

Al riguardo, l'Autorità, oltre a fornire risposte specifiche, ha adottato delibere di portata generale con le quali sono stati forniti chiarimenti rispetto ai profili critici evidenziati e numerose FAQ⁴¹.

5.3.1. Gli obblighi di pubblicazione relativi agli organi di indirizzo politico

L'Autorità ha adottato la delibera n. 65/2013, sull'applicazione dell'articolo 14 del d.lgs. n. 33/2013.

Tra i punti controversi, l'Autorità ha chiarito che: oltre alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001, sono tenute ad assolvere agli obblighi previsti dall'art. 14 anche gli enti pubblici vigilati, gli enti di diritto privato in controllo pubblico e le società partecipate; gli obblighi di pubblicazione sono da intendersi riferiti ai componenti degli organi di indirizzo politico in carica alla data di entrata in vigore del decreto (20 aprile 2013); le amministrazioni, gli enti e le società individuano i componenti degli organi di indirizzo politico, anche con riferimento alle norme statutarie e regolamentari che ne regolano l'organizzazione e l'attività; non sono soggetti agli obblighi di pubblicazione dell'art. 14, c. 1, lett. f) i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti.

Con risposte a specifici quesiti, l'Autorità ha inoltre avuto modo di dare indicazioni sull'individuazione dell'organo di indirizzo nel caso di enti pubblici non territoriali o di enti di diritto privato, quali società partecipate dove di norma non si hanno organi elettivi. Ad avviso dell'Autorità, vista la diversa possibile articolazione delle competenze all'interno delle differenti tipologie di enti, occorrerà considerare gli organi nei quali tendono a concentrarsi competenze quali, tra le altre, l'adozione di statuti e regolamenti interni, la definizione dell'ordinamento dei servizi, la dotazione organica, l'individuazione delle linee di indirizzo dell'ente, la determinazione dei programmi e degli obiettivi strategici pluriennali, l'emanazione di direttive di carattere generale relative all'attività dell'ente, l'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, l'approvazione dei piani annuali e pluriennali, l'adozione di criteri generali e di piani di attività e di investimento.

⁴¹ Delibere e FAQ sono pubblicate sul sito istituzionale.

5.3.2. Gli obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzioni di vantaggi economici

In relazione ai numerosi quesiti concernenti gli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013 che recano la nuova disciplina relativa alla pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati, l'Autorità ha adottato la delibera n. 59/2013.

Con essa è stato chiarito che, oltre alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001, sono tenuti alla pubblicazione anche gli enti pubblici nazionali, ivi comprese le aziende speciali assimilate dalla giurisprudenza agli enti pubblici economici, nonché le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni e le società da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 del Codice civile. È stato specificato, inoltre, che vanno pubblicate solo le informazioni relative a provvedimenti volti a sostenere un soggetto sia pubblico che privato e non i compensi dovuti dagli enti a imprese e professionisti privati come corrispettivo (i quali devono comunque essere pubblicati in virtù di altre disposizioni). È stato chiarito, infine, che, posto che la pubblicazione è obbligatoria e condizione di efficacia solo per importi superiori a mille euro, questi sono da intendersi sia se erogati con un unico atto, sia con atti diversi ma che nel corso dell'anno solare superino il tetto dei mille euro nei confronti di un unico beneficiario.

5.3.3. Le sanzioni per la violazione degli obblighi di comunicazione e pubblicazione di cui agli artt. 14 e 22 del d.lgs. n.33/2013

Con la delibera n. 66/2013, l'Autorità ha dato risposta ai molti quesiti sull'individuazione del soggetto titolato ad irrogare le sanzioni pecuniarie previste dall'art. 47 del d.lgs. n. 33/2013 per la violazione degli obblighi di pubblicazioni concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico (art. 14) e riguardanti i dati sugli enti pubblici vigilati, gli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché le partecipazioni in società di diritto privato (art. 22).

La norma, infatti, fa un rinvio generico all'Autorità individuata dalla legge n. 689/1981, senza fornire ulteriori indicazioni.

Con la delibera n. 66/2013, l'Autorità, anche alla luce dei principi costituzionali sull'autonomia degli enti territoriali, ha chiarito che ciascuna amministrazione provvede a disciplinare con proprio regolamento il procedimento sanzionatorio, ripartendo tra i propri uffici le competenze, in conformità con i principi dettati dalla legge n. 689/1981, quali contraddittorio, separazione tra ufficio che istruisce e quello che decide, criteri per l'applicazione delle sanzioni. È stato inoltre specificato che, nelle more dell'adozione del regolamento, le amministrazioni, nell'esercizio della

loro autonomia, sono tenute ad indicare un soggetto cui compete l'istruttoria ed uno a cui compete l'irrogazione delle sanzioni e che, qualora gli enti non provvedano, tali funzioni sono demandate, rispettivamente, al RPC e al responsabile dell'ufficio disciplina.

5.4. L'attività di vigilanza

L'attività di vigilanza si sta sviluppando, da una parte, tenendo conto delle segnalazioni sull'inosservanza degli obblighi di pubblicazione che oramai quotidianamente pervengono all'Autorità, e dall'altra, specie nell'ultimo periodo del 2013, con iniziative mirate alla verifica della pubblicazione dei dati sui siti istituzionali delle amministrazioni, nella misura consentita dai significativi vincoli derivanti dalle limitate risorse a disposizione.

Le segnalazioni sono pervenute a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013⁴², in gran parte provenienti da soggetti privati e solo in misura modesta da amministrazioni, in particolare comuni.

In relazione alle segnalazioni pervenute, l'Autorità, in vista dell'esercizio dei propri poteri di ordinanza previsti dall'art. 1, c. 3, della legge n. 190/2012, ha chiesto alle amministrazioni interessate notizie in merito agli inadempimenti segnalati. Le risposte ad oggi pervenute hanno contenuti eterogenei e sono prevalentemente mirate a rappresentare problematiche organizzative, in gran parte collegate alle ridotte dimensioni degli enti cui le segnalazioni si riferiscono.

La vigilanza diretta dell'Autorità sui siti istituzionali è stata articolata in tre distinte sessioni di verifica.

La prima sessione, che ha avuto luogo a partire dalla delibera n. 71/2013, ha riguardato l'assolvimento di un numero limitato di obblighi di pubblicazione, particolarmente rilevanti nella prospettiva dell'*accountability* delle amministrazioni. L'attività di vigilanza si è esplicata sia attraverso le attestazioni degli OIV, pubblicate sui siti istituzionali delle amministrazioni entro il 30 settembre 2013, che con una successiva verifica da parte dell'Autorità sulla qualità di tali attestazioni⁴³. Sia le attestazioni degli OIV che la verifica dell'Autorità hanno avuto ad oggetto non solamente la presenza o meno dei dati nella Sezione "Amministrazione trasparente" ma anche la qualità degli stessi con riguardo alla loro completezza – sia rispetto al contenuto che agli uffici – e al loro aggiornamento.

⁴² Un'analisi quantitativa è sviluppata nell'Appendice 3.

⁴³ La delibera n. 71/2013 identifica gli obblighi di pubblicazione oggetto del monitoraggio relativi, in prevalenza, a procedimenti e servizi pubblici. La verifica ha coinvolto i tredici ministeri, le regioni e le province autonome, venti province, i quindici grandi comuni, otto grandi enti pubblici nazionali, le agenzie fiscali, dieci camere di commercio, dieci università, trenta ASL e trentacinque comuni di piccole e medie dimensioni.

In particolare, dalla verifica dei siti del campione analizzato è emerso che tre ministeri non hanno pubblicato l'attestazione così come diverse regioni. Per quel che riguarda le altre amministrazioni si registrano buoni livelli di pubblicazione delle attestazioni da parte delle università (70%), delle ASL e degli enti pubblici nazionali (63%) mentre il dato tende a decrescere per i grandi comuni, le province e le camere di commercio. Più bassi sono i livelli di pubblicazione delle attestazioni dei comuni di piccole e medie dimensioni .

Con particolare riferimento ai ministeri e al campione di otto enti pubblici nazionali⁴⁴, a seguito della verifica sulle attestazioni effettuata dall'Autorità, è emerso che il primo livello di controllo, rappresentato, appunto, dagli OIV, non è ancora 'entrato a regime' e presenta elementi di criticità: infatti, solamente nel 60% dei casi si è registrato un elevato livello di concordanza fra quanto attestato dagli OIV e quanto rilevato dall'Autorità sugli obblighi di pubblicazione⁴⁵. Questa circostanza potrebbe essere originata anche dall'evoluzione dei siti web delle amministrazioni in un breve periodo di tempo.

Quanto ai singoli dati pubblicati, l'Autorità ha svolto un riscontro sui siti dei ministeri e degli enti pubblici nazionali.

Dagli esiti complessivi dell'indagine condotta fino ad oggi, si riscontra ancora la tendenza delle amministrazioni a non concentrarsi sulla qualità dei dati pubblicati ma ad adempiere in modo poco critico alla pubblicazione dei dati previsti dalla normativa con evidenti ripercussioni sull'efficacia della pubblicazione stessa. È, inoltre, ancora da sviluppare il sistema della trasparenza negli uffici periferici e nelle articolazioni organizzative sia dei ministeri, ivi compresi i Corpi, sia, dove esistenti, degli enti pubblici. Sulla base degli esiti di questa prima sessione, l'Autorità sta avviando iniziative, nell'esercizio dei propri poteri al fine di correggere le criticità riscontrate.

La seconda sessione di vigilanza, effettuata direttamente sui siti istituzionali nel corso dell'autunno 2013, è stata volta ad individuare eventuali carenze macroscopiche della pubblicazione dei dati con particolare riferimento: all'organizzazione dei contenuti della sezione "Amministrazione trasparente" in conformità alle indicazioni dell'allegato al d.lgs. n. 33/2013 e alla delibera n. 50/2013; alla disponibilità di informazioni relative agli uffici periferici e alle articolazioni organizzative in cui vengono utilizzati, in termini di personale e di risorse, una quota rilevante delle risorse a disposizione dell'amministrazione; all'aggiornamento delle informazioni e alla disponibilità di dati in formato aperto⁴⁶. Un focus specifico è stato dedicato ai dati sugli uffici

⁴⁴ La composizione del campione è illustrata nell'Appendice 4.

⁴⁵ Un'analisi quantitativa è sviluppata nell'Appendice 4.

⁴⁶ Gli obblighi di trasparenza monitorati sono stati: organizzazione (articolazione degli uffici, telefono e posta elettronica); consulenti e collaboratori; personale (incarichi amministrativi di vertice e dirigenti); bandi di gara e

di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico, con particolare riferimento alla loro organizzazione, agli incarichi amministrativi di vertice e ai dirigenti, al personale utilizzato e agli incarichi e consulenze⁴⁷.

In considerazione del rapido tasso di modifica dei siti istituzionali, in particolare in prossimità delle scadenze previste dalla delibera n. 71/2013 e dall'art. 47 del d.lgs. n. 33/2013 in materia di specifiche sanzioni per mancata pubblicazione di dati ex artt. 14 e 22 del d.lgs. citato, l'Autorità ha avviato, sulla base dei riscontri effettuati, una specifica interlocuzione con ciascuna amministrazione anche al fine di definire gli interventi da porre in essere.

In proposito, specie per i ministeri, le evidenze confermano il trend già registrato, anche nelle rilevazioni svolte nel 2012, circa la limitata pubblicazione dei dati relativi agli uffici e alle strutture che non attengono direttamente al corpo dell'amministrazione centrale e fanno emergere anche l'assenza di una strategia unitaria, a livello di organizzazione dei siti web, che tenga in debito conto l'articolazione e l'attività delle amministrazioni sul territorio oppure il ricorso anche a corpi specializzati con le relative informazioni.

Altro dato di fondo è la limitata attenzione alla qualità dei dati pubblicati in termini di aggiornamento e di completezza rispetto ai contenuti previsti dalle norme.

In particolare, tutti i ministeri hanno configurato la sezione "Amministrazione trasparente" anche se non sempre conforme alle specifiche fornite dall'Autorità con la delibera n. 50/2013. Si rilevano ampi margini di miglioramento in relazione ai contenuti inseriti nella suddetta sezione. Le informazioni relative alla struttura organizzativa dei ministeri risultano complete solo nel 46% dei casi, con una ridotta disponibilità di dati relativi agli uffici periferici e alle articolazioni organizzative. I dati relativi ai consulenti e ai collaboratori sono spesso pubblicati in modo sommario e non completo: frequentemente mancano le attestazioni circa l'assenza di conflitti di interesse, i dati relativi allo svolgimento di incarichi o alla titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o allo svolgimento di attività professionali, i *curricula vitae*, nonché gli estremi degli atti di conferimento degli incarichi. Ancora carente, in termini di completezza rispetto a quanto previsto dalle norme, è anche la pubblicazione dei dati sui dirigenti: spesso mancano i dati relativi allo svolgimento di incarichi o alla titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o allo svolgimento di attività professionali, le attestazioni sull'assenza di conflitto di interesse, nonché le

contratti (delibere a contrarre, informazioni sulle singole procedure); servizi erogati (carta dei servizi e standard di qualità, tempi medi di erogazione dei servizi); accesso civico.

⁴⁷ Un'analisi quantitativa è sviluppata nell'Appendice 4.

informazioni sulle retribuzioni, che in alcuni casi sono pubblicate per qualifica del personale e non relativamente al singolo dirigente.

Per quel che riguarda le informazioni relative ai bandi di gara e ai contratti, si registra una forte disomogeneità nella pubblicazione, risultando rispettate le specifiche tecniche diramate dall'AVCP solo in un numero limitato di casi. Poco meno della metà dei ministeri ha pubblicato in modo completo le informazioni relative alle modalità per l'esercizio dell'accesso civico e agli specifici referenti interni.

Quanto agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico, sono emerse basse percentuali di pubblicazione dei dati relativi al personale utilizzato, ai consulenti e ai dirigenti.

Per quel che riguarda gli otto enti pubblici nazionali oggetto di rilevazione, emerge un quadro meno positivo quanto alla presenza e alla strutturazione della sezione "Amministrazione trasparente" in conformità al d.lgs. n. 33/2013 ed all'allegato n. 1 della delibera n. 50/2013.

Come per i ministeri, anche gli enti mostrano una ridotta capacità di dare una rappresentazione completa delle informazioni richieste dal d.lgs. n. 33/2013 con riferimento agli uffici sul territorio, laddove presenti, che costituiscono invece i terminali essenziali per l'utilizzazione dei servizi da parte dei cittadini e delle imprese.

Largamente da migliorare, in termini di completezza rispetto ai contenuti previsti dalle norme, risultano anche i dati relativi agli incarichi di consulenza e di collaborazione e ai dirigenti (per i quali sono limitati i casi di pubblicazione dei dati relativi allo svolgimento di altri incarichi e delle stesse retribuzioni). Come per i ministeri, la pubblicazione dei dati sui bandi di gara e sui contratti è molto frammentaria e disomogenea. Assai limitata è anche la pubblicazione dei dati relativi alle modalità di esercizio dell'accesso civico.

La terza sessione riguarderà l'assolvimento di ulteriori obblighi di pubblicazione che sarà attestato dagli OIV entro il 31 gennaio 2014. Anche in questo caso, alle attestazioni degli OIV farà seguito l'attività di verifica condotta direttamente sui siti istituzionali da parte dell'Autorità al fine di rilevare lo stato dell'arte della trasparenza delle amministrazioni.

Le attività di vigilanza produrranno anche evidenze empiriche che potrebbero essere impiegate all'interno di un sistema per la circolazione di buone pratiche della trasparenza al fine di introdurre elementi incentivanti nei confronti delle amministrazioni e di stimolare fenomeni emulativi.

APPENDICE 1 La nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione

Nonostante gli interventi dell'Autorità, alla data del 30 novembre il quadro della nomina dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione (RPC) nelle amministrazioni presenta ancora significative carenze⁴⁸. Come si evince dalla Tabella A.1.1., ad un anno dall'entrata in vigore della legge n. 190/2012 la nomina del Responsabile non ha trovato piena attuazione in nessun comparto, neanche nelle amministrazioni di grandi dimensioni come i ministeri.

La tabella A.1.1. mostra un quadro abbastanza diversificato dal quale risulta che, a percentuali comunque relativamente elevate nei ministeri (77%), negli enti di ricerca (78%), nelle regioni (81%), nei grandi comuni (80%), nelle camere di commercio (91%) e nelle università statali (97%), fanno da contraltare percentuali basse in altri settori, tra i quali emerge, in particolare, quello dei comuni (34%).

Tabella A.1.1.: Nomine dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione

Tipologia	Nomine RPC	Numerosità	Valori percentuali
Presidenza del Consiglio	1	1	100%
Ministeri	10	13	77%
Agenzie Fiscali	1	2	50%
Enti pubblici nazionali	62	82	76%
Enti previdenziali	2	2	100%
Enti di Ricerca	18	23	78%
Enti Parco	15	24	63%
Altri Enti	27	33	82%
Regioni e Province autonome	18	22	82%
Consigli regionali	7	20	35%
Province	59	110	54%
Comuni	2765	8092	34%
Grandi Comuni	12	15	80%
Aziende del SSN	104	303	34%
Camere di commercio	96	105	91%
Università statali	65	67	97%
Comunità montane	32	332	10%
Unioni di comuni, Consorzi di comuni	73		
Altro (Enti pubblici regionali, Enti pubblici locali)	125		
TOTALE RPC	3418		

Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

È interessante al riguardo rilevare la distribuzione delle nomine del RPC per fasce di popolazione dei comuni (cfr. Tabella A.1.2.) dalla quale si evince il collegamento tra la dimensione dei comuni e le percentuali di nomina dei RPC.

⁴⁸ Le informazioni riportate nelle figure e nelle tabelle fanno riferimento alle nomine pervenute entro il 30 novembre 2013.

Tabella A.1.2.: Comuni con Responsabile della Prevenzione della Corruzione suddivisi per fasce di popolazione

Fasce di popolazione residente	Comuni con RPC	Totale Comuni	Valori percentuali
Meno di 5.000	1589	5683	28%
Tra 5.000 e 20.000	877	1893	46%
Tra 20.000 e 50.000	198	367	54%
Tra 50.000 e 250.000	91	137	66%
Oltre 25.0000	10	12	83%
TOTALE	2765	8092	34%

Fonte: elaborazioni A.N.AC.

Una dimensione significativa è anche quella territoriale. Per quel che riguarda le nomine dei comuni, la Tabella A.1.3. mostra significative differenze su base regionale, trasversali rispetto alle ripartizioni territoriali di Nord, Centro e Sud.

Tabella A.1.3.: Comuni con Responsabile della Prevenzione della Corruzione suddivisi per regione

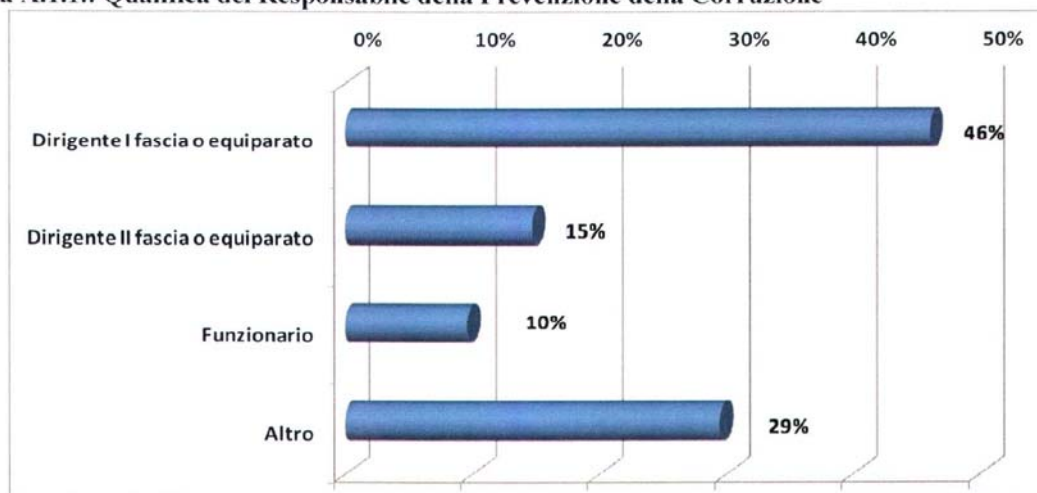
Regione	Comuni con RPC	Totale Comuni	Valore percentuale
Valle d'Aosta	47	74	64%
Emilia Romagna	158	348	45%
Veneto	237	581	41%
Lombardia	626	1544	41%
Friuli Venezia Giulia	81	218	37%
Piemonte	397	1206	33%
Liguria	51	235	22%
Trentino Alto Adige	44	333	13%
TOTALE NORD	1641	4539	36%
Umbria	45	92	49%
Toscana	122	287	43%
Marche	81	239	34%
Lazio	104	378	28%
TOTALE CENTRO	352	996	35%
Basilicata	57	131	44%
Sicilia	150	390	38%
Calabria	133	409	33%
Campania	164	551	30%
Puglia	73	258	28%
Sardegna	98	377	26%
Abruzzo	68	305	22%
Molise	29	136	21%
TOTALE SUD E ISOLE	772	2557	30%
TOTALE	2765	8092	34%

Fonte: elaborazioni A.N.AC.

Dalla Tabella A.1.3. si rileva che solo il 13% dei comuni del Trentino Alto Adige, il 22% dei comuni della Liguria e dell'Abruzzo e il 21% dei comuni del Molise hanno nominato il Responsabile, a fronte, ad esempio, del 64% dei comuni della Valle d'Aosta.

Un elemento significativo ai fini dell'efficacia dell'azione del Responsabile riguarda il ruolo ricoperto all'interno dell'amministrazione. Come si evince dalla Figura A.1.1., prevale la figura dei dirigenti di I fascia o equiparati, mentre circa il 30% della categoria 'Altro' segnala sostanzialmente la difficoltà di alcune amministrazioni locali di piccole dimensioni a individuare una figura dirigenziale per il ruolo di Responsabile.

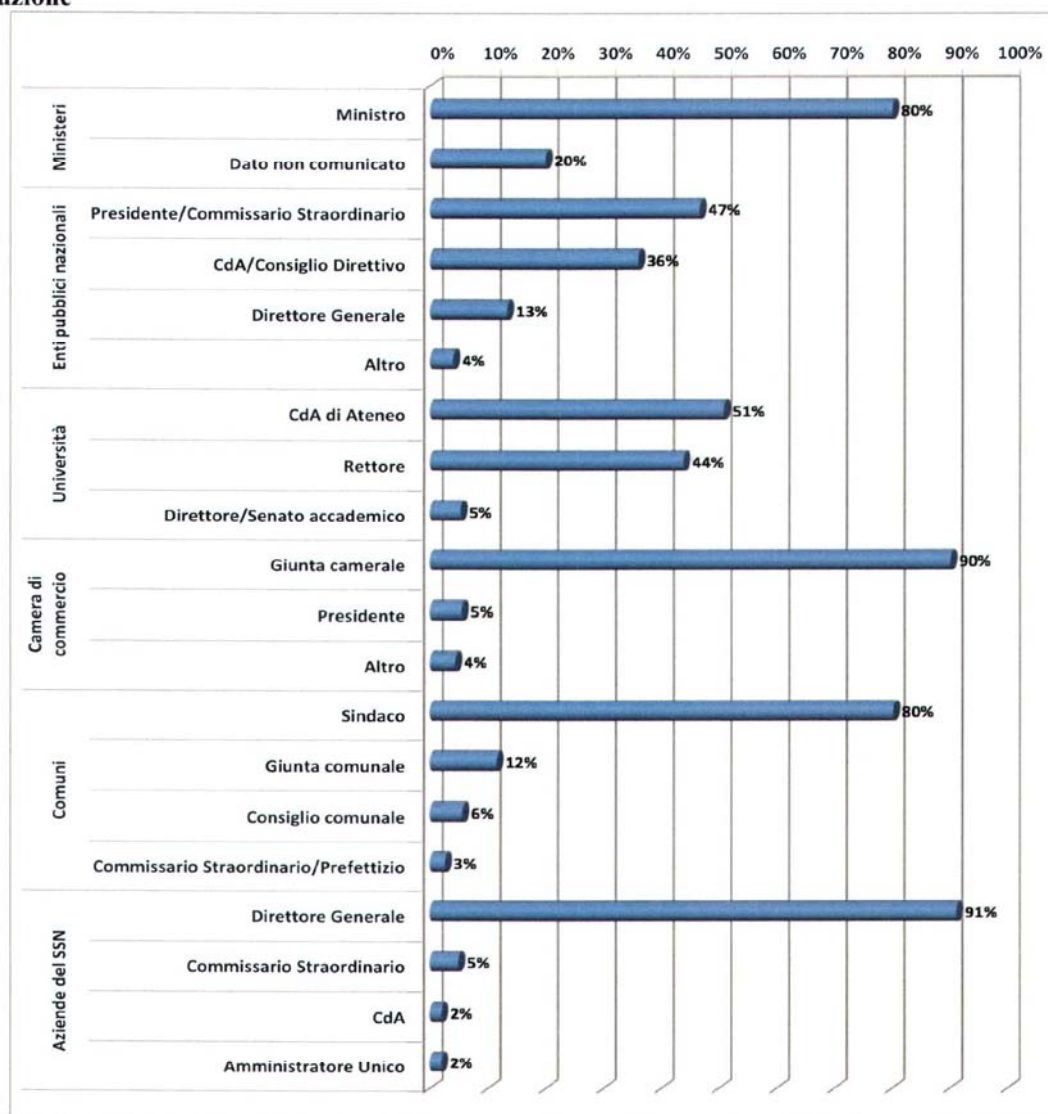
Figura A.1.1.: Qualifica del Responsabile della Prevenzione della Corruzione



Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

Differenziazioni all'interno dei diversi settori si registrano anche con riferimento agli organi che hanno proceduto alla nomina del Responsabile come evidenzia la Figura A.1.2.

Figura A.1.2.: Qualifica del soggetto che ha nominato il Responsabile della Prevenzione della Corruzione



Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

In particolare, negli enti pubblici nazionali i Responsabili sono stati nominati prevalentemente dal Presidente/Commissario Straordinario (47%) e dal Consiglio di Amministrazione (36%); nelle università dal Consiglio di Amministrazione di Ateneo (51%) o dal Rettore (44%); nelle camere di commercio il 90% delle nomine è stata effettuata dalla Giunta camerale; nei comuni, per l'80% dei casi il responsabile è stato nominato dal Sindaco, il 12% dalla Giunta e il 6% dal Consiglio comunale; nelle aziende del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) il 91% delle nomine è stata effettuata dal direttore generale.

APPENDICE 2 Una prima ricognizione dei sistemi di analisi del rischio e delle problematiche della trasparenza nelle società in controllo pubblico

Descrizione dell'indagine

L'indagine è stata condotta dall'A.N.AC. allo scopo di valutare le azioni intraprese da alcune società partecipate dalle amministrazioni pubbliche per dare attuazione alle disposizioni contenute nella legge n. 190/2012 e nel PNA.

L'indagine è stata svolta nel periodo di ottobre-novembre 2013 con la tecnica del questionario auto-compilato predisposto dall'Autorità ed inviato tramite e-mail al rappresentante legale di 56 società partecipate di livello nazionale (10), regionale (22) e locale (24)⁴⁹.

Gli obiettivi principali dell'indagine empirica sono i seguenti:

- analizzare le iniziative intraprese dalle società partecipate per ridurre il rischio di fenomeni di corruzione. L'analisi si è concentrata, in particolare, sui modelli di organizzazione, gestione e controllo (d'ora in avanti – per brevità espositiva – modelli 231), che le società hanno adottato al fine di rispettare le disposizioni previste dal d.lgs. n. 231/2001⁵⁰;
- esaminare le azioni che le società partecipate hanno già adottato, o che intendono attuare nei prossimi mesi, al fine di adempiere alla legge n. 190/2012 e al PNA con riferimento alla predisposizione del PTPC;
- esaminare le caratteristiche dei modelli di analisi dei rischi di corruzione eventualmente sviluppati nella fase di costruzione del modello 231;
- analizzare quali elementi dei modelli 231 sembrano essere particolarmente efficaci per la prevenzione dei rischi di corruzione.
- verificare quali azioni le società stiano ponendo in essere ai fini dell'applicazione della normativa sulla trasparenza.

Il tasso di risposta è stato mediamente pari all'80%, più elevato per le società regionali (91%) e più ridotto per quelle locali (71%) e, conseguentemente, i risultati di seguito riportati riguardano complessivamente 45 società⁵¹.

⁴⁹ Le società di livello nazionale e regionale sono state scelte tra le società per azioni in base alla consistenza della quota pubblica di partecipazione azionaria (100% o prossima) e alla dimensione del fatturato risultante dal bilancio 2011, considerando quelle con fatturato più elevato. Anche per le società di livello locale si è fatto riferimento solo alle società per azioni e sono state individuate tra queste quelle con maggiore onere finanziario sostenuto dai comuni per ripianare le perdite nell'anno 2011.

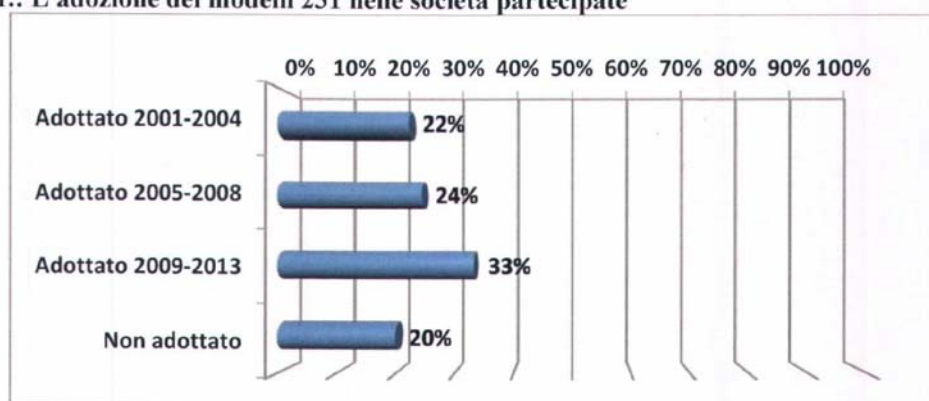
⁵⁰ I modelli 231 nascono con la finalità di prevenire dei reati, tra i quali rientrano anche le ipotesi di corruzione e di concussione, dai quali le società possono ottenere un vantaggio o un interesse.

⁵¹ Questi dati e quelli riportati nelle figure e nelle tabelle fanno riferimento alle risposte pervenute alla data del 30 novembre 2013.

La diffusione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo ex d.lgs. n. 231/2001

L'80% delle 45 società ha adottato un modello 231 ma, come si evince dalla Figura A.2.1., solo il 22% ha adottato tale modello nei primi quattro anni dall'entrata in vigore della norma.

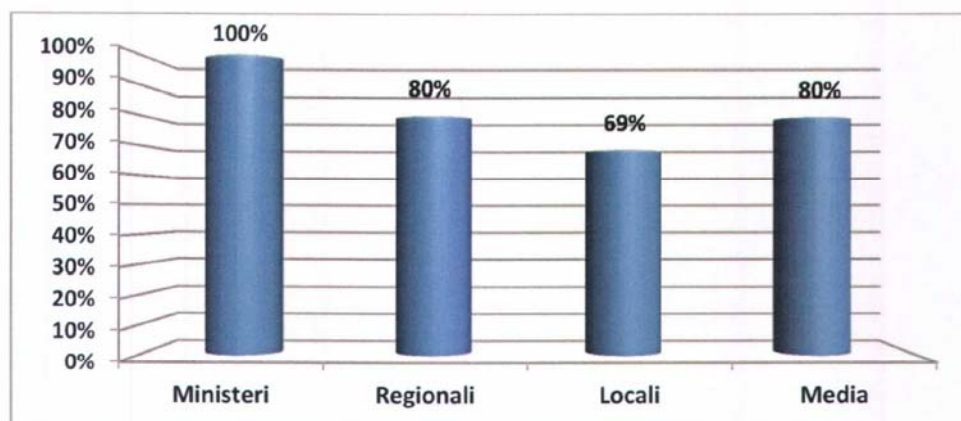
Figura A.2.1.: L'adozione dei modelli 231 nelle società partecipate



Fonte: elaborazioni A.N.AC.

Come si può notare dalla Figura A.2.1., il 20% delle società non ha adottato un modello 231. La Figura A.2.2. evidenzia che la percentuale di società che ha introdotto un modello 231 si riduce man mano che si passa da quelle partecipate dai ministeri a quelle partecipate dalle regioni e dagli enti locali. Con riferimento a queste ultime, si nota che quasi un terzo delle aziende non ha ancora introdotto un modello 231.

Figura A.2.2.: L'adozione dei modelli 231 per tipologia di società



Fonte: elaborazioni A.N.AC.

L'attuazione della legge n. 190/2012 e del PNA

Nel corso dell'indagine si sono analizzate le modalità di attuazione della legge n. 190/2012 considerando sia le iniziative già intraprese, sia le misure che le aziende partecipate intendono adottare nei prossimi mesi per la costruzione del PTPC in coerenza con quanto previsto dal PNA⁵².

Alcune società hanno manifestato dubbi sul fatto che a esse si applichino le disposizioni previste dal c. 1 al c. 14 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 e, quindi, sulla necessità di predisporre il PTPC e di nominare il Responsabile per l'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, in base alle seguenti motivazioni:

- espressa disposizione contenuta nel c. 34 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 secondo cui le prescrizioni del PNA non si applicano alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e alle loro controllate ai sensi dell'art. 2359 del Codice civile;⁵³
- applicabilità delle sole disposizioni dell'art. 1, cc. da 15 a 33, della legge n. 190/2012 (per le attività di pubblico interesse), e degli esoneri previsti per le società emittenti strumenti finanziari quotati.

Nell'analizzare le misure organizzative, gestionali e di controllo che le società intendono introdurre per dotarsi del PTPC vanno distinte le società che, avendo già adottato un modello 231, possono avvalersi dell'analisi dei rischi e delle misure di controllo già introdotte in sede di predisposizione di tale modello da quelle che, non avendo implementato un modello 231, devono, invece, dotarsi *ex novo* di un sistema di prevenzione della corruzione.

L'applicazione della legge n.190/2012 e del PNA nelle società con modelli 231

Alle società che hanno già adottato un modello 231 alla data di svolgimento dell'indagine si è chiesto di indicare se e come pensano di utilizzare tale modello per elaborare il PTPC.

Gli aspetti esaminati nel corso dell'indagine sono riportati nella Tabella A.2.1. dalla quale, innanzitutto, si evince che le società considerano il modello 231 il punto di partenza per la costruzione del PTPC.

⁵² È opportuno evidenziare che alcune società che si erano dotate di un modello 231 hanno segnalato di aver già adeguato il loro modello organizzativo alle disposizioni contenute nell'art. 1 c. 77 della legge n. 190/2012 che ha modificato i reati presupposto della responsabilità amministrativa, introducendo i delitti di induzione indebita a dare o promettere utilità e di corruzione tra privati.

⁵³ L'ambito soggettivo di applicazione del PNA è richiamato nel par. 3.2.2. del Rapporto.

Tabella A.2.1.: L'attuazione della legge n. 190/2012

Misure di attuazione della legge n.190/2012	Valore percentuale
Si estenderà l'analisi dei rischi già svolta per il modello 231 a tutti i delitti previsti dalla legge n. 190/2012 dal "lato passivo"	87%
Si estenderà l'analisi dei rischi già svolta per il modello 231 a tutti i delitti della PA previsti dal Titolo II – Capo I del Codice penale	43%
È stato adeguato il Modello 231 alla legge n. 190/2012: si farà una formazione specifica sui cambiamenti introdotti	90%
È stato adeguato il Modello 231 alla legge n. 190/2012: si creeranno flussi informativi nei confronti del Responsabile per l'attuazione del piano di prevenzione della corruzione	73%
È stato adeguato il Modello 231 alla legge n. 190/2012: si provvederà a definire le procedure per selezionare e formare il personale nelle aree a più alto rischio di corruzione	57%
È stato adeguato il Modello 231 alla legge n. 190/2012: si predisporrà un piano di rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività a più alto rischio di corruzione	20%
Altro	7%

Fonte: elaborazioni A.N.AC.

L'estensione dei modelli 231 per l'analisi dei rischi di corruzione previsti dalla legge n. 190/2012

Per quanto riguarda l'analisi dei rischi, emerge la tendenza ad adottare un modello 231 "rafforzato" come opzione riconosciuta dal PNA. In particolare.

- il 90% circa delle società pensa di estendere l'analisi dei rischi già sviluppata per la predisposizione del modello 231 ai fenomeni di corruzione e di concussione, nei quali i manager o i dipendenti della società partecipata potrebbero ricevere denaro o altra utilità per compiere un atto illecito che può arrecare un danno per il patrimonio o per l'immagine della società.
- tra queste, il 42% delle società pensa di sviluppare l'analisi dei rischi considerando non soltanto i reati di corruzione "passiva" ma tutti i delitti previsti nel Titolo II – Capo I del codice penale, facendovi così rientrare anche altre fattispecie di reati, come, ad esempio, il peculato, l'abuso di ufficio o la rivelazione di segreti di ufficio, che finiscono per avere un impatto negativo sui risultati o sulla reputazione dell'azienda.

Per quanto riguarda le società partecipate che hanno adottato un modello 231, è utile evidenziare che i modelli di controllo introdotti prevedono meccanismi volti a regolamentare i processi cosiddetti strumentali, in cui sono comprese tutte quelle aree della gestione nel cui ambito

potrebbero configurarsi le condizioni e le occasioni per poter compiere dei reati di corruzione attiva finalizzati a creare un vantaggio per l'azienda.

La regolamentazione di questi processi coinvolge già alcune delle aree che presentano un profilo di rischio di corruzione passiva, così come previsto nell'allegato 2 del PNA. A titolo di esempio, i modelli 231 regolamentano i processi di acquisto di beni e servizi, comprese le consulenze, l'assunzione del personale, la gestione degli omaggi e della tesoreria. In tutti i casi segnalati le società potrebbero realizzare pratiche corruttive di pubblici ufficiali o di incaricati di un pubblico servizio e creare una situazione di vantaggio per l'azienda, così come, viceversa, si potrebbero creare le condizioni per ipotesi di corruzione passiva⁵⁴.

Pertanto, nei casi in cui nei modelli 231 i suddetti processi siano stati già efficacemente regolamentati tramite procedure e altre misure di controllo interno, la necessità e l'opportunità di evitare sovrapposizioni con i PTPC aiuta a spiegare perché, nella costruzione di questi ultimi piani, il 90% circa delle società che hanno già adottato modelli 231 abbia espresso l'intenzione di ampliare l'analisi dei rischi.

Le politiche di formazione e rotazione del personale

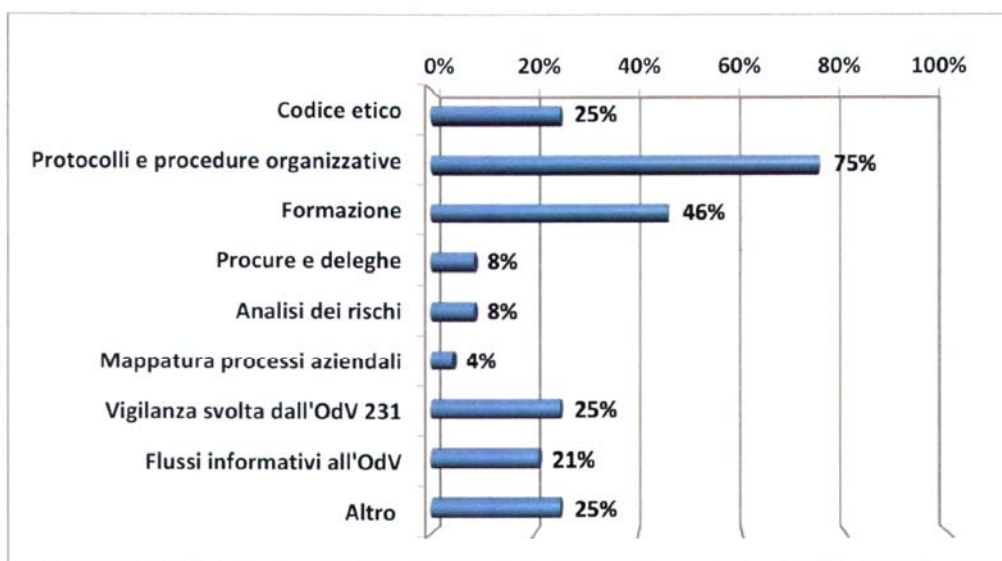
Per quanto riguarda la formazione del personale, come si rileva dalla Tabella A.2.1., circa il 90% delle società indica che, una volta adeguato il modello 231 alla legge n. 190/2012, organizzerà attività di formazione rivolta al personale dell'organizzazione per illustrare le misure anticorruzione che sono state introdotte.

Alla luce dell'esperienza dei modelli 231, peraltro, la formazione costituisce uno degli elementi più importanti per favorire l'attuazione delle misure introdotte di prevenzione dei reati di corruzione; infatti, il 46% dei partecipanti all'indagine ha indicato proprio l'attività di formazione dei soggetti apicali e del personale dell'azienda tra le misure più efficaci sia per l'attuazione dei modelli 231, sia per sensibilizzare il personale sull'importanza del loro rispetto e sui rischi conseguenti alla loro mancata applicazione nonché per promuovere all'interno della società l'etica e diffondere la conoscenza dei modelli medesimi. La formazione si colloca al secondo posto dopo i protocolli e le procedure che sono state introdotte per ridurre il rischio di commissione dei reati (cfr. Figura A.2.3.).

La Tabella A.2.1. evidenzia anche che il 57% delle società, una volta adeguato il modello 231 alla legge n. 190/2012, provvederà a definire le procedure per selezionare e formare il personale nelle aree maggiormente esposte al rischio di corruzione. Inoltre, il 20% predisporrà un piano di rotazione degli incarichi nelle aree maggiormente esposte al rischio di corruzione.

⁵⁴ Questi aspetti sono analizzati in maniera più approfondita nel paragrafo dedicato alle “aree gestionali maggiormente a rischio di corruzione nei modelli 231”.

Figura A.2.3.: Le azioni ritenute più efficaci per l'attuazione dei modelli 231



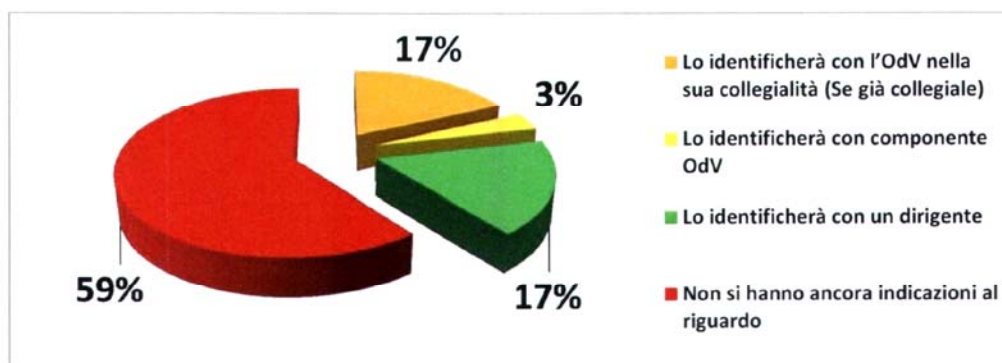
Fonte: elaborazioni A.N.AC.

L'identificazione del Responsabile per l'attuazione del piano di prevenzione della corruzione

Un altro aspetto che è stato esaminato nel corso dell'indagine riguarda le decisioni in merito all'identificazione del Responsabile per l'attuazione del piano di prevenzione della corruzione.

Al riguardo prevale un atteggiamento attendista; la Figura A.2.4. evidenzia, infatti, che quasi il 60% delle società che hanno adottato un modello 231 non ha ancora assunto alcuna decisione al riguardo, mentre le altre si dividono tra quelle che pensano di identificarlo con un dirigente e quelle che con elevata probabilità lo identificheranno con l'OdV nella sua collegialità.

Figura A.2.4.: L'identificazione del Responsabile per l'attuazione del piano di prevenzione della corruzione



Fonte: elaborazioni A.N.AC.