

PARTE QUARTA

L'attività di vigilanza in materia di prevenzione
della corruzione e tutela della trasparenza

PAGINA BIANCA

Capitolo 10

L'attività di vigilanza per la prevenzione della corruzione e per il corretto adempimento degli obblighi di trasparenza

1. Le modalità della vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. Le segnalazioni della società civile

Per l'adeguato inquadramento dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, occorre tenere in considerazione che l'Autorità risulta destinataria di un numero esorbitante di richieste di intervento da parte della società civile, in parte mossa dall'esigenza di ottenere una più rapida risoluzione delle controversie che insorgono tra il cittadino e la P.A. rispetto ai canali ordinari della giustizia.

In termini strettamente numerici, nell'anno 2021 sono pervenute 7.230 istanze, costituite prevalentemente da richieste di intervento di ANAC e, residualmente, da interlocuzioni con le amministrazioni/enti in materia di anticorruzione e trasparenza.

| 311

A fronte di un tale numero di segnalazioni sulle materie più disparate occorre osservare come i poteri dell'Autorità siano invece calibrati sulla mera verifica del rispetto degli obblighi (presidiati solo in limitati casi da un regime sanzionatorio) di pubblicazione e di adozione di strumenti e procedure che disciplinano e programmano misure di controllo finalizzate alla riduzione dei rischi corruttivi a presidio del corretto ed efficace andamento dell'attività della pubblica amministrazione.

Nel corso dell'anno 2021, sono state archiviate circa 2.900 segnalazioni, delle quali circa l'85% per incompetenza dell'Autorità e le restanti perché ritenute di contenuto generico o di mero rinvio ad allegata documentazione o perché inviate per conoscenza, in quanto riferibili a corrispondenza intercorsa fra soggetti esterni ad ANAC.

Con riferimento alle segnalazioni archiviate per incompetenza, l'Autorità fa riferimento al perimetro di azione così come delineato dal Comunicato del Presidente di ANAC del 27 aprile 2017, "*Ambito di intervento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*". Le ipotesi più frequenti di archiviazione riguardano quindi: richieste di annullamento di procedure selettive o concorsuali di esclusiva competenza del giudice amministrativo, ovvero segnalazioni inerenti la mera valutazione dei requisiti di partecipazione alle procedure stesse (punto 4, lett. C, per circa il 15%); segnalazioni di mere disfunzioni organizzative o rivendicazioni sindacali (punto 4, lett. E, per circa il 14%); richieste di intervento di ANAC sulla mancata osservanza da parte di altre P.A. delle norme in materia di accesso generalizzato (punto 4, lett. N, per circa il 20%).

A tali archiviazioni, di immediata evidenza, si affiancano quelle che, all'esito di una fase preistruttoria - che in taluni casi necessita anche di una interlocuzione con il RPCT -, risultano prive dei presupposti per l'avvio di un procedimento di vigilanza. Nell'ultimo quadrimestre del 2021 (settembre - dicembre), tali fattispecie hanno riguardato 60 segnalazioni, comunque ricomprese nei dati di seguito esposti.

Diversamente l'esame delle richieste di intervento che hanno superato il vaglio di ammissibilità ha portato all'apertura di un numero complessivo di 551 fascicoli a fronte dei 606 aperti nell'anno 2020.

Tabella 74 - Fascicoli totali - anno 2021

FASCICOLI 2021	FASCICOLI 2020	VAR. % 2021-2020
551	606	-9%

Fonte: ANAC

Si ritiene che la leggera flessione del numero delle segnalazioni possa essere ricondotta alla situazione contingente connessa alla pandemia e all'emergenza sanitaria che ne è seguita.

Nel dettaglio, in materia di trasparenza, le verifiche effettuate hanno portato all'avvio di n. 203 procedimenti (contro i 213 del 2020) riconducibili principalmente alle seguenti tipologie di attività:

312 |

A) vigilanza sul corretto assolvimento degli obblighi di pubblicazione n. 184:

- vigilanza su segnalazione: n. 173 (di cui n. 10 su *whistleblowing*)
- vigilanza su ispezione: n. 3
- vigilanza d'ufficio: n. 8

B) sanzioni amministrative in materia di trasparenza n. 27:

- procedimenti sanzionatori per obblighi vari, ex art. 47 d.lgs. 33/2013: n. 8;
- procedimenti sanzionatori nei confronti di titolari di incarichi politici (art. 47, co. 1, d.lgs. 33/2013): n. 19.

Tabella 75 - Procedimenti di vigilanza sugli obblighi di pubblicazione e sanzioni

TIPOLOGIA DEI PROCEDIMENTI AVVIATI	2021	2020	VAR %
<i>a) Procedimenti di vigilanza</i>			
Procedimenti avviati su segnalazione	173	163	+6%
Procedimenti avviati su ispezione	3	7	-57%
Procedimenti di vigilanza d'Ufficio	8		+100%
a) Totale procedimenti di vigilanza	184	170	+8,2%
<i>b) Procedimenti sanzionatori</i>			
Richieste di notizie al Responsabile per la trasparenza per eventuale avvio procedimento sanzionatorio ex art. 47 d.lgs. 33/2013	8	23	-65%
Comunicazioni di avvio del procedimento sanzionatorio nei confronti di titolari di incarichi politici (art. 47 co.1 del d.lgs. 33/2013)	19	20	-0,05%
b) Totale procedimenti sanzionatori	27	43	-37%
Totale procedimenti in materia di trasparenza	203	213	-4.6%

Fonte: ANAC

In materia di prevenzione della corruzione, le verifiche effettuate hanno portato all'avvio di n. 202 procedimenti riconducibili principalmente alle seguenti tipologie di attività:

a) vigilanza anticorruzione n. 172:

- vigilanza su segnalazione: n. 121 (di cui n. 9 su *wistleblowing*)
 - vigilanza su ispezione: n. 8
 - vigilanza su informative 129 disp. att. c.p.p.: n. 27
 - vigilanza d'ufficio: n. 16
- b) procedimenti sanzionatori per omessa adozione del PTPCT: n. 30.

Si aggiungono poi ulteriori procedimenti riconducibili alla materia di prevenzione della corruzione e trasparenza che hanno riguardato:

- altre richieste - si pensi alle richieste di accesso agli atti ovvero alle richieste di informative da parte delle Procure della Repubblica e della Corte dei Conti (n. 67);
- rating di Legalità (n. 37);
- ulteriori 34 fascicoli rappresentano dei contenitori per le informative al Consiglio sulle archiviazioni ovvero sui fascicoli conclusi in fase preistruttoria che vengono presentate al Consiglio mensilmente o bimestralmente in formato tabellare.

| 313

1.1. La vigilanza d'ufficio su un campione di società c.d. "in house"

In continuità con la precedente annualità, anche nella Direttiva programmatica di vigilanza per l'anno 2021, i destinatari dell'attività di vigilanza d'ufficio in materia di anticorruzione e trasparenza sono stati individuati nei soggetti iscritti nell'elenco di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016 tenuto presso ANAC (elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*).

L'individuazione dei soggetti da vigilare è stata effettuata a seguito di un c.d. campionamento ragionato, fondato su criteri di "rilevanza" e "territorialità", come di seguito declinati:

1. criterio di "rilevanza": società *in house* controllate da: a) Ministeri; b) Regioni; c) Comuni con più di 100.000 abitanti;
2. criterio di "territorialità": suddivisione delle società *in house* in raggruppamenti territoriali, ossia: a) Nord; b) Centro; c) Sud.

L'applicazione dei criteri 1) e 2) ha condotto ad un elenco (c.d. universo di riferimento) di n. 110 società aventi le caratteristiche selezionate, tra le quali - attraverso l'utilizzo di un applicativo informatico e l'esclusione di società sottoposte alla vigilanza di altri Uffici ispettivi - è stato estratto un campione di n. 9 società così composto:

- a) 3 società *in house* controllate da Amministrazioni centrali, quali Ministeri;
- b) 3 società *in house* controllate da Regioni (una del Nord, una del Centro e Sardegna, una del Sud e Sicilia);
- c) 3 società *in house* controllate da Comuni con popolazioni superiore ai 100.000 abitanti (una del Nord, una del Centro e Sardegna, una del Sud e Sicilia).

L'attività di verifica preliminare ai fini della programmazione della eventuale vigilanza d'ufficio ha interessato:

- I. la verifica degli obblighi di trasparenza individuati dalla delibera ANAC n. 294 del 13 aprile 2021, avente ad oggetto "Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 maggio 2021 e attività di vigilanza dell'Autorità", in linea con le

indicazioni della Direttiva ed anche al fine di eliminare la discrezionalità in merito ai dati da verificare;

- II. la verifica dell'adozione del PTPCT 2021-2023 ovvero delle misure di prevenzione della corruzione integrative del modello di cui al d.lgs. n. 231/2001;
- III. l'analisi del Piano o della sezione del Modello 231, con particolare riguardo al rispetto delle indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi di cui all'allegato 1 al PNA 2019 e alla previsione e completezza delle misure generali come individuate nel PNA 2019 e nella delibera ANAC n. 1134 dell'8 novembre 2017, recante *“Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”*.

Gli esiti delle verifiche preliminari effettuate sui siti web istituzionali delle società campionate hanno fatto emergere criticità in materia di trasparenza e anticorruzione nel 50% dei casi, per le quali è stato avviato un procedimento di vigilanza finalizzato all'adeguamento dei Piani e delle sezioni di Amministrazione Trasparente alla normativa e alle indicazioni dell'Autorità.

314 |

Nello specifico, in materia di trasparenza sono state rilevate difformità rispetto alle previsioni del d.lgs. n. 33/2013, principalmente nelle sotto-sezioni “Servizi erogati” (art. 32), “Controlli e rilievi sull'amministrazione” (art. 31), “Bandi di gara e contratti” (art. 37), mentre in materia di anticorruzione l'indagine è stata incentrata sulla mappatura e analisi del rischio.

Deve essere sottolineato che il 2021 è il primo anno in cui l'Autorità svolge - in maniera sistematica - una vigilanza congiunta in materia di trasparenza e anticorruzione nei confronti del medesimo soggetto, al fine di espletare un'indagine quanto più completa ed esaustiva possibile sui vari aspetti tra loro strettamente connessi.

1.2. La vigilanza di ANAC su segnalazione dei cittadini

Come già evidenziato, la vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza trova il proprio impulso prevalente nelle segnalazioni dei cittadini.

Il limite di tale approccio è che lo stesso induce ad indagare una pluralità di singole problematiche, a fronte del complessivo sistema di prevenzione adottato dagli enti vigilati. Pertanto, anche alla luce dell'esperienza maturata, sono allo studio possibili correttivi per implementare la vigilanza d'ufficio rispetto a quella su segnalazione, ai fini di un più approfondito intervento di ANAC su determinate realtà specifiche.

1.2.1. La vigilanza su segnalazione in materia di trasparenza

Nel corso dell'anno 2021, in materia di trasparenza, l'Autorità ha avviato, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. n. 33/2013 - che affida ad ANAC il controllo sull'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente - e delle disposizioni regolamentari sull'esercizio dell'attività di vigilanza ai sensi del medesimo decreto, n. 176 procedimenti, di cui n. 173 a seguito di segnalazione di privati cittadini (con 10 casi rientranti nell'istituto del *whistleblowing*) e n. 3 a seguito di verifiche ispettive.

Nel corso delle verifiche effettuate sui siti web istituzionali degli enti tenuti all'applicazione della normativa sulla trasparenza, le inadempienze più ricorrenti hanno riguardato gli obblighi di pubblicazione aventi ad oggetto: Consulenti e collaboratori; Titolari di incarichi politici e di amministrazione; Bandi di gara e contratti; Controlli e rilievi sull'amministrazione; Provvedimenti; Accesso civico.

Le segnalazioni hanno riguardato i seguenti comparti:

Amministrazioni centrali - 7%

Enti locali - 57%;

Altri enti pubblici - 20%

Società - 16%.

1.2.2. La vigilanza su segnalazione in materia di anticorruzione

In materia di anticorruzione, la vigilanza su segnalazione ha riguardato 172 procedimenti, che hanno interessato in gran parte le amministrazioni comunali, a seguire le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le società partecipate e le amministrazioni centrali e regionali.

L'esame condotto sui PTPCT adottati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 ha evidenziato un sufficiente livello di adeguamento alle direttive dell'Autorità, riscontrando un miglioramento delle principali fasi del processo di gestione del rischio di corruzione rispetto alle indicazioni fornite nell'allegato 1 al PNA 2019.

Con riferimento alle società e agli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici economici, tenuti all'adozione del Piano ovvero di misure integrative del Modello 231, si sono confermate le criticità emerse in sede di vigilanza d'ufficio già negli scorsi anni.

L'attività di vigilanza svolta dall'Autorità in questa materia è stata caratterizzata, anche per il 2021, da un'ottica collaborativa, con l'emanazione di n. 20 atti di raccomandazione ai sensi dell'art. 11 del *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*, approvato con delibera ANAC del 29 marzo 2017, quale proficuo strumento volto a sollecitare e ottenere dai soggetti vigilati comportamenti virtuosi per l'integrazione del Piano e il superamento delle criticità rilevate.

Numerose istruttorie hanno avuto ad oggetto questioni inerenti la misura della rotazione ordinaria del personale, soprattutto in enti di ridotte dimensioni.

Tra queste si segnala il caso delle difficoltà riscontrate nella programmazione della misura della rotazione dell'incarico dirigenziale presso una società concessionaria della gestione dei servizi aeroportuali, a causa dei vincoli normativi applicabili al gestore del servizio. Nel corso dell'istruttoria è emerso che l'ente, in virtù delle peculiarità normative che caratterizzano il settore - perché, ad esempio, il conferimento degli incarichi dirigenziali sarebbe subordinato al gradimento dell'ENAC -, non ha potuto predisporre una programmazione pluriennale della misura della rotazione, secondo le modalità indicate dal PNA 2019, all. 2, par. 6.

L'Autorità, quindi, in un'ottica collaborativa e prendendo atto delle misure alternative alla rotazione del personale dirigenziale adottate dall'Ente, ha altresì invitato il RPCT a valutare l'implementazione di meccanismi volti a garantire, in ossequio al principio di gradualità, la prioritaria rotazione del personale non dirigenziale, recependo sul punto le indicazioni dell'Autorità.

1.3. L'esercizio del potere sanzionatorio

1.3.1. Sanzioni per violazione degli obblighi di pubblicazione

Nel corso dell'anno 2021, l'Autorità ha altresì proceduto ad esercitare il potere sanzionatorio sulla base del *Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'articolo 47 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97*, adottato con delibera ANAC del 16 novembre 2016.

In particolare, nello svolgimento dei compiti di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione, rilevata la carenza dei dati per i quali sono previste conseguenze sanzionatorie, è stato richiesto ai RPCT di n. 8 amministrazioni di fornire le motivazioni del mancato adempimento, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento sanzionatorio di cui all'art. 47, co. 1, del d.lgs. n. 33/2013, e all'OIV, o altro organismo con

| 315

funzioni analoghe, di attestare lo stato di assolvimento degli obblighi di pubblicazione soggetti a sanzione.

Sulla base delle attestazioni in tal modo rese da RPCT ed OIV, l'Autorità ha avviato il procedimento sanzionatorio contestando la violazione nei confronti di n. 19 titolari di incarichi politici e di governo, ex art. 14, co. 1 e 1-bis, d.lgs. n. 33/2013, accertati come inadempienti alla consegna della documentazione reddituale e patrimoniale prevista all'art. 47, co. 1, del citato decreto, anche alla luce delle indicazioni fornite dall'Autorità con determinazione n. 241 del 8 marzo 2017, "Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali» come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016".

I procedimenti avviati sono stati estinti in n. 3 casi per pagamento della sanzione in misura ridotta. Nel caso di mancato pagamento della sanzione ridotta è stata invece applicata la sanzione definitiva con provvedimento deliberato dal Consiglio dell'Autorità: ciò è accaduto in n. 5 casi, per 2 dei quali vi è stata iscrizione a ruolo delle somme non corrisposte tempestivamente.

316 | In n. 7 casi il procedimento è stato archiviato a seguito di esame di chiarimenti/memorie difensive dei destinatari dell'avvio del procedimento per l'assenza dei presupposti di fatto o di diritto ai fini della comminazione della sanzione.

Tabella 76 - Contestazioni ex art. 5, co. 1, del Regolamento sanzionatorio

Amministrazioni contestate	Soggetti contestati	Sanzioni pagate in misura ridotta	Archiviazioni a seguito di controdeduzioni / audizioni	Sanzioni Definitive	Iscrizione a ruolo
7	19	2	5	4	2

Fonte: ANAC

1.3.2. Sanzioni per omessa adozione dei piani o delle misure integrative del modello 231/01

Il d.l. n. 90/2014 all'art. 19, co. 5, lett. b), prevede l'applicazione di sanzioni amministrative nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza ovvero delle misure integrative del Modello 231 e del Codice di comportamento.

Nel corso dell'anno 2021 sono stati avviati n. 30 procedimenti sanzionatori per omessa adozione del PTPCT relativo al triennio 2021-2023. In n. 4 casi il procedimento ha dato luogo a provvedimento sanzionatorio; n. 26 fascicoli sono stati archiviati in ragione di quanto rappresentato dalle amministrazioni in corso di istruttoria, per assenza dell'elemento psicologico della colpa, o perché è stata dimostrata l'adozione del Piano di prevenzione della corruzione in data antecedente all'avvio del procedimento sanzionatorio, pur in assenza di una tempestiva pubblicazione sulla Sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale.

I procedimenti sanzionatori hanno interessato: società in controllo pubblico (3 casi), Comuni (22 casi), Enti pubblici (2 casi), Ordini e collegi professionali (2 casi), istituzioni AFAM (1 caso).

1.4. Tutela dei RPCT in caso di revoca o di misure discriminatorie

Nel corso dell'anno 2021 l'Autorità ha avviato n. 9 procedimenti aventi ad oggetto presunte misure discriminatorie o di revoca nei confronti del RPCT: in n. 8 casi, a seguito dell'istruttoria svolta, non è stata rilevata alcuna possibile correlazione tra il provvedimento di revoca e le attività svolte dal RPCT in materia di prevenzione della corruzione e, pertanto, è stata deliberata la non sussistenza dei presupposti per

disporre la richiesta di riesame ai sensi dell'art. 15, co. 3, d.lgs. n. 39/2013 alle amministrazioni interessate (cfr. *infra* paragrafo 2.2).

In un caso si è avuta l'evidenza della sussistenza di una correlazione, diretta o indiretta, tra le misure ritorsive, comprensive della revoca dell'incarico, e lo svolgimento delle funzioni di RPCT; la fattispecie - caratterizzata da tratti peculiari - ha riguardato il RPCT di un ATER sospeso dal suo incarico principale, e conseguentemente anche dal ruolo di RPCT, sostituito da un altro dipendente, il quale ha immediatamente rimosso gli atti adottati dal suo predecessore nei confronti dell'organo di indirizzo politico in materia di inconfiribilità e incompatibilità.

Il provvedimento di sospensione cautelare dal servizio con nomina temporanea di altro dipendente nel ruolo di RPCT, in sostituzione di quello sospeso, è stato quindi qualificato come misura ritorsiva, che ha prodotto effetti negativi immediati e diretti sulle condizioni di lavoro del RPCT, essendo emersa dall'istruttoria la finalità di neutralizzare l'azione del soggetto sospeso in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Il successivo monitoraggio della delibera dell'Autorità ha evidenziato come l'amministrazione avesse adempiuto alla delibera, sebbene il riesame non abbia portato all'annullamento o alla revoca degli atti esaminati e le conclusioni cui è giunta l'Amministrazione differiscano da quelle dell'Autorità.

| 317

2. Criticità e focus in materia di prevenzione della corruzione

Nell'ambito dell'attività svolta dall'Autorità in materia di prevenzione della corruzione, nel corso dell'anno 2021, sono stati individuati alcuni *focus* su ambiti che si ritiene offrano interessanti spunti di riflessione, anche in vista di eventuali modifiche legislative.

Si tratta del monitoraggio del RPCT nell'ambito del sistema di prevenzione, rispetto al quale l'Autorità ha concentrato la propria attività di vigilanza, in particolare a partire dal secondo semestre del 2021; del ruolo di ANAC nei rapporti tra RPCT e organo di indirizzo politico; della vigilanza sulla applicazione della misura della rotazione straordinaria ai sensi dell'art. 16, co. 1, let. l-*quater*), d.lgs. n. 165/2001.

2.1. L'attività di monitoraggio dei RPCT sul sistema di gestione del rischio

Nell'esperienza maturata nell'attività di vigilanza, si è riscontrata una scarsa attenzione dei RPCT rispetto alle attività di monitoraggio. L'Autorità, più volte, e da ultimo nel PNA 2019, ha sottolineato la centralità delle verifiche, a cura del RPCT, circa l'efficacia del sistema di prevenzione, come strutturato e programmato all'interno del Piano. Nelle istruttorie, infatti, spesso emerge la programmazione di numerose misure che - in assenza di verifiche - rischiano di risultare meri adempimenti formali senza un'effettiva capacità preventiva.

L'Autorità ha distinto due sottofasi del monitoraggio, quella sull'attuazione delle misure di trattamento del rischio e quella sull'idoneità delle stesse a prevenire gli eventi rischiosi individuati nella fase di *risk management*. In quest'ottica, una frequenza del monitoraggio anche infrannuale consente un controllo più approfondito, con la finalità di intercettare un rischio maggiore di fatti di *maladministration* prima del loro verificarsi. Al monitoraggio dovrebbe, poi, affiancarsi il riesame periodico della efficienza complessiva del sistema, da realizzarsi con il contributo metodologico degli organismi deputati all'attività di valutazione delle performance (OIV e organismi equivalenti) e/o delle strutture di vigilanza e audit interno.

Nell'esercizio dei poteri di vigilanza, quindi, l'Autorità ha effettuato un *focus* su tale argomento, ravvisando - in buona parte delle proprie istruttorie - carenze e lacune nella attività di verifica poste in essere dalle P.A. vigilate, in quanto il monitoraggio è quasi sempre inteso come autovalutazione di primo livello dell'applicazione delle misure da parte delle singole unità organizzative.

Le criticità emerse con maggiore frequenza riguardano la mancata verifica della congruenza tra le misure indicate in via preventiva in sede di predisposizione del Piano, con l'effettiva riduzione del rischio: mancano, infatti, molto spesso gli indicatori utili alla misurazione di efficacia e una vera propria analisi complessiva del sistema.

L'Autorità, pertanto, in un'ottica di supporto collaborativo, ha utilizzato lo strumento dell'atto di raccomandazione, ai sensi dell'art. 11, co. 1, lett. b), del già citato *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*, rivolto alle amministrazioni e agli enti vigilati, finalizzato a richiedere l'integrazione del proprio sistema di prevenzione della corruzione con una più idonea programmazione del monitoraggio sulla attuazione ed efficacia delle misure.

L'Autorità ha rilevato che l'attività di monitoraggio deve, comunque, essere calibrata sulle dimensioni dell'ente vigilato, laddove ogni attività di prevenzione deve risultare sostenibile da un punto di vista organizzativo e deve essere programmata in modo differente a seconda delle singole realtà organizzative.

318 |

Le criticità in tali ambiti, sono state, comunque, rilevate sia in amministrazioni di grandi dimensioni - come i Ministeri -, ove è stato raccomandato un raccordo tra il RPCT e i Referenti anticorruzione dei vari Centri di rischio dislocati sull'intero territorio nazionale, che in enti di ridotte dimensioni, ove risulta assente la previsione a livello organizzativo di una struttura di supporto al RPCT. In tali ultimi casi è stato svolto un approfondimento sulla possibilità di procedere ad una progressiva programmazione dei controlli alla luce del principio di gradualità.

L'Autorità ha, inoltre, dedicato al tema in esame una delle giornate tematiche nell'ambito dell'iniziativa "Il Mese del RPCT", organizzando un webinar dal titolo "Il monitoraggio del RPCT come strumento di miglioramento dinamico del Piano" - seguito da oltre 150 RPCT - in cui è stato evidenziato che il processo di gestione del rischio dovrebbe tendere al continuo miglioramento, in una logica sequenziale e ciclica, nel quale, in ogni sua ripartenza, si deve tener conto delle risultanze del ciclo precedente, utilizzando l'esperienza accumulata e adattandosi agli eventuali cambiamenti del contesto interno ed esterno nelle more intercorsi.

2.2. Il ruolo di Anac nei rapporti fra RPCT e organo di indirizzo politico

Nella propria attività di vigilanza l'Autorità ha l'occasione di verificare - anche se solo incidentalmente - i rapporti intercorrenti tra RPCT e organo di indirizzo politico, soprattutto nell'ambito dei procedimenti di vigilanza aventi ad oggetto la revoca del primo, ovvero le misure discriminatorie adottate nei suoi confronti.

Come noto, i poteri dell'Autorità in merito sono limitati alle ipotesi in cui venga ravvisata una correlazione tra la revoca del RPCT, ovvero le misure organizzative aventi effetti negativi diretti o indiretti sulle sue condizioni di lavoro, e le attività svolte dal medesimo soggetto in materia di prevenzione della corruzione.

In mancanza della sussistenza di un *fumus* rispetto a tale correlazione, quindi, l'Autorità non ha poteri di intervento e/o di tutela specifici, qualora dall'istruttoria emerga un clima di incompatibilità ambientale tra il RPCT e l'organo di indirizzo politico. Inoltre, anche quando al termine dell'istruttoria l'Autorità chiede il riesame della revoca del RPCT, ovvero delle misure discriminatorie, l'amministrazione o l'ente, nell'ambito della propria discrezionalità, possono confermare la misura adottata con congrua motivazione rispetto ai rilievi formulati.

Il circoscritto ambito di intervento si è palesato in un caso particolare, che ha riguardato la richiesta di intervento dell'Autorità da parte di un RPCT relativa all'omessa valutazione - da parte dell'amministrazione di appartenenza - di assumere la difesa in giudizio del Responsabile stesso nel giudizio civile promosso contro di lui, per il risarcimento dei danni connessi ad una condotta assunta in adempimento degli obblighi di prevenzione della corruzione. In altre parole, il segnalante ha invocato l'intervento di ANAC dopo un omesso riscontro della sua amministrazione sulla richiesta di tutela in giudizio per una citazione per danni asseritamente causati nell'espletamento delle funzioni di RPCT.

In tale fattispecie l'Autorità non ha ravvisato la sussistenza degli elementi costitutivi della misura discriminatoria nei confronti del RPCT (correlazione tra eventuali decisioni e/o misure organizzative adottate dall'amministrazione e l'attività svolta in materia di prevenzione della corruzione dal RPCT, in grado di ripercuotersi negativamente su quest'ultimo) e non ha quindi avviato il procedimento di vigilanza.

Sempre nell'ambito del menzionato rapporto organo di indirizzo/RPCT, l'Autorità nel corso dell'anno 2021 si è occupata di casi particolari di attribuzione dell'incarico in questione a soggetti quali un dipendente in quiescenza in un Comune privo di Segretario comunale titolare, un docente di ruolo in un'Università priva di Dirigenti e il cui Direttore Generale era sottoposto ad indagine penale, un dipendente in quiescenza in una Azienda Ospedaliera in sede di riorganizzazione per assicurare la continuità della funzione di Responsabile.

In tutte queste fattispecie, l'Autorità ha preso atto delle peculiari scelte degli organi di indirizzo politico alla luce delle motivazioni esplicitate nell'istruttoria e della temporaneità della attribuzione degli incarichi. Ed infatti, come ribadito nel PNA 2019, la scelta finale sul RPCT è rimessa alla autonoma determinazione dell'amministrazione e affidata all'organo di indirizzo, cui compete la nomina ed il compito di assicurare che il Responsabile possa esercitare il proprio ruolo con autonomia ed effettività.

| 319

2.3. Luci ed ombre sulla disciplina della rotazione straordinaria

L'attività di vigilanza sulla corretta applicazione della rotazione straordinaria ex art. 16, co. 1, lett. l-*quater*), d.lgs. n. 165/2001, riguarda dipendenti pubblici coinvolti in procedimenti penali o nei cui confronti sia stato avviato un procedimento disciplinare per condotte di natura corruttiva, secondo le indicazioni di cui alla delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019.

La vigilanza sull'applicazione dell'istituto è prevalentemente generata dagli adempimenti ex art. 129, co. 3, d.lgs. 271/1989, così come modificato dall'art. 7 della legge n. 69/2015, inerenti l'obbligo di informativa, al Presidente di ANAC, sull'esercizio dell'azione penale per i fatti di corruzione da parte del Pubblico ministero.

In particolare, nel corso dell'anno 2021, l'Autorità ha istruito n. 37 procedimenti per verificare la corretta applicazione della rotazione straordinaria, espletati nei confronti di amministrazioni rientranti nell'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. n. 165/2001.

L'attività di vigilanza espletata, come quella relativa ai precedenti anni, ha evidenziato che non sempre le amministrazioni procedono alla valutazione della condotta ascritta e/o alla rotazione, assegnando il dipendente ad altro ufficio o servizio, anche quando sono messe formalmente al corrente della sussistenza di procedimenti penali a carico dei dipendenti. In molti casi, la misura è stata attivata solo successivamente all'impulso dell'Autorità, mediante l'adozione di un provvedimento motivato, contenente le valutazioni circa la rotazione del dipendente alla luce della *ratio* della normativa, finalizzata alla tutela dell'immagine dell'amministrazione, in assenza di un intento punitivo rispetto ad un soggetto solo indagato.

Minori criticità si sono, invece, rilevate rispetto all'esercizio dell'azione disciplinare, nella maggior parte dei casi correttamente attivata con applicazione delle previsioni di cui all'art. 55-*ter*, co. 1, d.lgs. n. 165/2001; tali informazioni vengono acquisite ai fini di un'eventuale segnalazione al Dipartimento della Funzione Pubblica competente in materia.

La vigilanza avviata per la verifica dell'applicazione della rotazione straordinaria consente all'Autorità di indagare, contemporaneamente, anche ulteriori aspetti del sistema di prevenzione della corruzione relativi ai vari enti, ed in particolare:

1. le iniziative che le amministrazioni hanno intrapreso o che intendono intraprendere per contrastare il rischio di corruzione nell'area amministrativa interessata dai fatti penali rilevati dalla Procura: tale indagine consente all'Autorità un intervento mirato, finalizzato all'integrazione del Piano, con introduzione di più efficaci misure - anche di monitoraggio - nell'area di rischio vigilata;

2. le modalità di programmazione della rotazione ordinaria nei Piani delle amministrazioni vigilate: partendo dalla verifica della corretta applicazione della rotazione straordinaria, l'Autorità utilizza l'interlocuzione con gli RPCT anche per verificare l'effettiva programmazione della differente misura della rotazione ordinaria, alla luce delle indicazioni da ultimo fornite nell'allegato 2 al PNA 2019;

3. l'avvenuta adozione e pubblicazione da parte di ciascuna amministrazione vigilata del PTPCT: in alcuni casi, sono scaturiti procedimenti sanzionatori per omessa adozione del piano nel triennio di riferimento.

Deve, quindi, essere evidenziato come la vigilanza in esame rappresenti un utile strumento per l'Autorità per approfondire la propria attività di verifica sui Piani delle amministrazioni, soprattutto laddove si siano verificati fatti di rilevanza penale.

A fronte di quanto sopra, si è presentata anche per il 2021, la criticità già evidenziata con la segnalazione al Governo e al Parlamento n. 9 del 13 novembre 2019, relativa all'applicazione dell'art. 3 della legge n. 97/2001. Infatti, con riferimento ai reati previsti da tale disposizione (ad eccezione del delitto di cui all'art. 314, co. 1, c.p.), l'istituto della rotazione straordinaria e quello dell'obbligo del trasferimento d'ufficio operano in stretta connessione temporale, senza soluzione di continuità: come chiarito nella delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019, recante le *“Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001”*, la rotazione straordinaria “anticipa” al momento dell'avvio dell'azione penale il provvedimento consistente nel trasferimento ad altro ufficio.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza posta in essere a valle della ricezione delle informative dirette al Presidente di ANAC di cui all'art. 129, co. 3, disp. att. c.p.p., quindi, l'Autorità rileva - naturalmente solo *incidenter tantum*, non avendo alcun obbligo né poteri in materia - l'applicazione o meno dell'art. 3 della legge n. 97/2001 da parte delle amministrazioni, qualora abbia notizia del procedimento penale in una fase avanzata, dopo il rinvio a giudizio del dipendente prima solo indagato.

Una volta rilevato il mancato rispetto del dettato normativo, ovvero il mancato obbligatorio trasferimento ad Ufficio diverso da quello in cui si sono verificati i fatti di rilevanza penale, l'Autorità dovrebbe quindi segnalare la criticità al soggetto competente ad effettuare la verifica in via formale e ad irrogare una eventuale sanzione per la violazione di legge. Sul punto, però, è stato rilevato un vuoto normativo, considerato che le disposizioni sopra richiamate non contengono alcuna indicazione in merito.

In altre parole, ferma l'obbligatorietà del trasferimento ad altro ufficio nelle ipotesi disciplinate dall'art. 3, legge n. 97/2001 (fatta salva la possibilità di porre in aspettativa ovvero in disponibilità il dipendente solo qualora, in ragione della qualifica rivestita, ovvero per obiettivi motivi organizzativi, non sia possibile attuare il trasferimento di ufficio - art. 3, co. 2), il legislatore non ha però individuato né il soggetto deputato al controllo del rispetto del suddetto obbligo né la relativa eventuale sanzione. L'Autorità ha quindi segnalato l'opportunità di un intervento finalizzato a colmare tale lacuna normativa, inerente sia il soggetto deputato al controllo sulla corretta applicazione del citato articolo 3, che le eventuali sanzioni applicabili in caso di rilevata violazione.

3. Criticità e focus in materia di trasparenza

3.1. Analisi dei dati delle griglie di rilevazione predisposte dagli OIV

Con delibera ANAC n. 394 del 13 aprile 2021 recante *«Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 maggio 2021 e attività di vigilanza dell'Autorità»*, l'Autorità ha richiesto agli OIV e, in alternativa, agli organismi con funzioni analoghe, di attestare il corretto assolvimento di una serie di obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013, opportunamente scelti in relazione a diversi raggruppamenti di enti così come di seguito riportato:

A. Pubbliche amministrazioni:

- 1) Performance (art. 20)
 - 2) Bilanci (art. 29)
 - 3) Beni immobili e gestione patrimonio (art. 30)
 - 4) Controlli e rilievi sull'amministrazione (art. 31)
 - 5) Bandi di gara e contratti (art. 37)
- B. Enti pubblici economici, società e enti di diritto privato in controllo pubblico:
- 1) Selezione del personale (art. 19)
 - 2) Bandi di gara e contratti (art. 37)
 - 3) Beni immobili e gestione patrimonio (art. 30)
 - 4) Controlli e rilievi sull'amministrazione (art. 31)
 - 5) Servizi erogati (art. 32 e solo per il SSN anche art. 41, co. 6)
 - 6) Altri contenuti / accesso civico (Linee guida ANAC, determinazione n. 1134/2017)
- C. Società a partecipazione pubblica non di controllo
- 1) Bilanci (art. 29)
 - 2) Servizi erogati (art. 32 e solo per il SSN anche art. 41, co. 6)
 - 3) Bandi di gara e contratti (art. 37)
- D. Associazioni, fondazioni e enti di diritto privato non di controllo
- 1) Bilanci (art. 29)
 - 2) Servizi erogati (art. 32 e solo per il SSN anche art. 41, co. 6)
 - 3) Bandi di gara e contratti (art. 37)

| 321

Con la delibera annuale, l'Autorità - seguendo un principio di rilevanza economica e sociale, nonché di rotazione di anno in anno nella scelta degli obblighi oggetto di attestazione - indirizza l'attività degli organi di controllo interno degli enti pubblici e privati tenuti al rispetto delle regole sulla trasparenza in merito alle verifiche periodiche da effettuare sui siti *web* istituzionali circa il costante aggiornamento dei contenuti della sezione «Amministrazione Trasparente», la loro completezza e l'osservanza dei formati di pubblicazione. Ciò in un'ottica di un'attività costante di vigilanza sull'intero albero delle sottosezioni, in un ambito in cui si rendono necessarie verifiche ripetute e costanti, tenuto conto del continuo mutare dei dati soggetti a pubblicazione.

Con la medesima delibera, l'Autorità ha richiesto per la prima volta alle amministrazioni tenute agli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. n. 33/2013 la trasmissione, in formato *Excel*, delle griglie di rilevazione predisposte dagli OIV o organismi con funzioni analoghe, ai fini dello svolgimento delle analisi di comparto sulla trasparenza nelle pubbliche amministrazioni e nei soggetti privati.

Sono state quindi acquisite, in uno specifico *data base*, n. 10.124 griglie di rilevazione - conformi ai requisiti tecnici richiesti - trasmesse da diverse amministrazioni che possono essere ricondotte ai raggruppamenti che seguono:

Tabella 77 - Griglie di rilevazione trasmesse all'Autorità - anno 2021

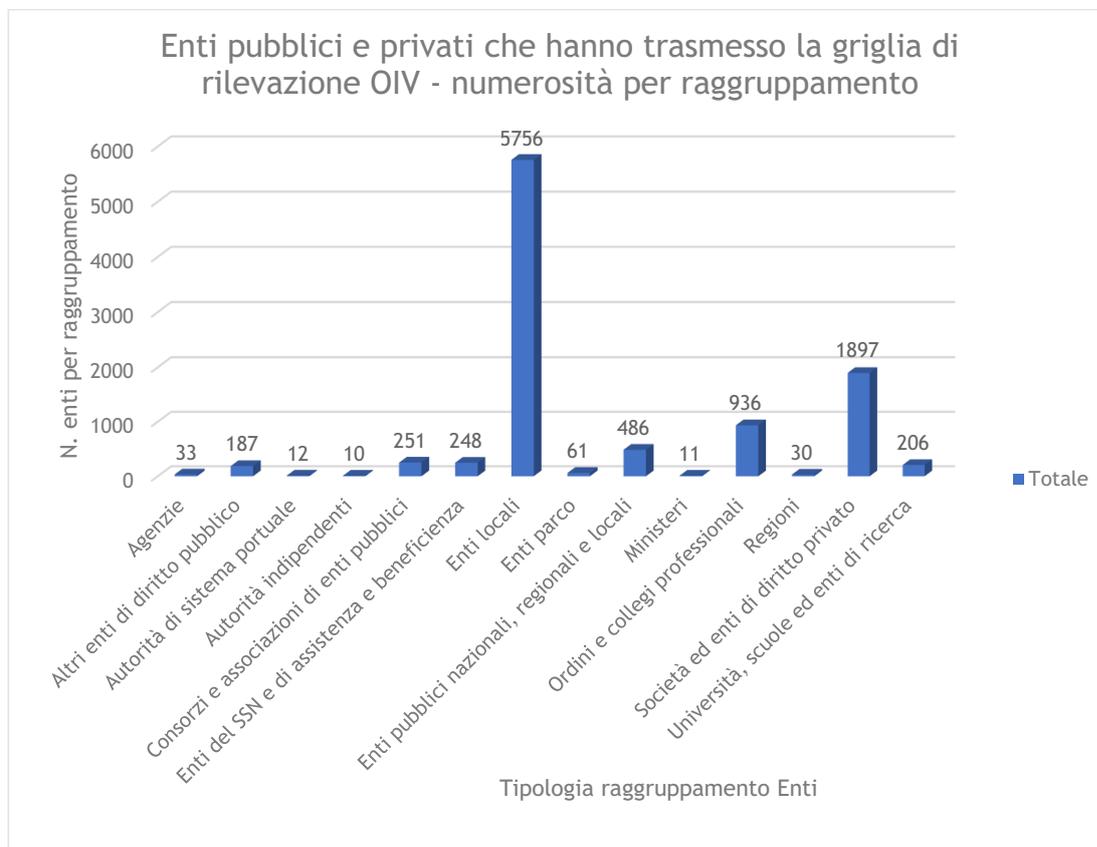
COMPARTO	N.
A. Pubbliche amministrazioni	7.865
B. Enti pubblici economici, società e enti di diritto privato in controllo pubblico	1.464
C. Società a partecipazione pubblica non di controllo	166
D. Associazioni, fondazioni e enti di diritto privato non di controllo	629
TOTALE	10.124

Fonte: ANAC

322 | Dall'analisi dei dati contenuti delle griglie di rilevazione trasmesse da ciascun comparto, in relazione agli obblighi specifici oggetto di attestazione, è stato possibile individuare - a livello aggregato ed analitico - le carenze di pubblicazione evidenziate dagli OIV o organismi con funzioni analoghe, come di seguito riportate:

- pubbliche amministrazioni: le carenze più significative sono state rinvenute sugli "Atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori" nella sotto-sezione «*Bandi di gara e contratti*» e sulle Relazioni sulla Performance, nonché sulle informazioni sui premi nella sotto-sezione «*Performance*»;
- enti pubblici economici, società e enti di diritto privato in controllo pubblico: le carenze più significative sono state rinvenute sugli "Atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori" nella sotto-sezione «*Bandi di gara e contratti*» e sulle informazioni concernenti la "carta dei servizi" ed i "costi contabilizzati" nella sotto-sezione «*Servizi erogati*»;
- società a partecipazione pubblica non di controllo: le carenze più significative, analogamente al comparto precedente, sono state rinvenute sugli "Atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori" nella sotto-sezione «*Bandi di gara e contratti*» e sulle informazioni concernenti la "carta dei servizi" ed i "costi contabilizzati" nella sotto-sezione «*Servizi erogati*»;
- associazioni, fondazioni e enti di diritto privato non di controllo: le carenze più significative, analogamente al comparto precedente, sono state rinvenute sugli "Atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori" nella sotto-sezione «*Bandi di gara e contratti*».

Ai fini di un approfondimento sulla natura giuridica degli enti pubblici e privati che hanno trasmesso la griglia di rilevazione OIV, gli stessi sono stati riclassificati in raggruppamenti "omogenei".

Grafico 7 - Natura giuridica degli enti che hanno trasmesso la griglia di rilevazione OIV - anno 2021

323

Fonte: ANAC

L'analisi di composizione degli enti che hanno trasmesso le griglie ha permesso di quantificare la percentuale di trasmissione delle stesse per settore di competenza:

Amministrazioni centrali, Agenzie ed Autorità:

- ❖ i Ministeri che hanno trasmesso la griglia di rilevazione OIV sono 11 su 15, ossia il 73%;
- ❖ tutte le Autorità indipendenti hanno trasmesso la griglia di rilevazione;
- ❖ le agenzie che hanno trasmesso la griglia di rilevazione sono n. 33, di cui n. 2 fiscali;
- ❖ n. 13 Autorità di Sistema Portuale hanno trasmesso la griglia di rilevazione su n. 16 istituite, pari all'81%.

Enti territoriali:

- ❖ su 7.904 Comuni italiani, hanno trasmesso la griglia di rilevazione n. 5.382, ossia il 68% del totale. Di questi l'89% rientra fra i Comuni con meno di 15.000 abitanti;
- ❖ 30 Regioni hanno trasmesso la griglia di rilevazione, in particolare 12 Consigli Regionali e 18 Giunte Regionali.

Ambiente:

- ❖ gli Enti parco che hanno aderito alla richiesta dell’Autorità sono 61 su oltre 150 enti parco nazionali e regionali.

Istruzione e ricerca:

- ❖ sono state acquisite le griglie di sole 108 istituzioni scolastiche;
- ❖ di contro, le università che hanno trasmesso il monitoraggio dei dati sono 85 su circa 96, ossia l’89% del totale;
- ❖ solo 13 enti di ricerca hanno trasmesso la griglia di rilevazione, ossia il 50% del totale.

Salute ed assistenza:

- ❖ sono n. 183 gli Enti del SSN che hanno aderito all’iniziativa di trasmissione della griglia di rilevazione OIV;
- ❖ gli Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB) che hanno trasmesso le proprie griglie di rilevazione OIV sono 65.

324 |

Ordini e Collegi professionali:

- ❖ le griglie trasmesse sono state n. 936.

Società ed altri enti di diritto privato (in controllo, solo partecipativo, *in house*):

- ❖ le griglie acquisite dagli enti di diritto privato, nella forma giuridica di società, fondazioni e associazioni e differenti legami societari con il settore pubblico sono state 1.897, di cui n. 1.044 (55% del totale) sono società in controllo, di cui n. 491 sono *in house*.

3.2. Criticità emerse nell’attività di vigilanza: casistiche più significative

Nell’ambito dell’attività di vigilanza sul corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione sono emerse situazioni con problematiche ricorrenti e di interesse generale che si ritiene utile evidenziare quale spunto di riflessione e approfondimento.

3.2.1. Corretto inquadramento degli incarichi legali ai sensi del d.lgs. n. 33/2013

È stata segnalata all’Autorità l’assegnazione di incarichi da parte di un piccolo Comune, effettuati in violazione dei principi di cui all’art. 4 del vigente Codice dei contratti e in difformità alle indicazioni fornite da ANAC con la delibera n. 907 del 24 ottobre 2018, “Linee guida n. 12 Affidamento dei servizi legali”, nonché la mancata pubblicazione all’interno della sezione «Amministrazione Trasparente» sotto-sezione «Consulenti e Collaboratori» delle informazioni richieste dall’art. 15 del d.lgs. n. 33/2013.

Richiesti chiarimenti al Comune, il Segretario comunale dell’ente ha evidenziato che la maggior parte degli incarichi conferiti aveva ad oggetto la rappresentanza e difesa in giudizio dell’ente dinnanzi ad organi giurisdizionali, ovvero incarichi concernenti l’attività di assistenza antecedente all’instaurazione di un contenzioso. Il RPCT ha sottolineato, inoltre, come nel caso di specie si trattasse di incarichi qualificati come “contratti esclusi” dall’applicazione del codice dei contratti, ed in quanto tali sottratti alle norme e ai principi sull’evidenza pubblica ai sensi dell’art. 17 del d.lgs. n. 50/2016, anche in ragione dell’assoluta peculiarità del rapporto *intuitu personae* che intercorre tra l’avvocato e il suo cliente. Alla luce di tali considerazioni si è sostenuta un’interpretazione restrittiva dell’articolo 15 del d.lgs. n. 33/2013, atteso che la predetta norma si riferisce esclusivamente “ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza” nei quali non potrebbero essere ricompresi gli incarichi per la difesa giudiziale conferiti ad avvocati del libero foro.