

Dicembre
2013

***RAPPORTO
SUL PRIMO ANNO DI ATTUAZIONE
DELLA LEGGE N. 190/2012***

Il Rapporto offre un primo bilancio dello stato di attuazione della normativa anticorruzione, riportandone le prime concrete evidenze attraverso l'analisi dell'attività dei soggetti coinvolti, evidenziandone luci e ombre e offrendo possibili proposte di miglioramento.



A.N.A.C.

Autorità Nazionale AntiCorruzione e per la valutazione
e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche



INDICE

Una visione d'insieme: criticità e proposte.....	4
1. Premessa.....	14
2. Il contesto	15
2.1. Il problema della misurazione	16
2.2. Principali evidenze dell'analisi delle misure giudiziarie.....	18
2.3. Prime evidenze dell'analisi avviate sui contratti pubblici	21
3. Il modello dell'anticorruzione in Italia.....	23
3.1. Il sistema delineato dalla legge n. 190/2012	24
3.2. Le strategie e i primi passi	28
3.2.1. L'attività di impulso all'attuazione della legge n. 190/2012	28
3.2.2. Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione	31
3.2.3. La rete dei rapporti istituzionali e la semplificazione dei flussi informativi e degli adempimenti.....	32
3.2.4. Predisposizione di Linee guida sui codici di comportamento	34
3.3. Le questioni interpretative emergenti	34
3.4. L'attività di vigilanza.....	36
4. L'incompatibilità e l'inconferibilità degli incarichi.....	38
4.1. Il principio della separazione tra politica e amministrazione.....	38
4.2. Le questioni interpretative emergenti	40
4.2.1. Il problema della mancanza di una disciplina transitoria.....	40
4.2.2. Gli altri problemi affrontati	41
4.2.3. I nodi ancora irrisolti	42
4.3. L'attività di vigilanza.....	43
5. La trasparenza	45
5.1. I principi e le norme sulla trasparenza	45
5.2. Le strategie e i primi passi	46
5.3. Le questioni interpretative emergenti	47
5.3.1. Gli obblighi di pubblicazione relativi agli organi di indirizzo politico	48
5.3.2. Gli obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzioni di vantaggi economici	49
5.3.3. Le sanzioni per la violazione degli obblighi di comunicazione e pubblicazione di cui agli artt. 14 e 22 del d.lgs. n.33/2013.....	49
5.4. L'attività di vigilanza.....	50

APPENDICE 1 La nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione	54
APPENDICE 2 Una prima ricognizione dei sistemi di analisi del rischio e delle problematiche della trasparenza nelle società in controllo pubblico	58
APPENDICE 3 La 'domanda' di intervento	73
APPENDICE 4 I risultati dell'attività di vigilanza sulla trasparenza: l'attuazione della delibera n. 71/2013	82

Una visione d'insieme: criticità e proposte

Il complesso avvio del processo

L'entrata in vigore della legge n. 190/2012, contenente "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", rappresenta un importante momento di discontinuità del panorama normativo italiano: l'enfasi è posta sulla necessità che occorre prevenire la corruzione e non solo reprimerla e che i diversi interventi siano parte di una politica integrata della quale occorre monitorare l'efficacia in modo da poter adottare gli eventuali correttivi.

I problemi organizzativi e le difficoltà di attuazione sono inevitabili nelle fasi iniziali di ogni processo di cambiamento della pubblica amministrazione. Nel caso specifico della legge n. 190/2012, essi sono stati accentuati dalla complessità e dalla portata innovativa del disegno riformatore che interviene, tra l'altro, nella delicata sfera dei rapporti tra politica e amministrazione. È emblematico che nel primo anno di applicazione della normativa anticorruzione l'Autorità abbia potuto rilevare che le norme di più diretta rilevanza per i vertici politici ai vari livelli di governo e, in particolare, la disciplina della inconfiribilità e dell'incompatibilità e degli obblighi di trasparenza per gli organi di indirizzo politico, abbiano suscitato particolare attenzione e preoccupazione all'interno delle amministrazioni.

I ritardi maturati rispetto alle scadenze originariamente previste dalla legge, determinati, oltre che dai complessi meccanismi di attuazione, anche dalle particolari circostanze politiche, non consentono oggi di riferire in merito a risultati. Tuttavia, è opportuno segnalare i primi passi di questo processo di attuazione che rappresentano il punto di partenza di un percorso di adeguamento delle amministrazioni ai principi della legge, con l'obiettivo di migliorare l'integrità delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un processo dinamico che, alla luce dell'esperienza maturata e delle difficoltà manifestate, sia pure in modo differenziato, dalle amministrazioni, va orientato nella direzione della "complementarietà" ad altre politiche di riforma, volte al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica. In questa logica, appare coerente l'individuazione della CIVIT quale Autorità nazionale anticorruzione.

In questo primo anno l'Autorità si è impegnata per stimolare le amministrazioni e gli enti a cominciare a dare attuazione ai principi della legge n. 190/2012, pur in presenza dei ritardi prima richiamati, per esercitare un'azione di accompagnamento rispetto ai numerosi dubbi interpretativi emersi, per intervenire al fine di superare le opposizioni e le retrosie manifestate da più parti, e per

semplificare, ove possibile, nei limiti consentiti dalla legge, gli adempimenti connessi ai flussi informativi.

Le condizioni al contorno, riconducibili alle incertezze generate da un quadro normativo complesso e instabile, non hanno certo agevolato questo processo, già, peraltro, non facile. Si è registrato, infatti, un susseguirsi di previsioni normative, intervenute in modo incisivo sulle funzioni dell'Autorità, che ne hanno limitato le competenze e alterato le caratteristiche, ma non sempre rispondenti ad un disegno coerente e unitario. È auspicabile che, nel prossimo futuro, alle fisiologiche difficoltà connesse all'attuazione di un disegno innovativo e complesso non si aggiungano ulteriori elementi di incertezza.

La difficile affermazione della cultura dell'integrità

Appare particolarmente problematica la constatazione che il livello politico, attore fondamentale nelle politiche di prevenzione e contrasto alla corruzione, non abbia mostrato, ai diversi livelli, particolare determinazione e impegno. Significativo al riguardo è il fatto che, nonostante i reiterati solleciti dell'Autorità, al 28 novembre 2013 non tutti i ministeri abbiano nominato il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) e che ritardi analoghi siano presenti a livello di enti nazionali e territoriali. La questione non è di poco rilievo, considerato che la figura del RPC costituisce il perno organizzativo dell'attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione, al quale spetta il compito di assicurare, tra l'altro, l'efficace attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC).

Al tempo stesso, un insieme eterogeneo di soggetti, con interpretazioni 'mirate' e poco sistematiche della normativa, invocano presunte specificità per cercare di eludere l'applicazione della legge, con riferimento, ad esempio, alla possibilità di individuare all'interno del proprio assetto organizzativo una figura idonea a ricoprire il ruolo di RPC o sull'applicabilità delle regole di trasparenza ai propri organismi di vertice.

Peraltro, in una prospettiva più generale, già in sede di monitoraggio dei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità 2012 delle amministrazioni centrali, è stata rilevata la scarsa attenzione delle amministrazioni alle problematiche dell'integrità, ad eccezione di casi isolati di applicazione dell'analisi del rischio. Analogamente, gli esiti del monitoraggio sull'avvio del ciclo della *performance* 2013 hanno mostrato che, nonostante le indicazioni formulate dall'Autorità, poche amministrazioni hanno sviluppato un approccio integrato all'interno dei Piani della *performance* e previsto obiettivi, indicatori e *target* di trasparenza e integrità all'interno dei Piani stessi.

L'effettività del modello di prevenzione

Gli elementi informativi e di esperienza sulle criticità manifestate dalle amministrazioni nell'impostazione del ciclo della *performance* vanno, pertanto, valorizzati nella fase di definizione delle politiche di prevenzione per dare concretezza al disegno del legislatore, che si basa proprio su un modello di programmazione "a cascata". Questa consapevolezza ha orientato, tra l'altro, l'intervento dell'Autorità sui contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e sulle indicazioni in esso previste relativamente ai PTPC delle amministrazioni. Infatti il PTPC, per essere efficace, deve contenere obiettivi appropriati e indicatori di misurazione adeguati e va coordinato con gli altri strumenti di programmazione: il bilancio, che garantisce la sostenibilità finanziaria degli interventi preventivi; il Piano della *performance*, in cui dovrebbero confluire gli obiettivi strategici ed operativi scelti da ciascuna amministrazione, anche con riferimento alle misure di attuazione del PTPC; il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e il Piano per la formazione. Su questo aspetto occorrerà porre rinnovata enfasi in occasione dell'avvio del ciclo della *performance* 2014 in modo da promuovere l'integrazione effettiva tra la pluralità di strumenti previsti in materia di *performance*, trasparenza e anticorruzione.

L'efficace attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione dipende anche da un assetto organizzativo coerente con l'insieme delle responsabilità riconducibili al ruolo che il RPC è chiamato a svolgere. Oltre che al suo collocamento adeguato nella scala gerarchica, sono necessari poteri di controllo e risorse (in termini di competenze professionali e di sistemi informativi) in modo che tale figura possa effettivamente incidere sui comportamenti e sul funzionamento e non costituire solo un capro espiatorio.

Una condizione necessaria è, comunque, un convinto impegno da parte degli organi di indirizzo politico che si sostanzia nella definizione di obiettivi chiari, misurabili e rendicontabili nei PTPC e in un impulso effettivo alla promozione dell'integrità.

Come superare la 'cultura dell'adempimento'

L'insieme delle richieste pervenute all'Autorità rilascia un'immagine di amministrazioni pubbliche prevalentemente preoccupate per le innovazioni introdotte e restie all'assunzione delle relative responsabilità, che formulano richieste per acquisire conferme e non solo per effettive complessità interpretative. Insomma, pubbliche amministrazioni avverse al rischio, che spesso sembrano privilegiare il rispetto formale di tempi e procedure piuttosto che la consapevole attuazione di una efficace politica di prevenzione della corruzione. Analogamente a quanto riscontrato nei primi esercizi di applicazione del modello e degli strumenti previsti dal d.lgs. n. 150/2009 in materia di *performance*, trasparenza e qualità dei servizi, anche nel primo anno di

attuazione della legge anticorruzione, sembra di poter affermare che ha prevalso una logica di “adempimento”.

Questo atteggiamento, endemico nel modo di essere della pubblica amministrazione italiana, rischia di essere accentuato dall'accresciuta gamma di responsabilità dirigenziali previste dalla legge e dai decreti legislativi, con la possibile, quanto pericolosa, conseguenza che i dirigenti reagiscano adottando un approccio meramente formale e che i procedimenti amministrativi diventino ancora più lenti e farraginosi.

Per superare questo approccio, non bisogna solo sanzionare comportamenti devianti ma anche investire nella diffusione delle conoscenze, nella comunicazione delle buone pratiche e nella valorizzazione delle differenze in modo da stimolare ciascuna amministrazione a disegnare una propria politica di prevenzione. In questa prospettiva il grado di apertura dell'amministrazione verso l'esterno può fare la differenza così come la formazione 'mirata' che però, ad un anno dall'entrata in vigore della legge, stenta ad affermarsi.

La formazione

Nonostante il ruolo assegnato dal legislatore alla formazione come strumento di prevenzione della corruzione, essa costituisce ad oggi una tessera mancante del mosaico. Le attività progettate dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) non si può dire siano andate 'a regime'. Le iniziative di supporto ai RPC nella redazione dei PTPC nonché quelle riferite alle altre figure delle amministrazioni coinvolte nelle aree di rischio di corruzione sono in fase di avvio e risultano limitate nella fase operativa solo ad alcune amministrazioni.

Pur prevedendo un significativo aumento di ore di formazione e assistenza erogate nel corso del 2014, c'è da aspettarsi, comunque, che la domanda delle amministrazioni di una formazione mirata su coloro che operano in aree particolarmente esposte a fenomeni corruttivi possa risultare largamente inevasa, con il rischio di lasciare spazio a iniziative non sempre coordinate e adeguate alla complessità delle esigenze da soddisfare. In questa prospettiva vanno almeno definiti, d'intesa con l'Autorità, contenuti formativi minimi che orientino e supportino le amministrazioni nella scelta dei percorsi di formazione. Vanno inoltre promosse iniziative tecnologicamente avanzate che consentano di ampliare quanto più possibile l'ambito dell'offerta formativa.

La necessità di differenziare

Particolari problemi si sono manifestati nell'esperienza applicativa di una disciplina complessa che non introduce le necessarie differenziazioni in relazione alla dimensione delle amministrazioni. È emblematica, al riguardo, la preoccupazione manifestata dagli enti locali di piccole dimensioni

rispetto all'impossibilità di dare piena e corretta attuazione a particolari disposizioni di legge, come quelle relative alla nomina del RPC o alla rotazione dei dirigenti, all'interno di strutture organizzative nelle quali è presente un'unica figura di livello dirigenziale titolare di una pluralità di competenze.

Anche l'immediata precettività degli obblighi di trasparenza disposti dal d.lgs n. 33/2013, l'ampliamento dei soggetti tenuti a darne attuazione, la necessità di adattare una normativa unica ad amministrazioni ed enti estremamente diversificati, nonché l'abnorme estensione del numero degli obblighi di pubblicazione (complessivamente circa 270), costituiscono elementi che manifestano con tutta evidenza un problema di sostenibilità complessiva del sistema e che hanno determinato nei soggetti tenuti all'applicazione numerosi dubbi e incertezze interpretative. In questa sede l'Autorità ribadisce, come già fatto in diverse occasioni, la necessità di semplificare gli obblighi di pubblicazione e, comunque, di differenziarli per tipologia di amministrazioni, in relazione alla dimensione e alle caratteristiche organizzative delle stesse, anche al fine di valorizzare effettivamente il contenuto della trasparenza in termini di *accountability*.

Per realizzare politiche anticorruzione differenziate ma comunque 'governate dal centro' è auspicabile che si sviluppi un sistema di reti istituzionali con un ruolo attivo degli organismi associativi per la diffusione dell'informazione, la circolazione dei documenti e l'individuazione delle modalità d'azione più appropriate in ciascun contesto specifico (ad esempio, università, camere di commercio, enti di ricerca, etc.). È altresì necessario che queste reti interagiscano con il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) e l'Autorità, ciascuno per il proprio ambito di competenza. Analogamente va affrontato in maniera coordinata con il ministero competente il problema dell'applicazione della legge n. 190/2012 e dei decreti legislativi n. 33/2013 e n. 39/2013 alle istituzioni scolastiche al fine di trovare soluzioni 'sostenibili', anche in considerazione dell'elevatissimo numero delle istituzioni interessate.

La rilevanza dell'informazione

La disponibilità di flussi informativi sistematici e affidabili è un presupposto essenziale per l'efficace attuazione della legge n. 190/2012 e lo svolgimento dell'attività di vigilanza. Da questo punto di vista, un passo importante e urgente è rappresentato dalla definizione di modalità standardizzate per il rilascio di dati e informazioni elaborabili e comparabili che si realizzi attraverso il coordinamento del DFP con l'Autorità, in modo da renderle funzionali alla vigilanza. L'esperienza maturata in sede di monitoraggio della *performance* delle amministrazioni centrali ha messo in evidenza che anche nelle amministrazioni di grandi dimensioni i supporti informativi

costituiscono una criticità. Pertanto, non vanno sottovalutati gli sforzi da porre in essere in questa direzione.

Trasparenza: verso una nuova prospettiva

Il processo di adeguamento alle norme sulla trasparenza è stato certamente avviato ma l'efficacia della pubblicazione di dati, documenti e informazioni rischia di essere compromessa dal fatto che alle oggettive difficoltà connesse alla crescita enorme degli obblighi – che ne rendono estremamente difficile l'immediata attuazione – si aggiunge un atteggiamento culturale delle amministrazioni poco propense a rendere conto delle proprie attività. Pur in presenza di uno sforzo complessivo di ampliamento della gamma delle informazioni pubblicate sui siti istituzionali, infatti, ad oggi l'efficacia della trasparenza, quale strumento per promuovere effettivamente forme diffuse di controllo sociale, è ancora molto insoddisfacente, anche a causa della ritrosia o dell'incapacità della maggior parte delle amministrazioni a generare e diffondere informazioni relative ai servizi erogati e ai relativi costi, la cui pubblicazione è necessaria per rendicontare la *performance* verso l'esterno.

Questo aspetto rappresenta un elemento qualificante degli interventi di vigilanza avviati quest'anno e sarà al centro dell'impegno per l'avvio del ciclo della *performance* 2014. Va inoltre rafforzato il collegamento, tuttora debole, tra *performance* e trasparenza con l'esplicita previsione nei Piani della *performance* di adeguati riferimenti a obiettivi, *target* e indicatori relativi alla realizzazione dei Programmi triennali della trasparenza.

In questa prospettiva sarebbe anche auspicabile, come già proposto dall'Autorità nel 2012, peraltro a fronte di un numero di obblighi minore, ridurre gli obblighi specifici di pubblicazione e valorizzare la funzione dei Programmi triennali per la trasparenza come risposta mirata agli specifici bisogni informativi connessi alle funzioni di ciascuna amministrazione piuttosto che, come spesso accade, come meri riepiloghi degli obblighi informativi previsti per legge.

Le questioni problematiche

La complessità delle disposizioni normative ha dato luogo a diversi e rilevanti problemi interpretativi e applicativi, con particolare riguardo alle questioni dell'incompatibilità e inconfiribilità disciplinate dal d.lgs. n. 39/2013, rispetto ai quali l'Autorità ha offerto il proprio contributo avvalendosi dei propri poteri consultivi. Il trasferimento di tali poteri in capo al Ministro della pubblica amministrazione e semplificazione operato dal d.l. n. 69/2013, contenente "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013, oltre che creare incertezze e disorientamento nelle amministrazioni, non ha consentito di

affrontare alcuni problemi emersi con riferimento a numerosi casi concreti, per i quali sarebbe stato opportuno fornire tempestivi chiarimenti e che risultano, allo stato, parzialmente irrisolti.

Emblematiche, al riguardo, sono le questioni poste dalla coesistenza di discipline diverse per le singole situazioni di incompatibilità, come nel caso delle previsioni contenute nel d.lgs. n. 39/2013 e nel Testo Unico degli Enti Locali, d.lgs. n. 267/2000 (con i dubbi relativi alle rispettive fattispecie di incompatibilità, ai sistemi di sanzioni, all'ambito soggettivo di applicazione, ai controlli tra le dichiarazioni rese circa l'insussistenza di cause di incompatibilità), cui si aggiungono quelle relative al coordinamento tra fonti di diverso livello, soprattutto per effetto dell'autonomia normativa riconosciuta alle regioni e agli enti locali, e alcune previsioni normative poco chiare riguardanti le cause di inconfiribilità ascrivibili alla presenza di sentenze di condanna.

Ci sono poi elementi di incoerenza che richiederebbero un intervento del legislatore: particolarmente significative, ad esempio, le questioni poste dalla presenza di disposizioni che individuano situazioni di incompatibilità non simmetriche tra i dirigenti statali e quelli di amministrazioni regionali e locali e di società in controllo pubblico e le incertezze derivanti da un certo 'strabismo' nell'individuazione dell'organo di indirizzo tra d.lgs. n. 39/2013 e d.lgs. n. 33/2013.

Vi è anche poca chiarezza circa le norme da applicare ai procedimenti sanzionatori previsti dal d.lgs. n. 33/2013: il decreto opera un rinvio alla legge n. 689/1981 ma rimangono poco chiari i soggetti cui spetta, rispettivamente, l'avvio del procedimento sanzionatorio e l'irrogazione della sanzione, così come non ben definiti risultano i confini dei poteri riservati all'Autorità.

Rimangono ancora incerti anche i confini dell'applicazione della normativa sulla trasparenza alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, a causa dei riferimenti poco chiari sia alle "attività di pubblico interesse disciplinate dal diritto nazionale o dell'Unione Europea" (art. 1 c. 34 legge n. 190/2012), a cui solamente si applica il regime della trasparenza, sia alle società quotate e loro controllate a cui non si applica la trasparenza, laddove "quotazione" e "controllo" possono avere varie accezioni. Sarebbe anche opportuno un intervento volto a definire la soglia minima della quota di partecipazione pubblica alla quale collegare gli obblighi di trasparenza in capo all'ente partecipante. Inoltre, sarebbe auspicabile un intervento chiarificatore sulle modalità di elaborazione di una serie di dati da pubblicare sui servizi, a cominciare dalla contabilizzazione dei loro costi, e sulla definizione dei confini, oggi incerti, tra le esigenze di tutela della sicurezza individuale e quelle di rispetto della trasparenza.

Alcune criticità, anche in termini operativi, derivano inoltre dall'assenza di un termine per la conservazione dei dati nelle sezioni di archivio, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, con un evidente aggravio per le amministrazioni in termini di spesa. Sarebbe utile introdurre scadenze

differenziate che tengano conto delle diverse tipologie di documenti, atti e informazioni per cui il decreto prevede la pubblicazione.

Infine, è da segnalare anche la mancanza di una tutela espressa della riservatezza di quanti effettuano segnalazioni all'Autorità.

I problemi della misurazione

L'efficace contrasto della corruzione richiede necessariamente il superamento del deficit informativo oggi esistente. Una misurazione solida ed adeguata del fenomeno rappresenta un aspetto imprescindibile e prioritario sia per una comprensione più completa della sua dinamica e della sua distribuzione sul territorio e nei diversi settori sia per indirizzare efficacemente le politiche di contrasto.

È necessario, pertanto, un impegno istituzionale nazionale che preveda l'inserimento del tema della corruzione tra quelli oggetto di sistematica indagine da parte dell'Istituto Nazionale di Statistica e, in questo senso, si comincia a registrare qualche sviluppo positivo in conseguenza dell'interlocuzione avviata con l'Istituto. Nel contempo, è auspicabile il superamento delle carenze registrate nelle fonti di informazione all'origine delle statistiche giudiziarie. L'assenza di un archivio digitale completo delle sentenze penali rende complessa l'attività di analisi e di valutazione del fenomeno corruttivo come rappresentato, nella sua parte "emersa", dall'attività giudiziaria.

La spinta dal basso

La spinta che viene dalla società civile per combattere l'illegalità è una componente essenziale del buon esito delle politiche anticorruzione. I cittadini e le imprese, singoli o associati, possono non solo essere consultati nella predisposizione dei PTPC, dei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità e dei Codici di comportamento delle singole amministrazioni, ma possono anche segnalare, ai soggetti che operano sui diversi livelli del controllo, forme di attuazione carenti o tardive delle norme e delle linee guida in materia di anticorruzione, soprattutto con riferimento al rispetto degli obblighi di trasparenza, che sono maggiormente visibili dall'esterno, ma anche in relazione a situazioni di incompatibilità e di violazione dei codici di comportamento.

L'esperienza maturata in questo primo anno mostra che le potenzialità offerte dalla normativa anticorruzione e sulla trasparenza sono ben lungi dall'essere pienamente sfruttate, come dimostrato dalla limitata dimensione delle segnalazioni, prevalentemente orientate a problematiche di trasparenza nelle realtà di piccole dimensioni, spesso originate dalla dialettica politica locale. In questa direzione, il potenziamento della funzione di ascolto da parte dell'Autorità, in fase di avvio, potrà rilevarsi un utile strumento per favorire la partecipazione attiva di cittadini e imprese così

come l'attivazione effettiva da parte delle amministrazioni dello strumento dell'accesso civico che ancora stenta ad affermarsi

Il ruolo dell'Autorità

Uno degli elementi caratterizzanti il modello di prevenzione della corruzione disegnato dalla legge n. 190/2012 è quello di individuare un'Autorità nazionale anticorruzione caratterizzata da una spiccata indipendenza dall'Esecutivo. È superfluo sottolineare l'importanza dell'indipendenza, del resto ampiamente riconosciuta in ambito internazionale, rispetto alle amministrazioni e agli stessi vertici politici, ai fini dello svolgimento di funzioni che coinvolgono la valutazione del modo in cui la legge è applicata, del funzionamento complessivo delle amministrazioni stesse e delle misure adottate a scopi di integrità e trasparenza.

È utile piuttosto ricordare che la CiVIT, nella riforma realizzata con il d. lgs. n. 150/2009, era stata istituita per svolgere una funzione di fulcro e di motore di un sistema basato sulla centralità della valutazione del personale e delle strutture, nel quale il ciclo della *performance*, la qualità dei servizi pubblici, la trasparenza e l'integrità dell'azione amministrativa apparivano fortemente integrati tra loro, anche in funzione della prevenzione della corruzione. Successivamente, il legislatore ha ritenuto di dover spostare il baricentro della regolazione, in considerazione, da un lato, dei riflessi che la crisi economica e i conseguenti rimedi stabiliti nei provvedimenti di finanza pubblica hanno determinato sulla attuazione della riforma e, d'altro lato, della crescente richiesta di adeguati interventi in materia di contrasto alla corruzione. Sono state, quindi, definite misure di prevenzione, delle quali la disciplina della trasparenza rappresenta un presupposto fondamentale.

L'evoluzione legislativa che si è registrata negli ultimi mesi non pare collocarsi nel solco tracciato dal legislatore nel triennio precedente.

Il ridimensionamento delle funzioni consultive dell'Autorità operato con il d.l. n. 69/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013, prima richiamato, nei fatti ha ricondotto all'Esecutivo funzioni interpretative i cui contenuti potrebbero limitare l'esercizio della vigilanza, se non in sintonia con l'interpretazione dell'Autorità. La previsione di un parere obbligatorio ma non vincolante da parte dell'Autorità sulle direttive e circolari del Ministro fornisce una soluzione parziale al problema.

Da ultimo, il trasferimento delle competenze in materia di *performance* – previsto dal d.l. n. 101/2013, contenente “Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni” e, successivamente, annullato in sede di conversione del decreto – ha generato confusione e incertezze nelle amministrazioni e ritardato, tra l'altro, le

nomine degli OIV, chiamati anche a svolgere la rilevante funzione di attestazione in materia di trasparenza. Con il medesimo provvedimento, peraltro, il legislatore ha ritenuto di intervenire anche sulla stessa organizzazione e composizione dell'Autorità, modificandone il nome in Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.A.C.), aumentandone il numero dei componenti e prevedendo anche la decadenza anticipata degli attuali componenti prima della scadenza naturale del loro mandato. Indipendentemente da ogni valutazione sulla compatibilità tra le scelte operate in sede di decretazione d'urgenza e la materia dell'organizzazione amministrativa, tanto più quando sono in gioco questioni riguardanti l'indipendenza, pacificamente riconosciuta anche a livello legislativo all'Autorità, non si può non segnalare che questo stato di cose rischia di minare l'autorevolezza dell'Autorità stessa, requisito essenziale per l'efficacia del suo operato e rischia di compromettere alcuni dei fondamenti delle recenti riforme, primo fra tutti quello dell'indipendenza. In questa prospettiva, va anche ribadita la sproporzione tra gli obiettivi assegnati dal legislatore all'Autorità e i mezzi a sua disposizione, come più volte segnalato in diverse sedi istituzionali. In particolare, in presenza di un'attività in costante crescita, la limitata dotazione di risorse umane e la mancanza di un ruolo organico, peraltro previsto per la quasi totalità delle Autorità indipendenti, pone notevoli problemi legati, tra l'altro, al frequente ricambio di personale e all'impossibilità di garantire continuità alla struttura operativa, anche ad invarianza di spesa.

1. Premessa

Finalità e limiti del Rapporto

Il Rapporto vuole offrire un primo bilancio dello stato di attuazione della legge n. 190/2012 ad un anno dalla sua entrata in vigore, richiamando sinteticamente i profili normativi essenziali, riportandone le prime concrete evidenze attraverso l'analisi dell'attività dei soggetti coinvolti, evidenziandone luci e ombre e offrendo possibili proposte di miglioramento in base all'esperienza maturata. In considerazione dei ritardi occorsi rispetto alle scadenze originariamente previste dalla legge, determinati, oltre che dai complessi meccanismi di attuazione, anche dalla conclusione anticipata della XVI legislatura e dai tempi lunghi nell'avvio della XVII, l'Autorità nazionale anticorruzione ha ritenuto opportuno analizzare lo 'stato dell'arte' delle politiche di contrasto della corruzione quale momento preliminare rispetto alla previsione dell'art.1, c. 2, lett. g) della legge, in base alla quale "l'Autorità Nazionale Anticorruzione riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia".

Proprio in conseguenza dei ritardi richiamati, il Rapporto è prevalentemente focalizzato su luci e ombre manifestatesi in questo primo anno, emerse attraverso le attività svolte dall'Autorità e dagli altri soggetti istituzionali per dare attuazione alle indicazioni della legge – così che il sistema della prevenzione della corruzione possa andare a regime nel 2014 – in quanto allo stato non è ancora possibile riferire dei risultati. Il Rapporto è articolato per temi in modo da porre in evidenza gli aspetti più problematici della nuova disciplina e della sua concreta attuazione.

Il Rapporto, con i limiti prima descritti, vuole offrire un primo contributo alla riflessione nelle sedi istituzionali ai diversi livelli e alla conoscenza da parte dell'opinione pubblica delle questioni connesse all'efficace attuazione della legge n. 190/2012, nella consapevolezza che per affrontare adeguatamente le complesse sfide che la prevenzione e il contrasto alla corruzione impongono al nostro paese sono preliminarmente necessari forte unità di intenti, spirito di leale collaborazione tra le istituzioni e crescente attenzione delle istituzioni e della società civile all'affermazione della cultura della legalità e dell'integrità.

2. Il contesto

Attualmente l'immagine dell'Italia è quella di un paese a elevato grado di corruzione percepita sia da parte dei cittadini che da parte di imprese e analisti. La corruzione politico-amministrativa comincia ad assumere una dimensione preoccupante soprattutto a partire dalla metà degli anni Settanta e aumenta costantemente fino alla prima metà degli anni Novanta. Nel 1995 mostra un *trend* decrescente a seguito delle inchieste giudiziarie di quegli anni per poi ripresentarsi in una forma ancora più invasiva nell'ultimo ventennio¹.

A questo si aggiunge la distanza che intercorre tra l'Italia e buona parte dei paesi membri dell'Unione europea nelle classifiche internazionali, qualunque sia l'indicatore utilizzato, a fronte del fatto che generalmente paesi caratterizzati da livelli di sviluppo economico e strutture politico-istituzionali simili presentano livelli di corruzione analoghi. Più precisamente, i paesi del Nord dell'Europa (Danimarca, Svezia, Finlandia) occupano costantemente le prime posizioni della classifica. Austria, Germania, Francia, Paesi Bassi e Regno Unito si attestano su valori medio-alti. I paesi dell'Europa meridionale (Italia, Grecia, Spagna e Portogallo) si trovano in posizioni significativamente peggiori. Allo stesso modo il livello di capitale sociale e di istruzione nel nostro paese appare altrettanto distante da quello dei principali partner europei.

L'Italia si presenta come un caso anomalo nel panorama europeo anche per quel che riguarda la distribuzione della corruzione sul territorio nazionale, che non risulta essere omogenea. Uno studio recente sulla qualità delle istituzioni (di cui la corruzione è uno dei pilastri) condotto su incarico della Commissione Europea dall'Università di Goteborg nel 2010 ha registrato per l'Italia la maggiore varianza interna su base regionale in Europa.

La natura pervasiva e sistemica assunta dal fenomeno porta inevitabilmente ad un indebolimento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni, nella classe politica e nella pubblica amministrazione, a uno svilimento dei principi di buon governo e di etica pubblica, ad una profonda alterazione della cultura della legalità. Da un punto di vista più strettamente economico la corruzione altera il funzionamento del mercato, penalizzando le imprese sane e limitando o impedendo nuove iniziative imprenditoriali, riduce i flussi di investimenti esteri e distribuisce le risorse pubbliche in modo non efficiente.

¹ Nella rilevazione del 2013 di *Transparency International*, l'Italia ha registrato un indice di corruzione percepita pari a 43 (rispetto al valore di massima trasparenza di 100) che riflette l'impatto che fenomeni recenti di corruzione e di malversazioni possano aver avuto sulla percezione nazionale ed internazionale del fenomeno. Il dato del 2013, per quanto leggermente migliorato rispetto a quello del 2012, non è tuttavia troppo distante dalle rilevazioni dell'ultimo decennio in base alle quali l'Italia si colloca su posizioni analoghe a quelli di numerosi paesi dell'Asia e dell'America Latina.

Una informazione diffusa sull'entità del fenomeno attraverso indicatori di varia natura, soprattutto in chiave comparata, può aiutare a far crescere il livello di consapevolezza e di responsabilità della società civile, della classe politica, della pubblica amministrazione, soprattutto in considerazione degli effetti negativi che la corruzione ha avuto – e continuerà ad avere se non adeguatamente contrastata – sul sistema politico, economico e sociale. La promozione della buona *governance* passa sicuramente attraverso istituzioni politiche e amministrative caratterizzate da un maggiore grado di responsabilità. È però evidente che la corruzione non è solo un problema di architettura delle istituzioni giuridiche e politiche ma anche un problema socio-culturale, che è esso stesso all'origine dell'indebolimento della governabilità del paese nel suo complesso, e di alcune aree in particolare.

Un'accurata rilevazione quantitativa, per quanto limitata, costituisce una piattaforma conoscitiva indispensabile per verificare in maniera costante e sistematica la dinamica della corruzione nei suoi tratti qualitativi e per individuare i settori e le aree geografiche in cui essa mostra maggiore incidenza. Il raggiungimento di un obiettivo di questo tipo richiede una collaborazione altrettanto sistematica dell'Autorità con l'Istat e con i servizi informativi dei ministeri interessati, da un lato, e con istituzioni di ricerca, dall'altro, al fine di potenziare ed estendere le varie modalità di misurazione del fenomeno già esistenti e consolidate. In tal senso predisporre, ad esempio, un'indagine indirizzata ai cittadini sulla percezione e sull'esperienza diretta della corruzione disaggregata per settori dell'amministrazione pubblica e per regioni può costituire un contributo importante anche ai fini della definizione delle misure di contrasto alla corruzione, se si considera che il fenomeno corruttivo si distribuisce in modo non uniforme sul territorio. Allo stesso tempo, sviluppare analisi quali-quantitative delle sentenze penali e contabili relative ai reati di concussione e corruzione può contribuire ad approfondire la conoscenza della dimensione giuridica del fenomeno, ovvero a integrare la conoscenza della corruzione 'sommersa' con quella della corruzione 'emersa', fornendo un quadro empirico del fenomeno più completo e articolato.

2.1. Il problema della misurazione

L'analisi quantitativa e qualitativa della dinamica della corruzione in Italia richiede l'utilizzo di misure precise e affidabili che consentano di fornire un fondamento empirico all'esame delle cause e degli effetti della corruzione in contesti territoriali sia nazionale sia locali, nonché alla definizione di politiche di contrasto che siano adeguate all'entità, alla dimensione territoriale e alle specificità del fenomeno. Del resto, il legislatore ha attribuito all'Autorità il compito di analizzare "le cause e i

fattori della corruzione” e di individuare “gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto” e funzionale a questo compito è proprio la misurazione del fenomeno.

La corruzione è tuttavia un fenomeno estremamente complesso e difficile da definire, e ancor più da misurare. Negli ultimi anni a livello internazionale si sono consolidate alcune metodologie di misurazione che hanno prodotto diverse tipologie di indicatori che, per loro stessa natura, danno della corruzione un quadro alquanto differenziato in termini di entità. Gli indicatori soggettivi, sia di tipo percettivo che esperienziale, privilegiando l’accezione comportamentale del fenomeno, forniscono misure allarmanti del livello di corruzione in Italia. Le statistiche giudiziarie (denunce, arresti e condanne, che fanno specifico riferimento alle fattispecie dei reati contro la Pubblica Amministrazione), invece, scontrandosi con il problema del convergente interesse al silenzio del corruttore e del corrotto, della scarsa visibilità del reato, della scarsa propensione alla denuncia e con alcune inefficienze del sistema giudiziario, forniscono una misura della corruzione molto più ridotta. Gli indicatori oggettivi infine, basandosi sulla elaborazione di dati economici collegati in qualche misura alla corruzione come, ad esempio, il costo delle infrastrutture o la gestione degli appalti pubblici, rischiano di fornire una misura nella quale è difficile distinguere gli elementi di inefficienza da quelli di corruzione del paese. L’esigenza di migliorare la conoscenza quantitativa oltre che qualitativa del fenomeno corruttivo è dunque evidente, a fronte dei limiti e dei margini di errore che caratterizzano le misure attualmente esistenti e della carenza delle fonti di informazione.

Ad esempio, non sono consultabili in rete, né sono facilmente accessibili in formato digitale, tutte le sentenze penali né ad oggi esistono indagini sistematiche condotte sul fenomeno dall’Istat. Per questi motivi l’Autorità nel corso del 2013 ha intrapreso la progettazione di una rilevazione del fenomeno corruttivo in Italia che potesse contare su un campione stratificato significativo per indagarne sia la percezione sia l’esperienza diretta, disaggregate per settori e per regione². Per l’esecuzione dell’indagine è stata avviata un’interlocuzione con l’Istat, con la concreta prospettiva che l’Istituto inserisca la rilevazione sulla corruzione come modulo specifico dell’indagine condotta sulla sicurezza³.

L’Autorità ha nel contempo proceduto ad analizzare ed elaborare i dati sul fenomeno corruttivo di fonte giudiziaria e i dati sui contratti pubblici. Le fonti giudiziarie vengono frequentemente utilizzate nelle pratiche internazionali per catturare l’evoluzione dei reati di corruzione nel tempo e

² Per la predisposizione del questionario si è fatto riferimento alle principali esperienze internazionali del settore e ci si è avvalsi del confronto con alcuni esperti in materia di corruzione della Banca Mondiale.

³ L’indagine è condotta su un campione di circa 50.000 cittadini nel corso del 2014 e i risultati verranno diffusi nei primi mesi del 2015.

a livello territoriale⁴, pur nella consapevolezza che i reati di corruzione che arrivano a conoscenza dell'autorità giudiziaria per poi essere accertati, rappresentano indicatori solo parziali della dimensione del fenomeno.

In questo ambito l'Autorità ha intrapreso un lavoro di analisi di diverse fonti giudiziarie combinando l'elaborazione dei dati delle statistiche giudiziarie su denunce e condanne penali per le fattispecie giuridiche di concussione e corruzione con l'analisi del contenuto delle sentenze pronunciate dalla Corte dei Conti per gli stessi reati, in modo tale da avviare un percorso metodologico che ha consentito, in questa fase iniziale, di pervenire ad una prima rappresentazione quali-quantitativa, per quanto parziale e limitata, dei diversi aspetti del fenomeno corruttivo in Italia e nelle sue aree territoriali⁵.

2.2. Principali evidenze dell'analisi delle misure giudiziarie

Dall'analisi delle denunce e dei reati per i quali è stata avviata l'azione penale⁶ emerge che nel periodo 2006-2011 il fenomeno della corruzione e della concussione in Italia si rivela complessivamente stabile, ad eccezione del 2009. Tale tendenza trova conferma anche nei dati sui condannati per corruzione e concussione con riferimento al periodo 2007-2011. Nel periodo considerato, le denunce, i reati per i quali è stata avviata l'azione penale e i condannati per corruzione prevalgono sempre su quelli relativi alla concussione. Dai dati emerge tuttavia una differente dinamica dei due fenomeni: decrescente per la corruzione e crescente per la concussione. I reati di concussione per i quali è stata avviata l'azione penale, aumentano da 0,43 per 100.000 abitanti nel 2006 a 0,72 nel 2011, registrando nel 2009 il valore più alto di 0,88; per la corruzione si registra invece una diminuzione dei reati per i quali è stata avviata l'azione penale, che passano da 1,59 per 100.000 abitanti nel 2006 a 1,24 nel 2011, con un picco di 2,01 nel 2009. Il dato dei condannati conferma l'andamento decrescente relativo ai reati per corruzione (da 1,27 condannati per 100.000 abitanti nel 2007 a 0,76 nel 2011) e quello crescente relativo ai reati di concussione (da 0,23 condannati per 100.000 abitanti nel 2007 a 0,57 nel 2011).

⁴ L'ipotesi sottesa è che l'efficienza del sistema giudiziario, il quadro normativo e gli strumenti sanzionatori siano costanti nel tempo e nelle diverse aree territoriali e non condizionino dunque il manifestarsi del fenomeno corruttivo.

⁵ L'analisi completa è contenuta in *Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche*, consultabile sul sito istituzionale dell'Autorità.

⁶ Rispetto all'analisi condotta dal Saet (*Relazione al Parlamento*, 2009 e 2011), l'Autorità ha concentrato l'attenzione sui reati di concussione (317 c.p.), corruzione per un atto d'ufficio (318 c.p.), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (319 c.p.), corruzione in atti giudiziari (319 ter c.p.), corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (320 c.p.) e istigazione alla corruzione (322 c.p.).

Si evidenzia, inoltre, una sostanziale differenza nella distribuzione del fenomeno tra le regioni che vede una particolare consistenza del fenomeno nelle regioni meridionali e nelle isole. Dall'analisi delle condanne per i reati di concussione e corruzione passate in giudicato emerge che dal 2006 al 2011, pur in presenza di una costante prevalenza delle condanne per corruzione rispetto a quelle per concussione, il numero dei condannati per corruzione diminuisce notevolmente, passando da 1,27 nel 2006 a 0,76 per 100.000 abitanti nel 2011, mentre il numero dei condannati per concussione si triplica, passando da 0,23 nel 2006 a 0,57 per 100.000 nel 2011. Nel dettaglio, il numero dei condannati per concussione registra un andamento oscillante nelle regioni del Centro, aumenta progressivamente nelle regioni del Nord, quasi triplica dal 2001 al 2011 nel Sud e nelle Isole, dove assume i valori sistematicamente più elevati.

Un aspetto importante è rappresentato dalla durata dei processi penali, che risulta mediamente più elevata per i reati di concussione che per quelli di corruzione ma che per entrambi è diminuita nel periodo 2007-2011, di circa tre anni per la concussione (da 7,80 a 4,42 anni) e di circa un anno per la corruzione (da 4,87 a 3,72).

A considerazioni più articolate si perviene analizzando, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, le sentenze pronunciate negli ultimi anni dalla Corte dei Conti relativamente ai fenomeni di corruzione e concussione per il periodo 2001-2012. Si tratta sicuramente di un universo numericamente non molto consistente (341 sentenze, a fronte di una percezione del livello di corruzione nel paese molto elevata) da cui è possibile tuttavia evincere alcune informazioni rilevanti. Innanzitutto, è confermata la prevalenza dei reati di corruzione rispetto a quelli di concussione, già rilevata dall'analisi delle statistiche penali. Riguardo alla distribuzione territoriale, più della metà delle sentenze di condanna nel periodo di riferimento sono state pronunciate per episodi di corruzione e concussione avvenuti nelle regioni del Nord (59%), di cui oltre la metà nella sola Lombardia (33%); risultano invece equamente distribuite le pronunce nelle regioni del Centro (20%), di cui oltre la metà nel Lazio (12%), e nella macro-area del Sud e Isole (20%). Questa evidenza pare in contrasto con quanto emerso dall'analisi delle denunce e delle condanne in sede penale (in cui i fenomeni corruttivi si osservano prevalenti al sud e nelle isole rispetto al centro e soprattutto al nord) e non è di immediata interpretazione. Infatti, da un lato porterebbe a ritenere che le aree geografiche in cui si manifestano più frequentemente episodi di concussione e corruzione siano quelle del Nord; dall'altro, potrebbe indicare differenze nel perseguimento dei casi di corruzione e concussione nelle diverse aree geografiche. Si consideri, inoltre, che oltre la metà delle condanne per reati di corruzione e concussione ha riguardato dipendenti di amministrazioni statali (62%). Il fenomeno appare rilevante anche nei comuni (12%), nelle ASL e Aziende

ospedaliere (12%) e negli enti di previdenza e assistenza (12%), mentre i reati che riguardano province, regioni e università risultano residuali.

I settori in cui i reati di concussione e corruzione sono più ricorrenti sono: gli affari economici generali, commerciali e del lavoro (40%); i servizi generali (19%), di cui è parte rilevante l'amministrazione finanziaria e fiscale; la sanità (12%); l'ordine pubblico e sicurezza (12%), che include la giustizia; la difesa (8%). Più specificamente, 68 sentenze di condanna, pari al 22%, riguardano gli appalti, ovvero un ambito trasversale sia alla classificazione per comparto che a quella funzionale, che si confermano di grande rilevanza nel manifestarsi del fenomeno corruttivo. Di queste, il 49% riguarda gli appalti per i lavori pubblici, il 38% gli appalti per le forniture e il 13% gli appalti per i servizi.

Con riferimento ai soggetti citati in giudizio, essi sono distribuiti omogeneamente tra le macro-categorie di Dirigenti/Ufficiali, di Funzionari/Quadri/Sottoufficiali, Impiegati/Tecnici/Operativi, mentre risultano residuali quelli riconducibili al livello politico e ai Consulenti/Prestatori d'opera.

La maggior parte dei citati in giudizio appartiene al settore dell'amministrazione statale, mentre è interessante rilevare che la quasi totalità di appartenenti al livello politico sono sindaci, assessori e consiglieri comunali.

Per quel che riguarda l'importo della dazione, nel testo delle sentenze l'indicazione dell'entità della dazione o utilità ricevuta è spesso assente⁷. L'ammontare del risarcimento del danno richiesto all'atto di citazione spesso viene ridotto significativamente in sede di decisione: nell'intervallo temporale di 12 anni considerato dal 2001 al 2012 l'importo medio per ciascun anno del risarcimento è pari a 5.305.675 Euro.

Delle 300 sentenze di condanna al risarcimento del danno, in 164 viene riscontrato un danno patrimoniale, in 243 un danno di immagine. Nella maggior parte delle sentenze, dunque, sono rinvenibili entrambe le tipologie di danno.

Emerge complessivamente la prevalenza numerica di una micro-corruzione diffusa e caratterizzata da serialità, rispetto a casi di macro-corruzione meno diffusi ma più gravi. A numerosi e reiterati episodi di corruzione caratterizzati dalla non ingente entità della dazione e da una parte attrice appartenente ai livelli intermedi o di base delle amministrazioni fa da contraltare un numero limitato di pratiche corruttive caratterizzate da importi di dazione ingenti erogati ai livelli apicali.

⁷ In generale, sul totale delle 341 sentenze analizzate, il risarcimento richiesto all'atto della citazione risulta complessivamente pari a 226.963.236,92 Euro. Dalle 300 sentenze di condanna al pagamento si evince che il totale del risarcimento richiesto all'atto della citazione ammonta a 217.363.111 Euro, mentre il totale del risarcimento in sede di condanna ammonta a 63.668.101 Euro.

Emerge, infine, che la durata media del procedimento in Corte dei Conti risulta essere pari a circa 557 giorni⁸.

2.3. Prime evidenze dell'analisi avviate sui contratti pubblici

Un altro ambito nel quale l'Autorità ha avviato i propri sforzi di conoscenza del fenomeno della corruzione è quello dei contratti pubblici, un settore di grande rilievo economico⁹, unanimemente individuato anche a livello internazionale ad elevato rischio di corruzione.

In questo ambito è stato avviato un gruppo di lavoro con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) per impostare una metodologia volta a individuare e calcolare in via sperimentale¹⁰, mediante l'analisi delle informazioni presenti nella Banca dati sui contratti pubblici disponibile presso l'AVCP, indicatori che rappresentino indizi di un potenziale rischio di corruzione (c.d. *red flags*) nell'ambito dei contratti pubblici.

L'obiettivo di questa prima fase di analisi è stato quello di definire un metodo per rappresentare, a livello regionale, la diversa "rischiosità" delle procedure aggiudicate nel periodo considerato, classificate per tipologia di stazione appaltante (es. comune, società, ecc), per classi di importo aggiudicato¹¹, per anno di pubblicazione del bando e per tipologia di lavoro (ad es. costruzione, demolizione, manutenzione, ecc.). L'individuazione del "rischio di corruzione" o, più correttamente, di possibile anomalia, è stata effettuata attraverso la valorizzazione di una serie di indicatori di rischio¹² associati a ciascuna procedura di appalto considerata, che successivamente viene ricondotta al territorio.

È importante sottolineare che questi indicatori forniscono solo informazioni circa la possibilità che ci siano anomalie in un appalto. Il fatto che una procedura sia caratterizzata dalla presenza di uno o più indicatori di rischio non implica necessariamente l'effettiva presenza di corruzione

⁸ Laddove è possibile rinvenire l'informazione sulla data in cui sono avvenuti i fatti corruttivi, la distanza media tra accadimenti e sentenza è di circa 10 anni e mezzo.

⁹ Nel 2012, come si rileva dalla Relazione annuale 2012 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, il mercato degli appalti pubblici è stato caratterizzato da una domanda pari a 25,5 miliardi per lavori, a 43,3 miliardi per servizi e a 26,5 miliardi per forniture per un totale di 95,3 miliardi, pari al 6,7% del PIL.

¹⁰ In questa fase iniziale l'analisi è stata focalizzata sul settore "viabilità" per il quale l'AVCP (Direzione Generale Osservatorio dei contratti pubblici) ha fornito all'Autorità un'estrazione della propria Banca Dati Simog (Sistema Informativo Monitoraggio Gare), riguardante tutti i bandi e le aggiudicazioni per lavori superiori a 150.000 euro (20.302) dal 2008 a luglio 2013, per un valore aggiudicato di circa 16 mld di euro.

¹¹ Le classi di importo sono 6: fino a 250.000 euro; tra 250.000 e 500.000; tra 500.000 e 1.000.000; tra 1.000.000 e 5.000.000; tra 5.000.000 e 15.000.000; oltre i 15.000.000.

¹² Gli indicatori calcolati, individuati dal gruppo di lavoro, derivati dal confronto con la letteratura internazionale, dall'esperienza in materia di vigilanza della AVCP e dalla effettiva possibilità di calcolo a partire dai dati a disposizione, sono 17 associati alle diverse fasi di vita del progetto (aggiudicazione del bando, realizzazione dell'opera e ultimazione dei lavori).

nell'appalto: una procedura a cui sono associate una o più *red flags*, infatti, potrebbe non essere interessata da fenomeni di corruzione mentre una procedura per la quale non si riscontra nessuna *red flag* potrebbe esserlo.

Mediante una funzione additiva è stato costruito in via sperimentale l'indicatore sintetico di rischio potenzialmente associato ad ogni procedura. Il valore dell'indicatore cresce all'aumentare di situazioni di potenziale rischio presenti in più fasi di vita del progetto, per cui assume rilievo la compresenza di più situazioni di rischio. Le procedure a maggiore rischio sono individuate tra quelle che riportano un valore del proprio indicatore sintetico significativamente più elevato della media della propria regione¹³. Nel realizzare una prima analisi dei fattori associati alle procedure più rischiose, risulta prioritario esaminare le loro caratteristiche in termini di tipologia di stazione appaltante, tipologia di lavoro, classe di importo e anno di pubblicazione del bando. Questo tipo di analisi costituisce la base per uno studio più ampio, inclusivo di tutti i settori relativi ai lavori ed estendibile anche agli appalti per servizi e forniture, volto ad individuare i fattori associati alla corruzione nel settore, anche mediante la formulazione di modelli esplicativi del legame tra i valori assunti dagli indicatori di rischio e i potenziali fattori determinanti.

Infine, gli indicatori calcolati in via sperimentale potranno successivamente essere resi disponibili in via sistematica ed utilizzati per supportare le finalità istituzionali di vigilanza di A.N.AC. e AVCP.

¹³ Tale individuazione è stata effettuata tramite la definizione di una soglia arbitraria all'interno di ogni regione pari a $\mu + k \cdot \sigma$ con $k=2$.

3. Il modello dell'anticorruzione in Italia

La legge n.190/2012 costituisce il punto di riferimento delle politiche di contrasto alla corruzione e pone in essere un complesso disegno istituzionale e organizzativo che richiama modelli prevalentemente basati sulla prevenzione, peraltro da tempo proposti da organismi internazionali.

La legge si inserisce in un'intensa quanto rilevante attività legislativa che ha investito l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione nel suo complesso negli ultimi anni. L'azione riformatrice si è caratterizzata per aver perseguito gli ormai ineludibili obiettivi di miglioramento della efficienza, della efficacia e della economicità dell'azione amministrativa, non più soltanto attraverso l'individuazione di misure destinate ad incidere sullo status del dipendente pubblico, quanto piuttosto mediante il ricorso a strumenti volti a realizzare, prima, la diffusione della cultura della valutazione, della qualità e della trasparenza, poi, la semplificazione, la digitalizzazione e la revisione della spesa pubblica e, da ultimo, anche il contrasto alla corruzione.

Complessivamente, ci si trova di fronte ad un disegno ambizioso, che verrà sinteticamente delineato nelle pagine che seguono, rispetto al quale va sottolineato lo stretto collegamento tra *performance* e trasparenza per la prevenzione della corruzione: quest'ultima, infatti, trova terreno fertile in un'amministrazione opaca, poco attenta alla valutazione e al merito e nell'eccesso di norme ed oneri burocratici¹⁴. Proprio in questa prospettiva non è casuale la scelta del legislatore di attribuire alla CIVIT – già titolare, in base al d.lgs. n. 150/2009, di competenze di regolazione, vigilanza e controllo in materia di *performance*, trasparenza e integrità – la funzione di Autorità nazionale anticorruzione.

D'altra parte va anche rilevato che nel quadro normativo sull'anticorruzione la disciplina introdotta dalla legge n. 190/2012 trova un essenziale complemento nei decreti legislativi n. 33 e 39 del 2013, ai quali la legge ha delegato l'attuazione di importanti principi e criteri direttivi con riferimento, rispettivamente, al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità e trasparenza e al regime delle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni, ed il d.p.r. n. 62/2013, contenente le regole di condotta alle quali si devono attenere tutti i pubblici dipendenti contrattualizzati.

Come si dirà, alla complessità delle disposizioni normative prima richiamate, che hanno posto le amministrazioni di fronte a difficili e impegnative novità, si è anche aggiunta una considerevole instabilità del quadro legislativo, testimoniata dal fatto che nell'arco di cinque mesi ben due decreti

¹⁴ Il collegamento tra *performance*, trasparenza e anticorruzione è messo bene in evidenza dall'OECD, *Italy Reviving Growth and Productivity*, 2012.

legge sono intervenuti sull'assetto delle competenze dell'Autorità e su specifiche previsioni normative, ampliando l'ambito dei già numerosi dubbi interpretativi e delle incertezze generati da una non facile legislazione.

3.1. Il sistema delineato dalla legge n. 190/2012

Con l'emanazione della legge n. 190/2012, il legislatore si è posto l'obiettivo di realizzare una efficace politica di prevenzione e di repressione della corruzione attraverso la definizione di una prima disciplina organica della materia che si colloca nella prospettiva, già tratteggiata nella riforma del 2009, di promozione della legalità e della integrità della pubblica amministrazione.

La legge è stata emanata al termine di un lungo iter parlamentare, per soddisfare anzitutto la pressante esigenza di rispettare gli impegni internazionali derivanti dalla convenzione ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003 e dalla convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999, ma anche per rispondere alle istanze provenienti dall'opinione pubblica, sulla scia di gravi fenomeni di corruzione che, nei mesi precedenti, avevano interessato soprattutto alcune amministrazioni locali.

La dimensione internazionale

La prevenzione ed il contrasto della corruzione sono temi che a livello internazionale vengono eminentemente affrontati con un approccio "a rete". La corruzione, infatti, si manifesta in forme molteplici ma sostanzialmente comuni nelle diverse parti del mondo, tanto che le diverse prospettive teoriche e pratiche di analisi e contrasto del fenomeno convergono nel ritenere che la corruzione debba essere affrontata con un approccio sistemico. Per questo motivo, nel tempo, a livello internazionale si è affermata la pratica di costituire stretti rapporti di collaborazione tra autorità omologhe dei diversi stati che si occupano di prevenzione e contrasto della corruzione al fine di condividere approcci, metodologie e analisi.

In questa prospettiva, si muove l'indicazione dell'art. 1, c. 1 della legge n. 190/2012 che attribuisce all'Autorità la funzione, tra le altre, di "collaborare con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti". In questa direzione, l'Autorità ha intrapreso contatti con paritetici organismi stranieri, quali la Commissione anticorruzione francese (*Service General de Prevention de la Corruption*), ha avviato le procedure di adesione formale a

network internazionali¹⁵ istituiti con la finalità di promuovere la mutua assistenza e la collaborazione per quel che riguarda gli approcci, le metodologie e le pratiche di analisi e contrasto dei fenomeni corruttivi.

Un'altra modalità di approccio sistemico al tema della prevenzione e contrasto della corruzione, che nel tempo si è consolidata a livello internazionale, è quella dei "tavoli" coordinati dalle organizzazioni internazionali. La corruzione è, infatti, uno degli aspetti su cui progressivamente organizzazioni e forum sovranazionali, quali ad esempio l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), l'Unione Europea (UE), il Consiglio d'Europa, il Gruppo dei 20 (G20), hanno investito interesse e risorse per coordinare gli sforzi dei vari Paesi aderenti, al fine di standardizzare approcci e metodologie di analisi e contrasto, nonché di promuovere la diffusione e la convergenza di politiche, norme giuridiche e buone pratiche¹⁶.

In questo contesto l'Autorità ha partecipato al processo di autovalutazione relativo all'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), nell'ambito della quale è in corso la procedura di riconoscimento formale dell'A.N.A.C. quale autorità competente per l'Italia sugli aspetti di prevenzione e lotta della corruzione¹⁷.

Anticorruzione e performance

Se si guarda alle finalità ed ai contenuti della legge anticorruzione, si può facilmente rilevare una linea di continuità rispetto al quadro normativo delineato dal d. lgs. n. 150/2009, in ragione del forte collegamento funzionale, presente in entrambi i provvedimenti, tra la trasparenza e l'integrità, ai fini della prevenzione della corruzione. In questa prospettiva, del resto, è stata individuata nella CIVIT l'Autorità nazionale anticorruzione: il possesso del requisito dell'indipendenza¹⁸, richiesto a livello

¹⁵ L'Autorità è entrata a far parte dell'*International Association of Anti-Corruption Authorities* (IAACA) e ha instaurato rapporti con il *network European Partners Against Corruption* (EPAC), con l'*Anti-Corruption Authorities' Portal* (ACAs) e con l'*International Anti-Corruption Academy* (IACA).

¹⁶ Nell'ambito dei tavoli internazionali, l'A.N.A.C. ha instaurato rapporti con la Commissione Europea, ed in particolare con l'Unità per la lotta contro il crimine organizzato, in vista della redazione del primo report anticorruzione della Commissione Europea; ha partecipato al Gruppo di lavoro *Public Integrity Network* istituito presso l'OCSE per la stesura del *Peer Review Report* preparato dal Segretariato OCSE; ha collaborato con il Ministero della Giustizia alla stesura dell'Addendum al Rapporto di conformità sull'Italia; ha collaborato alla rilevazione in materia di *public procurement* per l'anno 2013 condotta dall'Ufficio Europeo per la lotta Antifrode (OLAF); ha partecipato ai lavori preparatori del Gruppo G20 per la lotta alla corruzione della Presidenza Russa del G20. La Commissione ha inoltre aderito, insieme ad altre istituzioni italiane, all'*Open Government Partnership*, partecipando alla stesura, all'aggiornamento ed alla valutazione dell'*Action Plan 2013* per l'Italia.

¹⁷ La procedura riguarda sia l'accreditamento presso l'ONU, sia presso l'UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) e segue i criteri previsti dal trattato internazionale UNCAC.

¹⁸ Al riguardo si vedano il parere del Consiglio di Stato n. 1081/2010 e, successivamente, i richiami operati dal legislatore nel "Codice del processo amministrativo", nella parte in cui ha previsto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti, ivi elencate (art. 133, c. 1, lett. I del d.lgs. n. 104/2010) e nel d.l. n. 201/2011 (c.d. decreto salva Italia), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011.

internazionale in capo agli organismi deputati a svolgere attività di prevenzione della corruzione, si accompagna allo svolgimento di funzioni nuove ma chiaramente configurabili come un ampliamento e un potenziamento di quelle precedentemente riconosciute dal legislatore allo stesso organismo in materia di *performance*, trasparenza e integrità. A questo fine, infatti, l'Autorità può considerarsi un osservatore 'privilegiato' in quanto dispone di elementi informativi e di esperienza sull'operato delle amministrazioni, acquisiti attraverso l'attività di monitoraggio del ciclo della *performance*, che possono risultare utili in questo non facile passaggio per evitare che si ripropongano le stesse criticità.

Strumenti

Con la legge n. 190/2012, il legislatore, nel predisporre un articolato sistema di contrasto alla corruzione, privilegia gli strumenti di prevenzione, delineando un assetto non privo di complessità sia per l'insieme degli strumenti introdotti, da integrare con quelli già in essere, sia per le relazioni tra i vari attori istituzionali coinvolti nella sua attuazione.

La prevenzione delle corruzione si basa su un modello di regolazione che prevede attività di pianificazione e controllo, con un modello di programmazione "a cascata" che interessa tutti i livelli di governo e poggia su quattro strumenti - trasparenza, formazione, codici di comportamento e analisi del rischio - già in gran parte presenti, tranne l'ultimo, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche italiane.

Al centro di questo modello di programmazione è posto il PNA, sulla cui base deve essere adottato il PTPC da parte di ogni singola amministrazione, con la possibilità, per gli enti locali, di avvalersi di un'attività di supporto del Prefetto. Tali strumenti di programmazione assumono una rilevanza fondamentale nel sistema delineato dal legislatore, posto che il primo assicura il coordinamento delle strategie nazionali e internazionali di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, mentre il secondo individua, sulla base del primo, i rischi specifici di corruzione nell'ambito della singola amministrazione e gli interventi ritenuti necessari per prevenirli. D'altro canto, si rendono necessarie adeguate forme di coordinamento con gli altri documenti previsti dalla legge, primi fra tutti il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e i codici di comportamento ai quali devono attenersi i pubblici dipendenti.

Soggetti

Il modello dell'anticorruzione si esplica attraverso un disegno complesso di relazioni tra molteplici attori con ruoli diversi, particolarmente articolato da mettere alla prova della "traduzione in pratica" - Comitato interministeriale, Governo, DFP, Autorità nazionale anticorruzione, AVCP, Corte dei Conti, Prefetti e, all'interno delle amministrazioni, RPC e responsabile della trasparenza e

l'Organismo indipendente di valutazione (OIV) – ed un sistema capillare di responsabilità per l'attuazione degli interventi anticorruzione all'interno di ciascuna amministrazione¹⁹.

In questo quadro, all'Autorità nazionale anticorruzione, coerentemente con la funzione strategica assegnata all'interno del disegno del legislatore, sono attribuiti significative funzioni e poteri di regolazione, vigilanza di controllo, più ampi di quelli originariamente attribuiti alla CIVIT dal d. lgs. n. 150/2009. Oltre all'approvazione del PNA (v. *infra*) predisposto dal DFP l'Autorità, in aggiunta alle preesistenti competenze di regolazione, è stata anche chiamata a formulare linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nonché dei codici di comportamento delle singole amministrazioni.

Coerentemente con la complessità del disegno posto in atto, per sostenere le amministrazioni nella sua attuazione, è stata notevolmente rafforzata la funzione consultiva, esercitabile attraverso la formulazione di pareri (originariamente configurati come facoltativi e su richiesta delle pubbliche amministrazioni) sulla conformità degli atti e dei comportamenti dei funzionari pubblici alla normativa vigente e in materia di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni da parte di dirigenti pubblici. Queste nuove funzioni consultive, però, sono state successivamente ridimensionate in modo rilevante dal d. l. n. 69/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013: gli artt. 54-bis e 54-ter, infatti, prevedono che in ambedue i casi l'Autorità esprima pareri “obbligatori” non più su richiesta degli organi dello stato e delle pubbliche amministrazioni, ma sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione” (art. 1, c. 2, lett. d) della legge n. 190/2012). La riformulazione delle disposizioni ricordate mostra, in definitiva, la volontà di ridimensionare la portata della scelta operata dal legislatore meno di un anno prima, circoscrivendo la funzione consultiva – e, di conseguenza, l'attività interpretativa esercitabile dall'Autorità ex ante e su problemi di carattere generale – alle ipotesi in cui il parere sia richiesto dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.

Di particolare rilievo, infine, in chiave di effettività della disciplina, appare l'attribuzione di poteri di vigilanza e controllo sulla applicazione e sulla efficacia delle misure individuate nei citati piani e sul rispetto degli obblighi di trasparenza; poteri che possono concretizzarsi nello svolgimento di attività ispettiva – attraverso la richiesta di notizie, atti e documenti alle amministrazioni – e possono giungere fino alla emanazione di un'ordinanza volta ad ottenere la

¹⁹ Adempimenti e termini in capo ai diversi soggetti sono schematizzati in un prospetto pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

adozione o la rimozione di atti o di comportamenti in coerenza con le misure previste dai citati piani²⁰.

Nella impostazione della legge n. 190/2012, peraltro, l'Autorità è chiamata ad operare in un rapporto di collegamento con il DFP, cui compete, come si è detto, la predisposizione del PNA e più in generale il coordinamento dell'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto alla corruzione; ma è costante, sotto altro profilo, anche il rapporto con le amministrazioni tenute anzitutto a nominare il RPC, con il fondamentale compito di proporre all'organo di indirizzo politico l'adozione del PTPC, di verificarne la corretta attuazione e la sua perdurante idoneità, nonché di riferire i risultati dell'attività svolta alla fine di ogni anno.

È evidente, pertanto, che il RPC, nel sistema della legge, rappresenta una figura centrale, con rilevanti responsabilità²¹, nonché un interlocutore privilegiato dell'Autorità, insieme agli OIV, a loro volta titolari di una serie di importanti funzioni anche in materia di prevenzione della corruzione e, in particolare, di quella relativa alla attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza.

3.2. Le strategie e i primi passi

3.2.1. L'attività di impulso all'attuazione della legge n. 190/2012

Nell'esercizio delle molteplici attività assegnate dalla legge n. 190/2012, l'Autorità, sin dall'immediatezza dell'entrata in vigore della legge, ha svolto un'attività di impulso nei confronti dei ministeri, degli enti pubblici nazionali, delle camere di commercio, delle università, delle regioni e dei comuni metropolitani per la nomina tempestiva del RPC, per predisporre attività preparatorie e iniziative concrete finalizzate in primo luogo all'individuazione delle aree di rischio e per l'avvio di formazione specifica del personale.

Per quanto riguarda la nomina del RPC, nonostante gli interventi dell'Autorità, questo importante passo non ha trovato piena attuazione in nessun comparto, neanche nelle

²⁰ Nella medesima logica, l'Autorità è anche destinataria della comunicazione, da parte del Prefetto, del provvedimento di revoca del segretario comunale, al fine di verificare, entro il termine di 30 giorni, se detto provvedimento sia correlato alle attività svolte dallo stesso segretario in materia di prevenzione della corruzione.

²¹ In caso di corruzione accertata e passata in giudicato da parte di un dipendente dell'amministrazione il RPC ne risponde sul piano della responsabilità dirigenziale e disciplinare, con la sanzione minima della sospensione dal servizio per sei mesi e della privazione della retribuzione per un periodo tra uno e sei mesi, a meno che non provi di aver predisposto per tempo il PTPC, vigilando sul suo funzionamento e sulla sua osservanza, nonché più in generale di aver svolto correttamente i propri compiti. Il RPC risponde anche di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal PTPC.

amministrazioni di grandi dimensioni come i ministeri, registrando le percentuali di attuazione più basse negli enti locali e con marcate differenziazioni territoriali²². Molte amministrazioni, invece, indipendentemente dalle proroghe intervenute, hanno ritenuto di dotarsi, comunque, del PTPC,²³ pur nella consapevolezza della necessità di adeguamento conseguente all'approvazione del PNA.

Al fine di effettuare la ricognizione della situazione delle misure di prevenzione e di contrasto alla corruzione adottate dalle amministrazioni, che costituissero anche un punto di riferimento rispetto al quale valutare gli effetti della legge, è stato anche chiesto di conoscere le iniziative assunte, con particolare riferimento alla rotazione dei dirigenti, alla formazione del personale, alle iniziative per prevenire e contrastare fenomeni corruttivi. Dai riscontri pervenuti fino al 28 novembre 2013 si può rilevare una scarsa attenzione da parte dei ministeri alla richiesta inoltrata dall'Autorità. Solo due dicasteri hanno fornito specifiche risposte in cui prevalgono, tuttavia, più gli aspetti di programmazione di nuove attività che le iniziative realizzate in materia di prevenzione della corruzione. Queste ultime riguardano, in particolare, la formazione del personale e misure di avvicendamento del personale su aree a rischio. Dalla risposta ricevuta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, emergono, invece, oltre ad interventi sulla formazione e sulla rotazione dei dirigenti, anche attività specifiche in corso quale il sistema di analisi dei rischi nelle operazioni di importazione ed esportazione (cd. Circuito doganale di controllo). Limitati i riscontri da parte degli enti pubblici nazionali che hanno prospettato prevalentemente difficoltà organizzative in vista dell'attuazione della legge n. 190/2012. Dalle poche risposte ricevute dalle università, si evince un quadro di misure incentrate sulla trasparenza (nel settore dei contratti pubblici) e sull'adozione di codici etici. Interessante è l'intenzione di un Ateneo di voler adeguare il modello di gestione e controllo adottato sulla base del d.lgs. n. 231/2001 alla legge n. 190/2012. Sostanzialmente rivolte a manifestare l'intenzione di adeguarsi alla legge n. 190/2012 e ad evidenziare le relative problematiche applicative sono le risposte pervenute da alcune camere di commercio. Percentualmente più rilevante è stato il livello di risposta delle regioni e delle province autonome. Le misure prevalenti riguardano la trasparenza, con l'adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e, in casi limitati, misure organizzative per la rotazione di personale in aree a rischio.

Nel contempo è stata avviata un'attività d'impulso nei confronti delle società in controllo pubblico – sia di livello nazionale che regionale e locale – per quanto riguarda le attività poste in essere per l'adeguamento del modello d.lgs. n. 231/2001 ai principi della legge n. 190/2012 e la realizzazione delle modalità di analisi del rischio e per l'attuazione degli obblighi di trasparenza. In

²² Un'analisi quantitativa e qualitativa è svolta nell'Appendice 1.

²³ All'Autorità sono pervenuti 381 PTPC e 1523 risultano pervenuti al DFP.

estrema sintesi, dagli esiti di questa ricognizione²⁴ è possibile rilevare che soltanto una minoranza – quattro società, di cui tre nazionali – ritiene di non rientrare nell'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni previste dalla legge n. 190/2012 per quanto riguarda il PTPC o la nomina del RPC, evidenziando dubbi interpretativi circa l'applicazione delle norme sulla trasparenza. Con riferimento alle altre, si riscontra un panorama dello stato di attuazione abbastanza diversificato.

La maggior parte delle società esaminate (circa l'80%) ha già adottato un modello di organizzazione, gestione e controllo ex d.lgs. n. 231/2001 e, per costruire il PTPC ai sensi della legge n. 190/2012, si propone di estendere l'analisi dei rischi e le misure di prevenzione della corruzione già implementate e rafforzare così le misure di controllo interno per contrastare anche i casi di corruzione "passiva". Il restante 20%, prevalentemente società di livello regionale e locale, non avendo adottato un modello ex d.lgs. n. 231/2001, dovrà dotarsi di nuove misure di prevenzione della corruzione.

Tra le misure che le società intendono adottare per prevenire la corruzione, prevalgono l'adozione di procedure di controllo nelle aree gestionali più rischiose (approvvigionamenti, assunzioni, consulenze, sponsorizzazioni, ecc.), lo sviluppo di attività formative e la creazione di flussi informativi verso il RPC mentre scarsa attenzione è rivolta alla rotazione degli incarichi, anche a causa delle difficoltà organizzative che questa misura comporterebbe soprattutto nelle società di dimensione più ridotta.

Per quanto riguarda la nomina del RPC prevale, tra le società esaminate, un atteggiamento attendista: il 60% circa non ha ancora assunto alcuna decisione al riguardo e le altre dichiarano di individuarlo con un dirigente oppure con l'Organismo di Vigilanza (OdV).

Anche per quanto riguarda l'attuazione degli obblighi di trasparenza, nonostante le indicazioni dell'art. 11, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013, ribadite nelle delibere n. 50/2013 e n. 72/2013 dell'Autorità, un numero ridotto, ma comunque non trascurabile, di società sostiene, senza tuttavia darne motivazione, che ad esse non è pienamente applicabile la disciplina della trasparenza.

Circa i due terzi delle società interpellate ha costituito, nel rispettivo sito, la sezione "Amministrazione trasparente" mentre meno di un terzo ha individuato uffici per il controllo sull'attuazione della normativa in questione ed ha organizzato un sistema per consentire ai cittadini l'accesso civico. In definitiva emerge una maggiore attenzione all'attuazione della disciplina

²⁴ L'indagine è stata condotta su 56 società ed ha registrato un tasso elevato di risposte, in media pari al 79%. Un'analisi dettagliata è contenuta nell'Appendice 2.

sostanziale, ossia alla pubblicazione delle informazioni, che a quella diretta a garantirne l'effettività, ossia ai sistemi di controllo²⁵.

Risulta, inoltre, che le società locali sono quelle che hanno dato attuazione agli obblighi di legge in misura superiore alle società regionali e a quelle statali, dal momento che queste ultime si limitano, per lo più, a pubblicare i bilanci e i dati riguardanti la scelta del contraente.

Sin dall'indomani dell'entrata in vigore della legge anticorruzione, l'Autorità ha inoltre stabilito contatti con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), chiamata a svolgere un ruolo significativo nella formazione dei dipendenti pubblici e nella diffusione della cultura della legalità nelle pubbliche amministrazioni. Oltre che nella progettazione della nuova offerta formativa, la SNA è impegnata nella specifica attività di assistenza e *tutoring* con la Presidenza del Consiglio delle amministrazioni centrali, delle agenzie fiscali, degli enti previdenziali, degli enti di ricerca, degli altri enti pubblici nazionali e di alcune amministrazioni locali al fine di discutere delle politiche e delle azioni di formazione da realizzare nel breve e nel medio termine comprese nel PTPC di ciascuna amministrazione o ente. In generale, tuttavia, si tratta di iniziative in fase di avvio, sulle quali occorrerà attendere il prossimo anno per qualunque valutazione di efficacia.

3.2.2. Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione

L'approvazione, da parte dell'Autorità, del PNA, predisposto dal DFP in base alle linee guida definite dal Comitato interministeriale, rappresenta un passo importante e necessario per dare attuazione al disegno della legge n. 190/2012²⁶. Il PNA, infatti, crea le premesse perché le amministrazioni possano redigere i loro PTPC e, di conseguenza, predisporre gli strumenti previsti dalla legge n. 190/2012.

Il PNA permette di disporre di un quadro unitario e strategico di programmazione delle attività per prevenire e contrastare la corruzione nel settore pubblico e presenta un'impostazione calibrata sul perseguimento di obiettivi misurabili e sull'individuazione di specifiche responsabilità, funzionale anche alla predisposizione dei PTPC da parte delle singole amministrazioni.

25 A pubblicare le informazioni sulle società partecipate sono soprattutto le amministrazioni vigilanti all'interno della sezione "Amministrazione trasparente" dei propri siti istituzionali. In particolare, la tendenza rilevata dalla vigilanza sulle attestazioni OIV delle amministrazioni centrali (cfr. Appendice 4, Figure A.4.2 e A.4.13) è quella di pubblicare i dati relativi alla ragione sociale e alla quota di partecipazione dell'amministrazione, mentre risulta carente la pubblicazione degli altri dati previsti dalla normativa (ad esempio gli incarichi di amministratore della società e relativo trattamento economico complessivo). Molte carenze si registrano anche con riferimento alla qualità dei dati pubblicati.

²⁶ A seguito delle osservazioni formulate dalla Commissione su una versione preliminare del Piano, il DFP ha trasmesso una nuova versione del PNA in data 6 settembre, che è stato approvato dalla Commissione l'11 settembre 2013 con delibera n. 72/2013.

L'Autorità, in una logica di gradualità, ha formulato una serie di osservazioni preliminari all'approvazione della versione definitiva del Piano. In linea con queste osservazioni per quel che riguarda l'ambito soggettivo di applicazione, il PNA prevede l'applicazione della legge n. 190/2012 anche agli enti pubblici economici e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, considerata la rilevanza di tali enti anche in termini di utilizzo di risorse pubbliche, sia pure con accorgimenti tali da evitare duplicazioni o sovrapposizioni con modelli di intervento già operanti, come quelli previsti dal d.lgs. n. 231/2001, che, ove già utilizzati, dovrebbero essere opportunamente integrati alla luce dei contenuti della legge n. 190/2012.

Inoltre, il PNA specifica i contenuti minimi dei PTPC e della relazione annuale del RPC. È chiaramente indicato che le informazioni relative ai contenuti dei PTPC ed alla relazione del RPC siano rese secondo modelli il più possibile standardizzati, predisposti dal DFP e condivisi con l'Autorità, e che i flussi informativi siano condivisi con l'Autorità, anche ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza e di controllo. Nel contempo, nel PNA è previsto che, oltre alle aree di rischio comuni a tutte le amministrazioni, siano indicate anche altre aree di rischio rilevanti in relazione alle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse amministrazioni.

Il PNA è strutturato come strumento programmatico a scorrimento, sottoposto ad aggiornamento annuale, con l'inserimento di indicatori e target al fine di rendere misurabili gli obiettivi strategici e garantire il monitoraggio dello scostamento dell'attuazione del PNA da tali obiettivi. L'aggiornamento nel 2014 in un approccio di gradualità consentirà, oltre che una prima verifica, anche la possibilità di inserire integrazioni e specificazioni del PNA con riferimento ad aspetti quali: l'affinamento degli indicatori per la misurazione dell'efficacia di politiche e strumenti di prevenzione della corruzione; la definizione dei contenuti minimi dei piani di formazione in tema di anticorruzione e dei criteri in base ai quali viene articolata l'offerta formativa pubblica in tema di anticorruzione; la definizione degli aspetti organizzativi della funzione di coordinamento nelle diverse categorie di amministrazioni; l'articolazione delle politiche di prevenzione differenziate per settore; l'introduzione di iniziative nazionali di prevenzione a carattere trasversale; l'individuazione di buone pratiche; la previsione e il coordinamento di iniziative per la diffusione del PNA e della cultura della legalità per migliorare l'efficacia delle politiche di prevenzione.

3.2.3. La rete dei rapporti istituzionali e la semplificazione dei flussi informativi e degli adempimenti

L'attuazione della legge n. 190/2012, considerata l'enorme quantità di soggetti pubblici interessati e la loro eterogeneità, richiede un approccio basato su un sistema "a rete", con il

coordinamento delle diverse istituzioni coinvolte per perseguire esigenze di semplificazione, da un lato, e di differenziazione, dall'altro. Questa esigenza ha cominciato a trovare attuazione in una serie di rapporti promossi con diversi attori istituzionali.

In questa ottica, l'Autorità si è attivata per la razionalizzazione dei numerosi flussi informativi al fine di evitare alle amministrazioni duplicazioni inutilmente onerose. La legge n. 190/2012, infatti, prevede l'invio da parte delle amministrazioni di dati e informazioni ai diversi soggetti – Autorità, DFP, AVCP – che, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, esercitano attività di coordinamento e vigilanza. Del resto, la disponibilità di flussi informativi sistematici e affidabili è un presupposto essenziale per l'efficace attuazione della legge n. 190/2012 e lo svolgimento dell'attività di vigilanza.

Come si è detto, nel PNA, per limitare gli oneri procedurali e organizzativi per le amministrazioni, è stata prevista la gestione e la condivisione dei flussi informativi: ad esempio, l'invio al DFP, da parte delle amministrazioni, dei PTPC e dei dati e delle informazioni ad essi correlati è anche strumentale all'esercizio delle funzioni dell'Autorità.

Nel contempo, con l'obiettivo di semplificare gli adempimenti a carico delle pubbliche amministrazioni ed evitare la duplicazione di oneri, nel quadro del protocollo d'intesa stipulato dopo l'entrata in vigore della legge, l'Autorità e l'AVCP hanno adottato un'iniziativa congiunta, in base alla quale la trasmissione dei dati relativi ai contratti pubblici si intende assolta con la trasmissione all'AVCP e quest'ultima assicura all'Autorità l'accesso alle proprie banche dati per l'esercizio delle funzioni di vigilanza e di controllo.

La cooperazione istituzionale si rende necessaria anche per dare effettività ai poteri di vigilanza dell'Autorità e, in questa prospettiva, è particolarmente rilevante la possibilità di avvalersi della Guardia di Finanza, con la quale è in via di definizione un protocollo d'intesa.

Oltre all'esigenza di semplificazione, va anche tenuta presente l'opportunità di diversificare le politiche di prevenzione della corruzione in base alle caratteristiche delle amministrazioni (tipo di attività, organizzazione). In particolare occorre che siano, almeno in parte, diversificati i codici di comportamento e le informazioni da pubblicare sui siti web istituzionali. In questa prospettiva, l'Autorità, proseguendo in una modalità di lavoro già sperimentata, ha avviato tavoli tecnici su particolari tematiche quali i codici di comportamento (v. *infra*) o su questioni più generali attinenti l'applicazione degli obblighi di trasparenza a settori specifici. In vista della redazione dei PTPC e dei Programmi triennali della trasparenza, vanno strutturate modalità di coordinamento in materia di prevenzione della corruzione con il DFP e attraverso l'utilizzo di protocolli d'intesa e accordi già stipulati, o in via di rinnovo, con associazioni rappresentative (Anci, UPI, Unioncamere).

3.2.4. Predisposizione di Linee guida sui codici di comportamento

Nella prospettiva della differenziazione, in seguito alla emanazione del d.p.r. n. 62/2013, “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”, l’Autorità, all’esito di una serie di incontri con le pubbliche amministrazioni e della loro consultazione, ha adottato la delibera n. 75/2013 “Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni”, in base alla quale le amministrazioni devono procedere all’adozione dei singoli codici di comportamento. Le linee guida mirano a creare le condizioni per la predisposizione di codici diversificati in funzione delle peculiarità di ciascuna amministrazione, evitando in tal modo che i codici stessi si risolvano, come già avvenuto in passato sulla base della disciplina previgente, in una generica e poco utile ripetizione dei contenuti del codice generale. I contenuti delle linee guida, inoltre, possono costituire un parametro di riferimento per l’elaborazione di codici di comportamento ed etici da parte di ulteriori soggetti considerati dalla legge n. 190/2012 (enti pubblici economici, enti di diritto privato in controllo pubblico, enti di diritto privato regolati o finanziati, autorità indipendenti).

In primo luogo, nella delibera n. 75/2013 viene sottolineato il forte collegamento dei codici di comportamento con il PTPC; l’individuazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio corruzione nel PTPC risulta preliminare alla specificazione di obblighi particolari per detti uffici in sede di predisposizione del codice di comportamento. Nelle linee guida si precisano inoltre i ruoli e le competenze dei diversi soggetti, presenti all’interno e all’esterno dell’amministrazione che risultano coinvolti, a vario titolo, nella fase di predisposizione e in quella di attuazione del codice di comportamento. È stato anche chiarito che l’adozione dei codici, nonché il loro aggiornamento periodico, dovrà avvenire mediante avviso pubblico e con il coinvolgimento degli *stakeholder*, la cui identificazione può variare a seconda delle peculiarità di ogni singola amministrazione.

3.3. Le questioni interpretative emergenti

In conseguenza dell’entrata in vigore della legge n. 190/2012 e dei decreti legislativi n. 33/2013 e n. 39/2013, l’Autorità è stata destinataria di numerose richieste, in significativo aumento rispetto all’anno precedente²⁷, con una netta prevalenza dei quesiti rispetto alle segnalazioni.

L’attività consultiva ha sempre costituito parte rilevante dell’attività della Commissione, anche prima del varo della legge anticorruzione e dei successivi decreti legislativi, confermando l’elevata

²⁷ Un’analisi quantitativa è sviluppata nell’Appendice 3.

domanda di “accompagnamento” da parte delle amministrazioni nella ricerca di soluzioni ai diversi problemi interpretativi e applicativi posti dall’introduzione di una nuova disciplina. La normativa anticorruzione ha significativamente ampliato questa attività anche con l’attribuzione di specifici poteri che si sostanziano nella formulazione di “pareri”. Rispetto alle molteplici questioni sollevate, l’Autorità ha continuato a seguire la prassi di adottare alcune delibere a carattere generale oltre alle risposte agli specifici quesiti riguardanti casi particolari²⁸.

Con riferimento alla legge n. 190/2012, è da segnalare la netta prevalenza di richieste di parere e quesiti formulati in via preventiva, rispetto alle segnalazioni relative a situazioni concrete già verificatesi o in atto. Un fenomeno questo, che può trovare spiegazione nella constatazione che l’Autorità si è trovata ad esercitare i suoi nuovi poteri in un quadro normativo ancora incompleto, essendo chiamata a svolgere la vigilanza sulla effettiva applicazione e sulla efficacia delle misure adottate, oltre che nel PNA, anche nei PTPC, la cui adozione da parte delle amministrazioni è stata differita al 31 gennaio 2014.

Le questioni interpretative hanno riguardato i diversi aspetti della normativa anticorruzione, in stretta correlazione con la sua evoluzione temporale: nei primi quattro mesi del 2013 i quesiti pervenuti si sono concentrati in gran parte su diversi aspetti (nomina, ruolo, poteri) del RPC, sulle modalità e i termini di adozione del PTPC e sull’ambito soggettivo di applicazione della legge. Successivamente, si è registrata una netta prevalenza delle tematiche della incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi ex d. lgs. n. 39/2013.

In particolare, nel periodo immediatamente successivo all’entrata in vigore della legge n. 190/2012, con la delibera n. 34/2012 ne è stata affermata l’applicabilità nei confronti delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (ex Ipub), anche in attesa della trasformazione in azienda pubblica di servizi alla persona o in persona giuridica di diritto privato.

L’Autorità è intervenuta anche sulla delicata questione se le condanne, venute meno per intervenuta prescrizione, possano ritenersi ostative per l’affidamento di particolari compiti e funzioni. A riguardo, con la delibera n. 14/2013, ha espresso l’avviso che, pur non ricorrendo le condizioni per l’applicazione dell’art. 1, c. 46 della legge n. 190/2012, in quanto la sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione, ai sensi dell’art. 529 c.p.p., non può essere considerata sentenza di condanna, ciò non impedisce che precedenti condanne, venute meno per intervenuta prescrizione, possano assumere rilievo, per ragioni di opportunità e cautela, per quanto riguarda l’affidamento di particolari compiti e funzioni.

²⁸ Delibere e FAQ sono pubblicate sul sito istituzionale.

Sul generale problema della individuazione dell'organo competente a nominare il responsabile per la prevenzione della corruzione nei comuni, con la delibera n. 15/2013, è stata riconosciuta la titolarità del relativo potere in capo al Sindaco, quale organo di indirizzo politico-amministrativo, salvo che il singolo comune, nell'esercizio della propria autonomia normativa e organizzativa, riconosca alla Giunta o al Consiglio una diversa funzione.

3.4. L'attività di vigilanza

Le segnalazioni costituiscono elemento determinante dell'attività di vigilanza che compete all'Autorità. Come si è detto, nel primo anno dall'entrata in vigore della legge n. 190/2012 non si è registrato una significativa richiesta di intervento di vigilanza e controllo²⁹.

La maggior parte delle segnalazioni proviene da soggetti privati mentre non risultano casi di dipendenti pubblici che segnalano illeciti della propria amministrazione, il che denota lo scarso rilievo pratico, ad oggi, delle disposizioni relative al *whistleblowing*, particolarmente enfatizzate dai mezzi di comunicazione all'indomani della emanazione della legge.

Va anche evidenziato che, in molti casi, la segnalazione non ha dato luogo a iniziative dell'Autorità o perché l'intervento è stato richiesto non in chiave preventiva ma a valle di un processo nel quale sono già state investite altre autorità competenti ad adottare provvedimenti, anche in chiave repressiva, o perché, in molti casi, riguardante fattispecie al di fuori dall'ambito delle competenze dell'Autorità. In alcuni di questi casi la richiesta di intervento risulta già inviata a numerose istituzioni e si configura più come una 'speranza' di ottenere 'giustizia', dopo inutili tentativi esperiti in diverse direzioni, che come una richiesta mirata a contrastare fenomeni corruttivi.

Con riferimento allo specifico ambito di intervento dell'Autorità, anche se in numero limitato, si segnalano alcuni casi in cui è stata invocata l'applicazione della disciplina anticorruzione con riferimento a dirigenti pubblici, soprattutto presso enti locali, divenuti dirigenti di società controllate dall'amministrazione di appartenenza, o addirittura di società concessionarie di un servizio pubblico di competenza del comune presso cui lo stesso dirigente è stato collocato in aspettativa.

Si deve ricordare, infine, che l'Autorità è stata considerata destinataria della comunicazione, da parte del Prefetto, del provvedimento di revoca del segretario comunale, al fine di verificare, entro il termine di 30 giorni, se detto provvedimento sia correlato alle attività svolte dallo stesso segretario in materia di prevenzione della corruzione. Intervento, questo, che l'Autorità ha operato 5 volte,

²⁹ Un'analisi quantitativa è sviluppata nell'Appendice 3.

giungendo, in un caso, ad esprimere parere non favorevole al provvedimento di revoca, emergendo il *fumus* di una sua correlazione con il comportamento del segretario comunale motivato dall'intento di garantire la legalità nell'amministrazione.

4. L'incompatibilità e l'inconferibilità degli incarichi

4.1. Il principio della separazione tra politica e amministrazione

Il d.lgs. n. 39/2013 è intervenuto per disciplinare le ipotesi di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, con il chiaro intento di evitare ogni possibile forma di interferenza o di commistione tra politica e amministrazione per prevenire fenomeni di corruzione e situazioni di conflitto di interesse o di contrasto con il principio costituzionale di imparzialità dell'azione amministrativa.

Si tratta di un provvedimento denso di profili innovativi e al tempo stesso problematici, non solo dal punto di vista tecnico, ma anche per la delicatezza della materia trattata. Il decreto ha chiarito che, mentre il verificarsi di casi di inconferibilità³⁰ comporta la preclusione, permanente o temporanea, a conferire incarichi, l'insorgenza di situazioni di incompatibilità³¹ determina, invece, l'obbligo, per il soggetto al quale deve essere conferito l'incarico, di scegliere, entro il termine di 15 giorni a pena di decadenza, quale delle due posizioni mantenere. È bene precisare che gli atti di conferimento degli incarichi eventualmente assunti in violazione del decreto sono considerati nulli, con le conseguenze della responsabilità in capo ai componenti degli organi conferenti, della impossibilità di conferire incarichi per tre mesi e della pubblicazione degli atti di accertamento delle violazioni sul sito istituzionale.

Il provvedimento in esame, oltre a fornire una serie di definizioni a cui fare riferimento e a individuare dettagliatamente le singole situazioni riconducibili alle due fattispecie, ha anche affrontato i profili, parimenti rilevanti, della vigilanza sulla corretta applicazione della disciplina

³⁰ È stato previsto, in estrema sintesi, che l'inconferibilità si verifica, anzitutto, nel caso di condanna per reati di pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, che preclude la possibilità di essere destinatari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, interni ed esterni, in pubbliche amministrazioni, enti pubblici ed enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale o territoriale. È preclusa, inoltre, la possibilità di conferire incarichi nelle amministrazioni statali, regionali e locali a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati, nonché a coloro che siano stati componenti di organi politici di livello nazionale, regionale e locale. L'inconferibilità, infine, opera anche per l'assunzione di incarichi di direzione delle Aziende sanitarie locali da parte di coloro che, nei due anni precedenti, abbiano ricoperto cariche politiche o incarichi in enti privati regolati o finanziati dal Servizio sanitario regionale.

³¹ Le situazioni di incompatibilità operano, nell'ordine, nei seguenti casi: tra incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati, nonché tra questi e le attività professionali; tra le cariche direttive nelle Aziende sanitarie locali, le cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati e lo svolgimento di attività professionali; tra gli incarichi amministrativi di vertice e di amministratori di enti pubblici e le cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali; tra gli incarichi dirigenziali interni ed esterni e le cariche di componenti di organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali; tra gli incarichi di amministratori di enti di diritto privato in controllo pubblico e le cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali; tra incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali e le cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali.

che, all'interno delle amministrazioni e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, è affidata al RPC³². Proprio per la delicatezza e la rilevanza del ruolo svolto dal RPC, il legislatore ha previsto che l'eventuale provvedimento di revoca dell'incarico conferito al RPC sia sottoposto al parere obbligatorio dell'Autorità che – entro il termine di 30 giorni, decorso il quale il provvedimento diviene efficace – può chiedere il riesame, qualora rilevi una correlazione tra la revoca e le attività di prevenzione della corruzione.

In questo quadro, all'Autorità è attribuito un generale potere di vigilanza sulla corretta applicazione del decreto da parte di tutti i suoi destinatari, anche attraverso i ricorsi a poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi³³. Il d.lgs. n. 39/2013, infine, come si è detto, aveva attribuito una importante funzione consultiva, esercitabile attraverso la formulazione di pareri, su richiesta delle amministrazioni e degli enti interessati, sulla interpretazione delle disposizioni contenute nel decreto e sulla loro applicazione alle diverse fattispecie di inconfiribilità e di incompatibilità degli incarichi. È indubbio che la prima fase attuativa delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 39/2013 ha ben presto fatto emergere una serie di problemi interpretativi e applicativi, con ogni probabilità indotti dalla complessità dei contenuti e dalla delicatezza degli aspetti regolati; problemi che sono stati tempestivamente segnalati dai destinatari della disciplina e successivamente affrontati dall'Autorità, che ha ritenuto di dover offrire il proprio contributo con l'adozione di “avvisi” per chiarire i principali dubbi posti dal citato decreto.

La scelta del legislatore, volta a valorizzare l'attività consultiva e di accompagnamento svolta dall'Autorità nei confronti delle pubbliche amministrazioni e destinata ad assumere una notevole rilevanza nella fase immediatamente successiva alla emanazione del d.lgs. n. 39/2013, è stata però successivamente riconsiderata, nel contesto di una serie di provvedimenti contenenti disposizioni di segno diverso. In particolare, il già richiamato d.l. n. 69/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013 ha stabilito che l'Autorità possa esprimere pareri “obbligatori”, non più sulle richieste delle amministrazioni e degli enti interessati, ma “sulle direttive e le circolari ministeriali concernenti l'interpretazione delle disposizioni” dello stesso decreto “e la loro applicazione alle diverse fattispecie di inconfiribilità degli incarichi e di incompatibilità” (art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 39/2013). Questa disposizione, oltre che ridimensionare le competenze dell'Autorità, rischia anche di generare un vuoto normativo in quanto non tutti i numerosi dubbi interpretativi delle

³² Quest'ultimo, infatti, è tenuto a contestare all'interessato l'insorgere di eventuali situazioni di inconfiribilità o incompatibilità e a segnalare le possibili violazioni, per i profili di rispettiva competenza, all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alla Corte dei Conti.

³³ V. *infra*, par. 4.3.

single amministrazioni, con contenuto molto specifico, possono trovare risposta immediata in circolari e atti di indirizzo del Ministro, necessariamente di portata generale.

4.2. Le questioni interpretative emergenti

4.2.1. Il problema della mancanza di una disciplina transitoria

L'entrata in vigore del d.lgs. n. 39/2013 ha comportato, come si è detto, un notevole incremento dell'attività consultiva svolta dall'Autorità, in ragione della particolare portata innovativa e della rilevante complessità della disciplina, che ha fatto ben presto emergere diversi profili problematici.

Anche in questa seconda fase attuativa, l'Autorità è stata significativamente impegnata a fornire i chiarimenti richiesti con riferimento a problemi specifici³⁴, adottando altresì alcune delibere a carattere generale per offrire soluzioni interpretative alle questioni più controverse e ricorrenti segnalate da una pluralità di amministrazioni.

In particolare, con la delibera n. 46/2013, l'Autorità, da più parti sollecitata ad intervenire per colmare una evidente lacuna legislativa rappresentata dalla mancanza di una disciplina transitoria, ha preliminarmente osservato che gli incarichi e le cariche presi in considerazione dalle nuove disposizioni in tema di incompatibilità e inconferibilità comportano l'espletamento di funzioni e poteri che si protraggono nel tempo. La circostanza che il conferimento dell'incarico sia avvenuto in un momento anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 39/2013 non può giustificare il perdurare di una situazione di contrasto con la norma, seppure sopravvenuta. Su questi presupposti, l'Autorità ha affermato che la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 39/2013 è di immediata applicazione, non essendo in questione il principio della irretroattività della legge, quanto piuttosto l'eventuale differimento dell'efficacia delle norme sulla incompatibilità, che avrebbe richiesto, però, una espressa previsione da parte del legislatore; tale impostazione, peraltro, risulta confermata dalla lettera della legge delega, che fa riferimento ad incarichi "già conferiti" (art. 1, c. 50, lett. e) ed f) della legge n. 190/2012), nonché del decreto delegato, che richiama casi di assunzione e "mantenimento" dell'incarico incompatibile o divenuto tale (art. 9, c. 1, art. 12, c. 1, e art. 15, c. 1, del d.lgs. n. 39/2013).

Sulla questione, successivamente all'adozione della citata delibera, è intervenuto il legislatore con il già richiamato d.l. n. 69/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98 /2013, colmando in tal modo la più vistosa lacuna del d.lgs. n. 39/2013. L'art. 29 ter del d.l. n. 69/2013, infatti, ha stabilito che "in sede di prima applicazione", con riguardo ai casi di incompatibilità

³⁴ Per un'analisi quantitativa si veda l'Appendice 3.

previsti dalle disposizioni di cui ai capi V e VI del d.lgs. n. 39/2013, “gli incarichi conferiti e i contratti stipulati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo in conformità alla normativa vigente prima della stessa data non hanno effetto come causa di incompatibilità fino alla scadenza già stabilita per i medesimi incarichi e contratti”.

4.2.2. Gli altri problemi affrontati

Altre questioni, sulle quali è stata posta minore enfasi da parte delle amministrazioni, ma che non per questo risultano meno problematiche sul piano teorico, sono state affrontate dall’Autorità con alcune delibere successive.

Con la delibera n. 47/2013, l’Autorità ha espresso l’avviso che non si configura una situazione di diretto e integrale contrasto tra l’art. 4 del d.l. n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012, che impone alle pubbliche amministrazioni di nominare propri dipendenti nei consigli di amministrazione delle società partecipate, e le ipotesi di incompatibilità previste dagli artt. 9 e 12 del d.lgs. n. 39/2013, purchè i nominandi da parte delle amministrazioni non siano investiti della carica di presidente con deleghe gestionali dirette o di amministratore delegato.

Con la delibera n. 48/2013, l’Autorità ha ritenuto che l’art. 7 del d.lgs. n. 39/2013 non impedisca la conferma dell’incarico già ricoperto in quanto la sua *ratio* mira ad evitare che un soggetto usi un proprio potere per ottenere un’altra carica, piuttosto che ad escludere che un amministratore meritevole possa essere confermato.

Successivamente, con delibera n. 57/2013, l’Autorità ha espresso l’avviso che devono ritenersi applicabili ai comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti o a forme associative tra comuni della stessa regione aventi la medesima popolazione, soltanto le ipotesi di inconferibilità e le incompatibilità di cui agli artt. 3, 4 e 9 del d.lgs. n. 39/2013.

Da ultimo, con delibera n. 58/2013, l’Autorità ha affrontato il problema della interpretazione e applicazione del d.lgs. n. 39/2013 al settore sanitario, esprimendo l’avviso che il decreto non trova applicazione al personale medico cosiddetto di *staff* che non esercita tipiche funzioni dirigenziali né ai dirigenti di struttura semplice, inserite in strutture complesse³⁵, mentre rientrano sicuramente nel campo di applicazione della nuova disciplina i dirigenti di distretto, i direttori di dipartimento e di presidio e, in generale, i direttori di strutture complesse.

³⁵ La disciplina deve ritenersi applicabile ai dirigenti che dirigono una struttura semplice non inserita in struttura complessa nel caso in cui, tenuto conto delle norme regolamentari e degli atti aziendali (art. 3, c. 1 bis e art. 15, d.lgs. n. 502/1992), al dirigente di struttura semplice sia riconosciuta, anche se in misura minore, significativa autonomia gestionale e amministrativa.

4.2.3.1 nodi ancora irrisolti

L'instabilità del quadro normativo prima richiamata e, in particolare, le incertezze derivanti dal d.l. n. 69/2013, che ha ridimensionato la funzione consultiva originariamente prevista dall'art. 16 c. 3 del d.lgs. n. 39/2013, hanno complicato il processo, già, peraltro, non facile di attuazione delle norme in materia di incompatibilità e inconfiribilità. Si è determinato, infatti, un oggettivo rallentamento dell'attività di accompagnamento che l'Autorità ha assicurato alle amministrazioni: nelle more dell'approvazione della legge di conversione del decreto, infatti, per doveroso rispetto delle scelte del Parlamento, l'Autorità ha sospeso le proprie decisioni sulle numerose richieste di parere pervenute e, successivamente alla conversione del decreto con la legge n. 98/2013, ha rimesso la soluzione delle questioni interpretative di portata generale alla eventuale adozione di direttive e circolari da parte del Ministro della pubblica amministrazione e semplificazione.

All'esito di questo complicato percorso, tra le questioni di carattere generale rilevate dall'Autorità, rimangono ancora aperte quelle relative al coordinamento tra fonti di diverso livello, soprattutto per effetto dell'autonomia normativa riconosciuta alle regioni e agli enti locali, nonché al rapporto tra la disciplina del d.lgs. n. 39/2013 e quella contenuta nella legge n. 215/2004 e nel d.lgs. n. 267/2000, che prevedono analoghe fattispecie di incompatibilità, con riferimento, rispettivamente, ai titolari di cariche di governo e presso gli enti locali.

Al riguardo, si deve rilevare che l'art. 22 del d.lgs. n. 39/2013 ha previsto la prevalenza delle disposizioni contenute nello stesso decreto sulle norme regionali inerenti la stessa materia ed eventualmente in contrasto con le prime, mentre fa salve in ogni caso le disposizioni contenute nella legge n. 215/2004. Nessuna specifica previsione di raccordo, invece, è stata posta con riferimento alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 267/2000. Dall'intreccio di questi diversi corpi normativi, pertanto, derivano una serie di problemi interpretativi e applicativi in considerazione della parziale sovrapposizione delle fattispecie di incompatibilità, da cui conseguono diversi meccanismi di controllo e sistemi sanzionatori.

Restano irrisolti, inoltre, i problemi derivanti dalla scarsa chiarezza delle previsioni riguardanti le cause di inconfiribilità ascrivibili alla presenza di sentenze di condanna. L'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013, in particolare, nel prevedere la inconfiribilità nel caso di condanna per reati di pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, cui consegue la impossibilità di essere destinatari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, interni ed esterni, in pubbliche amministrazioni, enti pubblici ed enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale o territoriale, pone una serie di problemi interpretativi relativi, in particolare, alla corretta individuazione della disciplina applicabile in relazione alla gravità del reato, alla efficacia

temporale delle singole disposizioni e alla rilevanza della sospensione condizionale della pena e della prescrizione del reato. Anche in questo caso, pertanto, l'Autorità ha ritenuto di dover trasmettere al Ministro i numerosi quesiti pervenuti in materia, ai fini della eventuale adozione di una direttiva o di una circolare, implicando la soluzione di questioni interpretative di portata generale che, allo stato della legislazione vigente, non può essere offerta dall'Autorità stessa.

4.3. L'attività di vigilanza

Nel sistema del d.lgs. n. 39/2013, accanto al complicato intreccio di divieti volti ad affermare il principio della separazione della politica dalla amministrazione, si affrontano i profili, parimenti rilevanti, della vigilanza sulla corretta applicazione della disciplina che, all'interno delle amministrazioni e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, è affidata, come si è detto, al "responsabile del piano anticorruzione". A tutela della figura del responsabile, peraltro, il decreto stabilisce che l'eventuale provvedimento di revoca dell'incarico a questo conferito è sottoposto al parere obbligatorio dell'Autorità nazionale anticorruzione che – entro il termine di 30 giorni, decorso il quale il provvedimento diviene efficace – può chiedere il riesame, qualora rilevi una correlazione tra la revoca e le attività di prevenzione della corruzione.

In questo quadro, all'Autorità nazionale anticorruzione è attribuito un generale potere di vigilanza sulla corretta applicazione del d.lgs. n. 39/2013 da parte di tutti i suoi destinatari, anche attraverso i ricorso a poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi. A tal fine, il decreto prevede che l'Autorità può sospendere, anche d'ufficio, la procedura di conferimento degli incarichi ed eventualmente segnalare il caso alla Corte dei Conti, ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativa, fermo restando che l'amministrazione, l'ente pubblico o privato in controllo che intenda procedere al conferimento dell'incarico, malgrado le osservazioni e i rilievi formulati dall'Autorità, è tenuta a motivare l'atto, tenendo conto di dette osservazioni e rilievi.

In sede attuativa, si deve rilevare anche qualche elemento di complicazione derivante, da un lato, dalle modifiche legislative sopra ricordate per effetto delle quali la linea di confine tra l'attività di vigilanza e quella consultiva risulta più difficile da individuare, e d'altro lato, dalla diffusa prassi delle amministrazioni di sottoporre all'Autorità quesiti formulati in termini generali ma volti a risolvere casi concreti.

Anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 39/2013 l'attività di vigilanza è stata quantitativamente inferiore a quella consultiva, per le stesse considerazioni già espresse con

riferimento alla disciplina anticorruzione di cui alla legge n. 190/2012³⁶. Peraltro, la norma transitoria introdotta dal richiamato art. 29 *ter* del d.l. n. 69/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013, ‘sanando’ di fatto, “in sede di prima applicazione”, gli incarichi conferiti e i contratti stipulati prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo ha limitato notevolmente lo spazio per l’esercizio dell’attività di vigilanza nella materia specifica.

Se si guardano i dati empirici, l’aspetto più evidente è rappresentato dalla netta prevalenza di segnalazioni provenienti da privati cittadini, che nella maggior parte dei casi non fanno emergere un eventuale rapporto di dipendenza o di collaborazione con l’amministrazione interessata, per far valere i divieti posti dal d.lgs. n. 39/2013 nei confronti di singoli amministratori di enti locali, generalmente di piccole dimensioni. Nella stessa logica si collocano le numerose segnalazioni provenienti da soggetti che sono risultati tra i primi dei non eletti in occasione delle elezioni amministrative e che invocano la decadenza di alcuni degli eletti per poter subentrare nella carica. Dati, questi, che fanno emergere, in questa prima fase, una diffusa tendenza a considerare la disciplina sulle inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi più come strumento di “rappresaglia” o di soddisfazione di interessi personali che come misura volta a evitare anomale concentrazioni di potere e ad assicurare il principio di legalità.

³⁶ Per un’analisi quantitativa si veda l’Appendice 3.

5. La trasparenza

5.1. I principi e le norme sulla trasparenza

La valorizzazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, ritenuto strumentale a quello dell'integrità, è già da tempo presente nel nostro ordinamento ed è stata affermata dal d.lgs. n. 150/2009. La legge n. 190/2012 ha integrato questo impianto, sottolineando l'importanza della trasparenza in funzione di strumento per la prevenzione della corruzione, ampliandone sia l'ambito soggettivo che l'ambito oggettivo, e prevedendo un codice di riordino delle numerose disposizioni in materia di trasparenza.

In attuazione della delega contenuta nella legge n. 190/2012, il Governo ha adottato il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

Tale provvedimento ha complessivamente operato una sistematizzazione dei principali obblighi di pubblicazione vigenti, non limitandosi alla sola ricognizione e al coordinamento delle disposizioni già adottate, ma introducendo nuovi obblighi ed ulteriori adempimenti, oltre a quelli già numerosi esistenti³⁷. Si è anche esteso l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza³⁸ e disegnato un sistema di controlli e sanzioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione³⁹.

Inoltre, sono state ampliate le possibilità di controllo diffuso sull'operato delle pubbliche amministrazioni, con il riconoscimento del diritto all'accesso civico, azionabile da chiunque con riferimento a tutte le informazioni e ai dati per i quali esiste l'obbligo di pubblicazione.

Un provvedimento, dunque, che si colloca nella prospettiva della massima diffusione della trasparenza dell'azione amministrativa, intesa come strumento che, svolgendo una efficace funzione dissuasiva rispetto a fenomeni di cattiva gestione delle risorse pubbliche, finisce per favorire il controllo diffuso e l'*accountability* della pubblica amministrazione.

³⁷ Nel 2012, alla conclusione del monitoraggio sulle attestazioni degli OIV, la CiVIT aveva segnalato la necessità di semplificare rispetto alla presenza di numerosi (più di un centinaio) obblighi di trasparenza, stratificati nel tempo, nel Rapporto *Per una semplificazione della trasparenza*.

³⁸ L'art. 11 prevede, infatti, che il decreto si applichi alle amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001, alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni e alle società da esse controllate, limitatamente agli obblighi di trasparenza previsti nei cc. da 15 a 33 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 e all'attività di pubblico interesse, alle autorità di garanzia, vigilanza e regolazione che provvedono all'attuazione secondo le disposizioni dei rispettivi ordinamenti. Gli enti pubblici economici sono altresì tenuti al rispetto degli obblighi di pubblicità e trasparenza di cui ai cc. da 15 a 33 dell'art. 1 della legge n. 190/2012.

³⁹ L'art. 47 del d.lgs. n. 33/2013 prevede l'irrogazione di sanzioni pecuniarie in caso di mancata comunicazione o pubblicazione di dati relativi agli organi di indirizzo politico o di amministratori di società in controllo pubblico.

5.2. Le strategie e i primi passi

Nel nuovo quadro normativo l'Autorità ha mantenuto le funzioni di indirizzo in materia di trasparenza già previste nel d.lgs. n. 150/2009 e ha visto rafforzate quelle di vigilanza e di controllo sul rispetto del sistema della trasparenza, proprio in funzione di prevenzione della corruzione, anche nei confronti di alcuni enti pubblici e privati prima esclusi dal novero dei soggetti destinatari degli obblighi.

La strategia impostata dall'Autorità nell'immediatezza dell'approvazione della legge è stata quella di accentuare, nelle linee di indirizzo, il necessario coordinamento tra le misure di prevenzione della corruzione e quelle della trasparenza, anche in termini organizzativi e di programmazione, nonché quella di limitare, come si è detto, anche con opportuni coordinamenti con altre istituzioni (v. AVCP e DFP), gli oneri amministrativi nell'attuazione delle norme da parte di amministrazioni ed enti e, nel contempo, di responsabilizzare gli stessi nell'adozione di misure coerenti con un'attuazione più consapevole e matura della trasparenza quale accessibilità totale, superando la logica del mero adempimento burocratico.

In questa prospettiva, l'Autorità ha adottato la delibera n. 50/2013 "*Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016*" in cui sono stati sottolineati gli stretti collegamenti del Programma triennale in argomento con i Piani triennali della prevenzione della corruzione e con i Piani della *performance*. Inoltre, si è messa in risalto l'opportunità di identificare in un unico soggetto le funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione e di Responsabile della trasparenza. Al fine di supportare le amministrazioni nella programmazione delle attività da svolgere, sono stati forniti anche alcuni allegati tecnici sugli obblighi di pubblicazione vigenti e sulla qualità dei dati da pubblicare.

L'Autorità ha, quindi, impostato e avviato un'attività di vigilanza sul livello e sulla qualità dell'implementazione della trasparenza funzionale non solo ad interventi di accompagnamento ma anche all'assunzione di provvedimenti *ad hoc* per l'adeguamento dei siti istituzionali alle nuove disposizioni e alla identificazione, in caso di significativi inadempimenti, delle responsabilità interne ad ogni ente.

Apposite attività di indirizzo e di controllo sono state intraprese nei confronti delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni – specificamente considerate anche nella legge n. 190/2012 come destinatarie di specifici obblighi di trasparenza (bilanci, contratti, concessioni, autorizzazioni e selezione del personale) – così come sono stati avviati interventi volti a incoraggiare l'applicazione della normativa da parte delle autorità amministrative indipendenti, a

cui il d.lgs. n. 33/2013 si applica secondo i rispettivi ordinamenti, e agli organi di autogoverno delle magistrature, oggetto di rilevanti disposizioni all'interno della legge anticorruzione.

5.3. Le questioni interpretative emergenti

Di rilevante impatto è stata l'attività consultiva originata da un considerevole flusso di richieste di pareri sull'interpretazione di diverse norme del d.lgs. n. 33/2013.

Dal 1 gennaio al 30 novembre 2013, l'Autorità ha ricevuto numerosi quesiti in materia di trasparenza, la maggior parte dei quali si concentra nel periodo successivo all'entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013⁴⁰.

Possono essere individuate almeno tre tipologie di cause che hanno determinato l'aumento del numero dei quesiti.

Alcune di esse sono di carattere generale e sono collegate ai problemi della sostenibilità amministrativa delle nuove disposizioni, alla necessità di adattare una normativa di tipo uniforme ad amministrazioni ed enti estremamente diversificati nonché all'estensione di obblighi di pubblicazione a nuovi soggetti, quali le società partecipate. Al riguardo si considerino, ad esempio, i quesiti relativi alla decorrenza degli obblighi di pubblicazione ovvero alla definizione delle modalità organizzative per farvi fronte.

Altri quesiti sono generati dalla difficoltà delle amministrazioni di adeguarsi a nuovi principi e istituti introdotti dalle norme sulla trasparenza. In tal senso, numerose richieste di parere nascono da una non chiara comprensione delle differenze esistenti fra accesso civico e diritto di accesso ex legge n. 241/1990; dalla sovrapposizione dei principi sulla pubblicità legale e quelli sulla trasparenza quale accessibilità totale ovvero, ancora, dalla necessità di chiarire i limiti tra trasparenza e tutela della riservatezza.

Infine, altri quesiti derivano da "oscurità" del testo normativo e da ridondanze ancora presenti nei numerosi obblighi di pubblicazione vigenti.

Rispetto al d.lgs. n. 33/2013, le richieste di chiarimenti maggiormente ricorrenti riguardano la pubblicazione dei dati relativi agli organi di indirizzo politico (art.14), la pubblicazione dei dati su concessioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici (artt. 26 e 27), l'applicazione delle norme agli enti pubblici vigilati, enti privati in controllo pubblico, società partecipate (art. 22) e le sanzioni per casi specifici, ex art.47.

⁴⁰ Un'analisi quantitativa è sviluppata nell'Appendice 3.

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

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

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

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

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

⁴¹ Delibere e FAQ sono pubblicate sul sito istituzionale.

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

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

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

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

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

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

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

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

5.4. L'attività di vigilanza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

APPENDICE 1 La nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione

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

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

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

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

Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

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

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

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

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

Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

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

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

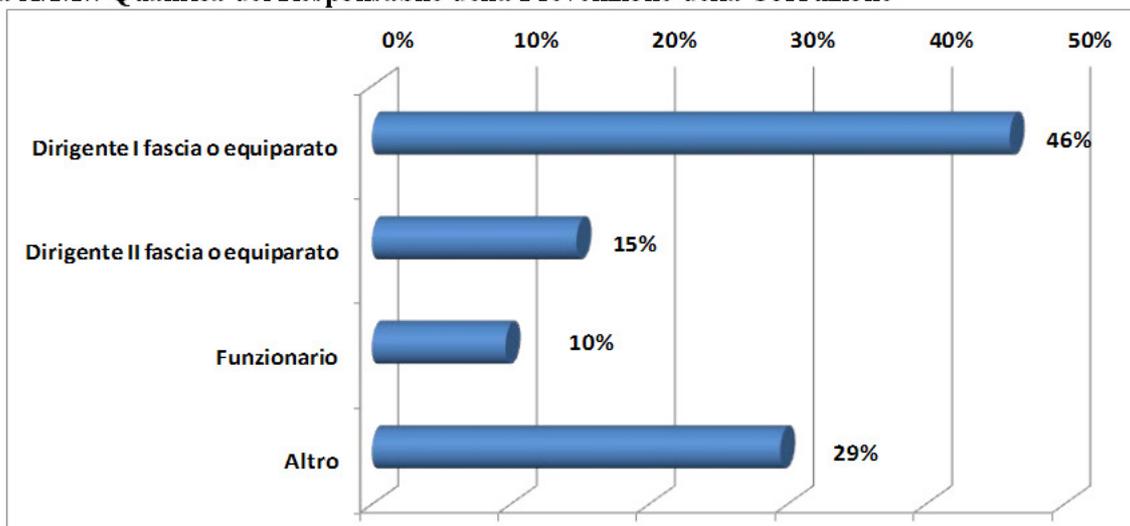
Regione	Comuni con RPC	Totale Comuni	Valore percentuale
Valle d'Aosta	47	74	64%
Emilia Romagna	158	348	45%
Veneto	237	581	41%
Lombardia	626	1544	41%
Friuli Venezia Giulia	81	218	37%
Piemonte	397	1206	33%
Liguria	51	235	22%
Trentino Alto Adige	44	333	13%
TOTALE NORD	1641	4539	36%
Umbria	45	92	49%
Toscana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

Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

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

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

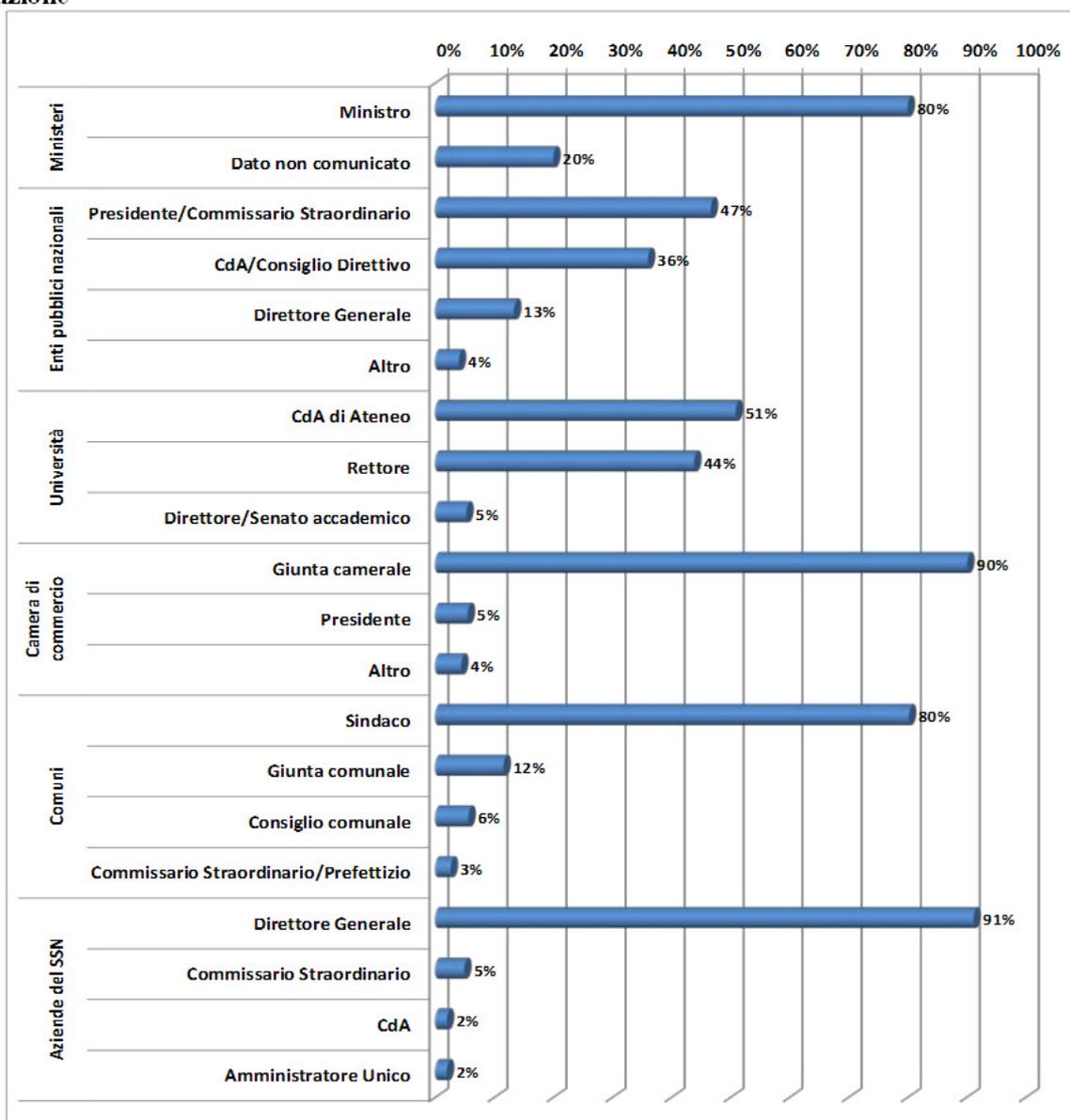
Figura A.1.1.: Qualifica del Responsabile della Prevenzione della Corruzione



Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

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

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



Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

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

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

Descrizione dell'indagine

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

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

Gli obiettivi principali dell'indagine empirica sono i seguenti:

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

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

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

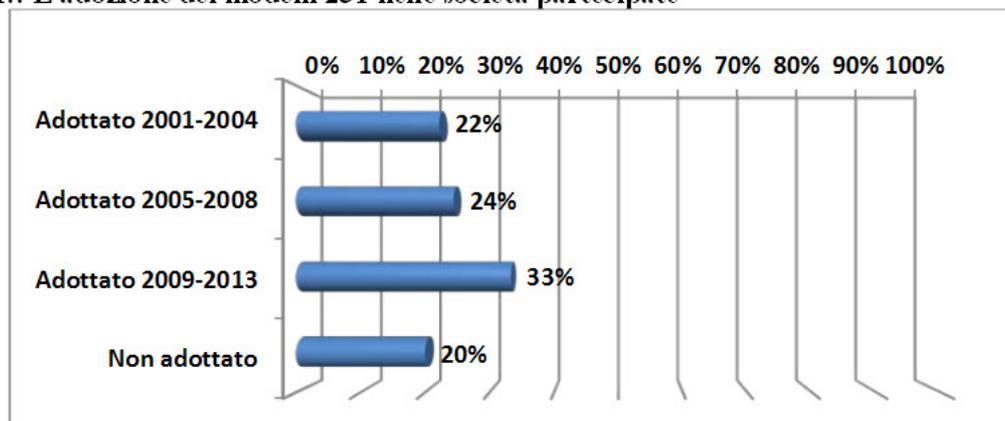
⁵⁰ I modelli 231 nascono con la finalità di prevenire dei reati, tra i quali rientrano anche le ipotesi di corruzione e di concussione, dai quali le società possono ottenere un vantaggio o un interesse.

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

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

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

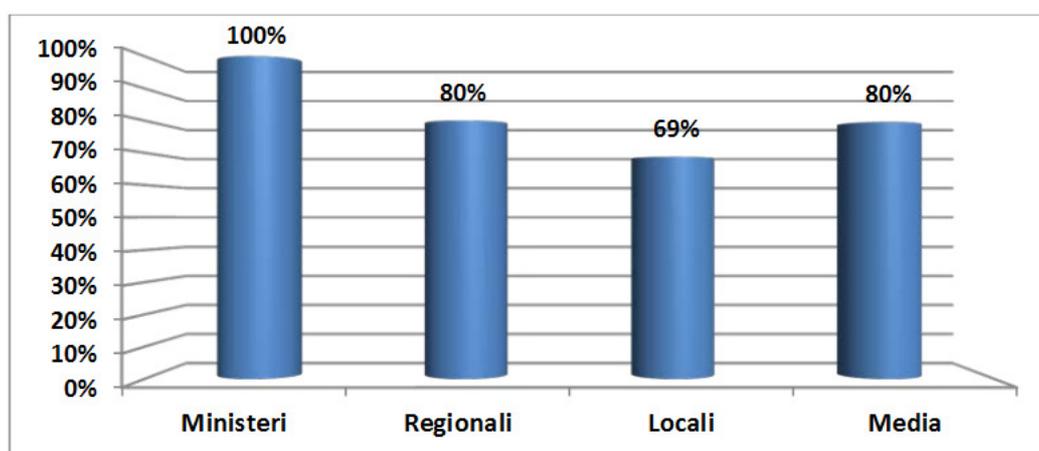
Figura A.2.1.: L'adozione dei modelli 231 nelle società partecipate



Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

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

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



Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: elaborazioni A.NAC.

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

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

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

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

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

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

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

Le politiche di formazione e rotazione del personale

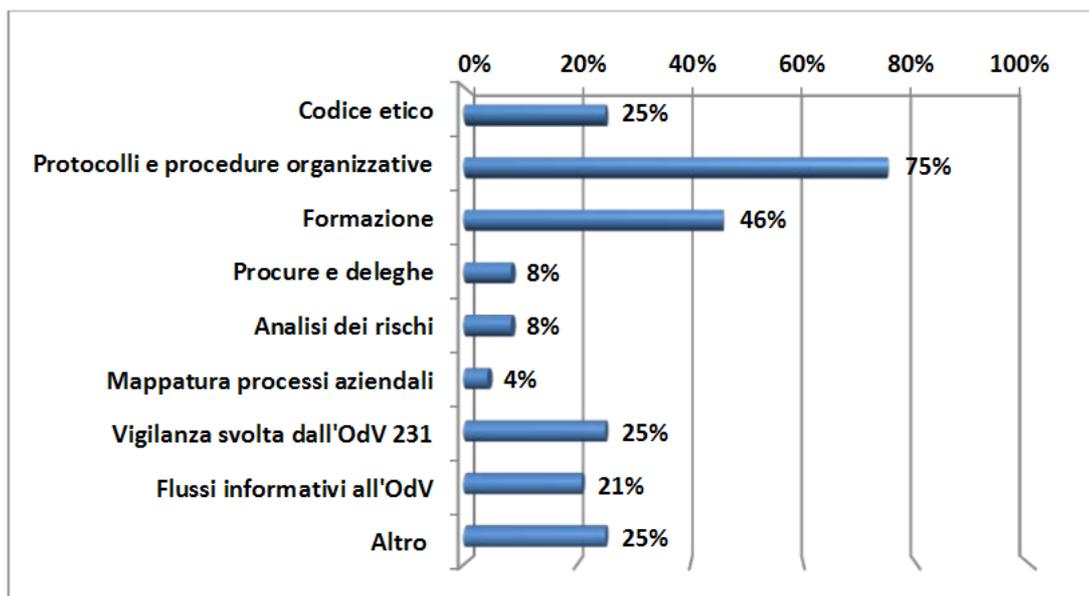
Per quanto riguarda la formazione del personale, come si rileva dalla Tabella A.2.1., circa il 90% delle società indica che, una volta adeguato il modello 231 alla legge n. 190/2012, organizzerà attività di formazione rivolta al personale dell'organizzazione per illustrare le misure anticorruzione che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

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

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

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

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



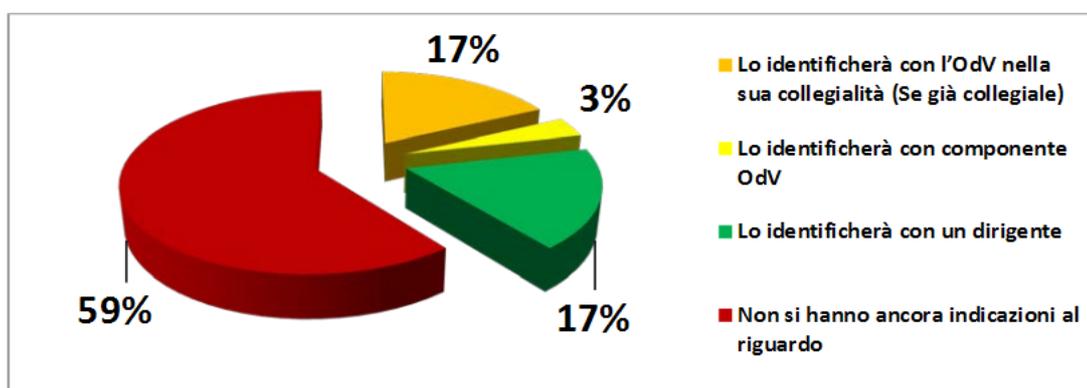
Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

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

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

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

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



Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

Gli obblighi informativi verso il Responsabile per l'attuazione del piano di prevenzione della corruzione

Proseguendo con l'analisi delle azioni che le società intendono attuare una volta predisposto il PTPC, la Tabella A.2.1. evidenzia che il 73% delle società prevede di creare dei flussi informativi tra quei soggetti che operano nelle aree maggiormente esposte al rischio e il Responsabile per l'attuazione del piano di prevenzione della corruzione, in modo da agevolare, così, l'attività di verifica che il Responsabile è tenuto a svolgere sull'attuazione del piano.

Circa un quarto dei partecipanti all'indagine ha indicato che l'aver creato dei flussi informativi destinati all'OdV ha permesso di migliorare l'azione di monitoraggio sul modello 231, svolta dall'Organismo medesimo (cfr. Figura A.2.3.)

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

Nelle società che non hanno ancora adottato un modello 231, il percorso da realizzare per favorire l'attuazione della legge n. 190/2012 e del PNA sembra essere più lungo e complesso rispetto a quelle in cui è già presente il modello 231⁵⁵.

Analogamente alla situazione riscontrata per le società che hanno già predisposto un modello 231, anche per questo secondo gruppo si rileva:

- l'intenzione di voler svolgere un'attività di formazione del personale e di voler strutturare dei flussi informativi per agevolare la comunicazione interna con il Responsabile per l'attuazione del piano di prevenzione della corruzione, una volta predisposto il PTPC;
- la decisione di voler attuare un piano di rotazione degli incarichi, laddove la struttura organizzativa della società e le caratteristiche gestionali permettano di attuare un piano del genere senza penalizzare l'efficienza operativa;
- l'incertezza che caratterizza la decisione in merito alla figura da identificare come Responsabile per l'attuazione del piano di prevenzione della corruzione: delle 9 società che rientrano in questa categoria, 6 non hanno ancora assunto una decisione a tal riguardo, mentre nei restanti casi 2 società pensano di identificarlo con un dirigente ed una società con l'OdV ex 231, poiché nel frattempo si sta dotando anche di un modello 231.

L'analisi dei rischi di corruzione nei modelli 231

Un'altra parte dell'indagine ha riguardato le caratteristiche dei modelli di analisi dei rischi di corruzione applicati dalle società che hanno già adottato un modello 231 con l'obiettivo di definire una sorta di *benchmark* per lo sviluppo dei PTPC.

Per esaminare questo aspetto l'indagine è stata articolata sui seguenti ambiti:

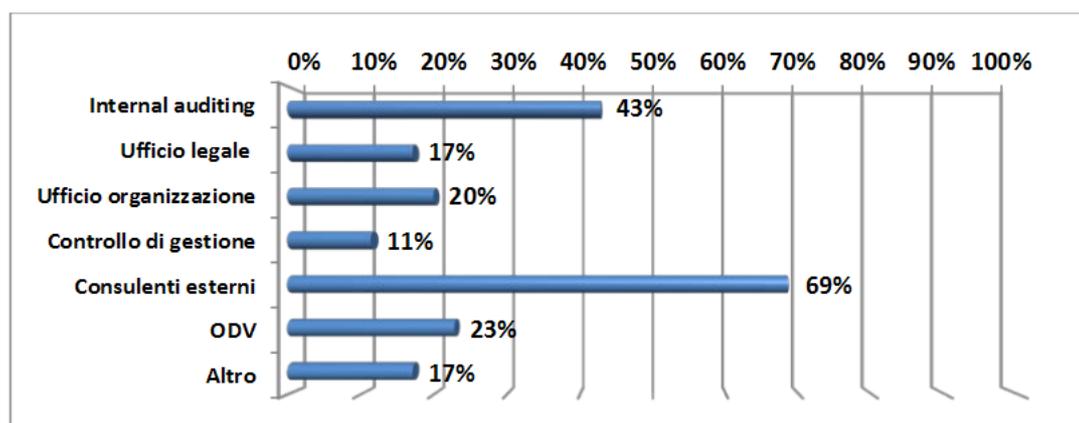
⁵⁵ Queste società hanno iniziato il processo di elaborazione del piano di prevenzione partendo dalla mappatura dei processi gestionali che caratterizzano il loro modello di *business* che, da un punto di vista logico e concettuale, precede la fase di analisi dei rischi di commissione dei reati di corruzione. Dalle risposte emerge che, in queste società, l'analisi dei rischi sarà sviluppata *ex novo* una volta terminata la mappatura; dopo aver completato la fase della valutazione dei rischi, esse valuteranno le misure da predisporre per ridurre la probabilità di commissione dei reati di corruzione.

- le unità organizzative alle quali è stato affidato il compito di procedere all'identificazione e alla valutazione dei rischi nel corso della predisposizione dei modelli 231;
- le fattispecie di reati esaminati nel corso dell'indagine;
- le tecniche utilizzate per identificare le aree sensibili per quanto riguarda i reati di corruzione;
- le tecniche impiegate per valutare i rischi relativi alla modalità di commissione dei reati di corruzione;
- i processi gestionali maggiormente esposti a potenziali reati di corruzione che emergono dall'analisi dei rischi.

Le unità organizzative coinvolte nell'analisi dei rischi

La Figura A.2.5. riporta la percentuale di unità organizzative coinvolte nell'analisi dei rischi finalizzata alla predisposizione dei modelli 231: la percentuale più elevata si riferisce ai consulenti esterni (69%), seguiti dall'unità di internal auditing (43%) e dall'OdV (23%).

Figura A.2.5.: Le unità organizzative coinvolte nell'analisi dei rischi nei modelli 231



Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

L'elevato ricorso a consulenti esterni è probabilmente dovuto al fatto che, soprattutto nelle società partecipate di dimensioni più ridotte, potrebbero non esservi professionalità con competenze specifiche in materia di analisi dei rischi, valutazione e progettazione dei sistemi di controllo interno oppure esperti per i profili giuridici della responsabilità amministrativa.

È opportuno evidenziare che i soggetti riportati nella Figura A.2.5. sono quelli ai quali è stato affidato il compito di sviluppare l'analisi dei rischi e la predisposizione dei modelli 231. Essi svolgono queste attività solitamente coinvolgendo i responsabili delle principali funzioni aziendali allo scopo di identificazione e di valutare le situazioni che espongono le società ad un più elevato rischio di corruzione.

Le fattispecie di reati considerate nel corso dell'indagine

Ai partecipanti all'indagine è stato chiesto di indicare quali tra i delitti nei confronti della pubblica amministrazione disciplinati dal Titolo II - Capo I del codice penale sono stati inclusi nell'analisi dei rischi finalizzata alla predisposizione del modello 231.

Come si evince dalla Tabella A.2.2., nel 97% dei casi sono stati presi in considerazione i reati di corruzione e concussione espressamente previsti dall'art. 25 del d.lgs. n. 231/2001, mentre le altre fattispecie di delitti nei confronti della pubblica amministrazione non contemplate nel citato decreto sono state considerate nei modelli 231 soltanto da una ridotta percentuale di società (14%).

Un quarto delle società che ha adottato il modello dichiara di aver esteso l'analisi dei rischi allo svolgimento di tutte le attività in cui si possono registrare, a prescindere dalla rilevanza penale, ipotesi di malfunzionamento dell'amministrazione. Si tratta, ad esempio, della gestione degli approvvigionamenti di beni e servizi o delle attività volte all'assunzione del personale il cui corretto svolgimento potrebbe essere alterato per compiere attività corruttive.

Per quanto riguarda la quarta opzione, costituita dall'ipotesi "Altro" riportata nella Tabella A.2.2., le società segnalano di aver previsto, nella parte speciale dei modelli 231 che riguardano i delitti nei confronti della pubblica amministrazione, anche altre tipologie di reati previsti dal d.lgs. n. 231/2001, quali ad esempio la malversazione o l'indebita percezione delle erogazioni pubbliche.

Tabella A.2.2.: I reati previsti nei modelli 231 relativamente ai rapporti con le PA

Reati previsti nei modelli 231	Valore percentuale
I reati di corruzione previsti dagli artt. 317, 318, 319, 319 ter, 320, 322, 322-bis del codice Penale	97%
Tutti i delitti contro la PA disciplinati dal Titolo II - Capo I del Codice penale anche se non rientranti nel d.lgs. n. 231/2001	14%
Tutte le situazioni – a prescindere dalla rilevanza penale – in cui viene evidenziato un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa	29%
Altro	20%

Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

Le tecniche utilizzate per identificare le aree sensibili relativamente alla commissione dei reati di corruzione

Dall'indagine emerge che per identificare le aree più esposte al rischio di corruzione le società adottano una pluralità di tecniche.

La tecnica adottata da quasi tutte le aziende che hanno partecipato all'indagine è costituita dall'intervista tramite questionario a coloro che operano nei processi gestionali maggiormente esposti al rischio di corruzione (cfr. Tabella A.2.3.). Tra le altre tecniche, quelle più ricorrenti sono l'analisi delle mappe dei processi sensibili⁵⁶ e la creazione delle matrici attività/rischio⁵⁷.

⁵⁶ L'analisi delle mappe dei processi sensibili è volta a evidenziare il flusso delle attività che caratterizzano i processi più esposti al rischio di corruzione e a identificare le unità organizzative che vi intervengono. Ciò consente di

Tabella A.2.3.: Le tecniche impiegate per valutare i rischi legati ai reati di corruzione

Tecniche impiegate per valutare i rischi legati ai reati di corruzione	Valore percentuale
Interviste effettuate con tutte le direzioni aziendali supportate da apposito questionario	94%
Autovalutazioni da parte dei responsabili delle aree aziendali	54%
Analisi delle mappe di processo	80%
Costruzione matrici attività/rischio	71%
Analisi di informazioni precedentemente raccolte (es. report <i>audit</i> precedenti)	60%
Altro	9%

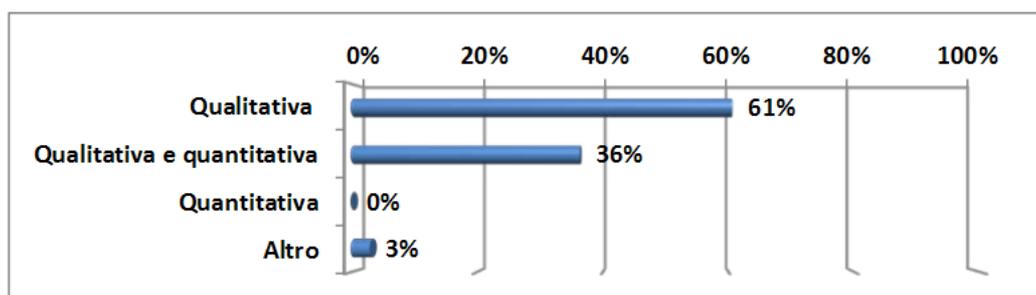
Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

Le tecniche impiegate per valutare i rischi relativi alla modalità di commissione dei reati di corruzione

La Figura A.2.6. illustra le tecniche impiegate per valutare il livello di esposizione al rischio di corruzione delle diverse operazioni.

Nell'ambito delle società esaminate prevale l'utilizzo soltanto di tecniche di natura qualitativa (61%), nelle quali la valutazione della probabilità di accadimento degli eventi e dell'impatto potenziale si basa unicamente sui giudizi e le opinioni espressi dai soggetti coinvolti nella valutazione. Non vengono utilizzati modelli statistici o di altra natura, impiegati per la stima dei parametri relativi alla probabilità o all'impatto; solo il 36% delle società che hanno partecipato all'indagine ha evidenziato l'utilizzazione di tecniche sia qualitative che di tipo statistico.

Figura A.2.6.: Le tecniche di valutazione dei rischi impiegate nei modelli 231



Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

individuare i soggetti da coinvolgere nelle iniziative di prevenzione e di individuare l'estensione del loro ambito di responsabilità per ciò che concerne l'attuazione delle misure anticorruzione definite nei modelli 231.

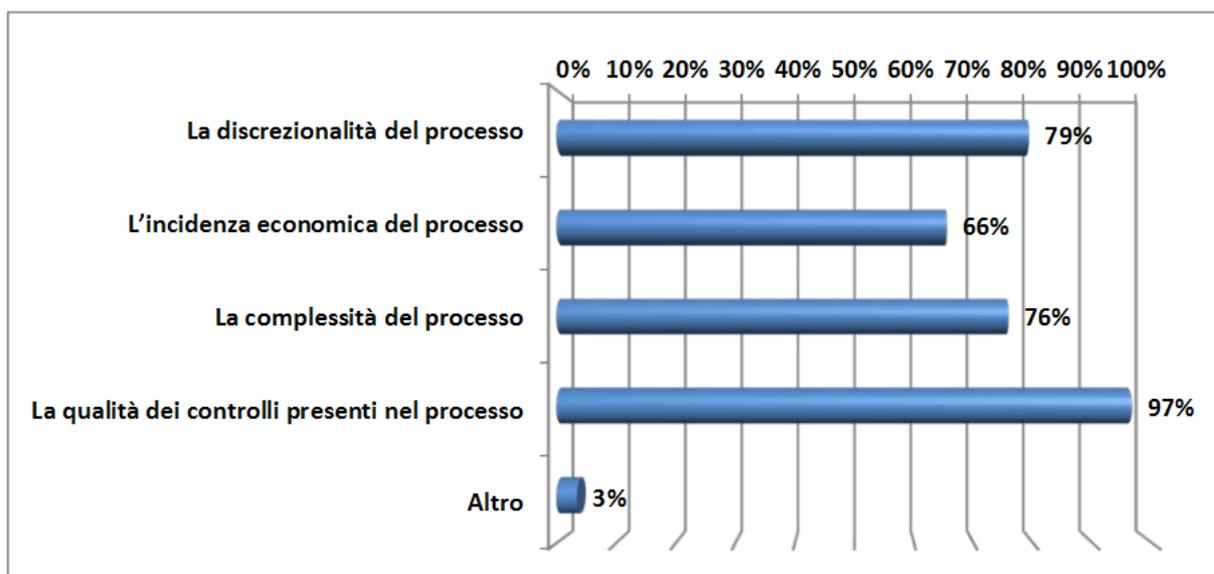
⁵⁷ La creazione delle matrici attività/rischio risponde, invece, all'esigenza di stabilire per ogni attività che caratterizza i processi sensibili, le possibili modalità di commissione dei reati di corruzione e di concussione, il livello di esposizione al rischio di ciascuna attività e la qualità delle misure di prevenzione che sono state attivate, per assicurare la conformità della gestione aziendale al rispetto delle norme vigenti.

Per quanto riguarda la valutazione della probabilità di manifestazione dei reati di corruzione, è stato chiesto ai partecipanti all'indagine di indicare le variabili esaminate nel corso del processo finalizzato alla stima del parametro in questione.

Come si evince dalla Figura A.2.7., nel corso della valutazione del rischio si considerano:

- la qualità dei controlli presenti nelle aree a rischio (97%). Controlli interni efficacemente strutturati e costantemente monitorati possono contribuire a ridurre il livello di esposizione al rischio di corruzione;
- il livello di discrezionalità del processo oggetto di esame (79%). Laddove esiste un certo margine di incertezza nell'assunzione di talune decisioni si può determinare un incremento del rischio di corruzione per favorire decisioni favorevoli all'azienda;
- la complessità del processo (76%). In tali casi, infatti, i controlli finalizzati a ridurre i rischi di corruzione sono più difficili.

Figura A.2.7.: Fattori esaminati nel corso dell'analisi della probabilità



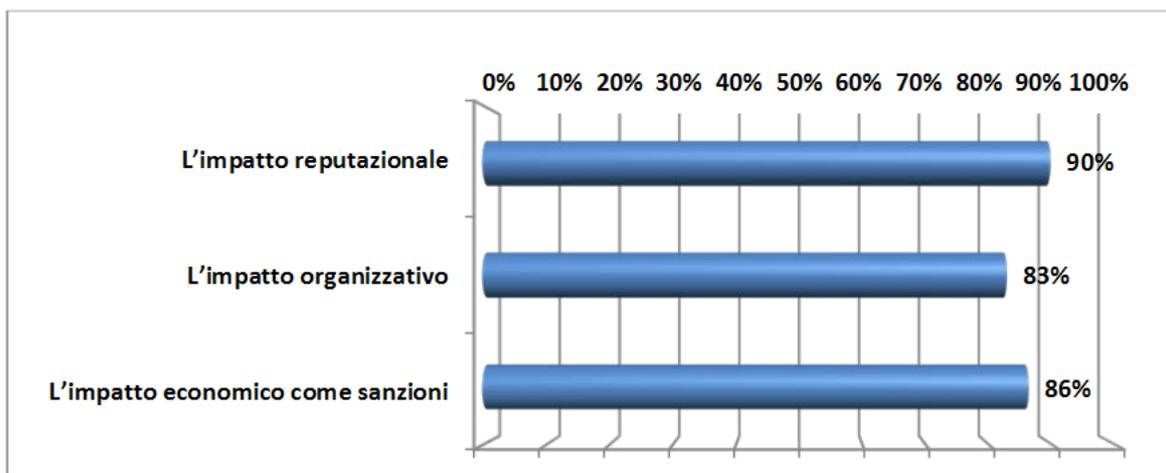
Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

L'indagine ha anche preso in considerazione le variabili che entrano in gioco nella stima dell'impatto.

La Figura A.2.8. mostra che le società, nel valutare le conseguenze attese dal manifestarsi dei reati di corruzione, considerano, con percentuali abbastanza simili, tre fattori:

- l'impatto reputazionale, in termini di peggioramento dell'immagine aziendale presso i diversi *stakeholders* a seguito della manifestazione del reato;
- l'impatto organizzativo, legato ad un deterioramento del clima aziendale e ai provvedimenti disciplinari adottati nei confronti del soggetto responsabile del reato;
- l'impatto economico, costituito dalle sanzioni che potrebbero essere applicate all'azienda a seguito della condanna per uno dei reati previsti dal d.lgs. n. 231/2001.

Figura A.2.8.: Fattori esaminati nel corso dell'analisi dell'impatto



Fonte: elaborazioni A.NAC.

Le aree gestionali maggiormente esposte al rischio di corruzione nei modelli 231

Un altro aspetto esaminato riguarda l'identificazione dei processi maggiormente esposti al rischio di pratiche corruttive che sono stati regolamentati nei modelli 231 delle società partecipate.

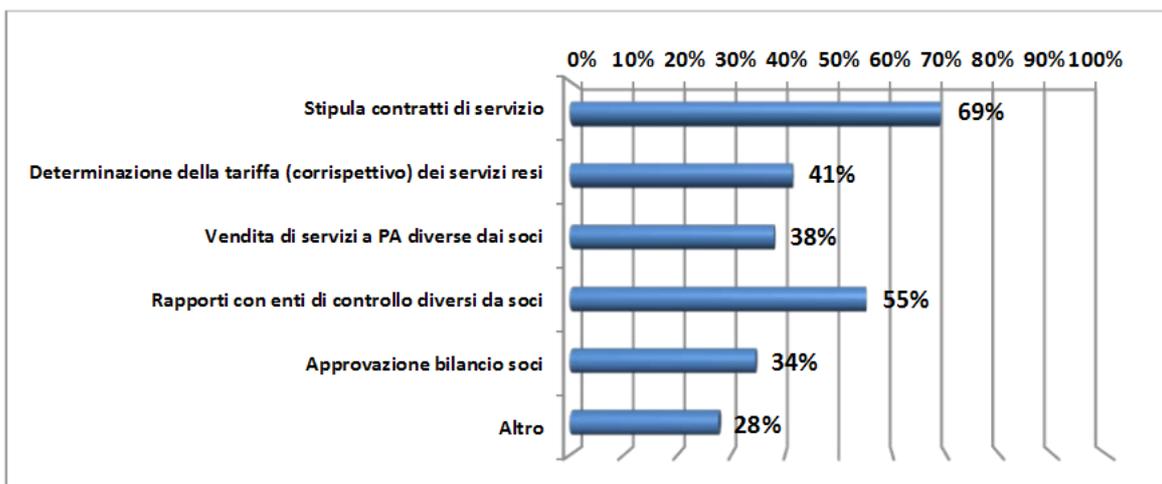
Queste aree sono state distinte in due categorie:

- le aree a rischio diretto, che riguardano i rapporti che intercorrono tra le società partecipate e le amministrazioni pubbliche;
- le aree a rischio indiretto o strumentali, così denominate in quanto si riferiscono a processi gestionali che, pur non determinando un contatto con le amministrazioni pubbliche, possono creare le condizioni per realizzare uno dei reati di corruzione o di concussione previsti dal codice penale.

La Figura A.2.9. evidenzia i processi gestionali maggiormente esposti ai rischi di corruzione nelle aree a rischio diretto. La tipologia di processi interessati varia da azienda ad azienda, in base al tipo di attività svolta e in funzione delle caratteristiche che riguardano il suo modello operativo e gestionale che determinano il tipo di rapporto intrattenuto con le amministrazioni pubbliche. Le percentuali più elevate si riferiscono a:

- la stipula dei contratti di servizio (69%);
- i rapporti con enti di controllo diversi dai soci (55%);
- la determinazione della tariffa (corrispettivo) per i servizi erogati alla PA (41%).

Figura A.2.9.: Le aree a rischio diretto nei modelli 231

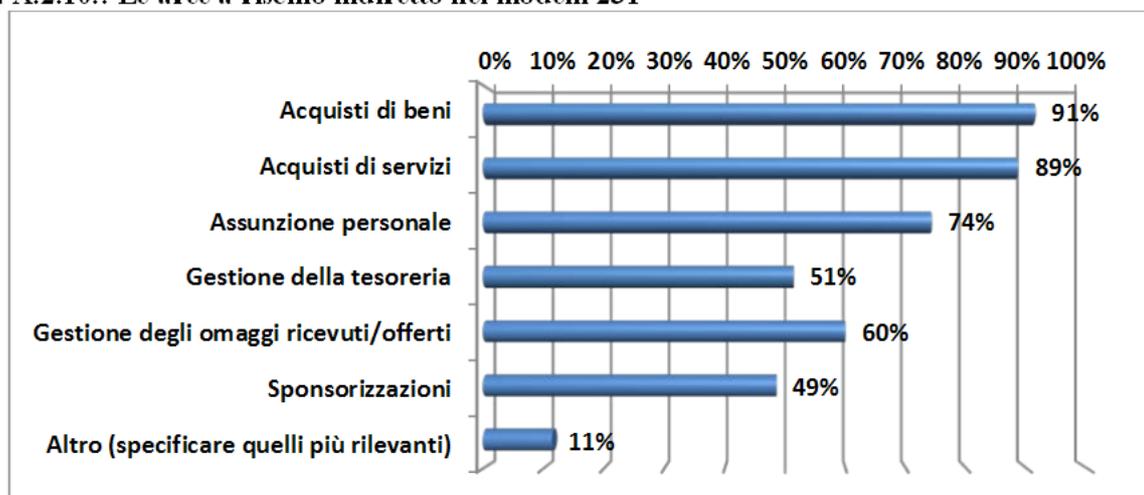


Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

Per quanto riguarda invece le aree a rischio indiretto, si è già avuto modo di menzionarle quando si è fatto riferimento alle relazioni tra il d.lgs. n. 231/2001 e la legge n. 190/2012. Nello specifico, come si rileva dalla Figura A.2.10., i processi segnalati come maggiormente rischiosi sono:

- approvvigionamenti di beni (compresi i lavori) considerati a rischio di corruzione (91%);
- approvvigionamenti di servizi, comprese le consulenze (89%);
- assunzioni del personale nelle varie forme previste dalla normativa sul lavoro (74%);
- gestione degli omaggi offerti e ricevuti (60%);
- gestione delle risorse finanziarie dell'azienda (51%);
- sponsorizzazioni di iniziative promosse da amministrazioni pubbliche o da esponenti delle amministrazioni medesime (49%);
- altre operazioni quali la gestione del contenzioso tributario e la rendicontazione tecnica ed amministrativa di progetti finanziati dalle amministrazioni pubbliche.

Figura A.2.10.: Le aree a rischio indiretto nei modelli 231

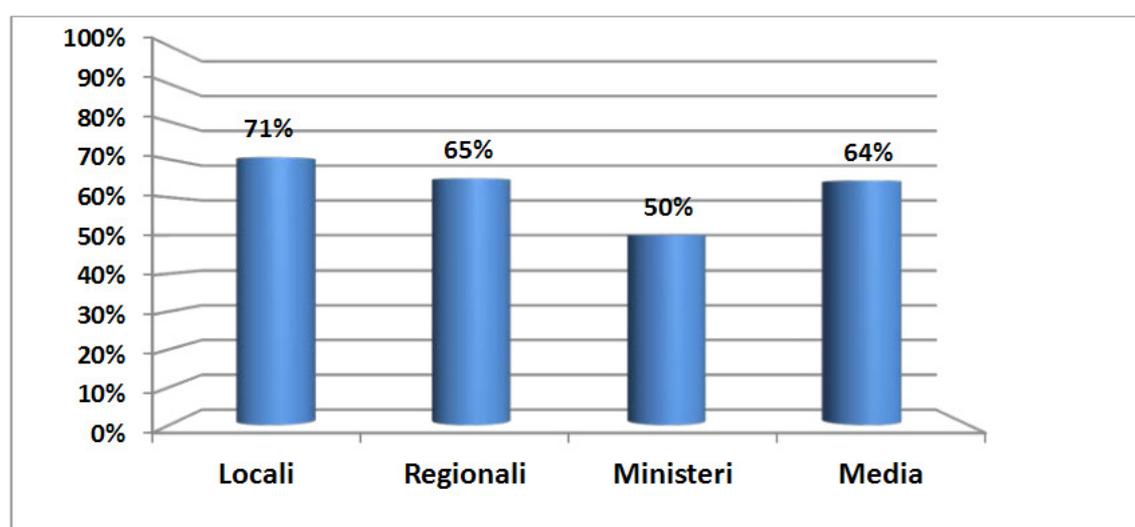


Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

Trasparenza

Per quanto riguarda l'attuazione degli obblighi di trasparenza, come si rileva dalla Figura A.2.11., mediamente circa il 64% delle società dichiara di avere costituito all'interno del proprio sito web istituzionale l'apposita sezione "Amministrazione trasparente", come previsto dal d.lgs. n. 33/2013 e specificato nella delibera CiVIT n. 50/2013. Si tratta di uno strumento adottato prevalentemente dalle società partecipate dagli enti locali e regionali piuttosto che dalle amministrazioni centrali.

Figura A.2.11.: Società partecipate che dichiarano di avere istituito la sezione "Amministrazione trasparente"



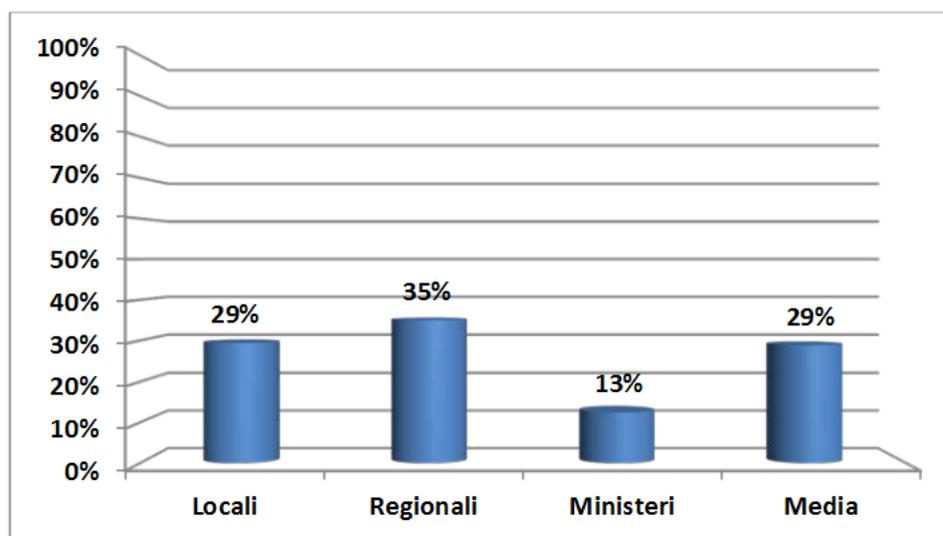
Fonte: elaborazioni A.NAC.

Da un'analisi qualitativa delle risposte fornite dalle società, si evince che i dati più diffusamente pubblicati nei siti istituzionali sono quelli relativi ai bilanci e alla scelta del contraente (bandi di gara), mentre risulta ancora poco diffusa la pubblicazione dei dati riferiti agli organi di indirizzo politico previsti dall'art. 14 del d.lgs n. 33/2013. Si tratta, questo, di un adempimento che risulta essere maggiormente recepito dalle società partecipate a livello regionale e locale, mentre risulta assai poco diffuso nelle società partecipate dalle amministrazioni centrali con la motivazione che esiste incertezza sull'applicabilità del d.lgs. n. 33/2013 alle loro realtà.

Come si rileva dalla Figura A.2.12., risulta ancora poco diffusa, specialmente tra le società partecipate dalle amministrazioni centrali, l'individuazione di un soggetto o una struttura a cui attribuire la funzione di controllo e di monitoraggio sull'attuazione della normativa in materia di trasparenza: solo il 29% delle società complessivamente considerate dichiara di aver già trovato una soluzione organizzativa in tal senso⁵⁸.

⁵⁸ Per quanto riguarda la tipologia della figura individuata per svolgere tali funzioni, si segnala come quattro società (una statale, due regionali ed una locale) hanno individuato nell'OdV ex d.lgs.n. 231/2001 il soggetto preposto a tali funzioni, mentre le restanti hanno optato per altre soluzioni: Direzione generale, Direzione Personale e Affari Legali e Comunicazione, Direzione Affari Generali, Responsabile Finanza e Controllo, Responsabile Ufficio *Internal Audit*, Responsabile del trattamento dei dati e della trasparenza amministrativa.

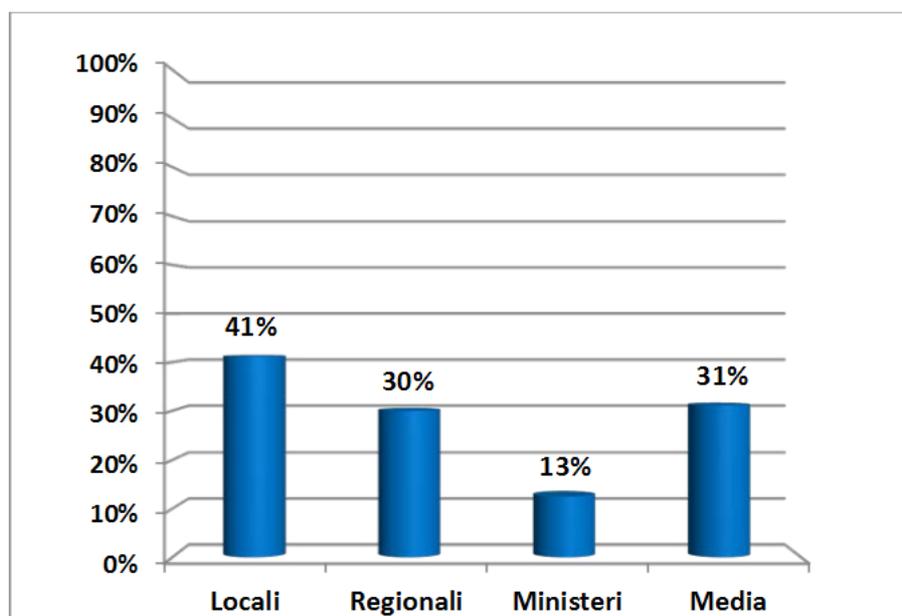
Figura A.2.12.: Società partecipate che dichiarano di avere individuato un soggetto/struttura con funzione di controllo e monitoraggio sull'attuazione della normativa in materia di trasparenza



Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

Analogamente, come si rileva dalla Figura A.2.13., appare ancora poco diffusa (nel 31% dei casi) l'implementazione di un sistema strutturato per consentire l'esercizio del diritto di accesso civico previsto dall'art. 5 del d.lgs n. 33/2013. Delle 14 società che hanno dichiarato di essersi attivate, solo 5 hanno fornito al pubblico, sul proprio sito, informazioni e strumenti per l'esercizio di tale istituto, mentre le altre hanno comunque messo a disposizione delle caselle di posta elettronica con generiche finalità di segnalazione, senza riferimenti specifici all'istituto dell'accesso civico.

Figura A.2.13.: Società partecipate che dichiarano di aver organizzato un sistema di accesso civico secondo quanto previsto dall'art. 5 del d.lgs n. 33/2013

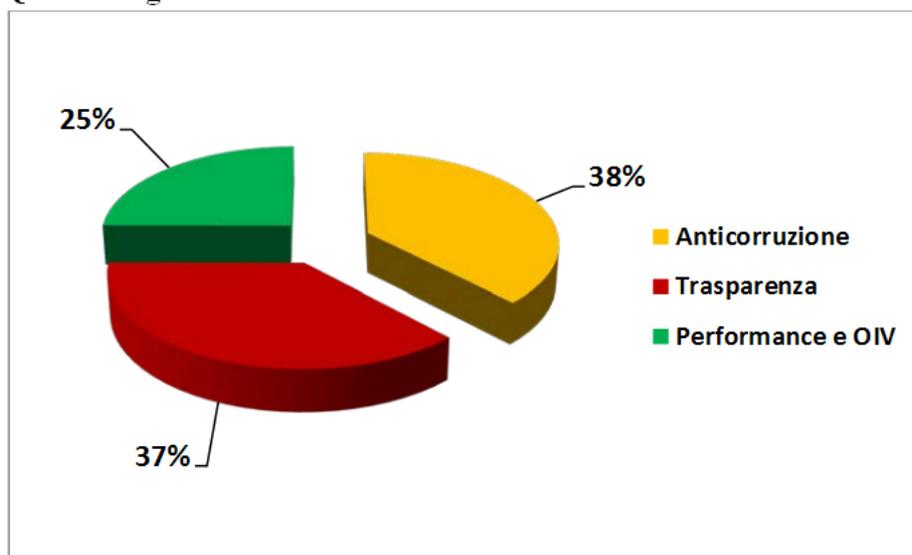


Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

APPENDICE 3 La ‘domanda’ di intervento

In conseguenza dell'entrata in vigore della legge n.190/2012 e dei decreti legislativi nn. 33/2013 e 39/2013, l'Autorità è stata destinataria di numerose richieste, in significativo aumento rispetto all'anno precedente: se nel 2012 sono complessivamente pervenute 312 richieste (riguardanti *performance*, qualità, trasparenza e solo per l'1% anticorruzione)⁵⁹, nell'intervallo temporale 01/01/2013-30/11/2013⁶⁰, l'Autorità ha ricevuto 1544 richieste di pareri, quesiti e segnalazioni, di cui 585 hanno riguardato l'anticorruzione, 574 la trasparenza e 385 la *performance* (cfr. Figura A.3.1.)⁶¹.

Figura A.3.1.: Quesiti e segnalazioni



Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

Per una più approfondita comprensione delle caratteristiche quantitative e qualitative della ‘domanda’ e delle risposte fornite, è opportuno analizzare separatamente le due aree anticorruzione e trasparenza.

⁵⁹ Per dettagli si veda la *Relazione annuale sull'attività svolta – Anno 2012* disponibile sul sito istituzionale.

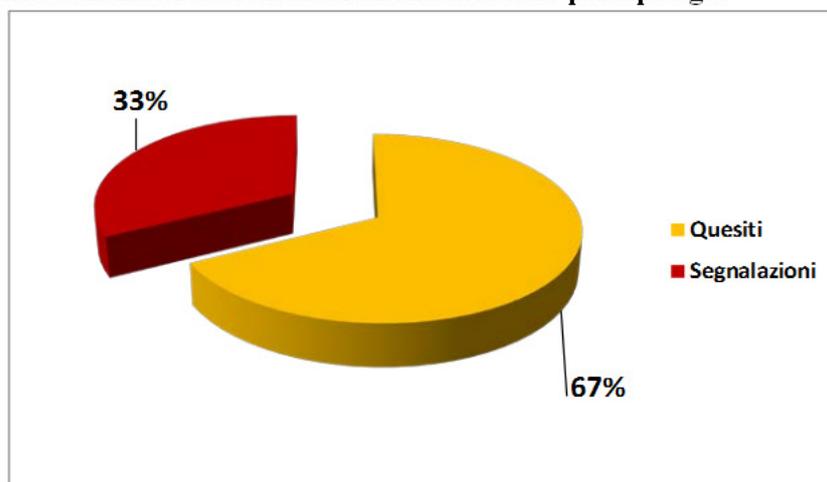
⁶⁰ Nel primo mese di applicazione della legge n. 190/2012, dicembre 2012, sono pervenute 4 segnalazioni in materia di anticorruzione, 11 segnalazioni e 3 quesiti in materia di trasparenza.

⁶¹ Nelle figure sono riportate elaborazioni di dati relativi a richieste pervenute nel periodo 01 gennaio-30 novembre 2013.

Anticorruzione

Con riferimento al settore dell'anticorruzione, la Figura A.3.2. mostra la netta prevalenza di richieste di parere e quesiti formulati in via preventiva, rispetto alle segnalazioni relative a situazioni concrete già verificatesi o in atto: su 585 richieste pervenute, 394 (67%) quesiti e 191 (33%) segnalazioni.

Figura A.3.2.: Richieste in materia di anticorruzione suddivise per tipologia

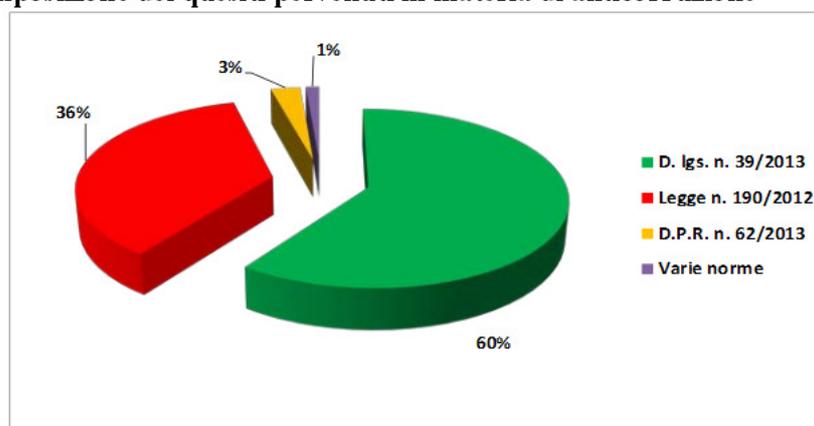


Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

Le questioni interpretative hanno riguardato i diversi aspetti della normativa anticorruzione con una netta prevalenza, come si evince dalla Figura A.3.3., delle tematiche della incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi ex d.lgs. n. 39/2013.

Per quel che riguarda la legge n.190/2012, i quesiti hanno riguardato per quasi il 60% l'articolo 1 c. 7 (che fa riferimento alla nomina del RPC) e c. 8 (che fa riferimento alla redazione del PTPC). Con riferimento al d.lgs. n. 39/2013, i quesiti hanno riguardato per oltre un terzo del totale l'art. 12 (relativo all'incompatibilità tra incarichi dirigenziali interni e esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali).

Figura A.3.3.: Composizione dei quesiti pervenuti in materia di anticorruzione



Fonte: elaborazioni A.N.A.C.

