

annullate. L'indicatore andrebbe calcolato per prodotti o servizi ritenuti omogenei e per classi di importo simili.

L'indicatore può essere scritto nel seguente modo: $I_{pa} = \frac{NTP_{L_{it\gamma}}}{NTP_{it\gamma}}$

dove: $NTP_{L_{it\gamma}}$ è il numero di procedure annullate e ribandite dalla stazione appaltante i-esima al tempo t relative al prodotto γ che nell'arco temporale t erano state annullate;

$NTP_{it\gamma}$ è il numero totale di procedure attivate dalla stazione appaltante i-esima al tempo t per il prodotto γ ;

L'indicatore può essere calcolato dalla stazione appaltante e dall'Autorità anche in modo aggregato.

Indicatore di concentrazione delle imprese aggiudicatarie (Icr4)

L'indicatore di concentrazione CR_4 può essere facilmente calcolato dalla singola stazione appaltante per valutare la quota di appalti aggiudicati dai primi quattro operatori economici al tempo t.

L'indicatore può essere descritto come segue: $I_{cr4} = \sum_{s=1}^4 (QA_{its} / VTA_{it})$

dove: QA_{its} è il valore degli appalti aggiudicati dalle prime quattro imprese che hanno partecipato alle gare bandite dalla i-esima stazione appaltante al tempo t.

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante e dall'Autorità anche in modo aggregato.

Indicatore di ricorrenza temporale dell'aggiudicazione (Ira)

Il presente indice ha lo scopo di confrontare quanto, in due distinti archi temporali, gli operatori economici siano distinti.

L'indicatore può essere calcolato come il numero dei codici fiscali delle imprese aggiudicatarie di procedure attivate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t+1 uguali ai codici fiscali delle imprese aggiudicatarie dalla stessa stazione appaltante al tempo t.

Quanto più l'indicatore è vicino a uno, tanto maggiore è la ricorrenza temporale delle stesse imprese agli appalti dell'amministrazione i-esima.

L'indicatore si può esprimere come segue: $I_{ra} = \sum (cfa_{it+1} = cfa_{it}) / (cfa_{it+1} + cfa_{it})$

dove: cfa_{it+1} sono i codici fiscali delle imprese aggiudicatarie di procedure attivate dalla i-esima stazione appaltante al tempo t+1;

cfa_{it} sono i codici fiscali delle imprese aggiudicatarie di procedure attivate dalla i -esima stazione appaltante al tempo t .

L'indicatore può essere calcolato dalla singola stazione appaltante e dall'Autorità.

Un analogo indicatore può essere costruito considerando i codici fiscali delle imprese partecipanti.

CAPITOLO 4

Il Piano Nazionale Anticorruzione

4.1 Il PNA 2016 e il percorso verso l'aggiornamento 2017

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2016, approvato con determinazione n. 831 del 3 agosto 2016, è stato il primo PNA predisposto e adottato dall'ANAC ai sensi dell'art. 19 del d.l. 90/2014, che ha trasferito, interamente all'Autorità, le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Il Piano, essendo la sua formazione coeva alla predisposizione delle riforme in materia di anticorruzione e trasparenza introdotte dalle “riforme Madia”, tiene conto della loro portata innovativa. Si fa riferimento, in particolare, al d.lgs. 97/2016 - che ha inciso sia sulla legge 190/2012 che sul d.lgs. 33/2013 - e al d.lgs. 175/2016 sulle società pubbliche.

Tra le principali novità del d.lgs. 97/2016, alcune riguardano il definitivo chiarimento sulla natura, sui contenuti e sul procedimento di approvazione del PNA. La nuova disciplina chiarisce che il PNA è atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni (e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico, nei limiti posti dalla legge) che adottano i PTPC (ovvero le misure di integrazione di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231). Il d.lgs. 175/2016, sia pure con le modifiche derivanti dagli emendamenti successivi alla sentenza n. 251 del 25 novembre 2016 della Corte costituzionale, contiene importanti novità, che si riflettono in tema di ambito soggettivo di applicazione della normativa.

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha inteso proporre il PNA come strumento di indirizzo e sostegno alle amministrazioni, orientato a favorire l'attuazione sostanziale della normativa.

Con il PNA si promuove, presso le amministrazioni pubbliche (e presso i soggetti di diritto privato in controllo pubblico), l'adozione di misure di prevenzione della corruzione, sia oggettive - che mirano, attraverso soluzioni organizzative, a ridurre ogni spazio possibile all'azione di interessi particolari, volti all'improprio condizionamento delle decisioni pubbliche, sia soggettive - che mirano a garantire la posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa, nei diversi modi previsti dall'ordinamento (adozione di atti di indirizzo, adozione di atti di gestione, compimento di attività istruttorie a favore degli uni e degli altri), ad una decisione amministrativa.

È stato fondamentale però chiarire che l'individuazione di tali misure spetta alle singole amministrazioni, che hanno il compito di contestualizzarle nel proprio ambito organizzativo e funzionale, perché solo esse sono in grado di conoscere la propria condizione organizzativa, la situazione dei propri funzionari e il contesto esterno nel quale si trovano ad operare.

Al riguardo si evidenzia che tra le modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 rientra anche l'unificazione, in capo a un solo soggetto, dell'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Elemento indispensabile e preliminare alla predisposizione del PNA è stata la valutazione di un campione considerevole di PTPC, analogamente a quanto avvenuto per l'aggiornamento al PNA 2013, adottato con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, al fine di identificare le fragilità principali e gli obiettivi su cui far leva per migliorare la qualità delle misure di anticorruzione.

La scelta dell'Autorità, anche nel 2016, è stata quella di continuare ad offrire un supporto progressivo, da implementare e integrare nel corso dei prossimi anni, cominciando da alcune delle amministrazioni che, dal monitoraggio e dalla valutazione condotta, hanno mostrato maggiori problematiche nell'applicazione della legge e in alcuni settori particolarmente esposti a fenomeni di corruzione. In questa logica di indirizzo più che di imposizione di obblighi, sono state individuate misure di prevenzione specifiche, calibrate ai processi rilevati ed emerse dalle esperienze concrete delle amministrazioni.

Il PNA è articolato in due parti: una generale e una speciale.

Nella prima parte sono affrontate problematiche che riguardano l'intero comparto delle pubbliche amministrazioni e i soggetti di diritto privato in controllo pubblico.

La seconda parte, invece, è dedicata a una serie di approfondimenti specifici su alcune tipologie di amministrazioni, piccoli comuni, città metropolitane e ordini professionali, nonché su alcuni ambiti di attività amministrativa. Le materie riguardano, in particolare, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, il governo del territorio e la sanità. Inoltre, sono state svolte alcune precisazioni in ordine all'applicazione della normativa anticorruzione nelle Istituzioni scolastiche e negli Istituti di Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica (AFAM) ad integrazione e aggiornamento delle linee guida adottate con la delibera n. 430/2016 (per le quali si rinvia al paragrafo 5.1.1), mentre un approfondimento specifico è stato dedicato alla misura della rotazione.

Il lavoro è stato condotto costituendo appositi tavoli tecnici di approfondimento, con l'attiva partecipazione delle amministrazioni direttamente interessate e dei principali operatori del settore, inoltre, prima della sua adozione, il PNA 2016 è stato posto in consultazione

pubblica, alla quale hanno partecipato, inviando contributi, circa 70 soggetti, tra amministrazioni, società, ordini professionali, associazioni, dipendenti pubblici e soggetti privati. Il testo, infine, è stato sottoposto alla Conferenza Unificata e al Comitato interministeriali, che si sono espressi con parere favorevole, rispettivamente, in data 21 luglio e in data 28 luglio 2016.

Con la stessa prospettiva, di orientamento, di guida e di sostegno progressivo ad ambiti crescenti di amministrazioni, l'Autorità sta impostando l'Aggiornamento al PNA 2017, riservando apposite sessioni di approfondimento alle Università, alle Autorità di sistema portuale e alle gestioni dei Commissari straordinari nominati dal governo in ragione di eventi o emergenze particolari, ai sensi della legge 400/1998 o di leggi speciali.

In considerazione delle numerose indicazioni già rese sia nel 2015 che nel 2016 sul settore della sanità, per quest'anno l'Autorità ha iniziato insieme al Ministero della Sanità e AGENAS, a progettare un'attività di controllo e valutazione congiunta sui Piani delle Aziende sanitarie, per verificare la corretta applicazione delle indicazioni e raccomandazioni in tema di trasparenza e anticorruzione. Anche sulla base dei riscontri effettuati sarà possibile per l'Autorità formulare nuove indicazioni, eventualmente per il PNA del 2018.

4.2 Esiti dell'analisi sui Piani triennali per la prevenzione della corruzione 2016-2018

Come anticipato, l'elaborazione del PNA è stata preceduta da una valutazione di un campione di PTPC adottati per il triennio 2016/2018.

Nel corso del 2016 l'Autorità ha svolto un'analisi su un campione ristretto di 198 amministrazioni. Dal monitoraggio svolto è emerso che il 31,8% del campione di amministrazioni analizzate, al mese di aprile, non aveva adottato il PTPC, in particolare, per i comuni non metropolitani, la percentuale si attestava al 53,8%.

Per le amministrazioni del campione (che hanno adottato e pubblicato i PTPC 2016-2018) è emersa una diffusa propensione all'aggiornamento dei PTPC, pur se con livelli qualitativi differenziati. In particolare risulta che il 19,89% ha adottato anche la prima versione del PTPC 2013-2015; il 67,2% ha adottato la versione del PTPC 2014-2016; l'80,1% ha adottato la versione del PTPC 2015-2017.

Il monitoraggio condotto ha permesso di valutare la qualità dei Piani triennali, evidenziando le criticità riscontrate e registrando i miglioramenti apportati dalle amministrazioni ai PTPC. Come termine di paragone è stata utilizzata l'analisi effettuata nel precedente monitoraggio

condotto nel 2015 sui PTPC adottati dalle amministrazioni per il triennio 2015/2017. Si è tenuto presente anche l'aggiornamento 2015 al PNA e le indicazioni ivi fornite alle amministrazioni per la predisposizione e la redazione dei PTPC, al fine di rilevarne gli scostamenti.

In generale, gli esiti dell'analisi condotta sul ristretto campione di PTPC 2016/2018 hanno dimostrato che la qualità dei PTPC considerati è generalmente progredita rispetto al precedente monitoraggio; ciò è stato correlato ad un fattore "di apprendimento" nonché alla gradualità dei processi di riforma amministrativa introdotti dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 e dai relativi decreti delegati.

In sintesi, le risultanze possono essere schematizzate nei seguenti quattro punti:

1. la tendenziale difficoltà delle amministrazioni ad adeguare autonomamente misure e strumenti previsti nel PNA 2013, e nel successivo aggiornamento 2015, con particolare riferimento alle fasi di ponderazione del rischio e attuazione delle misure;
2. l'isolamento del RPC nella formazione del PTPC sia sotto il profilo dei rapporti con gli organi di indirizzo politico-amministrativo, rispetto alla definizione e all'attuazione di misure nel PTPC, sia sotto il profilo di quelli con la struttura amministrativa, a cominciare dalla dirigenza;
3. il disagio delle Amministrazioni di uscire da schemi pre-impostati, alla ricerca di soluzioni meglio rispondenti alle peculiarità proprie di ogni amministrazione, per una corretta programmazione di misure generali e specifiche per ridurre i rischi corruttivi;
4. la carenza del sistema di verifica e monitoraggio sia sulla gestione del rischio sia sull'attuazione delle misure declinate nei PTPC.

Di seguito sono riportati, con maggior dettaglio, i principali esiti tenendo conto che, per la qualità del processo di gestione del rischio sono stati valutati il coinvolgimento degli attori interni ed esterni, l'analisi del contesto esterno e interno, il processo di valutazione del rischio, il trattamento del rischio e il sistema di monitoraggio. Inoltre sono stati valutati gli interventi previsti nell'area di rischio sui contratti pubblici, mentre una specifica analisi è stata dedicata al settore della sanità e ai piccoli comuni.

Il coinvolgimento degli stakeholder interni ed esterni

I dati del monitoraggio 2016 vedono emergere un incremento significativo del coinvolgimento, durante la fase di adozione del PTPC, di tutti i soggetti dell'amministrazione - organi di indirizzo politico amministrativo e/o uffici di diretta collaborazione - e *stakeholder* interni ed esterni. Le indicazioni contenute sul punto nell'aggiornamento PNA 2015 sono

state almeno in parte recepite. Su questo fronte tuttavia il PNA 2016 ha evidenziato che esiste ancora un ampio margine di miglioramento.

Il ruolo del RPC

Sul ruolo del RPC nella formazione e predisposizione del PTPC permangono alcune criticità anche se è risultato evidente l'impegno delle amministrazioni nel fornire al RPC un maggior supporto nell'esercizio dei compiti di predisposizione dei piani, di scelta delle misure, di vigilanza e controllo. Dal monitoraggio condotto nel 2016 risulta infatti che una buona percentuale di amministrazioni ha meglio esplicitato i poteri di interlocuzione e di controllo (36,6% dei casi), la posizione di autonomia e indipendenza organizzativa del RPC e della struttura di supporto (8,6% dei casi), nonché l'attribuzione di un supporto conoscitivo e operativo riconosciuto al RPC (nel 32,3% dei casi).

Il sistema di monitoraggio

il sistema di verifica e monitoraggio è ancora carente sia sulla gestione del rischio sia sull'attuazione delle misure declinate nel PTPC. Infatti, quasi la metà delle amministrazioni esaminate non vi fa riferimento (45,2%) e buona parte delle restanti amministrazioni lo esplicita in modo generico. Di contro, il 25,8% delle amministrazioni indica sia tempi che responsabili del monitoraggio e il restante 6% circa si divide tra quelle amministrazioni che esplicitano i tempi ma non i responsabili (1,6%) e quelle che indicano i responsabili ma non i tempi (4,3%).

Analisi del contesto esterno

Si è riscontrato un certo miglioramento della capacità delle amministrazioni di leggere ed interpretare le dinamiche socio-territoriali e di tenerne conto nella redazione del PTPC, come ampiamente suggerito nell'Aggiornamento 2015 del PNA. In particolare, il 19,9% delle amministrazioni esaminate risulta aver effettuato l'analisi del contesto esterno, dando anche evidenza dell'impatto dei dati sul rischio corruttivo per la propria organizzazione, mentre il 24,7% ha fornito un'analisi di mera *compliance* e, quindi, con dati poco significativi e il 9,1%, pur avendo utilizzato dati significativi, non li ha interpretati alla luce delle dinamiche del rischio corruttivo per la propria organizzazione.

Analisi del contesto interno

Il 66% circa del campione di amministrazioni esaminate ha contestualizzato nei propri PTPC 2016-2018 il rischio corruttivo nell'ambito delle proprie attività organizzative; l'8% circa ha utilizzato informazioni concernenti eventi o ipotesi di reato verificatesi in passato o su procedure derivanti dagli esiti del controllo. Si registra, quindi, anche in questo caso lo sforzo compiuto dalle amministrazioni di accogliere le raccomandazioni fornite sul punto nell'aggiornamento al PNA 2015 sull'importanza di contestualizzare nei PTPC il rischio corruttivo all'ambito in cui l'amministrazione opera, attraverso l'esame della struttura organizzativa, utilizzando anche dati su eventi o ipotesi di reato verificatesi in passato o su procedure derivanti dagli esiti del controllo interno.

Con riferimento all'analisi (mappatura) dei processi organizzativi, invece, la situazione non è risultata mutata rispetto al precedente monitoraggio sui Piani per il triennio 2015-2017. Nei PTPC analizzati, adottati per il triennio 2016-2018, il numero medio di processi censiti per ciascuna area di rischio non superano ancora le 10 unità.

Inoltre è emerso che circa il 12% del campione ha individuato, per ciascun processo censito, sia le fasi sia i responsabili dell'attuazione.

Analisi e valutazione del rischio

Nel 50% dei PTPC analizzati l'analisi e valutazione del rischio è risultata migliorata. Nel 12% dei casi è stata anche effettuata una puntuale identificazione delle cause rischiose. Si è registrato un miglioramento rispetto al rapporto di monitoraggio precedente ove il *risk assessment* risultava pressoché assente.

Misure di prevenzione

È risultata ancora critica la fase relativa alla qualità della programmazione delle misure di prevenzione e cioè la capacità delle amministrazioni di identificare e programmare gli interventi organizzativi (misure) finalizzati a ridurre il rischio corruttivo. Anche se la programmazione delle misure generali ha registrato un certo livello di miglioramento, tuttavia, nella gran parte dei PTPC esaminati tali misure sono risultate solamente elencate e solo in una minoranza di PTPC sono stati individuati tempi, responsabili, indicatori di monitoraggio e viene data evidenza della loro attuazione. In lieve aumento anche le amministrazioni che hanno menzionato le misure specifiche, anche se con un approfondimento poco esaustivo.

Il settore contratti pubblici

Gli interventi previsti nell'area di rischio sui contratti pubblici hanno rivelato ancora molte criticità. La gran parte delle amministrazioni non ha effettuato l'autoanalisi organizzativa suggerita dall'Autorità nell'aggiornamento al PNA 2015, volta a prendere in esame ogni singola fase in cui si articola l'appalto e a individuarne le criticità, al fine di programmare specifiche misure di intervento.

La mappatura dei processi organizzativi e l'analisi delle varie fasi della procedura di approvvigionamento in cui la stessa si articola è risultata presente in una bassa percentuale di amministrazioni, oscillando tra il 25,8% (progettazione della gara) e il 18,3% (rendicontazione). Inoltre, anche la programmazione di specifiche misure di intervento per le varie fasi della gara è apparsa inadeguata.

Dalle carenze relative alla incompleta descrizione dei processi e alle relative fasi nonché all'assenza della visione strategica del processo di approvvigionamento è risultata evidente la difficoltà delle amministrazioni di recepire le indicazioni fornite dall'Autorità nell'aggiornamento PNA 2015.

Il settore sanità

Il campione di PTPC analizzati nel monitoraggio 2016, per la parte specifica sulla sanità, risulta ancora lontano dal risultato atteso. Dall'analisi del monitoraggio risulta che le indicazioni contenute nell'Aggiornamento 2015 al PNA sono state seguite dagli enti interessati solo in parte. Infatti, se si considerano le amministrazioni facenti parte del campione e interessate all'analisi, una bassa percentuale di ASL e Policlinici universitari hanno censito alcuni dei processi tipici delle amministrazioni del comparto (tra cui, attività libero professionale e liste di attesa per circa il 35%, attività conseguenti al decesso in ambito intraospedaliero per circa il 28% delle amministrazioni campionate). Anche con riferimento alle misure specifiche suggerite dall'Aggiornamento 2015 al PNA nel focus sulla sanità, i livelli di recepimento rimangono tendenzialmente bassi (comunque sempre inferiori al 40%).

In generale si è registrato da un lato, il superamento di alcune delle criticità sperimentate nelle precedenti annualità, legate perlopiù all'individuazione dei rischi di corruzione e alla capacità di collegarli adeguatamente ai processi organizzativi; dall'altro, il permanere delle difficoltà delle amministrazioni con particolare riferimento alle fasi di ponderazione del rischio. È inoltre emersa la necessità di migliorare le seguenti fasi: l'analisi di contesto, esterno e interno, la mappatura dei processi, l'individuazione e la valutazione del rischio, l'identificazione delle misure e le modalità di verifica, monitoraggio e controllo delle stesse. In questa prospettiva, il

PNA 2016 (che si muove sul solco metodologico già introdotto dal PNA 2013 e ripreso nell'Aggiornamento 2015 al PNA) ha offerto ulteriori orientamenti e indicazioni a supporto delle amministrazioni, favorendo anche lo scambio di buone pratiche.

Monitoraggio sui PTPC dei piccoli comuni.

Un'analisi è stata condotta anche con riferimento ad un campione di PTPC 2016 adottati da piccoli comuni. Il campione analizzato - costituito da 39 comuni minori o uguali a 5.000 abitanti, 21 con popolazione tra i 5.000 fino a 15.000 e 3 unioni di comuni - ha evidenziato le seguenti criticità:

1. difficoltà di individuare nei PTPC eventi rischiosi e di effettuare la gestione del rischio;
2. carente analisi del contesto esterno ed interno in oltre la metà dei PTPC analizzati e la quasi totale assenza di un sistema di monitoraggio sull'implementazione del PTPC;
3. genericità delle misure individuate, presentate per lo più in forma di elenco e prevalentemente limitate a quelle relative alla formazione, al *whistleblowing* e al codice di comportamento;
4. insufficienti o generiche indicazioni delle prerogative attribuite al RPC per lo svolgimento dei propri compiti.

L'analisi condotta ha rafforzato la convinzione della necessità sia di interventi di semplificazione dell'attuazione della normativa per gli enti di piccole dimensioni, sia di un'attività di supporto per alzare la qualità dei Piani adottati da questi enti. In tal senso nel PNA 2016, nel capitolo dedicato all'approfondimento sui piccoli comuni, sono fornite indicazioni per la risoluzione delle criticità emerse dal monitoraggio svolto (cfr. paragrafo 4.4 sui contenuti del PNA 2016).

4.3 Soggetti obbligati e le misure per la prevenzione

Sull'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e degli indirizzi in materia di prevenzione della corruzione è recentemente intervenuto il d.lgs. 97/2016 che ha introdotto modifiche e integrazioni sia al d.lgs. 33/2013 sia alla l. 190/2012. Con riguardo alla trasparenza, il nuovo art. 2-*bis* del d.lgs. 33/2013, rubricato «Ambito soggettivo di applicazione», individua tre macro categorie di soggetti tenuti a osservare le misure di trasparenza contenute nel decreto.

La prima riguarda le pubbliche amministrazioni, ivi comprese le autorità portuali e le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione (art. 2-*bis*, co. 1), a cui la disciplina in materia di trasparenza si applica pienamente. Dette amministrazioni adottano il PTPC e il PNA costituisce atto di indirizzo (art. 1, co. 2-*bis*, l. 190/2012).

Una generale ricognizione dell'ambito soggettivo e oggettivo degli obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 è stata effettuata, dall'Autorità, nella delibera n.130/2017, mentre, con la determinazione n. 241/2017, sono stati forniti specifici chiarimenti sull'attuazione degli obblighi indicati all'art. 14 del d.lgs. 33/2013. Entrambi i suddetti provvedimenti verranno trattati diffusamente nei paragrafi successivi dedicati alla trasparenza.

La seconda categoria include gli enti pubblici economici, gli ordini professionali, le società in controllo pubblico, le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato comunque denominati con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio, da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni. Essi applicano la medesima disciplina sulla trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni, con riguardo sia all'organizzazione sia all'attività svolta, «in quanto compatibile» (art. 2-*bis*, co. 2). Detti soggetti adottano misure di prevenzione della corruzione integrative a quelle previste dal d.lgs. 231/2001 (art. 1, co. 2-*bis*, l. 190/2012), idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione e di illegalità, in coerenza con le finalità della l. 190/2012. Le misure sono ricondotte in un documento unitario che tiene luogo del PTPC. Nei casi in cui non si applichi il d.lgs. 231/2001, o essi ritengano di non fare ricorso al modello di organizzazione e gestione ivi previsto, al fine di assicurare lo scopo della norma e in una logica di semplificazione e non aggravamento, gli stessi adottano un PTPC ai sensi della l. 190/2012.

La terza categoria di soggetti si riferisce alle società a partecipazione pubblica, 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. Essi osservano la medesima disciplina in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni «in quanto compatibile» e «limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea» (art. 2-*bis*, co. 3).

Per i suddetti soggetti, l'art. 1, co. 2-*bis*, della l. 190/2012 non prevede alcuna espressa disciplina in materia di adozione di misure di prevenzione della corruzione. Le amministrazioni partecipanti o collegate a detti soggetti dovrebbero, per le società, promuovere l'adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. 231/2001, ferma restando la possibilità di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex l. 190/2012. Per gli altri soggetti indicati al citato co. 3, invece, le amministrazioni promuovono l'adozione di protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la dimensione organizzativa, l'adozione di modelli come quello previsto nel d.lgs. 231/2001.

Allo scopo di adeguare le indicazioni fornite alle società e agli enti con la determinazione ANAC n. 8/2015 alle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 alla normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, anche tenuto conto delle previsioni del d.lgs. 175/2016 sul riordino della disciplina riguardante le società a partecipazione pubblica, l'Autorità ha elaborato un atto recante "Aggiornamento delle linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici". Il testo definitivo dell'aggiornamento è in via di definizione, in esito alla conclusione della consultazione pubblica e all'acquisizione del parere favorevole reso dal Consiglio di Stato in data 20 aprile 2016.

Il documento in consultazione ha affrontato anche la tematica delle società quotate, come definite dall'articolo 2, co. 1, lettera p) del d.lgs. 175/2016, alle quali si applica la disciplina di prevenzione della corruzione e di trasparenza delle società solo partecipate da pubbliche amministrazioni:

- a) per la prevenzione della corruzione, l'adozione di misure di prevenzione integrative del "modello 231", relativamente alle attività di pubblico interesse svolte, deve essere promossa dalle amministrazioni titolari delle quote di capitale;
- b) per la trasparenza, la pubblicazione obbligatoria dei soli dati, documenti e informazioni relativi alle attività di pubblico interesse svolte e la garanzia dell'accesso generalizzato, sempre relativamente alle sole attività di pubblico interesse svolte.

Nell'impianto della disciplina anticorruzione e trasparenza sembra giustificarsi un distinto regime per le società con azioni quotate, che da un lato sono da ritenersi oggetto di una avvenuta e piena privatizzazione e dall'altro sono destinatarie di un apposito qualificato regime di trasparenza, mentre questo diverso regime appare meno comprensibile per le

società che emettano strumenti finanziari in mercati regolati, dal momento che l'emissione di tali strumenti non sembra mutare la natura delle società e le attività svolte.

4.4 I contenuti innovativi del PNA 2016: semplificazione ed azioni concrete nei settori prioritari

I piccoli comuni e le città metropolitane

Alla luce delle difficoltà riscontrate dai piccoli comuni nel dare attuazione alla normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, spesso a causa dell'esiguità di risorse umane e finanziarie a disposizione, il PNA 2016 ha individuato per tali enti, in una logica di ausilio e sostegno e non derogatoria della normativa, modalità organizzative e attuative semplificate sia per la predisposizione del PTPCT sia per la nomina del RPCT. Le indicazioni fornite sono state principalmente indirizzate a favorire forme di aggregazione tra i comuni che consentano sia di garantire idoneità di risorse e mezzi sia di assicurare una risposta alla corruzione non solo locale, ma più propriamente territoriale e unitaria.

Ad esempio, in caso di unioni di comuni, istituite ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. 267/2000, il PNA ha indicato la possibilità di predisporre un unico PTPCT distinguendo, in applicazione del criterio dell'esercizio della funzione, a seconda se ci si riferisca a funzioni svolte direttamente dall'unione o a funzioni rimaste in capo ai singoli comuni. Analoga semplificazione è stata indicata per il RPCT, laddove la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), all'art. 1, co. 110, prevede che alcune attività possano essere svolte dalle unioni di comuni in forma associata, con particolare riferimento alle funzioni di responsabile anticorruzione, da affidare ad un funzionario nominato dal presidente dell'unione tra i funzionari dell'unione e dei comuni che la compongono. Nella stessa direzione si muove la l. 190/2012, art. 1, co. 7, come sostituito dal d.lgs. 97/2016, che prevede che nelle unioni di comuni può essere nominato un unico RPCT.

Quanto alle città metropolitane, il PNA ha innanzitutto chiarito che i PTPCT devono necessariamente contenere misure di prevenzione della corruzione, con riguardo alle funzioni fondamentali specificamente individuate dall'art.1, commi da 44 a 46, della citata legge.

Inoltre, ove l'ente territoriale città metropolitana si ponga in qualità di ente che succede o subentra ad altro ente territoriale (es. province), le misure di prevenzione dovranno riguardare

anche le funzioni acquisite a seguito del subentro o trasferimento dei compiti. Il medesimo criterio è stato richiamato per le funzioni delegate dalle regioni.

Infine, con riguardo al ruolo di RPCT, attesa l'assenza nelle città metropolitane della Giunta, espressamente individuata dall'art. 1, co. 8 della l. 190/2012 come organo cui compete l'adozione del PTPCT negli enti locali, il PNA 2016 ha previsto che, salvo diversa previsione statutaria, nel processo di adozione del PTPCT di detti enti, sia assicurato, di norma, un doppio passaggio, con una prima approvazione da parte del Consiglio metropolitano di un documento di carattere generale e la successiva adozione finale dell'organo esecutivo rappresentato dal Sindaco metropolitano. È stato inoltre chiarito che la nomina del RPCT compete allo stesso organo di indirizzo che adotta il PTPC, di norma, il Sindaco metropolitano.

Gli ordini e i collegi professionali

Al fine di orientare l'attività degli ordini e dei collegi professionali di livello centrale e territoriale, lo specifico approfondimento del PNA ad essi dedicato si è concentrato sulle seguenti questioni relative a profili di tipo organizzativo e di gestione del rischio: RPCT e adozione del PTPC e delle misure di prevenzione della corruzione; aree di rischio specifiche che caratterizzano gli ordini e collegi professionali; trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013.

La necessità di uno specifico approfondimento per questa categoria di enti è nata, sia da richieste di chiarimenti formulati nel tempo dagli ordini professionali, sia dal fatto che essi sono stati esplicitamente considerati dal d.lgs. 97/2016 quali soggetti tenuti ad osservare la disciplina in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione.

Per quanto concerne il Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza, a seguito dei confronti avuti nel tavolo di lavoro apposito, nel PNA si è indicato che il RPCT debba essere individuato all'interno di ciascun Consiglio Nazionale, Ordine e collegio professionale (sia a livello centrale che a livello locale) tra un dirigente amministrativo in servizio. Nelle sole ipotesi in cui gli ordini e i collegi professionali siano privi di dirigenti, o questi siano in numero così limitato da dover essere assegnati esclusivamente allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, circostanze che potrebbero verificarsi in strutture organizzative di ridotte dimensioni, il RPCT potrà essere individuato in un profilo non dirigenziale che garantisca, comunque, le idonee competenze.

Solo in via residuale e con atto motivato, il RPCT potrà coincidere con un consigliere eletto dell'ente, purché privo di deleghe gestionali. Nel PNA si è chiarito che gli ordini e i collegi professionali debbano adottare un proprio PTPC qualora non abbiano già adottato un

modello ex d.lgs. 231/2001 in cui integrare le misure di prevenzione ai sensi della legge 190/2012. Per gli ordini di piccole dimensioni si è riconosciuta la possibilità di stipulare accordi ai sensi dell'art. 15 della l. 241/90, purché essi risultino comunque appartenenti ad aree territorialmente limitrofe e siano appartenenti alla medesima categoria professionale o a categorie professionali omogenee. Il PNA ha anche identificato nel Consiglio l'organo competente ad adottare il PTPC.

Le istituzioni scolastiche

Gli aspetti toccati nel PNA riguardano l'individuazione del RPCT e la disciplina applicabile alle Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM). Si è chiarito che le funzioni di RPCT sono attribuite al Direttore dell'Ufficio scolastico regionale e formalizzate con apposito atto, ove sia precisata la decorrenza dell'incarico. Il PNA chiarisce che i dirigenti scolastici – che sono stati individuati nelle linee guida quali soggetti idonei a rivestire le funzioni di RT – sono comunque responsabilizzati in ordine alla elaborazione e pubblicazione dei dati sui siti delle istituzioni scolastiche in cui operano. In conformità alle nuove disposizioni di cui all'art. 10 del d.lgs. 33/2013, i PTPC regionali dovranno contenere l'apposita sezione in cui indicare i nomi dei responsabili della trasmissione e pubblicazione dei documenti, dati e informazioni a partire dall'aggiornamento del 31 gennaio 2018.

Per quanto riguarda le AFAM, equiparabili alle istituzioni universitarie (cfr. § 4.2.3. sulle linee guida di cui alla delibera n. 430/2016), si chiarisce che il PTPC è adottato dal Consiglio di amministrazione quale organo di indirizzo, mentre il RPCT è individuato nel Direttore dell'istituzione, dotato di poteri e funzioni adeguati a garantire lo svolgimento dell'incarico, con autonomia ed efficienza.

Il governo del territorio

La sezione di approfondimento concernente il governo del territorio considera i processi attinenti ai settori dell'urbanistica e dell'edilizia, in coerenza con quanto precisato dalla giurisprudenza costituzionale nel riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni.

Nell'ambito della pianificazione comunale generale, disciplinata sia dal testo unico sia dalle leggi regionali, sono indicati possibili eventi rischiosi e misure nei processi relativi alle varianti specifiche allo strumento urbanistico generale e alle fasi di redazione, pubblicazione e approvazione del piano.

La sezione di approfondimento ha poi esaminato i processi di pianificazione attuativa, intesi quali strumenti esecutivi della pianificazione urbanistica comunale, non riconducibili a uno schema unitario, bensì a tipologie fra loro disomogenee.

Al fine di contrastare il rischio di uso improprio del suolo e delle risorse naturali e di assicurare il rispetto delle prescrizioni del piano comunale generale, il PNA sollecita l'adozione di misure volte a rafforzare la trasparenza delle procedure di valutazione, da parte dell'ente, delle proposte del soggetto attuatore, con riguardo soprattutto alla verifica della reale fattibilità del programma di interventi e all'affidabilità dei privati promotori.

Il PNA sottolinea l'opportunità di utilizzare schemi di convenzione-tipo, che assicurino la organica regolazione degli aspetti rilevanti del rapporto e, in particolare, degli impegni assunti dal privato. Il PNA richiama inoltre l'obbligo, per i comuni, di aggiornamento delle tabelle parametriche definite dalle regioni, sulla base delle quali è stabilita l'incidenza degli oneri di urbanizzazione.

Con riguardo alla fase di esecuzione delle opere di urbanizzazione, il PNA suggerisce alcune misure in ordine alla verifica della qualificazione delle imprese coinvolte nei lavori, sia in caso di affidamento diretto dell'esecuzione al privato promotore sia in caso di affidamento a terzi, in conformità al d.lgs. 50/2016.

Per quanto riguarda i processi attinenti al rilascio o al controllo di titoli abilitativi edilizi, nel PNA sono proposte alcune misure dirette a favorire lo svolgimento di istruttorie imparziali, quali, ad esempio: la informatizzazione delle procedure di protocollazione e assegnazione automatica delle pratiche; l'introduzione, nei codici di comportamento delle amministrazioni, dell'obbligo di dichiarare situazioni di conflitto di interesse; il controllo a campione delle richieste di integrazioni documentali. Il controllo dei titoli rilasciati deve essere condotto sulla base della definizione dei criteri oggettivi individuati per la selezione del campione.

È infine opportuno che l'ente comunale adotti misure specifiche, che prevedano sistemi di valutazione delle *performance* individuali e delle strutture preposte, in relazione agli adempimenti di vigilanza, da attribuire, preferibilmente, a soggetti che non abbiano rapporti con i direttori dei lavori. Ulteriori possibili misure di prevenzione riguardano la definizione analitica dei criteri e modalità di calcolo delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle oblazioni, l'istituzione di un registro degli abusi accertati, che permetta di ricostruire l'iter amministrativo del procedimento, la pubblicazione sul sito dell'ente degli ordini di demolizione o ripristino e dello stato di attuazione e il monitoraggio dei tempi procedurali.