrebbe discendere l'adozione da parte degli stessi del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), ai sensi dell'art. 6, co. 1, del d.l. n. 80/2021.

Tuttavia, ad avviso dell'Autorità, va considerato, in primo luogo, che di regola con riferimento alle strutture commissariali non è ravvisabile l'esigenza di adottare un documento di programmazione integrata (sotto i profili di anticorruzione/trasparenza, *performance* e organizzazione e capitale umano) in quanto non risultano applicabili ai Commissari le discipline sui Piani che confluiscono nel PIAO (come ad esempio il Piano della *performance* e il Piano triennale dei fabbisogni di personale). Inoltre, occorre tener conto della specificità dei poteri esercitati dai Commissari straordinari e della tempistica loro imposta per la conclusione delle opere.

Ciò induce l'Autorità a ritenere quindi che, in una logica di semplificazione degli adempimenti, le gestioni commissariali adottino il PTPCT e non il PIAO.

Riferimenti normativi: art. 2-bis, co. 1, d.lgs. n. 33/2013; art. 1, co. 2-bis, co. 7 e 8, l. n. 190/2012; art. 6, d.l. n. 80/2021; art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001; art. 4, d.l. n. 32/2019; Approfondimento II della Parte speciale [Aggiornamento 2017 al PNA](#) (delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017).

3. I poteri e le attribuzioni

Nell'ambito della gestione dei contratti pubblici, ai Commissari spetta **l'assunzione di ogni determinazione necessaria per l'avvio o la prosecuzione dei lavori**, anche sospesi, provvedendo anche all'eventuale rielaborazione e approvazione dei progetti non ancora appaltati. In tal caso, essi operano in raccordo con i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, anche mediante specifici protocolli operativi per l'applicazione delle migliori pratiche. L'approvazione dei progetti da parte dei Commissari straordinari, d'intesa con i Presidenti delle Regioni territorialmente competenti sostituisce ogni autorizzazione, parere, visto e *nulla osta* occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori. Ciò fatti salvi i casi in cui emergano interessi di carattere ambientale, culturale e paesaggistico.

Per l'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari possono **assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante**. In tal caso, per le spese di funzionamento e di realizzazione degli interventi possono essere aperte **apposite contabilità speciali** a favore dei Commissari.

Per l'esercizio delle proprie funzioni i Commissari operano **anche a mezzo di ordinanze**¹³⁹.

L'adozione delle ordinanze è rimessa alla valutazione del Commissario, laddove lo reputi necessario.

A tale potere va riconosciuta natura ordinaria che si traduce, di fatto, nell'adozione di atti amministrativi volti a regolamentare determinati aspetti organizzativi o per la valutazione ed approvazione dei progetti, ai fini della realizzazione degli interventi infrastrutturali.

È auspicabile che i Commissari straordinari:

- ✓ nell'esercizio di tale potere assicurino comunque il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico nazionale e dell'Unione Europea, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4 d.l. n. 32/2019;
- ✓ non utilizzino tale potere per finalità diverse rispetto a quelle per le quali l'ordinamento lo prevede, o per eludere l'applicazione di alcune disposizioni legislative.

Tali Commissari, analogamente ad altre tipologie di Commissari¹⁴⁰, **operano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici**.

Quella appena descritta rappresenta certamente la maggiore specificità che connota le gestioni commissariali. Siffatto potere di deroga è tuttavia bilanciato dall'obbligo di rispettare una serie di principi e di disposizioni espressamente richiamati dalla norma. Si è ritenuto opportuno, pertanto, a fronte della deregolamentazione, fornire indicazioni organizzative utili sia ad operare nel rispetto dei paradigmi comunitari¹⁴¹ sia a contenere i rischi corruttivi.

Tali principi e disposizioni, da intendersi come inderogabili, sono indicati di seguito e riconducibili alle Direttive Quadro.

¹³⁹ Il potere di provvedere anche a mezzo di ordinanze per l'esecuzione di interventi infrastrutturali è stato attribuito ai Commissari a seguito delle modifiche introdotte all'art. 4 del d.l. n. 32/2019 dal d.l. n. 76/2020. Ad avviso dell'Autorità, se da un lato tale potere di ordinanza appare essere frutto di una competenza generale, attesa la formulazione molto generica della norma, dall'altro lato è preferibile escluderne la natura straordinaria e quindi la riconducibilità nell'ambito delle ordinanze contingibili e urgenti.

Nella norma non vi è, invero, alcun richiamo ai presupposti di "contingibilità e urgenza", né è richiesto il verificarsi di un fatto emergenziale quali condizione di legittimità per il ricorso a poteri straordinari. Solo la presenza congiunta di suddetti elementi consentirebbe, invece, l'esercizio di tale potere che, avendo natura straordinaria, potrebbe anche derogare al principio di legalità.

¹⁴⁰ Il legislatore ha individuato in passato diverse figure commissariali quali:

- il Commissario per le opere pubbliche (art. 13 del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, "*Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione*");
- il Commissario straordinario per le opere strategiche (art. 2, co. 5-10, del decreto Legislativo 20 agosto 2002, n. 190, "*Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale*");
- il Commissario straordinario per le opere autostradali (art. 5, co. 7 del d.l. 14 marzo 2005, n. 35 "*Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*" e poi disciplinato dall'abrogato d.lgs. n. 163/2006 "*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*");
- il Commissario straordinario per favorire l'accelerazione di procedimenti di spesa relativi ai progetti ritenuti prioritari nella particolare fase di congiuntura economico-finanziaria del tempo (art. 20 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185 "*Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*").

¹⁴¹ Direttiva 2014/24/UE e Direttiva 2014/25/UE.

I principi di cui all'art. 30 del Codice dei contratti pubblici e, in particolar modo, quello di trasparenza

Per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni vanno rispettati i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, qualità delle prestazioni nonché libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità¹⁴².

Rispetto ai principi sopra richiamati, una particolare considerazione merita il principio di trasparenza.

Emerge complessivamente una coerenza tra i principi sopra illustrati e quelli generali affermati nel d.lgs. n. 33/2013, cui si riferisce l'art. 1 quando, al co. 2, definisce la trasparenza come strumento che attua *"il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche"*.

La necessità di garantire la trasparenza dell'attività da questi svolta è anche funzionale all'*accountability*, ovvero al "rendere conto" del corretto utilizzo delle risorse pubbliche loro assegnate per il raggiungimento delle finalità da perseguire.

L'attuazione del principio di trasparenza garantisce, infatti, non solo la massima partecipazione e apertura del mercato alla concorrenza, ma anche la conoscibilità degli atti adottati dai Commissari relativi alla gestione commissariale. L'importanza di tale principio è tanto più avvertita quanto più si consideri sia l'ampio potere riconosciuto ai Commissari di operare in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici sia le ingenti risorse pubbliche che essi gestiscono.

Si comprende, quindi, come la trasparenza rappresenti principio cardine cui è necessario si conformi l'attività dei commissari nonché essa stessa misura di prevenzione della corruzione da inserire nei PTPCT.

I principi della sostenibilità energetica e ambientale (art. 34 del Codice dei contratti pubblici)

Nella misura in cui i Commissari straordinari sono stazioni appaltanti o si avvalgono di stazioni appaltanti, essi devono contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione*. Fin dalla stesura della documentazione progettuale e di gara vanno, quindi, inserite almeno alcune specifiche tecniche e clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi (c.d. "CAM"¹⁴³), adottati/individuati dal Ministero della transizione ecologia¹⁴⁴.

Assenza di conflitti di interessi (art. 42 del Codice dei contratti pubblici)

Anche le gestioni commissariali assicurano il rispetto della disciplina sulla rilevazione e gestione del conflitto di interessi in un ambito particolarmente esposto al rischio di interferenze, quello dei contratti pubblici. Nello svolgimento delle procedure di affidamento degli appalti e concessioni vanno previste misure adeguate per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interessi. L'adozione di siffatte misure consente di evitare distorsioni della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici¹⁴⁵.

¹⁴² Si tratta di principi generali, che caratterizzano le procedure di aggiudicazione e di esecuzione dei contratti pubblici. Tali principi, in larga parte, sono individuati dalla giurisprudenza, ma sono altresì di diretta discendenza delle direttive UE in materia appalti pubblici, di cui il d.lgs. n. 50/2016 costituisce ulteriore ed aggiornata attuazione.

¹⁴³ I CAM sono dei requisiti ambientali distinti a seconda del settore merceologico di interesse e definiti per le varie fasi del processo di acquisto, con l'intento di individuare la soluzione progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto l'angolo visuale dell'aspetto ambientale.

¹⁴⁴ Già Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del mare.

¹⁴⁵ Ad esempio alle gestioni commissariali si raccomanda:

- la pubblicazione dei CV per far conoscere i requisiti di professionalità dei Commissari, del RUP e delle commissioni di gara e degli altri soggetti che operano nella struttura commissariale;

Sull'art. 42 si rinvia alla Parte speciale *“Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici”* del presente PNA, le cui indicazioni e precisazioni sono valide anche per le gestioni commissariali.

Il rispetto del Codice delle leggi antimafia (d.lgs. n. 159/2011)

Tutti i poteri derogatori concessi ai diversi Commissari straordinari possono essere esercitati ferme restando le disposizioni del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159¹⁴⁶.

All'interno delle disposizioni del Codice delle leggi antimafia, escluse dalla deroga, deve intendersi ricompreso il richiamo agli obblighi di tracciabilità di cui all'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, menzionati dall'art. 91 del d.lgs. n. 159/2011.

Nella normativa sulla tracciabilità è inclusa anche la disciplina sull'acquisizione del CIG¹⁴⁷.

Una deroga alla richiesta del CIG, infatti, farebbe cadere uno dei principali indici dai quali desumere il tentativo di condizionamento criminale dell'appalto, compromettendo così la funzione di prevenzione antimafia.

I vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'UE (ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE)

Tra i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'UE si possono annoverare diversi principi quali, ad esempio, la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento, la libera prestazione di servizi, nonché la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la sussidiarietà, proporzionalità e trasparenza.

Vale evidenziare che esistono altresì alcune disposizioni che - pur non rientrando tra i vincoli previsti dall'art. 4, d.l. n. 32/2019 come espressamente inderogabili - sono comunque da ritenersi non suscettibili di disapplicazione da parte delle gestioni commissariali, in quanto costituiscono un precipitato diretto di principi riconducibili alle direttive quadro che regolano la materia dei contratti pubblici, come tali inderogabili.

Ci si riferisce, a titolo esemplificativo, alla nozione di operatore economico¹⁴⁸ e alla possibilità per gli operatori economici di partecipare a procedure di gara in forma associata, anche attraverso raggruppamenti temporanei di imprese (RTI), espressione del principio di libera concorrenza e del *“favor participationis”* di matrice europea¹⁴⁹.

- l'obbligo di dichiarare - inizialmente e di volta in volta in occasione dei singoli appalti - le eventuali situazioni di conflitto di interessi ai sensi dell'art. 42;
- l'adozione, fin dalla fase preparatoria degli atti, di dichiarazioni di riservatezza *“rafforzate”* (es. prevedendo l'obbligo per tali soggetti di informare l'amministrazione dei tentativi di contatto da parte di imprenditori o soggetti esterni all'ente finalizzati a carpire informazioni in via esclusiva e preliminare o dei tentativi di condizionamento delle attività in via di definizione. Adozione del Registro degli accessi in sede da parte di soggetti esterni con indicazione delle motivazioni delle visite e dei soggetti incontrati);

- l'individuazione del soggetto competente alla verifica e valutazione delle dichiarazioni di attestazione di assenza di conflitti di interessi.

¹⁴⁶ Ci si riferisce, in particolare, a quelli sulla documentazione antimafia che le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici (nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici), devono acquisire - con l'unica eccezione degli appalti di importo inferiore a 150.000 euro - prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici (art. 83 del d.lgs. n. 159/2011).

¹⁴⁷ Si rammenta l'importanza ai fini delle tracciabilità dei flussi finanziari e della corretta alimentazione della Banca dati nazionale sui contratti pubblici gestita da ANAC, di acquisire il codice CIG o Smart Cig che consentono, tra l'altro, l'individuazione in maniera univoca (tracciamento) delle movimentazioni finanziarie degli affidamenti di lavori, servizi o forniture, indipendentemente dalla procedura di scelta del contraente adottata.

¹⁴⁸ Cfr. il consid. 14 della Direttiva 2014/24/UE.

¹⁴⁹ Cfr. il consid. 15 Direttiva 2014/24/UE.

I Commissari straordinari non possono derogare alla disciplina sul subappalto¹⁵⁰. Tale disciplina, che impone di riportare alcuni contenuti minimi nel contratto di subappalto¹⁵¹, consente di garantire trasparenza e una forma di controllo rispetto alle ditte subappaltatrici, così contrastando i fenomeni di illegalità e della penetrazione della criminalità organizzata nella gestione dei contratti pubblici. Le previsioni in materia di subappalto sono altresì funzionali alla prevenzione dei rischi per la salute e la sicurezza durante l'esecuzione di attività da parte di aziende o di professionisti esterni all'interno del sito aziendale.

Riferimenti normativi: artt. 30, 34, 42 e 105 d.lgs. n. 50/2016; art. 1, co. 2, d.lgs. n. 33/2013; artt. 83 e 91 d.lgs. n. 159/2011; art. 3, l. n. 136/2010; direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE.

4. Esempificazione di rischi e misure specifiche per le attività dei Commissari straordinari nell'area di rischio dei contratti pubblici.

Al fine di supportare le gestioni commissariali nella predisposizione dei propri PTPCT, l'Autorità ha ritenuto opportuno fornire, con riferimento specifico all'area di rischio dei contratti pubblici, alcuni orientamenti elaborati sulla base degli esiti della propria attività di vigilanza.

Ciò tenendo conto che le deroghe alla normativa interna sui contratti pubblici potrebbero favorire il rischio di comportamenti che poi si traducano anche in violazioni dei principi unionali in materia che - come sopra specificato - sono invece inderogabili.

Nella tabella 17 sono individuati - senza alcuna pretesa di esaustività - possibili eventi rischiosi che connotano le gestioni commissariali e relative misure specifiche volte a prevenirli.

È lasciata, in ogni caso, alla struttura commissariale la valutazione circa l'opportunità di identificare, a partire dall'analisi del contesto esterno ed interno, quali siano i processi e le attività che in tale area di rischio possono essere interessati da potenziali fenomeni di corruzione e che potrebbe essere opportuno esaminare in funzione dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione.

Giova ricordare che comunque resta ferma, anche con riferimento alle strutture commissariali, e ove compatibili, la programmazione e l'attuazione di misure di prevenzione di carattere generale che intervengono in modo trasversale sull'intera gestione commissariale.

Tra queste¹⁵² possono essere annoverate in particolare la trasparenza, le misure sull'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici, i doveri di comportamento e la gestione dei conflitti di interessi. Per la gestione del conflitto di interessi nell'area dei contratti pubblici si rinvia anche alla Parte speciale del presente PNA "*Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici*".

¹⁵⁰ L'attuale disciplina sul subappalto prevista dal Codice dei contratti (art. 105 del d.lgs. n. 50/2016), è stata in ultimo modificata dall'art. 49 del d.l. n. 77/2021 conv. in l. n. 108/2021; a seguito delle modifiche apportate a partire dal 1° novembre 2021 non è più operativo il divieto generalizzato del subappalto oltre il limite del 30%.

¹⁵¹ Essa prevede di fornire tutte le informazioni legate al subappaltatore tra cui l'indicazione del nome del subcontraente, l'importo del sub-contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati nonché eventuali modifiche a tali informazioni avvenute nel corso del sub-contratto.

¹⁵² Sulle indicazioni date dall'Autorità sulle misure di carattere generale si rinvia alla parte III del [PNA 2019](#).

Tabella 17 - Esempificazioni di eventi rischiosi e relative misure di prevenzione

Direttive Quadro e normativa nazionale di recepimento inderogabile	Eventi rischiosi	Misure
<p>Procedure negoziate Art. 32 della direttiva 2014/24/UE e art. 47 della direttiva 2014/25/UE.</p>	<p>Ricorso alla procedura negoziata in violazione dei presupposti delle direttive.</p>	<p>Comunicazione periodica al RPCT da parte del RUP e/o ufficio gare dell'attività svolta per eventuali verifiche a campione, che il RPCT può svolgere anche con il supporto del RUP e dell'ufficio gare.</p>
<p>Principio di non discriminazione, parità di trattamento e libera concorrenza Art. 18 della direttiva 2014/24/UE e art. 36 della direttiva 2014/25/UE. Art. 30 d.lgs. n. 50/2016.</p>	<p>Rischio di favorire indebitamente taluni operatori economici: - per violazione dei principi di non discriminazione e parità di trattamento (ad es. mancata applicazione del principio di rotazione degli inviti/affidamenti);</p> <p>- per violazione del principio di libera concorrenza (ad es. mediante un ridotto/incongruo numero di concorrenti invitati alle procedure, termini eccessivamente ristretti per la presentazione delle offerte, obbligo di sopralluoghi immotivati).</p>	<p>Individuazione e pubblicazione da parte delle SA di criteri e modalità oggettive e trasparenti per la scelta dei soggetti da consultare, tanto per le procedure negoziate quanto per gli affidamenti diretti.</p> <p>Osservanza - come <i>best practice</i> - delle linee guida Anac n. 4/2019 che garantiscono per la selezione dei contraenti il rispetto dei principi eurounitari inderogabili. In alternativa, individuazione da parte della SA di altre procedure, da pubblicare preventivamente sul sito istituzionale, basate su analoghi criteri e modalità oggettive e trasparenti per la scelta dei soggetti da consultare, ciò tanto per le procedure negoziate quanto per gli affidamenti diretti.</p> <p>Attenta valutazione del numero minimo di imprese da invitare per bilanciare opportunamente celerità della procedura con adeguata partecipazione e concorrenza (tale valutazione va svolta in base allo specifico settore merceologico, alla rilevanza e dell'intervento nonché all'aumento dei prezzi registrato negli ultimi periodi).</p> <p>Chiara e adeguata motivazione sul perché siano stati eventualmente previsti termini ristretti per la presentazione offerte e/o il sopralluogo sia ritenuto indispensabile e quindi obbligatorio.</p>
<p>Principio di efficacia e correttezza dell'azione amministrativa Art. 30 d.lgs. n. 50/2016.</p>	<p>Ricorso a figure interne carenti di adeguate competenze e professionalità per lo svolgimento dell'incarico di RUP. RUP scelto "per amicizia" e non per competenza, al solo scopo di elargire compensi e cariche a taluni funzionari.</p>	<p>Selezione del soggetto cui affidare l'incarico previo accertamento di adeguati requisiti di professionalità. Può farsi riferimento a quanto indicato, quali <i>best practice</i>, nelle linee guida ANAC n. 3 (§ 4). Adeguata formazione professionale e continuo aggiornamento alle recenti modifiche normative del soggetto chiamato a svolgere il ruolo di RUP.</p>

<p>Conflitti di interessi Art. 24 della direttiva 2014/24/UE e art. 42 della direttiva 2014/25/UE. Art. 42 d.lgs. n. 50/2016.</p>	<p>Individuazione del RUP e dei soggetti a vario titolo coinvolti nelle procedure di controllo degli appalti in violazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016.</p>	<p>Rinvio per la gestione del conflitto di interessi a quanto specificato nella Parte speciale del presente PNA "<i>Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici</i>".</p>
<p>Principio di economicità Art. 30 d.lgs. n. 50/2016.</p>	<p>Violazione del principio di economicità a causa del largo e non adeguatamente motivato ricorso a incarichi esterni per servizi di supporto al RUP e/o di progettazione degli interventi, con il possibile rischio corruttivo di favorire alcuni specifici professionisti.</p>	<p>Chiara e adeguata motivazione nell'atto indittivo della procedura della specifica necessità di ricorrere a soggetti esterni per i servizi di supporto al RUP e di progettazione degli interventi, a causa dell'accertata verifica dell'assenza di specifiche professionalità interne.</p>
<p>In fase di esecuzione Subappalto Art. 71 della direttiva 2014/24/UE e art. 88 della direttiva 2014/25/UE. Art. 105 d.lgs. n. 50/2016, come da ultimo modificato dal d.l. n. 77/2021.</p>	<p>In fase di esecuzione Esecuzione delle prestazioni contrattuali attraverso il ricorso ad un subappalto non autorizzato e configurazione del reato previsto dall'art. 21 della l. n. 646/1982.</p>	<p>In fase di esecuzione Controlli <i>in loco</i>, periodici e a sorpresa, al fine di accertare che le prestazioni siano eseguite dall'aggiudicatario o da un subappaltatore autorizzato. In tal caso è data la facoltà all'amministrazione appaltante di chiedere la risoluzione del contratto, come prevede l'art. 21 della l. n. 646/1982.</p>
<p>Varianti Art. 72 della direttiva 2014/24/UE e art. 64 della direttiva 2014/25/UE.</p>	<p>Possibile ricorso a variazioni contrattuali in assenza dei vincoli imposti dalle Direttive Quadro, con il rischio di comportamenti corruttivi per far conseguire all'impresa maggiori guadagni.</p>	<p>Chiara e puntuale esplicitazione nel provvedimento di approvazione di una variante, delle ragioni che hanno dato luogo alla necessità di modificare il contratto iniziale. Comunicazione al RPCT da parte di RUP e/o ufficio gare della presenza di varianti in corso d'opera per eventuali verifiche a campione, soprattutto con riferimento alle ipotesi di: 1) incremento contrattuale superiore al 20% dell'importo iniziale; 2) proroghe con incremento dei termini superiori al 30% di quelli inizialmente previsti; 3) variazioni di natura sostanziale a causa di modifiche dell'equilibrio economico del contratto a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale, ovvero a causa di modifiche che estendono notevolmente l'ambito di applicazione del contratto.</p> <p>Pubblicazione, contestualmente alla loro adozione, dei provvedimenti di approvazione delle varianti.</p>

<p>Principi di economicità, efficacia, qualità della prestazione e correttezza nell'esecuzione dell'appalto. Art. 30 d.lgs. n. 50/2016</p>	<p>Esecuzione dell'appalto non a regola d'arte a causa dell'assenza di adeguati controlli sulla corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali in violazione dei principi di economicità, efficacia, qualità della prestazione e correttezza nell'esecuzione dell'appalto. Ciò al fine di favorire l'appaltatore.</p>	<p>Nomina da parte del Commissario di un ufficio di Direzione Lavori composto di personale competente ed in numero adeguato che possa facilmente presidiare il cantiere effettuando giornalmente controlli sul personale ed i macchinari in uso all'appaltatore e ai subappaltatori e fornitori in generale. Può farsi riferimento, quali <i>best practice</i>, alle indicazioni di cui al D.M. 7 marzo 2018, n. 49, Regolamento recante «<i>Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione</i>».</p>
---	---	---

5. Check-list quale supporto operativo all'attività dei commissari straordinari

L'Autorità intende mettere a disposizione dei Commissari straordinari strumenti agili e operativi per la compilazione e il controllo degli atti di talune tipologie di procedure di affidamento che, in considerazione dei più ampi margini di discrezionalità concessi dalla normativa, comportano maggiori rischi in termini di possibili fenomeni corruttivi o di *maladministration*, procedure non trasparenti o comunque gestite in difformità dalle norme o dai principi generali dell'ordinamento nazionale e comunitario.

In particolare, le *check-list* (cfr. all. 8) si rivelano quale possibile metodologia per la mitigazione dei rischi e il controllo degli affidamenti da inserire, su base facoltativa ma raccomandabile, nei singoli Piani di prevenzione della corruzione e della trasparenza dei Commissari straordinari, nonché come leva per promuovere una cultura e un approccio al controllo virtuoso, alla trasparenza, efficienza ed efficacia dei processi di acquisizione, in particolare, di infrastrutture, opere e servizi tecnici.

Strumenti di questo tipo sono consigliati dall'OCSE e sono stati considerati dalla stessa Organizzazione una *best practice* nell'ambito dei controlli preventivi sugli appalti di ANAC per la verifica di procedure relative a situazioni di particolare rilevanza. Tali strumenti si adattano ad affidamenti di ogni genere in cui si può derogare alle disposizioni del d.lgs. n. 50/2016 (sempre con le dovute eccezioni) e possono quindi essere un riferimento valido anche per l'attività svolta dalle gestioni commissariali.

Lo scopo delle *check-list* è consentire una verifica pratica, veloce e accurata della completezza e adeguatezza degli atti, rispetto a taluni elementi principali/critici della procedura, agli agenti pubblici partecipanti a vario titolo alla stessa, agli operatori economici aggiudicatari. Ciò al fine di individuare e trattare adeguatamente e in via preventiva, fra l'altro, eventuali criticità, carenze ed errori formali o sostanziali sui principali atti dell'affidamento; completezza della documentazione amministrativa e tecnica degli interventi; problematiche rispetto agli adempimenti in materia di informazione, pubblicità e trasparenza; elementi meritevoli di approfondimento istruttorio su eventuali conflitti di interessi; criticità riguardanti il possesso dei requisiti di moralità e capacità economico finanziaria e tecnico professionale degli operatori economici aggiudicatari e profili contrattuali e inerenti la fase esecutiva.

In ogni caso, si evidenzia che le *check-list* non hanno pretesa di esaustività di tutti i possibili elementi critici o che sono oggetto di verifica ma possono essere integrate e adattate al fine di tenere conto di ulteriori fattori o fattispecie che, sulla base dell'esperienza pratica, possono essere considerati meritevoli di attenzione.

6. Indirizzi sulla trasparenza

La trasparenza degli interventi infrastrutturali posti in essere dai Commissari straordinari è in parte assicurata dall'obbligo dei Commissari straordinari di rendicontare circa l'attività da essi svolta.

Essi trasmettono, infatti, al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), per il tramite della direzione competente per l'opera/l'intervento del Ministero competente, una serie di documenti (progetti approvati, quadro economico, cronoprogramma dei lavori e relativo stato di avanzamento) e segnalano eventuali anomalie e significativi scostamenti rispetto ai termini fissati nel cronoprogramma di realizzazione delle opere, anche ai fini della valutazione del finanziamento degli interventi.

Funzionale a questa attività di rendicontazione è il portale OsservaCantieri, consultabile attraverso un *link* pubblicato nella home page del sito istituzionale del MIMS nella sezione “*Le opere e i Commissari straordinari*”¹⁵³.

Tale strumento garantisce un monitoraggio costante dei diversi interventi, suddivisi per tipologia, assicurando che l'operato dei Commissari straordinari sia conoscibile e aperto alla valutazione e compartecipazione di tutta la collettività di riferimento per quell'intervento/opera e degli *stakeholder*.

La valutazione partecipativa consente - come noto - di migliorare la qualità delle attività e dei servizi pubblici, avvicinandoli ai reali bisogni dei cittadini, rafforzando la loro fiducia nelle istituzioni.

Giova però ribadire che tale portale ha per lo più una funzione di monitoraggio e rendicontazione delle attività svolte e che i dati ivi contenuti non si sovrappongono a quelli per cui il d.lgs. n. 33/2013 ha previsto la pubblicazione.

La trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013 assolve una funzione diversa da quella del monitoraggio. Essa è infatti volta a garantire un controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, al fine di tutelare i diritti dei cittadini e promuoverne la partecipazione all'attività.

Sotto questo profilo, pertanto, **nelle gestioni commissariali, va garantita la conoscibilità dei dati e delle informazioni relative all'attività e all'organizzazione, seppur nei limiti di compatibilità** e secondo le indicazioni di cui alla delibera [ANAC 1310/2016](#) e relativo allegato 1.

Per gli obblighi di pubblicazione dei dati relativi ai contratti pubblici si rinvia invece all'Elenco degli obblighi di trasparenza in materia di contratti pubblici di cui alla Parte speciale “*Trasparenza in materia di contratti pubblici*” del presente PNA.

L'importanza di assicurare una simile trasparenza è tanto più avvertita alla luce della diffusa lacunosità dei dati pubblicati relativi agli interventi commissariati riscontrata dall'Autorità nella propria attività di verifica. Sia nel sito del MIMS, che è amministrazione vigilante, che in quelli degli stessi Commissari o nei siti delle strutture di supporto dei Commissari, ove tali siti siano stati realizzati, è stato possibile individuare solo i provvedimenti di nomina dei Commissari e taluni atti organizzativi¹⁵⁴.

Ciò posto, dei dati relativi alle gestioni commissariali va data pubblicazione nella *home page* dei siti istituzionali in cui va collocata un'apposita sezione denominata «*Amministrazione trasparente*».

A tal riguardo:

- ✓ le strutture commissariali possono valutare di realizzare un apposito sito istituzionale del Commissario, pubblicando i dati ex d.lgs. n. 33/2013 nell'apposita sotto-sezione dedicata alla trasparenza;

¹⁵³ Il portale OsservaCantieri (in corso di implementazione) permette di sapere - sulla base dei dati forniti dai singoli Commissari straordinari, di carattere testuale, documentale, multimediale - a che punto di realizzazione è un'opera pubblica, per quanto è stata finanziata, quanto sta effettivamente costando, se e perché ritarda, quanti giorni di lavoro reali vi sono stati dedicati. Tutte queste informazioni vengono continuamente aggiornate e sono di facile consultazione da parte del cittadino.

¹⁵⁴ Si tratta ad esempio di provvedimenti amministrativi e ordinanze che disciplinano l'organizzazione e l'attività della struttura commissariale.

- ✓ laddove, invece, la predisposizione da parte dei Commissari straordinari di un apposito sito istituzionale rappresenti un aggravio, i dati sull'attività e l'organizzazione delle strutture commissariali possono essere pubblicati da parte dell'amministrazione vigilante, il MIMS. Tale pubblicazione è auspicabile sia garantita nella pagina dedicata alle *Opere e ai Commissari straordinari* presente sul sito istituzionale del Ministero. Così facendo l'amministrazione vigilante promuove l'applicazione dei principi di trasparenza da parte delle gestioni commissariali nell'ottica di una migliore comprensione complessiva dei dati relativi a tali gestioni.

All'interno del PTPCT, nella sotto-sezione¹⁵⁵ dedicata alla trasparenza, il RPCT - sia che esso sia un alto dirigente della struttura commissariale che il Commissario straordinario stesso - indica i responsabili della trasmissione e pubblicazione dei dati relativi alla stessa. Nella sotto-sezione è altresì auspicabile siano riportate le informazioni necessarie per la corretta gestione delle richieste di accesso (cfr. sul punto parte generale § 3.1.4. del presente PNA).

Riferimenti normativi: d.lgs. n. 33/2013, in particolare artt. 6, 9; Approfondimento II della Parte speciale [Aggiornamento 2017 al PNA](#) (delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017); [delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016](#).

7. Sul monitoraggio

Giova ricordare che il monitoraggio sull'attuazione e l'idoneità delle misure di prevenzione della corruzione, nonché sul complessivo funzionamento del PTPCT e sulla trasparenza, svolge un ruolo centrale nel processo di gestione del rischio. Come già illustrato nella parte generale del PNA (cfr. parte generale § 5.3.) esso è volto ad intercettare rischi emergenti, identificare processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, prevedere nuovi e più efficaci criteri per l'analisi del rischio.

Per le indicazioni sulle modalità di programmazione e attuazione del monitoraggio si rinvia alla parte generale, § 5 del presente PNA.

In questa sede è opportuno, invece, dare indicazioni su **quale sia il soggetto che nelle gestioni commissariali è responsabile del monitoraggio**.

Di regola, il monitoraggio è demandato al soggetto che ricopre il ruolo di RPCT. È quest'ultimo, infatti, il principale attore sia dell'attività di pianificazione del monitoraggio che dell'attuazione dello stesso. Nelle gestioni commissariali, però, tale scelta è praticabile solo ove il RPCT sia stato individuato in un alto dirigente della struttura commissariale. Laddove, invece, la nomina quale RPCT ricada sul Commissario straordinario, per la necessità di garantire terzietà e oggettività della valutazione circa l'idoneità e l'effettività delle misure sarebbe auspicabile una scelta diversa. Per tale ragione, l'Autorità ritiene che a svolgere il monitoraggio in tali ipotesi possa essere più opportunamente il Ministero vigilante sulle gestioni commissariali (il MIMS) e in particolare la direzione competente del dicastero in relazione alla tipologia di opera e intervento.

Riferimenti normativi: art. 1, co. 10, l. n. 190/2012; d.lgs. n. 33/2013.

¹⁵⁵ La pubblicazione da parte del Commissario straordinario o del ministero avviene in conformità ai criteri di qualità delle informazioni di cui sopra citato art. 6 del d.lgs. n. 33/2013 ovvero assicurando l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, la facile accessibilità dei dati pubblicati.

2.3 RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

Come previsto dall'articolo 1, comma 7, della legge 190/2012 e dall'articolo 3, comma 1, lettera c) del D.M. 132/2022 la presente sottosezione è stata predisposta dal **RPCT**, individuato nella figura del dott. Francesco Bruno avvalendosi del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai vari settori organizzativi. Per l'adempimento delle proprie funzioni il **RPCT** e in un'ottica di partecipazione e condivisione nonché di valore formativo e di orientamento al miglioramento della qualità dell'azione amministrativa, si avvarrà di referenti, individuati nei responsabili delle Aree Organizzative. Per ciò che concerne le attività, i poteri e le responsabilità connesse al ruolo di **RPCT** si fa espresso rinvio al PNA-2019, Parte IV, Paragrafi 8 e 9, nonché all'allegato "3" del PNA 2019, contenente *"Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) come integrato nel PNA-2022, allegato 3, rubricato "Il RPCT e la struttura di supporto"*

Gli elementi essenziali della presente sottosezione, sono i medesimi, volti a individuare e a contenere rischi corruttivi, già indicati nel **piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza** di **CONGESI** nel rispetto di quanto previsto dalla legge 190/2012.

Il **RPCT** ha provveduto ad individuare sufficientemente le aree preposte a processi corruttivi per i quali sono stati evidenziati le misure da adottare.

Per ciò che riguarda l'identificazione e valutazione dei rischi potenziali e concreti; l'analisi del rischio; la stima del livello di rischio; i criteri di valutazione; la misura del rischio e la sua ponderazione, si richiamano integralmente i contenuti del PTPCT 2023/2025 adottato dal Consiglio di Amministrazione del **Congesi**.

Per quanto concerne l'analisi del contesto esterno e quello interno si rimanda alle informazioni e notizie contenute nel **piano triennale prevenzione corruzione e della trasparenza** che il **Congesi** ha adottato in quanto proposto dal RPCT.