



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Piano Nazionale Anticorruzione 2016*

*Relazione AIR*



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

<b>Premessa.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Procedimento di predisposizione del PNA .....</b>	<b>2</b>
<b>3. Procedimento di approvazione del PNA.....</b>	<b>3</b>
<b>4. Consultazione.....</b>	<b>4</b>
<b>5. Osservazioni generali .....</b>	<b>5</b>
<b>6. Osservazioni sulla parte generale del PNA .....</b>	<b>6</b>
<b>7. Osservazioni sulla parte speciale- Approfondimenti.....</b>	<b>15</b>



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### **Premessa**

Il presente documento, redatto in base all'art. 8 del Regolamento recante «*Disciplina dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica di impatto della regolazione (VIR)*», descrive il contesto normativo, le motivazioni e gli obiettivi che hanno portato all'adozione del Piano nazionale anticorruzione (PNA) 2016, dando conto delle scelte operate dall'Autorità, con riferimento in particolare, alle osservazioni più significative formulate in sede di consultazione.

#### **1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità**

L'art. 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 ha trasferito interamente all'Autorità nazionale anticorruzione le competenze in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, attribuendo alla sola ANAC il compito di predisporre e adottare il Piano nazionale anticorruzione. In base alla normativa previgente, invece, il PNA è stato predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica e approvato dall'ANAC nel 2013 con durata triennale.

L'Autorità ha pertanto ritenuto necessario adottare un nuovo PNA in piena aderenza agli obiettivi fissati dalla l. 190/2012 al fine di promuovere, presso le amministrazioni pubbliche (e presso i soggetti di diritto privato in controllo pubblico), l'adozione di misure di prevenzione della corruzione, sia oggettiva, allo scopo di ridurre ogni spazio possibile all'azione di interessi particolari volti all'improprio condizionamento delle decisioni pubbliche, sia soggettiva per garantire la posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa ad una decisione amministrativa. A partire dalle criticità e difficoltà applicative emerse nell'ambito dell'attività di vigilanza, in sede consultiva nonché in esito all'analisi dei piani di prevenzione della corruzione di un campione di amministrazioni, il PNA 2016 si muove secondo un'impostazione già adottata dall'Autorità con l'Aggiornamento al PNA 2013, avendo cura di fornire alle amministrazioni indicazioni operative anche per la individuazione di eventi di rischio di fenomeni corruttivi e misure organizzative volte a prevenirli. Il PNA, dunque, si propone di guidare le amministrazioni nel percorso che conduce necessariamente all'adozione di concrete ed effettive misure di prevenzione della corruzione, senza imporre soluzioni uniformi, ma rimettendo alle singole amministrazioni l'individuazione dei rimedi adeguati alla propria struttura organizzativa.

Il PNA 2016 è anche coerente con la nuova disciplina introdotta dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, recante «*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*» (di seguito d.lgs. 97/2016) intervenuto in costanza del procedimento di approvazione del PNA. Tale disciplina stabilisce che il PNA è atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni (e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico, nei limiti posti dalla legge) che adottano i PTPC (ovvero le misure di integrazione di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231). Risulta inoltre rafforzato il ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione (RPC) quali soggetti titolari del potere di predisposizione e di proposta del PTPC all'organo di indirizzo. È, inoltre,



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

previsto un maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo nella formazione e attuazione dei Piani così come di quello degli organismi indipendenti di valutazione (OIV).

La nuova disciplina persegue, inoltre, l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nella materia, ad esempio unificando in un solo strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI) e prevedendo una possibile articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative (soprattutto dimensionali) delle amministrazioni.

Nel campo specifico della lotta alla corruzione l'Autorità continua decisamente nell'opera di prevenzione, sottolineando la centralità del risultato (le misure di prevenzione) anche rispetto ai passaggi e al metodo generale per raggiungerlo. Di qui la scelta nella direzione dell'approfondimento di specifiche realtà amministrative, per tipologie di amministrazioni o per settori specifici di attività.

Con il presente PNA 2016 la scelta viene confermata e rafforzata. In continuità con l'impostazione dell'Aggiornamento 2015 al PNA, a una parte generale volta ad affrontare problematiche relative all'intero comparto delle pubbliche amministrazioni (e dei soggetti di diritto privato in loro controllo) segue una parte dedicata ad una serie di approfondimenti specifici, per alcune amministrazioni che hanno mostrato maggiori problematiche nell'applicazione della legge e in alcuni settori particolarmente esposti a fenomeni di corruzione. Le tipologie di amministrazioni su cui ci si è soffermati sono i piccoli comuni, le città metropolitane e gli ordini professionali. Sono state anche fornite precisazioni per quanto concerne l'applicazione della disciplina alle Istituzioni scolastiche e agli AFAM ad aggiornamento della delibera n. 430/2016. Le materie riguardano la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, il governo del territorio e la sanità. Un approfondimento specifico è dedicato alla misura della rotazione.

### **2. Procedimento di predisposizione del PNA**

Sono stati costituiti appositi tavoli tecnici di approfondimento con l'attiva partecipazione delle amministrazioni direttamente interessate e dei principali operatori del settore.

In particolare, gli approfondimenti sui piccoli comuni e le città metropolitane hanno formato oggetto di un tavolo di lavoro con ANCI, UPI, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e Ministero dell'Interno.

Al tavolo sugli ordini professionali hanno partecipato: la rete delle professioni tecniche in rappresentanza di architetti pianificatori paesaggisti e conservatori, chimici, dottori agronomi e dottori forestali, geologi, geometri e geometri laureati, ingegneri, periti agrari e periti agrari laureati, periti industriali e periti industriali laureati, tecnologi alimentari, il consiglio nazionale del notariato, il comitato unico delle professioni, il consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, il consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, consiglio nazionale degli architetti pianificatori paesaggisti e conservatori, consiglio nazionale degli ingegneri.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali, il referente è stato il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT).

Al tavolo del governo del territorio hanno partecipato ANCI, UPI, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Le indicazioni relative alla misura della rotazione sono state oggetto di un confronto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica (di seguito DFP) - in considerazione delle strette connessioni fra l'applicazione della misura e la normativa sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e del pubblico impiego.

Le parti relative alla sanità sono state predisposte grazie all'ausilio di tavoli di lavoro costituiti insieme all'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (di seguito AGENAS) e al Ministero della salute.

Il lavoro svolto ha condotto alla individuazione, sempre con finalità di indirizzo più che di imposizione di obblighi, di misure di prevenzione non più generali, ma specifiche, calibrate ai processi rilevati ed emerse dalle esperienze concrete delle amministrazioni.

Nella definizione dei contenuti si è tenuto conto anche delle importanti indicazioni e degli orientamenti che provengono dal contesto internazionale, nonché degli esiti della valutazione di un campione di PTPC di amministrazioni centrali e locali.

### **3. Procedimento di approvazione del PNA**

I lavori di predisposizione del PNA sono stati avviati in un fase in cui la l. 190/2012, art. 1, co. 4, prevedeva che il PNA fosse approvato «*anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*». Ai sensi del novellato art. 1 della l. 190/2012, da parte dell'art. 41, co. 1, lett. b) del d.lgs. 97/2016, il PNA è, invece, adottato dall'ANAC, sentiti il Comitato interministeriale istituito con d.p.c.m. del 16 gennaio 2013 e la Conferenza unificata di cui all'art. 8, co. 1, del decreto legislativo. 28 agosto 1997, n. 281.

Nella fase interlocutoria che ha caratterizzato la predisposizione del presente PNA l'Autorità ha, da un lato, formalmente chiesto alla Presidenza del Consiglio se volesse adottare nuove linee di indirizzo. Dall'altro, ha predisposto il PNA tenendo conto che, in base alla normativa vigente, l'adozione di nuove linee di indirizzo non è obbligatoria e non impedisce la sua approvazione.

Il presente PNA, pertanto, è stato adottato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 18 maggio 2016, ed è stato sottoposto a consultazione pubblica aperta, al fine di ricevere osservazioni e proposte di integrazione. Lo schema di PNA è stato anche oggetto di una specifica sessione di approfondimento nel corso della Seconda giornata nazionale dei RPC che si è svolta il 24 maggio 2016 e nella quale sono emersi importanti spunti di riflessione.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Le osservazioni e i suggerimenti pervenuti sono stati considerati nella stesura del testo finale del PNA inviato per il parere previsto dalla più recente normativa, al Comitato interministeriale e alla Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie locali. Questi ultimi hanno espresso parere favorevole sul testo rispettivamente in data 21 e 28 luglio 2016. La Conferenza Unificata ha formulato osservazioni di cui si è tenuto conto, peraltro analoghe ad altre già presentate.

### **4. Consultazione**

Il PNA è stato adottato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 18 maggio 2016; in conformità alla delibera del Consiglio, il relativo schema è stato sottoposto a consultazione pubblica aperta, nel periodo 20 maggio-9 giugno 2016, al fine di ricevere osservazioni e proposte di integrazione.

Sono, inoltre, stati coinvolti 52 soggetti istituzionali nazionali e internazionali; in risposta alla lettera trasmessa dal Presidente dell'ANAC, con l'invito a formulare osservazioni al PNA 2016 in consultazione, sono pervenute n. 18 note di riscontro da parte di:

- Ministro dell'interno
- Ministro per le riforme costituzionali e rapporti con il Parlamento
- Ministro dello sviluppo economico
- Ministero dello sviluppo economico (CNCU)
- Ministro degli affari esteri
- Ministro per gli affari regionali
- Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca
- Ministro beni e attività culturali e del turismo
- Dipartimento della funzione pubblica
- Conferenza delle regioni e delle province autonome
- Unione delle province d'Italia (UPI)
- Banca d'Italia
- Garante per la protezione dei dati personali
- Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia (UIF)
- Avvocatura generale dello Stato
- CGIL
- UGL
- Confindustria.

In esito alla consultazione pubblica sono pervenuti complessivamente 48 contributi da parte di regioni, enti locali, enti del servizio sanitario nazionale, enti pubblici, società, ordini professionali, associazioni, dipendenti pubblici, soggetti privati. In particolare, hanno formulato osservazioni 23 RPC o RT, 1 ente, 5 ordini professionali, 6 associazioni, 13 altri soggetti di cui 7 hanno chiesto la tutela della riservatezza.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

È pervenuta, inoltre, una nota da parte Segretariato esecutivo del GRECO- Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa- che nel ringraziare per la trasmissione del PNA ha informato che nella fase della consultazione non poteva formulare osservazioni ma, successivamente alla sua approvazione, sarebbe stata lieta se i contenuti del documento adottato venissero presentati alla plenaria del Gruppo dal Presidente o da un componente del suo staff o della delegazione italiana del GRECO.

Di seguito si dà conto, in forma riassuntiva, di tematiche oggetto delle osservazioni, in particolare di quelle pervenute nella consultazione pubblica, con una breve sintesi delle scelte dell'Autorità.

### **5. Osservazioni generali**

#### *1. Coordinamento del PNA 2016 con il PNA 2013 e l'Aggiornamento 2015*

Alcune osservazioni hanno evidenziato la necessità di un maggior coordinamento tra il PNA 2013, l'Aggiornamento 2015 e il nuovo PNA 2016. È stato rilevato che la bozza del PNA in consultazione sembra non essere in continuità con il PNA 2013 in particolare nelle sezioni sulla rotazione, sugli incarichi, sulle altre attività contenute nel d.lgs. 165/2001. È stato chiesto poi di conoscere se le attività tese all'analisi del rischio e alla individuazione delle aree più esposte contenute nell'Aggiornamento 2015 trovano ancora applicazione (CODAU), segnalandosi l'esigenza che il PNA 2016 non si sovrapponga e non si aggiunga al PNA 2013 (Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome) e che siano riprese e riportate nel nuovo PNA, ai fini del coordinamento, tutte le precedenti indicazioni ritenute vigenti (Comune di Colle Val d'Elsa).

##### *➤ Opzione scelta*

L'Autorità ha valutato che il PNA 2016 ha un'impostazione sostanzialmente diversa dal precedente in quanto contiene approfondimenti su tematiche specifiche. Al fine di favorire l'applicazione da parte delle pubbliche amministrazioni della nuova disciplina, è stato inserito un apposito paragrafo contenente indicazioni di coordinamento con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015. Con riguardo alla rotazione, si è ritenuto opportuno chiarire nel PNA che la parte sulla rotazione sostituisce integralmente la precedente e che per la gestione del rischio si rinvia all'Aggiornamento 2015.

#### *2. Sensibilizzazione della società civile*

È stata rappresentata l'opportunità che il PNA, considerato anche l'impegno assunto dal Governo italiano ad attuare politiche di apertura delle amministrazioni, contenga indicazioni per un approccio che sensibilizzi e coinvolga la società civile in continuità con le indicazioni contenute nel PNA 2013 (punto 3.1.14) e secondo quanto raccomandato dall'OCSE nella «*Recommendation on public integrity*» che invita a costruire un dialogo con la società civile nella definizione e attuazione del sistema per l'integrità (DFP, CGIL, CNCU).

##### *➤ Opzione scelta*

Il PNA è stato integrato con l'invito alle amministrazioni a rafforzare la partecipazione degli *stakeholders* nella elaborazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione e la diffusione dei contenuti e delle misure di prevenzione del PTPC, anche attraverso comunicati mirati, in una logica di sensibilizzazione dei cittadini alla cultura della legalità.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *3. Esigenza di evitare aggravii burocratici*

È stato rilevato in diversi contributi l'opportunità di coniugare l'attenzione per tutti i possibili rischi corruttivi con l'esigenza di non introdurre oneri amministrativi con conseguenti difficoltà applicative.

#### *➤ Opzione scelta*

È stata rafforzata nel testo l'indicazione che le misure proposte nel PNA sono esemplificative e non obbligatorie e che ogni amministrazione è tenuta, a seguito della necessaria analisi dei rischi, a contestualizzarle.

### *4. Definizione delle modalità di trasmissione del PTPC all'ANAC*

È stato rilevato che le modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 alla legge 190/2012 dispongono che entro il 31 gennaio di ogni anno l'organo di indirizzo politico adotta il PTPC e ne cura la trasmissione all'ANAC. Si è evidenziata quindi l'opportunità che il PNA chiarisca le modalità di trasmissione (DFP).

#### *➤ Opzione scelta*

In una logica di semplificazione degli oneri e nelle more della realizzazione di un'apposita piattaforma informatizzata, si è ritenuto opportuno specificare nel PNA 2016 che i PTPC e i documenti contenenti le misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, devono essere pubblicati esclusivamente nei siti istituzionali nella sezione "Amministrazione trasparente"/"Società trasparente" sotto-sezione "Altri contenuti – Corruzione". Tali atti, pertanto, fino a diversa comunicazione, non devono essere trasmessi all'ANAC come previsto dall'art. 1, co. 8 della l. 190/2012, come modificato dal d.lgs. 97/2016.

## **6. Osservazioni sulla parte generale del PNA**

### Orientamenti internazionali

#### *1. Valorizzazione dei collegamenti tra disciplina anticorruzione e antiriciclaggio*

Al fine di valorizzare i collegamenti tra la disciplina anticorruzione e antiriciclaggio, è stato proposto di integrare il par. 1- *Orientamenti internazionali* con i riferimenti alla IV direttiva antiriciclaggio dell'UE, alle 40 raccomandazioni emanate dal GAFI, alla recente valutazione del sistema antiriciclaggio italiano condotta dal Fondo monetario internazionale per conto del GAFI, alla Convenzione delle Nazioni Unite di Merida del 2003 (UIF).

#### *➤ Opzione scelta*

La proposta, ritenuta condivisibile, è stata accolta.

### Soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione della corruzione

#### *2. Attuazione della normativa da parte delle società a partecipazione pubblica, degli enti di diritto privato, delle società quotate*

Stante la stretta correlazione del PNA con il TU sulle società a partecipazione pubblica, non ancora adottato in via definitiva, è stata evidenziata l'opportunità che l'ANAC attenda per l'adozione del nuovo PNA il consolidamento della cornice normativa di riferimento in tema di società a partecipazione





## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

pubblica (UTILITALIA, ANAS). È stato inoltre richiesto, qualora l’Autorità decidesse comunque di procedere, di espungere dal documento la sezione dedicata alle società a controllo o a partecipazione pubblica. Ciò, in particolare, in ragione di aver considerato le società quotate o che emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati assoggettabili alla normativa in materia di trasparenza, orientamento ritenuto in contrasto con le previsioni del TU sulle società (UTILITALIA, Regione autonoma Valle d’Aosta, ANAS, Confindustria). Questa interpretazione determinerebbe una disparità di trattamento per cui le società quotate partecipate sarebbero gravate da oneri di trasparenza rafforzati, anziché affievoliti, rispetto alle società quotate controllate (Confindustria).

Sul tema, inoltre, è stato richiesto di chiarire le funzioni collegate all’adozione delle “direttive” attribuite al MEF dallo schema di TU sulle società partecipate per garantire la trasparenza (UTILITALIA); se a seguito dell’introduzione dell’art. 2-*bis* del d.lgs. 33/2013 deve ritenersi ancora vigente la determinazione n. 8/2015 nella parte in cui si qualificano le casse di previdenza dei liberi professionisti come enti di diritto privato partecipati (RPC Ministero del Lavoro); l’emanazione tempestiva di Linee guida che contribuiscano a definire l’ambito soggettivo di applicazione della normativa oggetto di novazione, con particolare riferimento agli enti di diritto privato e alle società *in house*; di mantenere un regime di pubblicazione più semplificato e snello per gli enti e le società solo partecipati (CODAU).

Infine si è domandato di attenuare o esprimere in modo non generalizzato il giudizio critico sul fenomeno delle esternalizzazioni espresso nel PNA tenuto conto che, pur non negando l’uso abnorme che ne è stato fatto, esso risponde a specifiche esigenze previste dalla legge (Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Regione autonoma Valle d’Aosta) e di invitare le p.a. ad analizzare se i rischi che il ricorso a società partecipate ed esternalizzazioni presentano sotto il profilo della corruzione sussistono in concreto (Banca d’Italia).

### ➤ *Opzione scelta*

Le osservazioni attengono alle seguenti problematiche: a) il regime di trasparenza delle società quotate (e delle società ad esse assimilate, quelle emittenti strumenti finanziari); b) in generale la disciplina delle società partecipate alla luce del decreto legislativo ex art. 18 della legge 124/2015, in via di emanazione. A tale ultimo profilo si ricollega quello dell’eventuale rivisitazione della determinazione n. 8/2015 che, per essere effettuata in modo organico, dovrebbe riguardare anche la parte sugli altri enti privati partecipati, il cui ambito di individuazione è stato anch’esso modificato dal d.lgs. 97/2016.

Al riguardo, si è ritenuto di riformulare l’ultima parte del § 3.3 precisando che, non essendo stato ancora emanato il testo unico sulle società partecipate e tenuto conto del criterio della “compatibilità” richiamato dall’art. 2-*bis*, co. 2 e 3, del d.lgs. 33/2013, l’Autorità si riserva di approfondire tali problematiche in apposite linee guida di modifica della determinazione n. 8/2015, da adottare appena in vigore il testo unico sopra citato, da considerare parte integrante del PNA.

Per quanto riguarda le società quotate, l’Autorità ha ritenuto che, in considerazione del dettato normativo e delle caratteristiche di dette società, ad esse è possibile applicare la normativa prevista per le società partecipate.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *3. Applicabilità delle misure di prevenzione della corruzione alle Autorità indipendenti*

È stata evidenziata la non applicabilità degli indirizzi espressi nel PNA 2016, per quanto concerne l'adozione dei PTPC, alle autorità indipendenti, tenuto conto che l'art. 1, co. 2 bis della legge 190/2012, introdotto dal d.lgs. 97/2016, dispone che il PNA costituisce atto di indirizzo per le p.a. di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001 (senza espressamente richiamare le autorità indipendenti), e che le stesse autorità non vengono ricomprese tra i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 per i quali il PNA costituisce atto di indirizzo per l'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative a quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001 (Garante per la protezione dei dati personali).

#### *➤ Opzione scelta*

È stato valutato che, da un punto di vista sostanziale, occorre considerare sia il rinvio della norma di cui all'art. 1, co. 2-bis, della legge 190/2012 all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 – ove le autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione sono espressamente equiparate alle pubbliche amministrazioni - sia l'unificazione operata dal legislatore con il d.lgs. 97/2016 tra le misure di trasparenza e quelle di prevenzione della corruzione, ora confluite in un unico documento di programmazione. Esigenze di coordinamento inducono, pertanto, a ricomprendere tra i destinatari del PNA, anche ai fini della predisposizione dei PTPC, anche le autorità indipendenti.

### *4. Applicabilità delle misure di prevenzione alle istituzioni scolastiche – coordinamento PTPC e sezione dedicata agli obblighi di trasparenza*

Si è osservato che, a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 alla legge 190/2012, si è disposta l'unicità della figura del RPC e del RT (MIUR). Le Linee guida approvate dall'ANAC il 13 aprile 2016 di cui alla delibera n. 430/2016 - che individuano quale RPC il direttore dell'ufficio scolastico regionale, o per le regioni in cui è previsto il coordinatore regionale, e attribuiscono, invece, a ciascun Dirigente scolastico la funzione di RT – sarebbero, dunque da aggiornare.

Nella fase di consultazione, inoltre, gli uffici di vigilanza dell'Autorità hanno rilevato l'opportunità di precisare l'organo che all'interno delle istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM) è competente ad adottare il PTPC e di chiarire chi possa svolgere il ruolo di RPCT.

#### *➤ Opzione scelta*

È stato inserito nella parte speciale un paragrafo dedicato alle istituzioni scolastiche in cui si è chiarito che i PTPC per le istituzioni scolastiche, di livello regionale, a decorrere dal primo aggiornamento ordinario del 31 gennaio 2018, dovranno contenere una sezione dedicata in cui sono indicati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del d.lgs. 33/2013, come previsto dall'art. 10, co. 1, del medesimo decreto, come sostituito dal d.lgs. 97/2016. Pur responsabilizzando i dirigenti scolastici, in quanto dirigenti, in ordine alla elaborazione e pubblicazione dei dati sui siti web delle istituzioni scolastiche presso cui prestano servizio, si è valutato di attribuire le funzioni di RPC e RT ai Direttori dell'Ufficio scolastico regionale.

L'Autorità, inoltre, a seguito di un confronto con il MIUR, ha introdotto un apposito paragrafo precisando che il PTPC delle AFAM è adottato dal Consiglio di amministrazione quale organo di



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

indirizzo di dette istituzioni e che il RPCT è individuato nel Direttore dell'istituzione (conservatorio, accademia, ecc.).

### Soggetti interni coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPC

#### *5. Organi di indirizzo politico*

È stata segnalata l'opportunità di prevedere ulteriori forme di coinvolgimento degli organi di indirizzo politico che assicurino partecipazione nella fase di predisposizione e ne accentuino i livelli di responsabilizzazione (RPC Comune Palermo, RPC Comune di Colle Val d'Elsa, RPC ANAS). Si è richiesto, inoltre, che il PNA contenga una esemplificazione degli obiettivi strategici.

##### *➤ Opzione scelta*

In linea con il d.lgs. 97/2016 e con l'osservazione formulata, sono state valorizzati il ruolo e le responsabilità degli organi di indirizzo politico.

#### *6. Responsabile della prevenzione della corruzione*

- Molte osservazioni hanno rilevato l'opportunità che il PNA 2016 rafforzasse il ruolo del RPC sotto il profilo dell'indipendenza, della struttura organizzativa di supporto, del maggior sostegno da parte dell'organo di indirizzo politico, della "regolazione" nei PTPC dei rapporti tra RPC e referenti o ufficio di supporto specie nelle PA di grandi dimensioni, dotate di uffici periferici. Ciò anche alla luce – come sottolineato da molti – delle nuove previsioni normative di cui al d.lgs. 97/2016 volte ad unificare in capo ad un solo soggetto l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (Ministero degli esteri, Ministero sviluppo economico, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; nonché diversi RPC, anche nel corso della giornata nazionale dei RPC del 24 maggio u.s., e alcuni dipendenti pubblici).

##### *➤ Opzione scelta*

L'Autorità ha condiviso le osservazioni poiché la figura del RPC è stata interessata in modo significativo dalle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016. L'intero paragrafo dedicato al RPC è stato di conseguenza modificato, integrando le indicazioni già fornite dal PNA 2013 e successivo Aggiornamento 2015.

- Al fine di valorizzare i collegamenti tra la disciplina anticorruzione e antiriciclaggio, è stato richiesto di richiamare quanto contenuto nel decreto del Ministro dell'interno del 24 settembre 2015 «*Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione*», che prevede la possibilità di far coincidere in un'unica figura organizzativa le funzioni di RPC e di "gestore" in materia di antiriciclaggio (UIF).

##### *➤ Opzione scelta*

La proposta è stata accolta con la riformulazione del paragrafo sulla figura del RPC nel senso della possibile estensione, in assenza di altre professionalità idonee, dei compiti del RPC alla gestione delle segnalazioni in materia di antiriciclaggio.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

- Sono poi pervenute alcune osservazioni che riguardano l'individuazione del soggetto Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA). In particolare, è stato chiesto che il PNA fornisca precisazioni sul ruolo e le responsabilità del RPC in caso di mancata individuazione del RASA, non ritenendo sostenibile una responsabilità del RPC in caso di omessa nomina e, di conseguenza, l'individuazione del RPC come destinatario dell'ordine dell'ANAC (Ministero del lavoro e delle politiche sociali). È stato inoltre rilevato che dovrebbero essere nominati tanti RASA quanti sono i centri di costo e possibili stazioni appaltanti nelle grandi amministrazioni (MIUR).

### ➤ *Opzione scelta*

L'Autorità ha ritenuto condivisibile l'osservazione formulata, tenuto conto che il RPC è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC, ma che nessuna norma attribuisce il potere di nomina del RASA al RPC. L'indicazione del PNA è volta fondamentalmente a richiamare l'attenzione dell'amministrazione sulla necessità di provvedere a tale adempimento. Considerato altresì che la nomina del RASA è questione transitoria, in vista dell'entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, il punto in questione è stato riformulato specificando che in caso di mancata indicazione nel PTPC del nominativo del RASA, previa richiesta di chiarimenti al RPC, l'Autorità si riserva di esercitare il potere di ordine ai sensi dell'art. 1, comma 3, della l. 190/2012, nei confronti dell'organo amministrativo di vertice, ritenuto il soggetto più idoneo a rispondere dell'eventuale mancata nomina del RASA. Nel caso di omissione da parte del RPCT, il potere di ordine viene esercitato nei confronti di quest'ultimo.

In merito all'altra osservazione, la questione è da intendersi assorbita dalle indicazioni già fornite dall'Avcp con comunicato del Presidente del 28 ottobre 2013, inserito in nota al PNA, secondo cui il RASA è unico per ogni stazione appaltante, intesa come amministrazione aggiudicatrice od altro soggetto aggiudicatore, indipendentemente dall'articolazione della stessa in uno o più centri di costo.

### *7. Organismi indipendenti di valutazione*

È stata osservata l'importanza di precisare in che modo sarà esercitato il più ampio ruolo degli OIV nel supporto alle amministrazioni in tema di coordinamento tra ciclo di gestione della performance e realizzazione degli obiettivi in materia di lotta alla corruzione e di promozione della trasparenza; di esplicitare il ruolo dell'OIV nel processo di gestione del rischio, le sue competenze, i poteri e per quali finalità può effettuare audizioni dei dipendenti (RPC Ministero del lavoro, RPC Regione autonoma Valle d'Aosta); di chiarire eventuali sovrapposizioni tra OIV e RPC stante l'obbligo introdotto per gli OIV, e non per il RPC, di riportare all'ANAC le informazioni sullo stato di attuazione delle misure (DFP); di definire le responsabilità e il rapporto con il RPC, soprattutto alla luce dei principi e dei contenuti del decreto sulla dirigenza attuativo della l. 124/2015 (Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome).

È stato chiesto, inoltre, di chiarire se nelle società controllate le ulteriori attività di verifica attribuite all'OIV dalle modifiche introdotte alla legge 190/2012 rientrino nei compiti dei soggetti analoghi



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

all'OIV che curano l'attestazione degli obblighi di trasparenza, anche considerato che tali soggetti spesso coincidono con il RT (Consip, IPZS).

È stato domandato, infine, di specificare per i soggetti non tenuti alla nomina degli OIV (es. ordini professionali) che le funzioni attribuite al RPC possono sostituire i compiti degli OIV.

### ➤ *Opzione scelta*

È stata condivisa l'opportunità di chiarire maggiormente il ruolo degli OIV come precisato nel d.lgs. 97/2016. Sarà inoltre necessario un raccordo operativo con il Dipartimento della funzione pubblica rispetto alle modalità di azione degli OIV. Si è ritenuto di non interpretare il ruolo di OIV e RPC in sovrapposizione ma in funzione di collaborazione per una maggiore effettività delle misure anticorruzione anche rispetto all'interlocazione con l'ANAC e di evitare che si interrompa l'interlocazione già esistente tra ANAC e RPC.

## Gestione del rischio di corruzione

### *8. Metodologia per la gestione del rischio*

L'ANAC è stata sollecitata a indicare, oltre gli eventi rischiosi e le misure, anche gli obiettivi con indicatori quantitativi e relativi target da raggiungere per misurare le *performance* e la concreta attuazione delle misure proposte (Regione Lombardia). Si è fatto presente, inoltre, che lo standard ISO37001 in materia di prevenzione della corruzione di prossima emanazione consentirebbe di gestire al meglio il rischio corruttivo nelle società e negli enti pubblici.

È stato riferito che numerose amministrazioni hanno segnalato, anche con riferimento all'Aggiornamento 2015, l'esigenza di sviluppare la tematica della metodologia di analisi e valutazione dei livelli di rischio. Essendo tale tematica trattata nel PNA in consultazione solo mediante rinvio ad aggiornamento e linee guida di futura emanazione, è stato chiesto di valutare l'opportunità di inserire indicazioni più puntuali sulla disciplina relativa a tale materia (DFP).

### ➤ *Opzione scelta*

La scelta, come chiarito nel § 6 *Gestione del rischio di corruzione*, è stata quella di far "sedimentare" la metodologia di analisi e valutazione dei rischi rinviando alle indicazioni già formulate nell'Aggiornamento 2015 al PNA. Tale valutazione è stata condivisa da alcuni soggetti istituzionali (ad esempio, dall'Avvocatura Generale dello Stato), al fine di non interrompere il processo di apprendimento e di progressivo apprendimento avviato. L'invito a formulare nuove indicazioni sulla metodologia di gestione del rischio, che richiede uno specifico approfondimento tecnico anche in vista di eventuali semplificazioni per le p.a. di dimensioni minori, potrà essere condotto nel prossimo aggiornamento del PNA.

## Azioni e misure per la prevenzione

### *9. Trasparenza*

È stato chiesto di dettagliare meglio gli obblighi di trasparenza, sia con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, sia a quello oggettivo - ovvero quali e con quale modalità devono essere pubblicati i



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

documenti e gli atti, alla luce della novellata disciplina sulla trasparenza - definendo cosa si intende con la locuzione “in quanto compatibile”.

In particolare si è domandato se possono ritenersi ancora vigenti le indicazioni contenute nella determinazione CIVIT n. 50/2013; di esplicitare la strutturazione e i contenuti della sezione del PTPC avente ad oggetto la trasparenza; di chiarire l'applicabilità dell'art. 14 nella riformulazione introdotta dal d.lgs. 97/2016 specificando che sono assoggettabili agli obblighi dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 lo stato, le regioni e gli enti locali (Ordine dei dottori commercialisti); di chiarire se l'art. 15 si applica ancora alle società e agli enti di diritto privato partecipati o controllati, successivamente all'introduzione dell'art. 15-bis che dispone una disciplina specifica sulla trasparenza degli incarichi di collaborazione e consulenza applicabile alle società controllate; che il PNA fornisca indicazioni incisive per la semplificazione in materia di trasparenza (UPI); di verificare, laddove nel PNA 2016 si prevede la pubblicazione e la diffusione *on line* di atti e documenti contenenti dati personali, l'esistenza di una norma di legge o di regolamento che sancisce la relativa diffusione, ai sensi dell'art. 19, co. 3, del Codice, es. tra gli altri, nell'approfondimento *Governo del territorio*, la pubblicazione dell'elenco dei soggetti abilitati a svolgere le funzioni di responsabili del procedimento di gara con relativi curricula (Garante della privacy).

Si è osservato inoltre che, stante la diversità degli enti destinatari della normativa in materia di trasparenza, l'ANAC dovrebbe adottare Linee guida specifiche per ogni settore, es. autorità portuali (Autorità portuali di Napoli), Province-enti di area vasta (UPI). Si è chiesto anche di dedicare specifici futuri approfondimenti a: istituzioni scolastiche con l'indicazione di modalità procedurali e di coordinamento tra la disciplina anticorruzione e trasparenza, che tenga conto delle peculiarità delle istituzioni scolastiche con particolare riferimento all'istituto dell'accesso civico generalizzato e preveda un'ulteriore semplificazione degli obblighi di trasparenza (MIUR); Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) data la rilevanza dei beni amministrati (Banca d'Italia); Province-enti di area vasta (UPI).

### ➤ *Opzione scelta*

In considerazione dell'approvazione del d.lgs. 97/2016 contestualmente alla fase finale di elaborazione del PNA, l'Autorità si è riservata di adottare apposite Linee guida per la definizione dell'ambito soggettivo e oggettivo degli obblighi di trasparenza delle p.a., in sostituzione delle Linee guida di cui alla delibera CIVIT n. 50/2013. Analogamente, per gli obblighi di trasparenza delle società, la modifica della delibera 8/2015 sarà affrontata in apposite Linee guida, da considerare parte integrante del PNA.

Quanto all'osservazione formulata dal Garante della privacy, si è ritenuto di inserire un'indicazione di carattere generale nel senso prospettato (sezione sanità, acquisti, § 2.1).

Con riguardo alle istituzioni scolastiche si è evidenziato che sono state già adottate specifiche Linee guida lo scorso aprile 2016 e che per la semplificazione degli obblighi di trasparenza saranno eventualmente fornite indicazioni nell'ambito delle suddette Linee guida di sostituzione della delibera 50/2013.

Si è ritenuto in ogni caso di fornire con il PNA indicazioni sul diritto transitorio interpretando l'art. 42 del d.lgs. 97/2016 nel senso che le amministrazioni hanno sei mesi di tempo per adeguarsi al diritto di



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

accesso generalizzato e agli obblighi di trasparenza come modificati dal citato decreto. Sono state date anche indicazioni sull'attività di vigilanza dell'ANAC per il periodo transitorio.

### *10. Diritto di accesso generalizzato*

È stato richiesto che nelle Linee guida che l'ANAC approverà per definire le esclusioni e i limiti all'accesso, venga svolto uno specifico approfondimento per le relazioni internazionali e venga chiarito il ruolo del RPC rispetto al quello del difensore civico territoriale che può essere destinatario dei ricorsi in via amministrativa nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso civico o di mancata risposta (UPI).

#### *➤ Opzione scelta*

Le indicazioni richieste saranno fornite nelle Linee guida che l'ANAC è tenuta ad adottare ai sensi dell'art. 5-bis, co. 6 del d.lgs. 33/2013.

### *11. Rotazione*

- Alcune osservazioni hanno sollecitato a ribadire in sede di PNA la centralità del confronto con le organizzazioni sindacali in ogni fase del processo di riorganizzazione del lavoro (Segreteria Confederale UGL). È stata chiesta in particolare una funzione contrattuale di carattere nazionale per definire modalità e criteri che rendano la rotazione uno strumento di politica organizzativa seguita da un confronto costante sul monitoraggio degli effetti della misura (CGIL). Su tale scia è stato chiesto di indicare nel PNA come deve operare l'amministrazione se ritiene di non accogliere le osservazioni delle OO.SS. sull'applicazione della misure e se il PTPC deve dare atto di tutto il processo. Il PNA dovrebbe anche fornire delucidazioni circa il monitoraggio sull'attuazione in generale della misura (Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

#### *➤ Opzione scelta*

In merito al rafforzamento del coinvolgimento dei sindacati, il PNA posto in consultazione ha precisato che *«sui criteri di rotazione declinati nel PTPC le amministrazioni devono dare preventiva e adeguata informazione alle organizzazioni sindacali, ciò al fine di consentire a queste ultime di presentare proprie osservazioni e proposte. Ciò non comporta un'apertura di una fase di negoziazione in materia»*.

Al riguardo, l'Autorità ha valutato che tale posizione sembra coerente con quanto recentemente affermato dal giudice amministrativo (riferendosi al caso del PTPC del comune di Roma e dello spostamento dei vigili urbani, TAR Lazio, sez. II, sentenza n. 04658/2016), secondo cui l'amministrazione nello stabilire nel PTPC i criteri generali della rotazione esercita un potere discrezionale attribuitole dalla legge 190/2012, sindacabile in sede giurisdizionale solo se manifestamente illogico. In assenza, pertanto, di una indicazione normativa o giurisprudenziale che preveda che sui criteri della rotazione debba essere aperta una fase di negoziazione/contrattazione con i sindacati, si è ritenuto di mantenere la formulazione contenuta nel testo del PNA in consultazione.

- Un'osservazione ha riguardato la necessità di precisare se la rotazione territoriale sia applicabile anche nei confronti di coloro che rivestono il ruolo di dirigente sindacale. Ciò per evitare, come



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

talvolta avviene, che l'attribuzione del predetto incarico possa determinare situazioni di sostanziale inamovibilità di tali figure (RPC Segretario Generale Comune di Palermo).

### ➤ *Opzione scelta*

L'Autorità ha valutato l'osservazione tenendo conto di quanto previsto dall'art. 22, l. n. 300 del 1970, in base al quale il trasferimento dei dirigenti delle rappresentanze sindacali aziendali può essere disposto solo previo nulla osta delle associazioni sindacali di appartenenza, e dalla giurisprudenza (TAR Lazio, sez. II, sentenza n. 04658/2016). Quest'ultima ha precisato che la disposizione di cui all'art. 22 della l. 300/1970 «*deve essere interpretata con specifico riferimento ai trasferimenti motivati per esigenze di servizio, atteso che gli stessi potrebbero ostacolare l'esercizio delle attività e delle libertà sindacali, mentre le rotazioni adottate in applicazione della legge anticorruzione hanno carattere oggettivo, per il perseguimento dell'interesse pubblico specificamente previsto dalla legge, e non soggettivo, con riferimento al singolo dipendente, e non possono essere vanificate...dal potere di veto attribuito alle Organizzazioni Sindacali, occorrendo, invece, individuare un punto di equilibrio per salvaguardare al contempo gli interessi perseguiti dalla legge anticorruzione e dallo Statuto dei lavoratori (...). Il punto di equilibrio ... può ritenersi soddisfatto dalla preventiva e specifica informativa da indirizzarsi all'Organizzazione Sindacale di appartenenza che può proporre osservazioni e proposte in ragione dei singoli casi. Tali osservazioni non hanno un potere di veto ma lo scopo di consentire alla PA eventualmente di tener conto delle indicazioni suggerite da tali soggetti*». In tal senso anche il giudice del Lavoro (ordinanza 78563/2015).

Si è ritenuto pertanto di inserire nel PNA, in linea con l'indicazione del giudice amministrativo, il riferimento alla possibilità di fare ruotare anche i soggetti che hanno incarichi sindacali senza il consenso delle organizzazioni, inteso come nulla osta, ritenendo sufficiente una informativa alle OOSS che consenta alle stesse di formulare osservazioni e suggerimenti.

In ogni caso, l'Autorità nella delibera n. 13 del 4 febbraio 2015 (rotazione all'interno del Corpo della polizia locale di Roma Capitale) ha considerato opportuna una modifica legislativa che individui meglio i casi in cui scelte organizzative e di distribuzione del personale possano avvenire senza il previo nulla osta delle organizzazioni sindacali, adottando la soluzione di una informazione specifica alle organizzazioni sindacali al fine di acquisire osservazioni e proposte.

- Sulla rotazione straordinaria è stata valutata non coerente con l'art. 14 delle preleggi l'interpretazione fornita nel PNA secondo cui detto istituto potrebbe essere attivato anche con riferimento ai reati richiamati nel d.lgs. 39/2013 (libro secondo, titolo II, capo I «*Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione*» del codice penale) (DFP).

### ➤ *Opzione scelta*

Fermo restando quanto indicato nell'osservazione, vista l'atipicità del contenuto della condotta corruttiva indicata dalla norma sulla rotazione straordinaria e in attesa di chiarimenti da parte del legislatore, nel PNA si è ritenuto di considerare almeno potenzialmente integranti le condotte corruttive anche quelle relative ai reati contro la pubblica amministrazione.





## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *12. Verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità - d.lgs. 39/2013*

Numerose osservazioni sono state formulate per richiedere precisazioni sul ruolo del RPC con riferimento alla verifica delle dichiarazioni sull'insussistenza delle cause di inconferibilità previste dal d.lgs. 39/2013 (RPC del Ministero lavoro e Politiche sociali, RPC Unione Avvocati Europei, ANAS Spa, Utilitalia, CSIG di Ivrea Torino, RPC di Regione Lombardia, UPI). È stata anche sottolineata l'assenza nel PNA di un preciso riferimento al collegamento tra il RPC ed il nucleo speciale della guardia di Finanza per l'accertamento della veridicità e sussistenza dei requisiti dichiarati dall'interessato (UPI).

#### *➤ Opzione scelta*

Considerato che molte osservazioni sono analoghe a quelle formulate alle Linee guida dell'Autorità che trattano identica materia, in via di adozione, nel § 7.3. *Verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità*, è stato espunto l'approfondimento e inserito il rinvio alle Linee guida.

### *13. Whistleblowing*

È stata segnalata l'assenza di qualunque riferimento all'istituto del *whistleblowing* tra le azioni e misure per la prevenzione della corruzione (CGIL).

#### *➤ Opzione scelta*

In accoglimento dell'osservazione è stato inserito un apposito sotto-paragrafo al § 7 *Azioni e misure per la prevenzione*, in cui si rinvia integralmente alle Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti di cui alla determinazione n. 6 del 28 aprile 2015.

## **7. Osservazioni sulla parte speciale - Approfondimenti**

### Piccoli Comuni

#### *1. Semplificazione degli oneri per i piccoli comuni*

È stato obiettato che lo schema di Piano, al di là di qualche generica indicazione di principio, non contiene misure di semplificazione sostanziali che il d.lgs. 97/2016 demanda al PNA, in particolare con riferimento ai comuni con popolazione al di sotto dei 15.000 abitanti; che la semplificazione attuata in favore dei piccoli comuni prevede esclusivamente la possibilità che essi adempiano in modo associato alle disposizioni in materia di anti-corruzione, senza tuttavia perseguire l'obiettivo di ridurre o eliminare almeno in parte gli oneri a carico delle piccole amministrazioni (RPC Regione autonoma Valle d'Aosta, RPC Comune di Chiaravalle).

#### *➤ Opzione scelta*

Le proposte di semplificazione sono state concordate negli appositi tavoli tecnici. D'intesa con ANCI si è ritenuto necessario un ulteriore approfondimento al fine di elaborare una semplificazione di rischi e misure. Si è avuta, invece, un'interlocuzione con il Ministero dell'interno per valorizzare il ruolo di supporto tecnico e informativo delle Prefetture in termini di analisi dei dati del contesto esterno.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### *2. Supporto ai piccoli comuni da parte delle Province-Enti di area vasta*

È stato segnalato che nel documento di consultazione le Prefetture e le città metropolitane sono individuate quali enti per il supporto ai piccoli comuni nella materia anticorruzione, ma non vengono menzionate per tali finalità le province, enti di area vasta, che si sono già attivate in tal senso nei rispettivi statuti per effetto della funzione fondamentale di “assistenza tecnico amministrativa agli enti locali” prevista dall’art. 1, co. 85, lett. d) della legge n. 56/2014 e in considerazione dell’ampliamento delle funzioni di supporto ai comuni previste dall’art. 1, co. 88, in particolare in materia di stazioni uniche appaltanti (UPI)

#### *➤ Opzione scelta*

Si è ritenuto di accogliere l’osservazione formulata e di specificare, nell’approfondimento dedicato ai piccoli comuni, che accanto alle Prefetture e alle città metropolitane, le province possono svolgere un’azione di ausilio e supporto ai comuni nella materia di predisposizione dei PTPC ai sensi dell’art. 1, co. 85, lett. d) della legge n. 56/2014, nell’ambito della funzione di assistenza tecnico amministrativa agli enti locali.

### *3. Organo deputato all’adozione del PTPC negli EELL*

Stante la modifica apportata all’art. 1, co. 8, della legge n. 190/2012 che riconosce all’organo di indirizzo l’adozione del PTPC e alla Giunta la sua approvazione, è stato richiesto di precisare per gli enti locali che l’adozione debba limitarsi alla definizione degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici che costituiscono il contenuto necessario del piano in modo che il PTPC integrale sia approvato dalla Giunta. Per quanto riguarda gli enti di area vasta si è richiesto che venga specificato l’organo che approva il PTPC, preferibilmente il Presidente delle provincia (UPI). Gli uffici dell’Autorità hanno anche rilevato l’opportunità di tale precisazione in assenza, all’interno delle Province e delle città metropolitane, della Giunta.

#### *➤ Opzione scelta*

Il PNA è stato pertanto integrato chiarendo che, in assenza di Giunta, nelle province e nelle città metropolitane l’organo competente all’adozione del PTPC e del codice di comportamento è, rispettivamente, il Presidente e il Sindaco metropolitano, salvo diversa previsione statutaria. Resta, invece, fermo quanto previsto dall’Aggiornamento 2015 al PNA, § 4.1., per quel che riguarda gli enti territoriali caratterizzati dalla presenza di due organi d’indirizzo politico, uno generale (Consiglio) ed uno esecutivo (Giunta).

## Ordini e collegi professionali

### *4. Responsabile della Prevenzione della corruzione. Nomina soggetto esterno – RPC*

È stato osservato che, in considerazione della struttura degli Ordini e l’ipotizzabile e concreta assenza di personale idoneo (per formazione ed esperienza), sarebbe opportuno individuare il RPC in un soggetto esterno, al fine di garantire il rispetto della separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni amministrative e prevenire possibili conflitti di interesse (Ordine ingegneri Roma). È stata, altresì,



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

rilevata l'assenza di criteri/parametri utili per la valutazione e la verifica dell'idoneità dei soggetti con profilo non dirigenziale a ricoprire l'incarico di RPC. È stato proposto di rafforzare la possibilità di attribuire la funzione di RPC ad un consigliere privo di deleghe gestionali (Consiglio nazionale notariato).

### ➤ *Opzione scelta*

Le osservazioni, ampiamente discusse nel tavolo di lavoro, sono risultate sostanzialmente coerenti con quanto previsto nella parte generale del PNA che affronta, nello specifico, il tema "Responsabile della prevenzione della corruzione".

### *5. Predisposizione del PTPC- RPC per gli ordini territoriali consorziati*

È stato osservato che il RPC individuato da Ordini territoriali consorziati deve essere responsabile non solo del PTPC "generale", ma anche dei PTPC redatti da ciascun Ordine consorziato (Consiglio Nazionale chimici).

### ➤ *Opzione scelta*

Si è ritenuto opportuno precisare nel PNA, in linea con l'osservazione formulata, che la costituzione di consorzi tra Ordini e collegi professionali non esclude, anzi presuppone, l'adozione di misure di prevenzione della corruzione per singolo Ordine e collegio, nonché la nomina di un Responsabile della corruzione per ciascuno degli "enti" suddetti.

### *6. Esempificazione di aree di rischio specifiche negli ordini e collegi professionali*

Alcune osservazioni hanno avuto a oggetto l'effettiva congruenza delle misure proposte rispetto alle specificità dei singoli ordini (Farmacisti).

### ➤ *Opzione scelta*

Le misure indicate nel PNA non possono che essere generali e devono necessariamente essere contestualizzate anche rispetto alla disciplina vigente per i singoli ordini.

### *7. Formazione professionale continua. Difficile attuazione della trasparenza dei costi sostenuti*

È stato osservato che l'obbligo di pubblicazione sul sito web di ciascun Consiglio/Ordine della voce «costi sostenuti» è di difficile attuazione (Consiglio nazionale notariato).

### ➤ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata ritenuta meritevole di accoglimento, in quanto la pubblicazione dei costi è indicata come misura da adottare "preferibilmente", pertanto è da intendersi che essa debba essere valutata compatibilmente con la praticabilità della stessa.

### *8. Adozione di pareri di congruità sui corrispettivi per le prestazioni professionali. Liberalizzazione compensi e abrogazione tariffe*

È stato rilevato che il capitolo relativo alle misure che riguardano il parere di congruità degli ordini professionali, a dispetto dell'avvenuta liberalizzazione dei compensi e dell'abrogazione delle tariffe, potrebbe avere ricadute sulla concorrenza tra professionisti, laddove sembra ammettersi la possibilità di



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

una denuncia al Consiglio di disciplina per offese al decoro della professione nel caso di richiesta di compensi inferiori (Sindacato nazionale ingegneri juniores).

D'altra parte è stato osservato che sarebbe necessario introdurre come fattore di rischio «*l'incertezza nei criteri di quantificazione degli onorari professionali*» (Banca d'Italia).

➤ *Opzione scelta*

L'Autorità ha ritenuto di accogliere l'osservazione della Banca d'Italia.

### *9. Trasparenza delle informazioni su situazione patrimoniale dei consiglieri; sugli organismi di valutazione e sulla semplificazione degli adempimenti*

È stato, altresì, richiesto di coordinare il PNA con il nuovo testo dell'art. 14 d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016 e chiarire, in particolare, la non applicabilità agli ordini e collegi professionali: a) degli obblighi in questione ai consiglieri territoriali e nazionali che svolgono per lo più il loro incarico a titolo gratuito; b) della disciplina in materia di Organismi Indipendenti di Valutazione della performance-OIV (Consiglio nazionale chimici e Ordine commercialisti Napoli).

➤ *Opzione scelta*

Il paragrafo sulla trasparenza negli Ordini professionali è stato adeguato alla parte generale del PNA, con il rinvio ad apposite Linee guida che conterranno indicazioni per l'attuazione della normativa come modificata dal d.lgs. 97/2016, ivi incluse eventuali semplificazioni.

## Tutela e valorizzazione dei beni culturali

### *10. Ruolo delle Soprintendenze*

Alcune osservazioni hanno riguardato il ruolo svolto dalle Soprintendenze nel procedimento di autorizzazione paesaggistica sottolineandone l'ampio margine di discrezionalità strettamente connesso alle motivazioni scarse e discrezionali che caratterizzano i pareri negativi, nonché il mancato rispetto dei termini per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (ANCE, UGL). È stato osservato, altresì, che tra le misure proposte nel PNA non convince quella che limita il contrasto al conflitto di interessi alla sola sottoscrizione di una attestazione di insussistenza di rapporti personali o familiari, ritenuta insufficiente e facilmente superabile (UGL).

Le problematiche inerenti il procedimento di autorizzazione paesaggistica sono state inoltre individuate non tanto nei rischi elencati nel PNA, quanto piuttosto in problematiche di ordine amministrativo proprie degli organi periferici del MIBACT (ANCE).

➤ *Opzione scelta*

Non si è ritenuto necessario apportare modifiche al PNA, che già prende in considerazione il ruolo svolto dalle Soprintendenze nel procedimento di autorizzazione paesaggistica, evidenziando il rischio sotteso all'ampia discrezionalità tecnica. Al riguardo, sono state ipotizzate, nel tavolo di lavoro con i rappresentanti del MIBACT, diverse misure preventive.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

In merito ai problemi di ordine amministrativo segnalati da ANACE, si è valutato che essi attengono ad aspetti di natura organizzativa che riguardano il Ministero e il rapporto con gli Uffici periferici; eventuali interventi in tal senso sono, pertanto, di competenza del Ministero medesimo.

### *11. Conferenza dei servizi*

Alcune osservazioni hanno avuto ad oggetto la disciplina della conferenza dei servizi, con riferimento alla partecipazione degli Uffici dell'Amministrazione MIBACT (ANACE).

#### *➤ Opzione scelta*

L'osservazione, concernente principalmente il funzionamento dell'istituto della conferenza di servizi, non è stata ritenuta pertinente con il PNA. Peraltro la normativa sulla conferenza di servizi è in procinto di essere modificata mediante un decreto legislativo in attuazione della legge 124/2015, cd. "riforma Madia", contenente misure che dovrebbero essere in grado di superare le problematiche rappresentate.

### Governo del territorio

#### *12. Osservazioni generali*

- È stato osservato che le cause principali di possibili fenomeni corruttivi sono rinvenibili nella scarsa chiarezza e sovrabbondanza delle norme e nella incertezza dei tempi dei procedimenti. La partecipazione è già prevista dalle norme vigenti e non è utile fornire indicazioni in merito nel PNA; anzi le procedure delineate nel documento, ove diventino prassi di riferimento, non contribuiscono a prevenire la corruzione, ma al contrario potrebbero alimentarla (ANACE).

#### *➤ Opzione scelta*

Si tratta di una osservazione di carattere generale. Il Consiglio, ben consapevole della complessità della materia, ha impostato anche questa parte del PNA secondo le indicazioni legislative. Il PNA è atto di indirizzo in cui indicare settori esposti a rischio corruttivo e misure volte a prevenire detti rischi. È stato comunque chiarito nel PNA che le misure sono esemplificative, non obbligatorie, e necessariamente da contestualizzare da parte delle singole amministrazioni.

- È stato osservato che l'attività amministrativa in tale materia è connotata inevitabilmente da discrezionalità, trattandosi di decisioni che comportano valutazioni politiche. È stata, pertanto, sottolineata la rilevanza delle due misure principali della trasparenza e della partecipazione ai procedimenti amministrativi, per evitare che la discrezionalità degeneri in arbitrio. A tal fine, è ritenuto necessario che ogni atto di pianificazione sia supportato da congrua documentazione, che dia conto in modo esaustivo delle motivazioni delle scelte operate (CGIL).

#### *➤ Opzione scelta*

Si è valutato che nel PNA sono già contenute indicazioni, oltre a quelle normativamente previste, volte ad assicurare il coinvolgimento dei soggetti interessati e la trasparenza nelle diverse fasi della predisposizione degli atti.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

- È stato chiesto, a seguito della riforma degli enti locali di cui alla legge 56/2014, di individuare come conflitti di interesse i possibili conflitti fra province e comuni nelle scelte urbanistiche e territoriali, in quanto le province sono amministrate dai sindaci e dai consiglieri comunali, facenti parte del consiglio provinciale, cui compete l'approvazione del piano territoriale di coordinamento provinciale (UPI).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata recepita nel PNA, poiché la composizione e le competenze degli organi di governo degli enti locali sono state definite dal legislatore, cui spetta la individuazione di eventuali soluzioni alle criticità segnalate.

- È stato segnalato che, al fine di ridurre la differenziazione del valore delle aree, causa di potenziale corruzione, ogni comune dovrebbe adottare lo strumento della perequazione urbanistica - tecnica fondata sull'attribuzione di un valore uniforme a tutte le proprietà che concorrono alla trasformazione urbanistica di un territorio, riconoscendo ai suoli un diritto edificatorio indipendentemente dalla destinazione d'uso della zona - previsto in alcune leggi regionali (CGIL).

➤ *Opzione scelta*

La proposta è stata ritenuta attinente non a una misura propria di prevenzione, ma piuttosto all'ambito delle scelte di strumenti urbanistici che sono rimesse all'autonomia della regolamentazione comunale.

### *13. Processi di pianificazione comunale generale*

- Con riferimento alle varianti specifiche, è stato osservato che il rischio di sottostimare il maggior valore generato dalla variante non si presenta, soprattutto a seguito dell'introduzione del contributo straordinario a carico del privato, di cui all'art. 16, comma 4, lett. d-ter) del DPR 380/2001 (testo unico sull'edilizia), come modificato dal decreto legge 133/2014, calcolato sulla base dell'incremento del valore di aree e immobili in relazione agli interventi realizzati (ANCE).

➤ *Opzione scelta*

Si è valutato che la previsione del contributo straordinario non è idonea di per sé a escludere il rischio indicato in caso di varianti, in quanto non vi sono criteri generali certi e univoci per il calcolo del contributo, che garantiscano l'applicazione della disposizione in modo omogeneo a livello locale. Si è ritenuto, quindi, di non accogliere l'obiezione formulata.

- È stata segnalata l'esigenza di maggiore uniformità dei requisiti previsti nei bandi, in caso di scelta del professionista esterno cui affidare l'incarico di redazione del piano, in quanto a volte è richiesta adeguata capacità finanziaria, a volte un'esperienza professionale specifica riguardante alcuni strumenti e non altri (CGIL).



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### ➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata condivisa e si è precisato nel PNA che la individuazione del professionista avviene nel rispetto della vigente normativa in materia di affidamento di servizi e comunque nel rispetto dei principi dell'evidenza pubblica.

- In merito al concorso dell'ente sovraordinato al procedimento di approvazione, è stato proposto di sostituire il riferimento all'ente sovraordinato con quello alla regione, alla provincia e alla città metropolitana e stralciare dal § 2.4.1 la parte riguardante i possibili eventi rischiosi nell'esercizio dei poteri sostitutivi della provincia nei confronti dei comuni, che non riguardano l'adozione dei piani urbanistici. Inoltre, per maggiore coerenza del testo, è stato chiesto di inserire le misure relative alla trasparenza indicate nel § 2.4.1 (rafforzamento della partecipazione dei cittadini) nel § 2.2. riguardante la fase di redazione del piano (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome).

### ➤ *Opzione scelta*

Le osservazioni, ritenute condivisibili, sono state recepite nel testo del PNA; le misure relative alla partecipazione dei cittadini attengono, infatti, alla fase di predisposizione del piano.

#### *14. Pianificazione attuativa*

È stato sottolineato che la richiesta al privato di presentazione di un programma economico finanziario relativo alle trasformazioni edilizie e alle opere di urbanizzazione, indicata quale possibile misura, è eccessiva (ANCE).

### ➤ *Opzione scelta*

Sul punto si è ritenuto che è interesse dell'amministrazione esaminare proposte che non siano prive di reale fattibilità. L'osservazione inoltre non sembrerebbe coerente con quanto sostenuto in altre parti del documento inviato da ANCE laddove è stato evidenziato che, al momento della stipula della convenzione, il privato attua un livello avanzato di progettazione delle opere ovvero un progetto definitivo. È stata ravvisata quindi la necessità che tale progetto sia sorretto da un programma economico-finanziario, anche di massima, che assicuri la fattibilità delle opere.

#### *15. Convenzioni urbanistiche*

- Per quanto concerne l'individuazione delle opere di urbanizzazione, è stata valutata non adeguata la misura riguardante la modalità di calcolo del valore delle opere di urbanizzazione da realizzare a scomputo degli oneri dovuti, in quanto non dovrebbe tenere conto dei prezzi che l'amministrazione ottiene ad esito del ribasso delle procedure di appalto per opere analoghe, ma solo dei prezziari regionali o dell'ente (ANCE).

### ➤ *Opzione scelta*

Si è valutato che, in conformità all'orientamento espresso dalla giurisprudenza contabile, l'ente locale non può non considerare i costi che l'amministrazione sosterebbe in esito a procedure di gara per l'affidamento di opere analoghe. In ogni caso la misura è stata riformulata eliminando il riferimento al ribasso.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

- È stato richiesto di precisare nel PNA che l'eventuale ribasso d'asta recuperato dal privato, che svolge la funzione di stazione appaltante, sia destinato alla realizzazione di ulteriori lavori o a incrementare la quota residua di oneri concessori (CGIL).

➤ *Opzione scelta*

L'Autorità, considerato che si tratta di un profilo delicato e controverso, ha ritenuto che lo stesso, ove non disciplinato da normativa statale o regionale, non possa essere affrontato nel PNA.

- È stato segnalato che spesso gli enti locali chiedono agli operatori economici la realizzazione di opere a scomputo di valore ben superiore agli oneri dovuti (ANCE).

➤ *Opzione scelta*

Si è valutato che il rischio è quello dell'alterazione della concorrenza, in quanto potrebbero essere favorite imprese che hanno la capacità economica di sostenere opere sottostimate. Si è ritenuto, pertanto, di inserire nel PNA un riferimento a tale rischio.

- Critiche sono state espresse sulla misura concernente la previsione di garanzie in sede di convenzione tra l'ente locale e il privato e, in particolare, il riferimento ai costi indicizzati in relazione ai tempi di realizzazione degli interventi, che non permetterebbe la sostenibilità dei relativi piani economico-finanziari. Sulla questione è stato rilevato che la possibilità di integrare la garanzia è già consentita, posto che lo schema di convenzione di ITACA del 7 novembre 2013 prevede che la garanzia fideiussoria sia di importo pari al valore complessivo delle opere di urbanizzazione risultante dal progetto definitivo e la possibilità di integrazione della stessa, a seguito della validazione del progetto esecutivo e prima del rilascio del permesso di costruire per il valore corrispondente all'eventuale maggior costo delle opere (ANCE).

➤ *Opzione scelta*

Si è ritenuto che la misura contenuta nello schema di PNA tiene conto della difficoltà riscontrata dagli enti locali – ed evidenziata in sede di tavolo tecnico soprattutto da ANCI - in ordine alla insufficienza delle garanzie (l'art. 28 della legge 1150/1942 prevede in modo generico la presentazione di congrue garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione) ad assicurare il completamento delle opere, che spesso sono realizzate in tempi molto lunghi. Alla luce anche del confronto con i componenti del tavolo tecnico, si è ritenuto di modificare l'indicazione contenuta nello schema di PNA, inserendo un richiamo alla possibilità di adeguare la garanzia in relazione ai tempi di realizzazione delle opere. Inoltre si è specificato più chiaramente che la misura concerne la previsione di garanzie aventi caratteristiche analoghe a quelle richieste in caso di appalto di opere pubbliche, in quanto non si tratta di applicare la disciplina in materia di garanzie contenuta nel codice dei contratti pubblici, ma solo alcuni elementi dalla stessa contemplati (quale ad esempio la rinuncia al beneficio della preventiva escussione del debitore principale), in conformità allo schema di convenzione di ITACA.





## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

- Alcune osservazioni hanno evidenziato che la monetizzazione delle aree a standard, prevista da alcune leggi regionali, dovrebbe essere utilizzata con grande cautela, in quanto la comunità insediata verrebbe privata delle aree destinate ai servizi occorrenti (CGIL). Inoltre, è stata sottolineata la criticità che presenta la cessione di aree da destinare all'edilizia sociale, ai sensi dell'art. 1, comma 258, legge n. 244/2007 (ANCE).

### *➤ Opzione scelta*

Si è ritenuto di non apportare modifiche sul punto, poiché l'osservazione sembra in linea con le indicazioni già fornite nello schema di PNA, ove si è rilevato che lo strumento di pianificazione può determinare l'elusione dei corretti rapporti tra spazi destinati a insediamenti produttivi o residenziali e spazi a destinazione pubblica, con sacrificio dell'interesse generale a disporre di servizi in aree di pregio.

In merito alla disposizione sull'edilizia sociale, si tratta di normativa settoriale che su cui il PNA non interviene.

### *16. Esecuzione delle opere di urbanizzazione*

È stato osservato che il codice dei contratti pubblici prevede l'applicazione delle sole disposizioni in materia di collaudo (art. 1, co. 3, d.lgs. 50/2016); pertanto, il controllo da parte dell'amministrazione deve essere esercitato solo al momento dell'accettazione dell'opera. La nomina del direttore dei lavori deve essere riservata al soggetto privato, in qualità di committente (ANCE).

### *➤ Opzione scelta*

Si è ritenuto che le misure indicate al § 3.5 tengono conto dell'esigenza, condivisa da tutti i partecipanti al tavolo di lavoro, di vigilare sulla esecuzione dei lavori. Peraltro le funzioni di controllo sono svolte dal r.u.p. dell'amministrazione (come evidenziato nel documento di ITACA del novembre 2013).

Pertanto è stata ravvisata l'opportunità di stralciare la previsione, in convenzione, che il direttore lavori sia scelto in un elenco di professionisti predisposto dalla p.a., misura che potrebbe anche destare dubbi interpretativi in ordine alla modalità di formazione dell'elenco e al rispetto della disciplina generale sull'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura (tra cui rientra l'incarico di direttore dei lavori).

### *17. Rilascio dei titoli abilitativi edilizi*

È stato chiesto di indicare, quale misura di trasparenza, la pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente locale delle domande, con relativi elaborati progettuali, almeno per gli interventi individuati all'art. 10 del DPR 380/2001, rilevando che andrebbero pubblicati anche gli atti istruttori e i provvedimenti finali (Assessore all'urbanistica del comune di Monza).

### *➤ Opzione scelta*

Al riguardo, è stato necessario tenere conto della disciplina generale applicabile ai procedimenti relativi alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa e a segnalazione certificata di inizio di attività, emanata con il d.lgs. 30 giugno 2016, n. 126, in attuazione dell'art. 5 della legge 124/2015. Nel decreto è prevista la pubblicazione sui siti delle amministrazioni di moduli unificati, adottati ai sensi del medesimo decreto, per la presentazione delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni. Fino



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

all'adozione dei moduli, ogni amministrazione pubblica l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, nonché delle asseverazioni o attestazioni dei tecnici abilitati, necessari a corredo delle segnalazioni (art. 2). Restano fermi i rimedi previsti dal d.lgs. 33/2013, mentre è stato stralciato il riferimento, inserito nello schema di decreto, alla possibilità di rimettere alla legislazione regionale la definizione di ulteriori livelli di trasparenza.

Alla luce di quanto sopra, si è deciso di non modificare il PNA.

### Sanità

Tenuto conto della tipologia di osservazioni pervenute, l'Autorità, in coerenza con l'impostazione del lavoro svolto per la predisposizione del PNA, ha ritenuto opportuno esaminarle congiuntamente ad Agenas e al Ministero della salute.

#### 1. *Ruolo del RPC*

- Alcune osservazioni hanno riguardato la richiesta di un rafforzamento dei poteri del RPC e l'introduzione di modalità organizzative volte ad assicurare al RPC adeguato supporto (CGIL, ASL Matera).

##### ➤ *Opzione scelta*

Tali proposte sono state considerate assorbite dalle indicazioni formulate sul RPC nella parte generale del PNA.

- È stata ritenuta non del tutto adeguata la scelta di individuare il RPC solo tra dirigenti di unità operativa complessa ed è stato chiesto di estendere ai dirigenti di struttura semplice la possibilità di ricoprire l'incarico di RPC e, in ogni caso, di tenere conto dell'esperienza maturata dai soggetti che ne abbiano svolto le funzioni per un periodo significativo (CGL, ASL Vercelli). È stata anche ritenuta non opportuna la possibilità che l'incarico di RPC sia affidato a un direttore medico di presidio in quanto soggetto che ha funzioni di gestione (CIGL, ASL Matera).

##### ➤ *Opzione scelta*

È stata condivisa la possibilità di salvaguardare le professionalità di coloro che hanno svolto l'incarico per almeno un triennio, previa adeguata motivazione circa l'assenza di altre figure compatibili con le indicazioni fornite nel PNA. Quanto al direttore medico di presidio, anche su indicazione di Agenas, si è tenuto conto che le funzioni gestionali in via di massima sono esercitate su delega.

#### 2. *Nomine*

- È stata segnalata l'esigenza di distinguere gli incarichi di direzione di struttura complessa da quelli di direttore di dipartimento e di direttore di distretto sanitario o di presidio ospedaliero (ASST Valcamonica).

##### ➤ *Opzione scelta*

Si è ritenuto di accogliere l'osservazione.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

- A proposito della sostituzione della dirigenza medica e sanitaria, è stato rilevato opportuno modificare il punto concernente la retribuzione, per chiarire che deve essere integrata ai sensi del CCNL (AOU Careggi).

➤ *Opzione scelta*

Si è ritenuto di accogliere l'osservazione, opportunamente modificando il testo del PNA.

- È stata segnalata l'opportunità di estendere misure di trasparenza anche alle nomine operate ai sensi dell'articolo 15-septies del d.lgs. 502/1992 stante la natura spiccatamente più discrezionale e meno procedimentalizzata di tali incarichi (DFP).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata accolta, inserendo nel testo ulteriori misure di trasparenza, quali ad esempio la pubblicizzazione delle motivazioni del ricorso alla procedura derogatoria, delle ragioni del mancato espletamento di concorsi e della durata dell'incarico.

### *3. Rapporti con i soggetti erogatori*

- È stato espresso l'auspicio che le misure di trasparenza previste per i privati vengano estese anche agli enti pubblici. In particolare è stata evidenziata la necessità di introdurre, tra le misure sulla trasparenza previste dal Piano, anche la certificazione e la pubblicazione online dei bilanci e dell'*outcome* sanitario degli erogatori pubblici. Tali informazioni, oggi spesso non disponibili, faciliterebbero l'analisi della congruità dei costi e dell'efficacia dei servizi erogati e permetterebbero di rendere ancor più trasparente l'intero sistema sanitario (Confindustria).

➤ *Opzione scelta*

Si è valutato che le misure di trasparenza proposte possono certamente essere un utile esempio anche per i soggetti pubblici. Tuttavia su questi ultimi già ricadono precisi obblighi di trasparenza e quindi, si è ritenuto che il problema riguardi, piuttosto, l'effettiva applicazione da parte dei soggetti pubblici della normativa che già sono tenuti a rispettare in materia di pubblicazione di dati e di informazioni previsti dal d.lgs. 33/2013 e dalla normativa di settore.

- È stato suggerito che per la regolazione degli accordi contrattuali siano previste anche valutazioni "qualitative", quali ad es. *performance* clinico-assistenziali in termini di volumi ed esiti (CGIL).

➤ *Opzione scelta*

Tale proposta è stata considerata assorbita dalle indicazioni già formulate nello schema di PNA laddove le valutazioni sulla qualità del servizio offerto sono collegate alla possibilità di prevedere meccanismi "non automatici" di rinnovo del contratto, ma per l'appunto legati alla verifica delle *performance*.

### *4. Ulteriori temi di approfondimento*

- Per quanto riguarda le sperimentazioni cliniche, è stata segnalata l'opportunità di una regolamentazione anche per la gestione degli studi no profit finanziati da soggetti profit o con



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

partnership profit/no profit, in quanto anche questi potrebbero presentare potenziali rischi corruttivi (AOU Meyer di Firenze).

### ➤ *Opzione scelta*

È stato modificato il titolo del paragrafo in accoglimento dell'osservazione.

- Altre osservazioni hanno riguardato, in primo luogo, i soggetti con i quali vengono stipulati i contratti per le sperimentazioni: in particolare è stata rilevata l'opportunità che a monte della stipula del contratto per la sperimentazione, venga identificato con esattezza l'effettivo titolare dell'impresa, soprattutto ove il contratto venga stipulato con soggetti aventi sede in Stati esteri e/o a bassa fiscalità, anche al fine di verificare l'esistenza di indicatori di rischio secondo la normativa antiriciclaggio (dipendente di ASL).
- Inoltre è stata richiamata l'attenzione sull'opportunità di prevedere, nei regolamenti aziendali, un congruo lasso di tempo tra il finanziamento per la ricerca e la cessazione di un contratto a titolo oneroso con il soggetto che finanzia la ricerca, o sue imprese controllate (ULSS21 Legnago).
- Per quanto riguarda i membri dei Comitati Etici, è stato suggerito di adottare un sistema di verifica dei conflitti di interesse dei CE tale da identificare, oltre l'eventuale conflitto di interesse al momento della nomina, anche la sua eventuale sussistenza al momento della presentazione e valutazione della sperimentazione clinica (AOU Meyer Firenze).
- Al fine di ridurre il rischio corruttivo, in ordine alla ripartizione dei proventi si è auspicata un'interazione tra sperimentatori e direzioni aziendali in fase di contrattazione del budget e l'istituzione di centri di costo specifici per la ricerca per ciascuna struttura operativa o la previsione di un apposito fondo (AOU Careggi); nello stesso senso, è stato proposto che le somme destinate al personale confluiscono nei fondi aziendali e siano evidenziate nel conto annuale (ULSS21 Legnago).

### ➤ *Opzione scelta*

Le proposte sono state ritenute condivisibili. Il PNA è stato pertanto modificato inserendo la misura concernente l'adozione di un sistema di verifica dei conflitti di interesse dei CE tale da identificare, oltre l'eventuale conflitto di interesse al momento della nomina, anche la sua eventuale sussistenza al momento della presentazione e valutazione della sperimentazione clinica delle seguenti previsioni.

È stato inoltre inserita l'opportunità di valutare che, a monte della stipula del contratto per la sperimentazione, sia identificato con esattezza l'effettivo titolare dell'impresa, soprattutto ove il contratto venga stipulato con soggetti aventi sede in Stati esteri e/o a bassa fiscalità, anche al fine di verificare l'esistenza di indicatori di rischio secondo la normativa antiriciclaggio.

È stata poi richiamata l'attenzione sull'opportunità di prevedere, nei regolamenti aziendali, un congruo lasso di tempo tra il finanziamento per la ricerca e la cessazione di un contratto a titolo oneroso con il soggetto che finanzia la ricerca, o sue imprese controllate.

È stato, infine, precisato che le somme destinate al personale dovrebbero confluire nei fondi aziendali ed essere evidenziate nel conto annuale e che i relativi criteri di ripartizione dovrebbero essere concordati con le organizzazioni sindacali.