

*La tutela e la valorizzazione dei beni culturali*

Per quanto attiene alla diversa tematica dei beni e attività culturali, le ragioni della scelta dell'Autorità di riservare una sezione di approfondimento a tale settore sono riconducibili, soprattutto, alla complessità della regolamentazione della materia - che investe profili di diritto pubblico e di diritto privato, coinvolgendo a vario titolo tutti i diversi livelli di governo - e alle numerose riforme legislative e amministrative, intervenute recentemente, che hanno comportato la riorganizzazione del Ministero competente.

Il tavolo di lavoro con il MiBACT ha consentito di esaminare alcune aree di attività particolarmente rilevanti ed esposte a fenomeni corruttivi, riguardanti la verifica e dichiarazione di interesse culturale di beni, le autorizzazioni all'esportazione e alla circolazione dei beni culturali e le autorizzazioni paesaggistiche. Sono state individuate alcune misure di prevenzione di fenomeni corruttivi nell'implementazione di un sistema di monitoraggio dei tempi e degli esiti dei procedimenti, nella rotazione degli incarichi, nell'adozione di strumenti di emersione di eventuale conflitto di interesse, nell'efficace attività di controllo e coordinamento a livello centrale, da parte della ormai costituita Direzione Unitaria dell'Archeologia e delle Belle Arti e Paesaggio. In merito alla circolazione internazionale dei beni culturali, nel PNA si segnala l'opportunità che il MiBACT fornisca indirizzi di carattere generale per gli uffici esportazione, limitandone la discrezionalità sulla base di criteri oggettivi e uniformi. Le misure suggerite sono dirette a rafforzare il sistema informatico degli uffici esportazione (SUE), per migliorare lo scambio di informazioni fra gli stessi, a introdurre la fissazione della competenza territoriale, a favorire la rotazione dei responsabili del procedimento e a rendere più trasparenti le nomine dei componenti della commissione, attraverso, ad esempio, l'istituzione di un apposito albo.

Nell'ambito del procedimento delle autorizzazioni paesaggistiche, il PNA auspica l'adeguamento della normativa in materia di vincoli sui beni paesaggistici, con l'obiettivo di incoraggiare l'apposizione di vincoli prescrittivi (cd. "vestiti") e di ampliare la responsabilità decisionale con il coinvolgimento di organi collegiali. Sono richiamate, infine, misure di trasparenza, quali il monitoraggio del procedimento in ogni sua fase e la pubblicazione degli atti degli organi centrali e periferici del MiBACT, già prevista dal dPCM n. 171/2014, di rotazione del personale all'interno della Soprintendenza e di prevenzione del conflitto di interesse con riferimento al titolare del procedimento.

*La sanità*

L'Autorità ha rivolto costantemente una speciale attenzione alla prevenzione della corruzione nel settore sanitario, per la particolare aggressività del fenomeno e l'impatto che ha sulla tutela della salute dei cittadini.

In continuità con gli approfondimenti svolti in sede di Aggiornamento 2015 e in esito al lavoro degli appositi tavoli tematici cui hanno partecipato ANAC, Ministero della salute e AGENAS, sono stati esaminati alcuni ambiti ed elaborate ulteriori specifiche misure, alla luce delle diverse esperienze professionali condivise, in un'ottica di progressivo affinamento delle strategie di prevenzione della corruzione attuabili nel sistema del servizio sanitario nazionale (SSN).

Gli argomenti trattati nella sezione del PNA riservata alla sanità riguardano il ruolo del RPCT, gli acquisti, le nomine, la rotazione, i rapporti con i soggetti erogatori e ulteriori temi di approfondimento.

Ai fini dell'individuazione del RPCT, che deve almeno ricoprire la posizione dirigenziale di struttura complessa o a valenza dipartimentale, sono declinati i criteri di esclusione, in conformità alla normativa vigente in materia di nomina del RPCT e i criteri di scelta, tenendo conto della tipologia di struttura organizzativa diretta e del livello di integrabilità delle relative funzioni con quelle aggiuntive del ruolo del RPCT. Sono poi fornite indicazioni in merito ad alcuni fattori che possono condizionare l'attività del RPCT, alle strutture di supporto e alla durata dell'incarico. Ruolo strategico assume la formazione per tutti i soggetti che a vario titolo partecipano all'attuazione delle misure di prevenzione, pur restando destinatari prioritari il RPCT e le figure di supporto; i contenuti formativi devono pertanto avere riguardo alle varie fasi di predisposizione dei PTPC.

In materia di acquisti, le misure proposte nel PNA, alla luce anche della specifica disposizione dell'art.42 del Codice, sono dirette a favorire la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti, mediante la compilazione di dichiarazioni, la formazione dei professionisti che operano in tale ambito, l'adozione di procedure trasparenti nella gestione dei finanziamenti di imprese private (sponsorizzazioni) destinati alle attività formative.

Per quanto riguarda le misure volte a rafforzare la trasparenza, a integrazione di quelle previste nel Codice, sono specificati i dati minimi che gli atti relativi ad appalti devono contenere (ad esempio, le informazioni relative alla presenza o meno dell'appalto negli atti di programmazione e all'importo dell'appalto, ivi compresi i costi derivanti dall'intero ciclo di vita dell'appalto) e i dati da pubblicare, oltre quelli indicati all'art.29 del Codice. Ulteriori misure di trasparenza si riferiscono alle diverse fasi del processo di acquisto (progettazione

della gara, istituzione della commissione di gara, aggiudicazione e stipula del contratto, fase di esecuzione), con particolare attenzione all'individuazione di sistemi di controllo adeguati sia sugli affidamenti di importo inferiore ai 40.000 euro sia sulla motivazione delle proroghe contrattuali e sugli acquisti effettuati senza ricorrere alle centrali di committenza.

La recente implementazione delle forme di aggregazione delle committenze ha apportato notevoli cambiamenti nell'attività delle singole stazioni appaltanti, soprattutto nel settore sanitario. Nel dare atto di tale trasformazione, il PNA prende in esame i procedimenti rilevanti nel sotto-processo di adesione agli strumenti delle centrali di committenza, con particolare riguardo alle fasi di definizione dei fabbisogni dell'amministrazione, di valutazione degli atti messi a disposizione dalle centrali (accordi quadro, convenzioni, ecc.) in relazione ai fabbisogni e di esecuzione del singolo contratto.

È stato poi esaminato l'ambito di attività attinente al conferimento degli incarichi, già affrontato nella determinazione n. 12/2015, tenuto conto del rischio di abuso del potere discrezionale di scelta, rimesso al Direttore generale, ai sensi del d.lgs. 502/1992. Al riguardo, le misure proposte sono volte a rafforzare la trasparenza e ad assicurare la correttezza della procedura di nomina e delle connesse valutazioni. A tal fine, gli atti del procedimento devono esplicitare le motivazioni della scelta, in relazione ai requisiti professionali e ai criteri di selezione predeterminati, nonché la conformità all'atto aziendale e agli indirizzi di programmazione regionale.

Il PNA, tenendo conto della differente disciplina a livello regionale concernente i rapporti tra le pubbliche amministrazioni e i privati che erogano attività sanitarie, ha fornito alcune misure di carattere organizzativo, per prevenire fenomeni devianti rispetto alla tutela dell'interesse pubblico generale, orientate a rendere più trasparenti le procedure e più efficaci i sistemi di controllo.

Infine, nel PNA 2016 sono state identificate ulteriori aree di rischio, quali l'alienazione di beni immobili a terzi da parte delle aziende sanitarie, la gestione dei proventi derivanti dalle sperimentazioni cliniche, l'ingresso di macchinari tecnologici all'interno delle strutture sanitarie, attraverso procedure di approvvigionamento non ordinarie e la gestione dei tempi e delle liste di attesa.

Per ciascuno dei suddetti ambiti, all'interno del PNA, sono state suggerite delle misure organizzative e di trasparenza finalizzate alla prevenzione di fenomeni corruttivi.

## CAPITOLO 5

### Le azioni in materia di prevenzione della corruzione

#### 5.1 L'attività di regolazione

##### 5.1.1 Applicazione delle misure anticorruzione nelle istituzioni scolastiche

Nel corso dell'attività istruttoria finalizzata all'adozione da parte dell'ANAC dell'Aggiornamento 2015 al PNA, anche alla luce dei lavori del tavolo tecnico istituito con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, è emersa l'esigenza di fornire specifiche direttive sull'attuazione della normativa di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle istituzioni scolastiche statali, espressamente ricomprese tra le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001. Con la delibera n. 430 del 13 aprile 2016 sono state, pertanto, adottate apposite linee guida, in ragione della peculiare autonomia didattica, organizzativa e gestionale attribuita agli enti scolastici dai diversi interventi normativi che si sono succeduti negli ultimi anni, a partire dal d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, fino alla legge 13 luglio 2015, n. 107 «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti», che ha trasformato il ruolo e le funzioni della dirigenza scolastica.

Nelle linee guida si è ritenuto utile chiarire in premessa, per risolvere dubbi interpretativi sorti al riguardo, che le disposizioni in materia di anticorruzione e di trasparenza sono applicabili anche alle istituzioni di Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM) disciplinate dalla legge 21 dicembre 1999, n. 508, in quanto equiparabili alle istituzioni universitarie, e quindi ricomprese nelle amministrazioni pubbliche.

L'Autorità ha poi formulato indicazioni in ordine all'individuazione del RPC e del RT, in base alla normativa vigente prima dell'emanazione del d.lgs. 97/2016 e alla predisposizione del PTPC. È stato evidenziato, in particolare, che non appare opportuna la sovrapposizione delle funzioni gestionali, poste interamente in capo al dirigente scolastico (unica figura apicale nelle istituzioni scolastiche), con quelle del RPC. In considerazione dell'articolazione territoriale del sistema scolastico e dei rapporti con l'amministrazione ministeriale, si è ritenuto di individuare il RPC nel direttore dell'Ufficio scolastico regionale (USR) o nel coordinatore regionale, il

quale svolge il ruolo di RPC per tutte le istituzioni scolastiche presenti nell'area di competenza, avvalendosi dei dirigenti di ambito territoriale, a livello provinciale, in qualità di referenti.

Per quanto riguarda gli obblighi di trasparenza, in relazione alla numerosità delle istituzioni scolastiche in ambito territoriale e alla necessità di assicurare la qualità, la completezza e l'attualità dei dati da pubblicare, il dirigente scolastico è stato ritenuto idoneo a svolgere le funzioni di RT per ciascuna istituzione scolastica (le indicazioni delle linee guida sono state adeguate nel PNA 2016, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 97/2016 (cfr. § 3.3.3. della presente Relazione).

A scopo meramente esemplificativo, nell'allegato 1 alle linee guida sono stati elencati alcuni processi che si svolgono nelle istituzioni scolastiche in cui è più elevato il rischio di corruzione. Nell'allegato 2 sono stati specificati gli obblighi di pubblicazione applicabili alle istituzioni scolastiche.

È stato anche previsto un periodo transitorio, per agevolare le amministrazioni scolastiche interessate negli adempimenti previsti dalla normativa di prevenzione della corruzione, visto il carattere innovativo delle indicazioni delle linee guida, con conseguente differimento dell'attività di vigilanza dell'Autorità.

### **5.1.2 Accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi**

Con la delibera n. 833 del 3 agosto 2016, l'ANAC ha adottato apposite linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del RPCT e dell'ANAC, con le quali è stata ribadita l'autonomia dei ruoli e dei procedimenti di rispettiva competenza. Tali compiti, poteri e funzioni presuppongono un potere dell'ANAC, coinvolta come soggetto attivo nella procedura prevista dalla normativa in commento, a cui conseguono incisivi poteri di vigilanza e intervento, anche sulla correttezza degli adempimenti a carico del RPC, al fine di assicurare che la medesima normativa trovi applicazione e non ne venga vanificata o elusa la *ratio*.

Di seguito, si presentano i profili di maggiore rilevanza in merito al ruolo e alle funzioni esercitate nell'accertamento dei casi di inconferibilità e incompatibilità dall'ANAC e dal RPC, nonché al rapporto che può instaurarsi tra i due soggetti nel corso del procedimento, ai sensi di quanto disposto dalla delibera n. 833 sopracitata.

Il RPC è il soggetto cui la legge, secondo l'interpretazione dell'ANAC e della stessa giurisprudenza amministrativa, riconosce il potere di avvio del procedimento, di accertamento e verifica della sussistenza della situazione di inconferibilità e di dichiarazione della nullità dell'incarico, nonché il successivo potere sanzionatorio nei confronti degli autori della nomina dichiarata nulla perché inconferibile.

Il RPC è dunque il *dominus* del procedimento sanzionatorio; in tale veste è tenuto a differenziare la posizione del soggetto destinatario della contestazione ex art. 15 del d.lgs. 39/2013, da quella del soggetto che ha proceduto alla nomina e per il quale è prevista la sanzione ai sensi dell'art. 18 del medesimo decreto. Tuttavia, trattandosi, di norma, di un dirigente dell'ente, è evidente che il RPC non sempre gode di effettiva autonomia nei confronti dell'organo di indirizzo dell'ente stesso. E queste sono le ragioni per cui - come chiarito nella delibera n. 67 del 2015 - l'ANAC, nell'esercizio del potere di vigilanza sull'attività svolta dal RPC, si riserva di verificare non solo che l'esercizio del potere sanzionatorio avvenga nel rigoroso rispetto delle norme, ma anche che sia garantita al responsabile la massima autonomia e indipendenza e che lo stesso non sia sottoposto ad atti diretti e/o indiretti di influenza e/o ritorsivi, in attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento. La nullità dell'atto di conferimento dell'incarico adottato in violazione delle disposizioni contenute nel decreto 39/2013 è espressamente prevista all'art. 17 del medesimo decreto. Prodottosi, quindi, l'effetto della nullità, per il verificarsi della condizione normativamente prevista, l'atto che rimane da adottare è quello dichiarativo della stessa, e per quanto non vi sia alcuna indicazione di legge circa il soggetto competente al riguardo, in via interpretativa, può agevolmente concludersi che tale competenza spetti al RPC. La stessa giurisprudenza amministrativa non ha mancato di chiarire che, a fronte della accertata violazione delle norme in tema di inconferibilità, l'intervento ripristinatorio degli interessi pubblici violati da parte del responsabile della prevenzione della corruzione ha natura vincolata, in quanto correlato al mero riscontro della inconferibilità dell'incarico e all'urgenza derivante dalla constatazione del pregiudizio arrecato ai suddetti preminenti interessi pubblici. Dichiarata la nullità dell'incarico inconferibile, prende avvio il distinto procedimento di accertamento dell'elemento soggettivo della colpevolezza in capo all'organo conferente l'incarico, che deve svolgersi nel rispetto del principio del contraddittorio, coinvolgendo tutti i componenti dell'organo conferente che erano presenti al momento della valutazione.

Anche il ruolo e i poteri dell'ANAC non sono delineati in modo esaustivo dalla normativa sulle inconferibilità, le cui criticità, proprio con riferimento al profilo appena delineato, sono state oggetto dell'atto di segnalazione n. 5 del 9 settembre 2015. Anzitutto, vale evidenziare

che anche nella suddetta materia l'ANAC esercita il suo generale potere di regolazione, che si inquadra in quello di indirizzo sulle misure di prevenzione della corruzione nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni e degli enti privati controllati, partecipati, regolati o finanziati dallo Stato, ai sensi dell'art. 19, co. 15, del d.l. 90/2014. L'Autorità, ai sensi dell'art. 16, co. 1 del d.lgs. 39/2013, ha il potere di procedere all'“accertamento di singole e specifiche fattispecie di conferimento degli incarichi”. Detto potere può attivarsi su segnalazione di terzi, in occasione della richiesta di pareri da parte delle amministrazioni (sempre che il parere riguardi specifiche fattispecie), su segnalazione dello stesso RPC (ai sensi dell'art. 15, co. 2), ovvero d'ufficio (come nel caso in cui l'ANAC, occupandosi di vicende diverse, venga a conoscenza di situazioni di possibile inconfiribilità o incompatibilità). L'accertamento riguarda casi di incarichi già conferiti (a differenza del caso di cui all'art. 16 co. 2 del citato d.lgs. 39/2013, che riguarda conferimenti *in itinere*).

L'esplicita attribuzione all'ANAC di poteri di “accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi” non può che essere interpretata come l'attribuzione di un potere destinato a superare eventuali diverse valutazioni dell'amministrazione conferente e del suo RPC, salva sempre la possibilità di ricorso al Giudice amministrativo contro il provvedimento dell'Autorità.

Nei casi di accertamento compiuto dall'Autorità, quindi, al RPC si deve ritenere preclusa ogni altra azione di accertamento, sul piano oggettivo, di violazioni delle norme del d.lgs. 39/2013. Residuano, in questi casi, in capo al RPC funzioni non secondarie e non attribuibili all'ANAC: a) prendere atto dell'accertamento compiuto dall'ANAC e della conseguente, automatica, nullità dell'atto di conferimento; b) avviare il procedimento sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e dell'applicazione della misura interdittiva prevista dall'art. 18 (per le sole inconfiribilità).

Il procedimento avviato dal RPC è un distinto e autonomo atto, volto ad accertare la sussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa, anche lieve, in capo all'organo conferente. All'esito del suo accertamento il RPC irroga, se del caso, la sanzione inibitoria di cui all'art. 18 del d.lgs. 39/2013. Per effetto di tale sanzione, l'organo che ha conferito l'incarico non potrà, per i successivi tre mesi, procedere al conferimento di incarichi di propria competenza.

Quella appena descritta costituisce la procedura ordinaria di accertamento di una situazione di inconfiribilità degli incarichi, per cui, in una logica di opportuna ed efficace collaborazione tra soggetti chiamati a contrastare fenomeni corruttivi, il RPC interviene a completare l'attività di

prevenzione della corruzione avviata dall'ANAC con l'accertamento di una situazione di inconferibilità.

L'ANAC interviene nell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza e il suo eventuale accertamento non può che limitarsi alla valutazione della violazione oggettiva della legge, lasciando al RPC ogni altro atto conseguente, ivi compreso lo svolgimento del procedimento sanzionatorio o del procedimento di diffida in caso di incompatibilità.

Chiariti i rapporti, in via ordinaria, tra i compiti rispettivamente attribuiti al RPC e all'ANAC, la delibera n. 833/2016 ha disciplinato l'ipotesi di mancato adeguamento da parte del RPC all'accertamento compiuto, dall'Autorità, ai sensi dell'art. 16, co. 1 del d.lgs. 39/2013.

Può verificarsi, infatti, il caso del RPC che resti inerte ovvero adotti, senza adeguata motivazione, un provvedimento non in linea con gli esiti dell'accertamento condotto da ANAC. Poiché l'art. 16 del decreto, nel conferire all'Autorità il potere di accertamento, con gli effetti di prevalenza su altre eventuali valutazioni compiute dall'amministrazione o dal suo RPC, non disciplina l'ipotesi del mancato adeguamento, si deve ritenere applicabile il potere di ordine conferito in via generale alla stessa ANAC. Di tale potere l'Autorità si è già occupata con la delibera n. 146/2014 e con il richiamato Regolamento di vigilanza. L'intervento dell'ANAC, tramite l'esercizio del potere di ordine, è volto a riportare l'azione dell'amministrazione nell'alveo del rispetto della legge, tanto che detto potere, che non ha un contenuto sanzionatorio né carattere sostitutivo, viene definito come un potere conformativo e dissuasivo a scopo collaborativo. Invero tale potere — per come sopra enucleato si colloca all'interno del sistema e ne garantisce la sopravvivenza, evitando che lo stesso si snaturi, laddove la possibilità di intervento dell'ANAC venisse declassata a mero “qualificato orientamento al naturale destinatario”.

Da ultimo, si deve evidenziare quanto previsto nella citata delibera n. 833 del 2016, circa l'attività di verifica del RPC sulle dichiarazioni concernenti l'insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità. Il d.lgs. 39/2013, all'art. 20, impone a colui al quale l'incarico è conferito, di rilasciare, all'atto della nomina, una dichiarazione sull'insussistenza di una delle cause di inconferibilità o incompatibilità individuate dallo stesso decreto. In virtù della buona fede che può caratterizzare l'autore della dichiarazione, l'Autorità ha ritenuto necessario indicare alle amministrazioni di accettare solo le dichiarazioni alla quali venga allegata l'elenco di tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto che si vuole nominare, nonché delle eventuali condanne da questo subite per i reati commessi contro la pubblica amministrazione. A quel punto sarà onere dell'amministrazione conferente, sulla base della fedele elencazione degli incarichi ricoperti, effettuare le necessarie verifiche circa la sussistenza di una causa di

inconferibilità o di incompatibilità. Ne consegue, che anche il compito del RPC nell'ambito del procedimento sanzionatorio sarà più agevole, potendosi, ad esempio, concludere per la responsabilità dell'organo conferente, ogni volta che l'incarico dichiarato nullo sia stato conferito nonostante dalla elencazione prodotta fossero emersi elementi che, adeguatamente accertati, evidenziavano cause di inconferibilità o di incompatibilità.

## 5.2 L'attività di vigilanza

L'attività di vigilanza sulle pubbliche amministrazioni e sugli altri soggetti tenuti al rispetto delle norme in materia di prevenzione della corruzione è attivata d'ufficio o su segnalazione. Nell'anno 2016 l'attività di vigilanza d'ufficio, in conformità a quanto previsto dall'art. 14 del Regolamento in materia di vigilanza ed accertamenti ispettivi, ha riguardato 20 amministrazioni comunali dislocate su tutto il territorio nazionale e relative a comuni capoluoghi di regione, di provincia o aventi piccole dimensioni e, in collaborazione con il Nucleo Anticorruzione della Guardia di Finanza, ha avuto l'obiettivo di verificare l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione e l'osservanza delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa. Gli accertamenti sono stati condotti dai Gruppi Ispettivi incaricati dal Corpo GdF (in coerenza con le indicazioni già impartite in sede di conferimento dell'incarico) che hanno operato in base ad una *check list* con la quale ripercorrere i punti ritenuti salienti di ogni Piano, in seguito sintetizzati in una scheda sintetica, nella quale sono state riepilogate le evidenze del controllo. Successivamente, gli uffici hanno analizzato le risultanze dei sopralluoghi e, a seguito di una valutazione di secondo livello, hanno appurato, in larga misura, adeguati livelli di predisposizione dei Piani Triennali (n. 13 casi) residuando una minima parte di Amministrazioni che hanno predisposto PTPC considerati carenti (n. 6) e in questi ultimi casi, sono stati avviati procedimenti per l'emanazione di provvedimenti d'ordine, ai sensi della delibera n. 146/2014. Nei confronti di un ente locale è stato inviato un atto di raccomandazione, affinché l'amministrazione procedesse ad un rigoroso rispetto dei termini di approvazione del PTPC, stante l'avvenuto, seppur tardivo, adempimento e in considerazione della buona qualità del Piano approvato. Quasi tutti i comuni diffidati, hanno provveduto ad adeguarsi, ad eccezione di un ente comunale per il quale si è reso necessario proseguire con l'*iter* del procedimento d'ordine (tutt'ora in corso). La vigilanza su segnalazione è stata, senz'altro, quella che ha maggiormente impegnato l'Autorità avendo riguardato, nel

corso del 2016, 845 procedimenti, di cui, alla data del 31 dicembre 2016, 375 risultano definiti e per 470 risulta avviata l'istruttoria.

In particolare, dei 375 procedimenti conclusi nel 2016:

- 226 sono riconducibili ad adempimenti di cui alla l. 190/2012; hanno avuto ad oggetto la discordanza tra le misure di prevenzione adottate dagli enti vigilati e la reale condotta amministrativa e hanno dato luogo all'avvio di procedimenti volti all'adozione di provvedimenti d'ordine, finalizzati a garantire il rispetto da parte delle amministrazioni delle misure di prevenzione della corruzione; fra questi sono da ricomprendere 48 procedimenti sanzionatori avviati ai sensi del Regolamento sanzionatorio dell'Autorità<sup>5</sup>, di cui 12 conclusi con l'irrogazione della sanzione prevista nel citato Regolamento.
- 149 sono relativi a procedimenti ex d.lgs. 39/2013 (sussistenza di eventuali cause di inconferibilità e/o incompatibilità di cariche e incarichi).

**Tabella 5.1** Tipologie di procedimenti aperti e definiti (2016)

Tipologia di procedimento	Numero
Legge 190/2012	226
Decreto legislativo 39/2013	149
<b>Totale</b>	<b>375</b>

*Fonte: ANAC*

Anche per l'anno 2016, i procedimenti hanno riguardato in gran parte i comuni; il resto delle segnalazioni ha avuto ad oggetto, per lo più, enti di rilievo locale; aziende sanitarie locali e/o aziende ospedaliere, società partecipate; gli enti sono stati principalmente oggetto di procedimenti ai sensi del d.lgs. 39/2013. Indubbiamente, l'elevato numero di segnalazioni riferibili a comuni riflette l'elevato numero degli stessi, fattore che ha condizionato il dato percentuale.

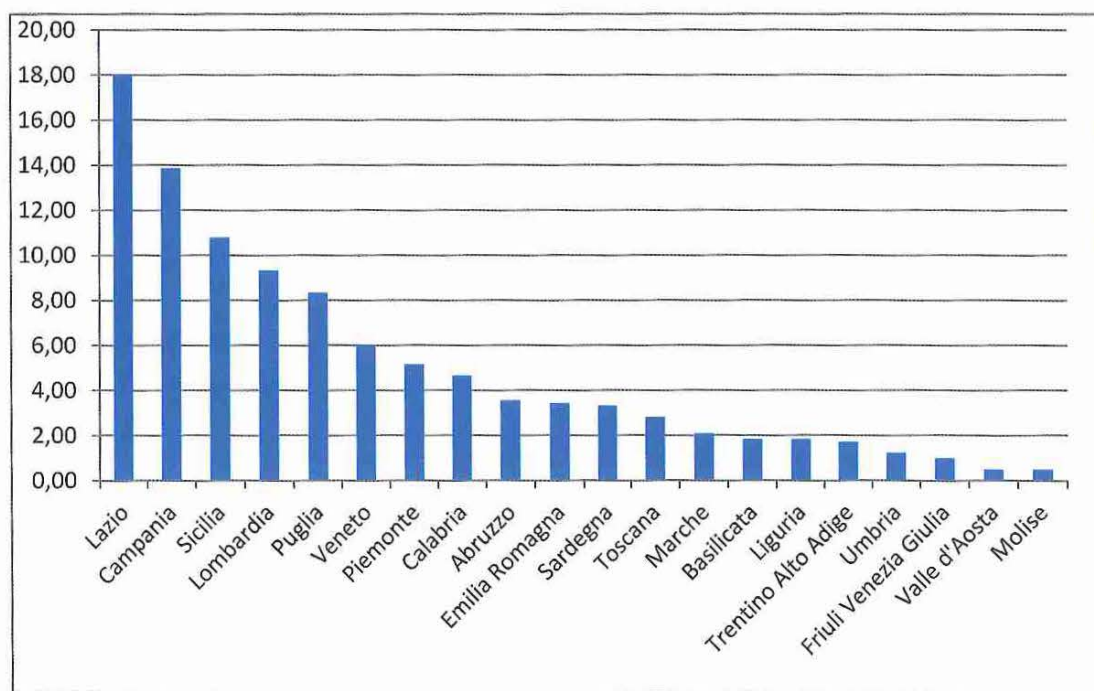
Le segnalazioni hanno avuto principalmente ad oggetto l'area di rischio "Personale", con riguardo ai conferimenti di incarichi dirigenziali, le progressioni di carriera, il conflitto di

<sup>5</sup> 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, approvato dal Consiglio nell'adunanza del 9.9.2014 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale n. 233 del 7.10.2014.

interessi, la rotazione del personale, la omessa adozione di PTPC, PTTI e dei codici di comportamento.

Il maggior numero di segnalazioni hanno riguardato, nell'ordine, le regioni: Lazio (18,04%), Campania (13,87%), Sicilia (10,8%), Lombardia (4,2%) Puglia (8,34%), Veneto (6,01%) Piemonte (5,15%) Calabria (4,66%), Abruzzo (3,56%), Emilia Romagna (3,44%) Sardegna (3,31%), Toscana (2,82%) Marche (2,09%), Basilicata (1,84%), Liguria (1,84%), Trentino Alto Adige (1,72%), Umbria (1,23%), Friuli Venezia Giulia (0,98%), Trentino Alto Adige (0,3%) Valle d'Aosta e Molise (0,49%, ciascuna).

**Figura 5.2** Distribuzione in termini percentuali delle segnalazioni per regione (2016)



### 5.2.1 Le fattispecie ricorrenti e la vigilanza puntuale

Al solo fine di fornire un esempio delle problematiche sottoposte, si illustrano di seguito tre diverse fattispecie di cui si è occupata l'Autorità, in tre diversi ambiti: settore sanitario, società a partecipazione pubblica, università.

Si ricorda, *in primis*, l'attività svolta dall'ANAC in collaborazione con un'azienda sanitaria locale di Napoli. In questo caso, infatti, conformemente all'Aggiornamento 2015 del PNA (di cui alla determinazione n. 12/2015), in cui è contenuto uno speciale approfondimento del settore Sanità, in aderenza allo spirito di collaborazione istituzionale, l'Autorità ha inteso

privilegiare la collaborazione con tale Amministrazione in luogo della mera repressione dei comportamenti illegittimi. Nel caso di specie, erano stati segnalati vari e gravi illeciti perpetrati da soggetti privati che, gestendo la sanità pubblica campana, di fatto, avrebbero procurato a loro stessi enormi profitti in danno della collettività. Tali soggetti avrebbero favorito l'utilizzo di tangenti su appalti e accordi transattivi, avrebbero acquisito alcuni centri sanitari della zona vesuviana, costretti a svendere a causa delle difficoltà economiche causate da accertata manipolazione dei tempi di pagamento delle prestazioni; fatto accreditare con il SSR strutture non autorizzate e/o non aventi requisiti strutturali e organizzativi previsti dalla legge. Inoltre, approfittando di un sistema di contabilità non meccanizzata, avrebbero causato doppi e tripli pagamenti delle stesse fatture ed applicate indebite rivalutazioni crediti, procurando un danno che la Corte dei Conti e la Magistratura amministrativa hanno accertato ammontare a diverse decine di milioni di euro. L'Autorità, ha dapprima incaricato il Nucleo Anticorruzione della Gdf di effettuare approfondite indagini e, successivamente, ha avviato un percorso di vigilanza collaborativa, tesa a supportare il tentativo di regolare i delicati snodi della sanità pubblica regionale campana, fornendo indicazioni nella valutazione di misure concrete atte a contrastare il fenomeno corruttivo. Le misure adottate sono state molteplici, partendo da una dettagliata mappatura dei processi, volta a scandire ogni fase del procedimento, con l'obiettivo di conoscere il momento critico nel quale intervenire per limitare i rischi corruttivi. L'azienda sanitaria in questione ha effettuato una quasi totale rotazione degli incarichi di tutti i direttori dei distretti, ha cambiato quasi tutti i componenti delle commissioni competenti al rilascio delle autorizzazioni; ha pubblicato nel proprio sito tutti gli atti di interesse pubblico e ha compilato e utilizzato una *check list* per la corretta gestione dei centri sanitari. L'attività di riorganizzazione è proseguita intervenendo in ogni distinta fase e modalità riabilitativa con la rendicontazione dell'operato e con la riprogrammazione del fabbisogno assistenziale, con la corretta gestione delle liste di attesa, controllo dell'adeguato livello assistenziale favorendo, ove possibile, la creazione di gruppi di lavoro. Nel settore dell'accreditamento dei centri sanitari sono stati effettuati stringenti controlli sul mantenimento dei requisiti di accreditamento ed è stata predisposta una apposita *check list* confluita in un manuale operativo, considerato dall'ANAC una *best practice*, con il quale è anche stato reso noto, con trasparenza, l'iter da seguire in ogni fase del rapporto con i centri accreditati, per evitare che comportamenti diversi e difformi nelle singole realtà aziendali possano determinare incongruenze tali da causare eventuali ricorsi legali. Nel caso di specie, applicando specifiche misure contenute nel PNA, quali la trasparenza, la mancata personalizzazione delle procedure (mediante l'utilizzo di adeguato *software*), la condivisione delle procedure tra più soggetti e il

potenziamento del sistema dei controlli (con particolare attenzione a quelli sulla appropriatezza delle prestazioni) nonché la visibilità e la diffusione delle informazioni sui risultati conseguiti, è stato innescato un comportamento virtuoso che, di certo, contribuisce al contenimento del rischio corruzione in una azienda sanitaria e, in senso lato, in un settore particolarmente esposto alla corruzione.

L'attività di vigilanza dell'Autorità ha anche riguardato l'esame sull'attività di Rai spa, ed è stata l'occasione per valutare l'operato di una società a partecipazione pubblica totale o di controllo, concessionaria, in esclusiva, di un servizio pubblico.

Al pari di altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo, sebbene finanziata principalmente da risorse pubbliche, dovendo rispondere alle sfide imposte dallo scenario competitivo e concorrenziale, può godere di alcune previsioni specifiche introdotte dalla legislazione vigente, tra cui quella relativa al reclutamento del personale.

L'attività di vigilanza esercitata dall'ANAC ha preso avvio a seguito di una segnalazione di un sindacato e di una associazione di consumatori e ha riguardato l'avvenuta assunzione di 21 dirigenti esterni in presunto contrasto con le procedure prescritte dal PTPC 2016-2018, con specifico riferimento alla ricognizione preliminare della disponibilità di risorse interne e all'utilizzo dello strumento del *job posting*. È stato anche segnalato il presunto contrasto delle suddette assunzioni con lo Statuto approvato dal CdA della Rai in data 3 febbraio 2016, che stabilisce, nel 5% del numero dei dirigenti dipendenti, il numero massimo dei dirigenti non dipendenti che possono essere assunti con contratto a tempo determinato, subordinatamente al possesso di requisiti di particolare e comprovata qualificazione professionale e di specifiche competenze attinenti all'esercizio dell'incarico da conferire. Inoltre, è stato chiesto l'avvio di un'istruttoria in merito all'ammontare degli stipendi dei dirigenti Rai. In relazione alla richiesta di verifica della correttezza delle assunzioni, occorre preliminarmente precisare che non competono all'ANAC né la valutazione sulla legittimità delle procedure di assunzione contestate e/o dei requisiti di partecipazione alle procedure concorsuali (come anche specificato nel comunicato del Presidente dell'ANAC del 3 marzo 2015) né la legittimità dell'ammontare degli stipendi erogati dalla Rai ai propri dirigenti. La vigilanza, pertanto, ha riguardato l'effettiva applicazione ed efficacia delle misure adottate nel PTPC ai fini della prevenzione della corruzione, ed è stata esercitata anche fornendo indicazioni al RPC per l'aggiornamento del PTPC, con riferimento all'area generale di rischio "Acquisizione e gestione del personale". In particolare, nella delibera n. 961 del 14 settembre 2016, l'Autorità ha rilevato il mancato utilizzo dello strumento del *job posting* nello svolgimento delle procedure di assunzione oggetto di contestazione (fatta eccezione per la procedura di selezione relativa

alla posizione di “Chief of Brand and Creative”); la sussistenza di un’ipotesi di conflitto di interessi tra la persona selezionata e quella che ha curato la selezione (con riferimento alla posizione di “CSO – Direttore Security & Safety”) e la sussistenza di alcune irregolarità con riferimento ad alcune posizioni (“Direttore Staff della Direzione Generale” e “Responsabile delle relazioni con i media presso la Direzione Comunicazione e Relazioni esterne”) la cui valutazione, tuttavia, è stata rimessa al MEF, in quanto Ministero vigilante. L’Autorità ha altresì raccomandato, per il futuro, di assicurare l’effettiva applicazione e l’efficacia di tutte le misure specifiche previste dal PTPC (tra cui la ricognizione preventiva delle professionalità interne che deve essere effettuata tramite lo strumento del *job posting*), da utilizzarsi in modo preventivo e non concomitante rispetto all’avvio di procedure di selezione esterna. A seguito del puntuale esame delle segnalazioni, l’ANAC ha ravvisato la necessità di integrare il PTCPT migliorando e rafforzando, ad esempio, l’omogeneità e la sistematicità nello svolgimento delle procedure di reclutamento; la riduzione del margine discrezionale dei soggetti coinvolti nei processi di selezione del personale; l’individuazione preventiva, dei criteri di selezione e valutazione dei candidati; l’indicazione dettagliata delle attività da svolgere e delle evidenze documentali ritenute necessarie affinché il processo di ricognizione interna ed esterna e il relativo esito possano essere considerati “tracciati e motivati”; migliore esplicitazione della motivazione della scelta; l’identificabilità “a priori” dei casi cd. eccezionali; chiara evidenza dell’effettivo coinvolgimento nelle procedure di reclutamento delle strutture aziendali coinvolte.

Si segnala, infine, il terzo caso di vigilanza su segnalazione, concernente un conflitto di interessi in ambito universitario.

Nel caso specifico, la segnalazione riguardava una procedura di valutazione comparativa per la selezione pubblica per il reclutamento di n.1 ricercatore, con contratto a tempo determinato, presso il Dipartimento di Diritto Privato dell’Università degli Studi di Roma Tor Vergata. Un partecipante, classificatosi al secondo posto, all’esito di tale valutazione, ha rilevato che il presidente della commissione incaricata di esaminare i candidati si trovava in una situazione di incompatibilità rispetto alla candidata classificatasi prima, poiché in posizione di “abituale situazione di frequentazione e collaborazione scientifica”.

Sul punto, l’ANAC, con la delibera n. 209 del 1 marzo 2017, ha rilevato la necessità di coniugare una corretta applicazione dell’art. 51 c.p.c. con la *ratio* delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione di cui alla l. 190/2012 e dei principi di cui all’art. 97 Cost.. A tal proposito, è stato affermato che, ai fini della sussistenza di un conflitto di interessi fra un componente la commissione di concorso e un candidato, la collaborazione professionale o la

comunanza di vita, per assurgere a causa di incompatibilità, così come disciplinata dall'art. 51 c.p.c., deve presupporre una comunione di interessi economici o di vita tra gli stessi di particolare intensità. Tale situazione può ritenersi esistente solo se detta collaborazione presenti i caratteri della sistematicità, stabilità e continuità, tali da dar luogo ad un vero e proprio sodalizio professionale. Pertanto, poiché la valutazione della ricorrenza di una causa di incompatibilità spetta all'amministrazione, che deve verificare le autocertificazioni rilasciate dai commissari, ai fini del citato art. 51 c.p.c., è stato sostenuto che il rispetto del principio della massima trasparenza in un contesto come quello delle procedure di selezione impone l'adozione di misure di maggior tutela, quale potrebbe essere l'obbligo di esplicitare, nelle dichiarazioni, la tipologia di eventuali rapporti a qualsiasi titolo intercorsi o in essere fra i componenti della commissione ed il candidato, onde consentire, all'amministrazione stessa, di effettuare uno stringente controllo in merito alla ricorrenza o meno delle ipotesi di cui all'art. 51 c.p.c.

### 5.3 I provvedimenti sanzionatori e il potere d'ordine

Il Regolamento in materia sanzionatoria (pubblicato in G.U. n. 233 del 7.10.2014) ha previsto diverse modalità di definizione dell'avviato procedimento, qualora il sanzionato si ravveda ed elimini o attenui le conseguenze dell'infrazione commessa. Nei 48 procedimenti avviati, nel corso del 2016, le Amministrazioni (in 28 casi) hanno inteso adeguare il loro comportamento dopo l'invio della comunicazione di avvio del procedimento, il provvedimento sanzionatorio è stato emesso in misura residuale (12 casi). L'omissione dei prescritti documenti ha riguardato per lo più i comuni (27 casi) e, spesso, la segnalazione è stata inviata dai rappresentanti di opposizione dell'organo esecutivo.

Tra le tipologie di violazione riscontrate, rientra l'adozione di Piani identici a quelli già approvati e pubblicati da altri Enti. In questi casi, i soggetti interessati, dopo la formale contestazione e l'audizione tenutasi presso il competente ufficio di vigilanza, hanno provveduto a modificare il loro Piano per renderlo aderente alla propria realtà e l'Autorità, prendendo atto dell'avvenuto adeguamento, ha disposto la definizione, per ottemperanza, del procedimento.

Altra ricorrente tipologia di infrazione riguarda il mancato aggiornamento annuale dei Piani Triennali. Si fa presente, sul punto, che la giurisprudenza appare discordante sulla ammissibilità di tale sanzione da parte dell'Autorità, sul presupposto che l'art. 19, co. 5, del d.l.

90/2014 sanzionerebbe la sola “omissione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali per la trasparenza e dei codici di comportamento mentre non prevede alcuna sanzione per il caso di omissione degli aggiornamenti annuali (...) e d’altra parte la fattispecie incriminatrice, in base al principio di legalità, non può costituire oggetto di ampliamento per via analogica e ciò vale sia per le fattispecie incriminatrici di natura penale che per gli illeciti amministrativi”<sup>6</sup>.

Con riferimento al potere d’ordine, i procedimenti avviati nel corso del 2016 hanno riguardato, per la maggior parte, il mancato rispetto delle prescrizioni recate dalla l. 190/2012 ovvero la discordanza tra le misure di prevenzione adottate dagli enti e la reale condotta adottata. Essi hanno dato luogo, secondo quanto stabilito dalla delibera n. 146/2014, all’avvio di procedimenti volti all’adozione di provvedimenti d’ordine finalizzati a garantire il rispetto, da parte degli enti obbligati, delle misure di prevenzione della corruzione. Si tratta, è bene ricordarlo, di un potere che non ha contenuto sanzionatorio, ma ha lo scopo di assicurare, in modo tempestivo, il rispetto degli obblighi di cui alla citata legge. Il suo fondamento è dato, quindi, dall’interesse pubblico rappresentato dal rapido ripristino di situazioni di legalità; in questa prospettiva il potere d’ordine può, quindi, essere considerato come un potere conformativo e dissuasivo a scopo collaborativo; con esso le amministrazioni sono aiutate a ripristinare rapidamente l’interesse pubblico non curato conseguentemente a propri comportamenti.

Momento finale del procedimento è dato dalla pubblicazione del provvedimento stesso sul sito dell’Autorità e su quello dell’amministrazione destinataria, che costituisce, pertanto, una sorta di sanzione reputazionale.

La conferma della capacità dissuasiva del potere d’ordine dell’Autorità è costituita dal fatto che solo in un caso è stato necessario adottare effettivamente il provvedimento, laddove in tutti gli altri casi le amministrazioni si sono conformate alle richieste dell’Autorità nel corso dell’istruttoria.

---

<sup>6</sup> Cfr. Tribunale di Brindisi, sentenza del 21 febbraio 2017, n. 324. In senso conforme alle tesi dell’ANAC, si veda: Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, sentenza n. 2432/2016.