



Autorità Nazionale Anticorruzione

Documento in consultazione

SCHEMA DI LINEE GUIDA RECANTI INDICAZIONI SULL'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICITÀ, TRASPARENZA E DIFFUSIONE DI INFORMAZIONI CONTENUTE NEL D.LGS. 33/2013 COME MODIFICATO DAL D.LGS. 97/2016

Sommario

Introduzione.....	3
Parte prima	4
1. Ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. 33/2013.....	4
1.1. Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.....	4
1.2. Le autorità portuali.....	5
1.3. Autorità Amministrative indipendenti.....	5
1.4. Regioni a Statuto speciale e Province autonome.....	6
1.5. Organi costituzionali e organi a rilevanza costituzionale.....	6
2. La programmazione della trasparenza: un unico Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza e un unico Responsabile.....	6
3. Qualità dei dati pubblicati. Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione.....	8
Parte seconda	9
4. Art. 4-bis, co. 2- Dati sui pagamenti.....	9
5. Art. 12 - Atti di carattere normativo e amministrativo generale.....	10
6. Art. 15- Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza.....	10
7. Art. 15-ter – Amministratori e esperti nominati da organi giurisdizionali o amministrativi.....	11
8. Art. 19 - Bandi di concorso.....	12
9. Art. 22- Dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato.....	12
10. Art. 23- Provvedimenti amministrativi.....	14
11. Art. 24- Dati aggregati relativi all'attività amministrativa.....	14
12. Art. 29- Bilancio, preventivo e consuntivo, Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi.....	15
13. Art. 31- Dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione.....	16
14. Art. 32- Dati sui servizi erogati.....	17
15. Art. 33- Dati sui tempi medi di pagamento.....	17



Autorità Nazionale Anticorruzione

16. Art. 35- Procedimenti amministrativi.....	18
17. Art. 37 - Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture	18
18. Art. 38- Dati sui processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche.....	19
19. Art. 39- Attività di pianificazione del territorio	20
20. Art. 41- Trasparenza del SSN.....	21
Parte terza	22
21. Decorrenza della nuova disciplina	22
22. Accesso civico per mancata pubblicazione di dati	22



Autorità Nazionale Anticorruzione

SCHEMA

LINEE GUIDA RECANTI INDICAZIONI SULL'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICITÀ, TRASPARENZA E DIFFUSIONE DI INFORMAZIONI CONTENUTE NEL D.LGS. 33/2013 COME MODIFICATO DAL D.LGS. 97/2016

Introduzione

Il d.lgs. 97/2016 *“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. n. 97/2016”*, ha apportato numerosi cambiamenti alla normativa sulla trasparenza, rafforzandone il valore di principio che caratterizza l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti con i cittadini.

Tra le modifiche di carattere generale di maggior rilievo, il decreto ha modificato l’ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, ha introdotto il nuovo istituto dell’accesso civico generalizzato agli atti e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ha definitivamente sancito l’unificazione fra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e quello della trasparenza, è intervenuto, con abrogazioni o integrazioni, su diversi obblighi di trasparenza; ha introdotto nuove sanzioni pecuniarie attribuendo all’ANAC la competenza all’irrogazione delle stesse.

Le presenti linee guida hanno l’obiettivo di dare indicazioni alle amministrazioni e agli enti ad esse assimilati, in merito alle principali e più significative modifiche intervenute, rinviando, per quanto concerne l’applicazione dell’art. 14 del d.lgs. 33/2013, l’accesso civico generalizzato e la disciplina applicabile alle società e agli enti di diritto privato, alle apposite Linee guida in corso di adozione.

Le presenti Linee guida sono suddivise in tre parti.

Una prima parte illustra le modifiche di carattere generale che sono state introdotte dal d.lgs. 97/2016, con particolare riferimento all’ambito soggettivo di applicazione e alla programmazione della trasparenza.

Nella seconda parte si dà conto delle principali modifiche o integrazioni degli obblighi di pubblicazione disciplinati nel d.lgs. 33/2013.

Nella terza parte sono fornite alcune indicazioni circa la decorrenza dei nuovi obblighi e l’accesso civico in caso di mancata pubblicazione di dati.

In allegato alle Linee guida è stato predisposto una tabella ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le pubbliche amministrazioni dal decreto 33/2013.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Parte prima

1. Ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. 33/2013

L'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, ridisegna l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sulla trasparenza rispetto alla precedente indicazione normativa contenuta nell'abrogato art. 11 del d.lgs. 33/2013.

I destinatari degli obblighi di trasparenza sono ora ricondotti a tre macro categorie di soggetti:

- 1) le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. 165/2000, ivi comprese le autorità portuali nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, destinatarie dirette della disciplina contenuta nel decreto (art. 2-bis, co. 1);
- 2) gli enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico, associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, sottoposti alla medesima disciplina prevista per le p.a. «*in quanto compatibile*» (art. 2-bis, co. 2);
- 3) le società a partecipazione pubblica, associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato soggetti alla medesima disciplina in materia di trasparenza prevista per le p.a. «*in quanto compatibile*» e «*limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*» (art. 2-bis, co. 3).

Con riferimento ai soggetti elencati nei punti 2) e 3) si rinvia a specifiche Linee guida di modifica della delibera n. 8/2015 e ad un apposito atto d'indirizzo per gli ordini professionali. Al fine di consentire da subito l'adeguamento alla disciplina sulla trasparenza si precisa, sin da ora, che il criterio della "compatibilità" va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti, e non in relazione alle peculiarità di ogni singolo ente. Diversamente si avrebbe un'applicazione estremamente diversificata e disomogenea della trasparenza, anche all'interno della stessa tipologia di enti, conseguenza non rispondente allo scopo della norma e all'obiettivo di poter effettuare, tra le altre cose, comparazioni e confronti.

Si forniscono di seguito alcune specificazioni volte a definire i soggetti richiamati nell'art. 2-bis, co.1 ai sensi del quale si applica la disciplina della trasparenza alle pubbliche amministrazioni intese come «*tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione*».

1.1. *Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*

L'obbligo di osservare direttamente gli obblighi di trasparenza impegna quindi «*tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le*



Autorità Nazionale Anticorruzione

aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agazia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI».

Con riferimento agli “enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali”, stante le numerose tipologie di enti che a tale definizione possono ricondursi, occorre considerare la natura di ciascun ente derivata dalla qualificazione normativa o dalle rispettive disposizioni statutarie e regolamentari nonché dagli indici di riconoscimento della natura pubblica elaborati dalla giurisprudenza.

Riguardo alle Agenzie fiscali, il d.lgs. 97/2016 ha abrogato la norma contenuta nell'art. 1 co. 611, lett. f) l. 27 dicembre 2013, 147 che prevedeva alcune limitazioni alla pubblicazione di dati delle Agenzie fiscali. Attualmente due delle tre agenzie fiscali, l'Agazia delle Entrate e l'Agazia delle dogane e dei Monopoli, sono enti pubblici non economici, mentre l'Agazia del Demanio è ente pubblico economico come chiaramente si evince dal d.lgs. 173/2003.

Ciò vuol dire che alle prime due agenzie si applica la trasparenza con gli stessi criteri validi per tutte le altre pubbliche amministrazioni; all'Agazia del demanio, con gli adattamenti, secondo il principio della compatibilità, che sono previsti per gli enti pubblici economici ai sensi delle Linee guida in corso di adozione cui si rinvia.

1.2. Le autorità portuali

Per le autorità portuali si osserva che il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 «*Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124*», adottato successivamente al d.lgs. 97/2016 ha previsto la loro trasformazione in Autorità di Sistema Portuale (AdSP) aventi natura di enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale dotati di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria (art. 6, co. 5, l. 84/1994). Stante dunque la loro natura giuridica di enti pubblici non economici, alle autorità portuali si applica, come già previsto in precedenza, la disciplina prevista per tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. 165/2001.

1.3. Autorità Amministrative indipendenti

Per quanto riguarda le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione si ricorda che la relazione illustrativa del decreto d.lgs. 97/2016 presenta un'elencazione che ricomprende l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, la Commissione nazionale per le società e la borsa, l'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas il sistema idrico, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, il Garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità nazionale anticorruzione, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, la Banca d'Italia. Dette autorità osservano, quindi, gli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. 33/2013 in continuità con quanto già previsto nel previgente art.11 del d.lgs. 33/2013 come era stato modificato dall'art. 24 del d.l. 90/2014.



Autorità Nazionale Anticorruzione

1.4. Regioni a Statuto speciale e Province autonome

Giova evidenziare che le modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 non hanno interessato le norme transitorie e finali contenute nell'art. 49 del d.lgs. 33/2013.

Resta fermo quindi che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano possono individuare forme e modalità di applicazione del decreto in ragione della peculiarità dei propri ordinamenti (co. 4). Si evidenzia al riguardo che, anche alla luce dell'esperienza maturata dall'Autorità nell'esercizio della attività di vigilanza e controllo sul rispetto degli obblighi di trasparenza, tale previsione è da intendersi riferita esclusivamente alle “*forme e modalità*” attuative delle disposizioni in materia di trasparenza contenute nel d.lgs. 33/2013. Ciò vuol dire che non possono essere previste, comunque, deroghe ai contenuti del d.lgs. 33/2013 che limitino o condizionino i contenuti degli obblighi di trasparenza.

1.5. Organi costituzionali e organi a rilevanza costituzionale

Nell'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. 33/2013 il legislatore non ha considerato direttamente gli organi costituzionali e gli organi a rilevanza costituzionale e i loro apparati.

Pur nell'assenza di specifici riferimenti nella legislazione ordinaria, tuttavia, è auspicabile un progressivo autonomo adeguamento di detti organi alle disposizioni del decreto, nel rispetto dell'autonomia e delle prerogative loro riconosciute dalla legge e dalla Costituzione.

2. La programmazione della trasparenza: un unico Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza e un unico Responsabile

Tra le modifiche più importanti del d.lgs. n. 33/2013 si registra quella della piena integrazione del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora anche della trasparenza (PTPCT) come già indicato nella delibera n. 831/2016 dell'Autorità sul PNA 2016 (cfr. § 4).

Le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati sono tenuti, pertanto, ad adottare, entro il 31 gennaio di ogni anno, un unico Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza in cui sia chiaramente identificata la sezione relativa alla trasparenza. Come già chiarito nel PNA 2016, § 4, in una logica di semplificazione e in attesa della realizzazione di un'apposita piattaforma informatica, non deve essere trasmesso alcun documento ad ANAC. I PTPCT devono, invece, essere pubblicati sul sito istituzionale al massimo entro un mese dall'adozione.

Per quel che concerne i contenuti, elemento necessario e dunque ineludibile della sezione relativa alla trasparenza è quello della definizione, da parte degli organi di indirizzo, degli obiettivi strategici in materia. Questo è quanto previsto dal co. 8 dell'art.1 della l.190/2012, come modificato dall'art. 41 co. 1 lett. g) del d.lgs. 97/2016. Il legislatore ha rafforzato poi la necessità che sia assicurato il coordinamento tra gli obiettivi strategici in materia di trasparenza contenuti nel PTPC rispetto agli



Autorità Nazionale Anticorruzione

obiettivi degli altri documenti di natura programmatica e strategico-gestionale dell'amministrazione nonché, come già osservato nel PNA 2016, con il piano della performance. Ciò al fine di assicurare la coerenza e l'effettiva sostenibilità degli obiettivi posti.

Nel novellato art. 10 del d.lgs. 33/2013, che prevede l'accorpamento tra programmazione della trasparenza e programmazione delle misure di prevenzione della corruzione, viene chiarito che la sezione del PTPCT sulla trasparenza debba essere impostata come atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire, all'interno di ogni ente, l'individuazione/ l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

Caratteristica essenziale della sezione della trasparenza è l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili di ognuna di queste fasi relativamente ad ogni obbligo di pubblicazione. In altre parole, in questa sezione del PTPC non potrà mancare uno schema in cui, per ciascun obbligo, siano espressamente indicati i nominativi dei soggetti responsabili di ognuna delle citate attività. In ragione delle dimensioni dei singoli enti, alcune di tali attività possono essere presumibilmente svolte da un unico soggetto. In enti di piccole dimensioni, ad esempio, può verificarsi che chi detiene il dato sia anche quello che lo elabora e lo trasmette per la pubblicazione o addirittura che lo pubblica nella sezione Amministrazione trasparente. In amministrazioni complesse, quali, a titolo esemplificativo un Ministero con articolazioni periferiche, invece, di norma queste attività sono più facilmente svolte da soggetti diversi.

L'individuazione dei responsabili delle varie fasi del flusso informativo è anche funzionale al sistema delle responsabilità che il d.lgs. 33/2013 articola con riferimento ad ognuno dei soggetti considerati. Si consideri, ad esempio, quanto previsto dall'art. 43 co.4 del d.lgs. 33/2013.

Sia gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza (art. 1, co. 8 190/2012) che la sezione della trasparenza con l'indicazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti e delle informazioni (art. 10. co. 1, d.lgs. 33/2013) costituiscono contenuto necessario del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

In assenza, è configurabile la fattispecie della mancata adozione del Programma triennale della trasparenza per cui l'ANAC si riserva di irrogare le sanzioni pecuniarie previste dall'art. 19 co. 5 del d.l. 90/2014.

Nell'obiettivo di programmare ed integrare in modo più incisivo e sinergico la materia della trasparenza e dell'anticorruzione rientra, inoltre, la modifica apportata all'art. 1, co. 7, della Legge 190/2012 dall'art. 41 co. 1 lett. f) del d.lgs. 97/2016 in cui è previsto che vi sia un unico Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il RPCT dovrà pertanto occuparsi di svolgere la regia complessiva della predisposizione del PTPC, in costante coordinamento con le strutture dell'amministrazione come indicato nel PNA 2016 § 5



Autorità Nazionale Anticorruzione

La disposizione sull'unificazione in capo ad un unico soggetto delle due responsabilità, è opportuno sia coordinata con quanto previsto nel d.lgs. 33/2013 laddove sembra ancora permanere la possibilità di affidare a un soggetto distinto il ruolo di Responsabile della trasparenza (v. art. 43 d.lgs. 33/2013).

Ad avviso dell'Autorità, considerata la nuova indicazione legislativa sulla concentrazione delle due responsabilità, la possibilità di mantenere distinte le figure di RPC e di RT va intesa in senso restrittivo: è possibile, cioè, laddove esistano obiettive difficoltà organizzative tali da giustificare la distinta attribuzione dei ruoli. Ciò si può verificare, ad esempio, in organizzazioni particolarmente complesse ed estese sul territorio e al solo fine di facilitare l'applicazione effettiva e sostanziale della disciplina sull'anticorruzione e sulla trasparenza. E' necessario che le amministrazioni chiariscano espressamente le motivazioni nei provvedimenti di nomina e garantiscano il coordinamento delle attività svolte dai due responsabili, anche attraverso un adeguato supporto organizzativo.

3. Qualità dei dati pubblicati. Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione

Il d.lgs. 97/2016 ha inserito, con l'art. 6 co.3, *ex novo* nel d.lgs. 33/2013 il Capo I-Ter – “Pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti”, che mette a fattor comune gli articoli dedicati alla qualità delle informazioni (art. 6), ai criteri di apertura e di riutilizzo dei dati, anche nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali (artt. 7 e 7-bis), alla decorrenza e durata degli obblighi di pubblicazione (art. 8), alle modalità di pubblicazione nella sezione “Amministrazione trasparente” (art. 9) attraverso il ricorso a determinate banche dati (9 bis).

In tal senso si ribadisce l'importanza di osservare i criteri di qualità delle informazioni pubblicate sui siti istituzionali ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 33/2013: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità.

Allo scopo di favorire la comprensibilità dei dati pubblicati nella sezione Amministrazione trasparente, si richiede, nei casi in cui nell'amministrazione non ricorra una delle fattispecie dei dati da pubblicare (ad esempio nell'amministrazione non ci sono dirigenti o enti controllati), di indicare detta mancanza con un'apposita nota all'interno della sottosezione di Amministrazione trasparente alla quale il dato si riferisce.

L'art. 8 del d.lgs. 33/2013 sulla decorrenza e sulla durata della pubblicazione è stato solo in parte modificato in relazione all'introduzione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato. La durata ordinaria della pubblicazione rimane fissata in cinque anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui decorre l'obbligo di pubblicazione (co.3) e salvo quanto già previsto sulla durata della pubblicazione collegata alla durata degli effetti degli atti pubblicati e ai termini previsti in materia di tutela dei dati personali.

Una importante modifica è quella apportata all'art. 8, co. 3, dal d.lgs. 97/2016: trascorso il quinquennio o i diversi termini sopra richiamati, gli atti, i dati e le informazioni non devono essere conservati nella



Autorità Nazionale Anticorruzione

sezione archivio del sito che quindi viene meno. Dopo i predetti termini, la trasparenza è assicurata mediante la possibilità di presentare l'istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5.

Un'altra agevolazione è contemplata all'art. 8, co. 3-bis, introdotto dal d. lgs. 87/2016, ove è ammessa la possibilità che ANAC, anche su proposta del Garante della privacy, fissi una durata di pubblicazione inferiore al quinquennio basandosi su una valutazione del rischio corruttivo, nonché delle esigenze di semplificazione e delle richieste di accesso presentate. L'Autorità si riserva di adottare indicazioni al riguardo, a seguito dell'implementazione dei nuovi obblighi e del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato.

Parte seconda

4. Art. 4-bis, co. 2- Dati sui pagamenti

Il d.lgs. 97/2016 ha introdotto l'art. 4 bis allo scopo di innalzare i livelli di trasparenza sull'utilizzo delle risorse pubbliche mediante il sito internet "Soldi pubblici" e mediante la pubblicazione sulla sezione "Amministrazione Trasparente" di ciascuna amministrazione dei dati sui pagamenti in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento ed al beneficiario.

La nuova disposizione prevede, al comma 1, che sia l'AGID - d'intesa con il MEF - il soggetto incaricato dell'attuazione e della gestione del sito web "Soldi pubblici", attualmente già esistente (link <http://soldipubblici.gov.it/>). Detto sistema, che utilizza i dati dei codici del Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), effettua la rilevazione telematica dei flussi di cassa entrata e di spesa - relativi agli aggregati mensili - eseguiti dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche come annualmente indicate dall'ISTAT, in applicazione dell'art. 1 c. 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica".¹

Il legislatore ha, poi, previsto al comma 2, la pubblicazione obbligatoria da parte di ciascuna amministrazione dei dati sui pagamenti, permettendone la consultazione con riferimento a:

- tipologia di spesa sostenuta;
- ambito temporale di riferimento;
- beneficiari.

Tali dati devono essere inseriti in un'apposita sottosezione di "Amministrazione trasparente", denominata "Pagamenti dell'amministrazione/Dati sui pagamenti", come dettagliato nell'all. 1. Si tratta di un nuovo obbligo, per il quale, con l'art. 47 comma 1 *bis*, il legislatore ha previsto l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati.

¹ ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA Le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato sono individuate nell'apposito elenco compilato sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario (Regolamento UE n. 549/2013 sul Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali nell'Unione Europea – SEC2010). I criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Per le spese in materia di personale il comma 3 rinvia alle disposizioni contenute negli articoli da 15 a 20 del d.lgs. 33/2013.

5. Art. 12 - Atti di carattere normativo e amministrativo generale

Il d.lgs. 97/2016 è intervenuto sull'art. 12 del d.lgs. 33/2013, integrando il contenuto degli obblighi di pubblicazione con nuovi dati.

In particolare, l'art.12, co. 1, oltre a quanto già previsto in precedenza, dispone la pubblicazione di ogni atto – sia esso espressamente previsto da una norma di legge sia che venga adottato nell'esercizio di un autonomo potere amministrativo o gestionale, come precisato dal legislatore nel 2016 - che riguardi l'organizzazione, le funzioni, gli obiettivi, i procedimenti, l'interpretazione di disposizioni di legge che incidono sull'attività dell'amministrazione/ente e i codici di condotta.

Con un'ulteriore modifica l'obbligo di pubblicazione è stato esteso esplicitamente esteso:

- a) ai Piani triennali di prevenzione della corruzione e delle trasparenza nonché alle misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle contenute nei modelli di organizzazione e gestione adottati ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, (MOG 231), dai soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni e indicati all'articolo 2-bis, co. 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33; ciò in coerenza con quanto dispone il nuovo testo della legge n. 190 del 2012, art. 1, co. 2-bis, ove all'adozione del piano triennale di prevenzione della corruzione prevista per le p.a. corrisponde l'adeguamento dei MOG 231 da parte delle società e degli altri enti di diritto privato, ricompresi nell'ambito di applicazione della disciplina della trasparenza;
- b) ai documenti di programmazione strategico-gestionale propri di ogni ente, con tali intendendosi gli atti di indirizzo generali quali, ad esempio, le direttive sull'azione amministrativa adottate dai Ministri.
- c) agli atti degli Organismi indipendenti di valutazione. Equiparati a questi atti vanno considerati anche quelli degli organismi che svolgono funzioni analoghe agli OIV. La pubblicazione di tali dati è prevista anche nell'art. 31 rubricato "*Obblighi di pubblicazione concernenti i dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione*". Per ragioni di semplificazione, pertanto, gli atti degli OIV, e degli organismi che svolgono funzioni analoghe, vanno pubblicati una sola volta nella sezione "*controlli e rilievi sull'amministrazione*".

6. Art. 15- Titolari di incarichi di collaborazione e consulenza

Con la modifica apportata dall'art. 14 del d.lgs. 97/2016, l'art. 15 del d.lgs. 33/2013 disciplina ora solamente la pubblicazione dei dati relativi agli incarichi di collaborazione e di consulenza conferiti e affidati a soggetti esterni a qualsiasi titolo, sia oneroso che gratuito. L'articolo, cioè, non riguarda più gli obblighi di pubblicazione dei dati sui dirigenti ora regolati dal novellato articolo 14 co. 1 bis e 1 ter.

I dati da pubblicare sono rimasti immutati rispetto alla precedente formulazione dell'art. 15. Si ricorda che agli obblighi indicati all'art. 15, si aggiunge quello relativo all'attestazione dell'avvenuta verifica



Autorità Nazionale Anticorruzione

dell'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, stabilito dall'art. 53, co. 14 del d.lgs. 165/2001

Si ritiene utile ricordare che all'interno della sottosezione "*Consulenti e collaboratori*" di cui all'art. 15 in esame, devono essere pubblicati tutti i dati relativi agli incarichi e alle consulenze che non siano riconducibili al "contratto di appalto di servizi" assoggettato alla disciplina dettata nel codice dei contratti (d.lgs. 50/2016). Diversamente, qualora i dati si riferiscano ad incarichi riconducibili alla nozione di appalto di servizio, gli stessi devono essere pubblicati, ai sensi dell'art. 37 del d.lgs 33/2013, nella sotto-sezione di primo livello "bandi di gara e contratti".

Giova, altresì, sottolineare che gli incarichi conferiti o autorizzati da un'amministrazione ai propri dipendenti rimangono disciplinati dall'art. 18 del d.lgs. 33/2013 e devono essere pubblicati nella diversa sotto-sezione "Personale" - "Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti".

Tenuto conto della eterogeneità degli incarichi di consulenza e dell'esistenza di fattispecie di dubbia qualificazione come tali, si rammenta che l'Autorità ha già ricondotto agli incarichi di collaborazione e consulenza di cui assicurare pubblicazione sui siti quelli conferiti ai commissari esterni membri di commissioni concorsuali, quelli di componenti del Collegio sindacale, quelli di componenti del Collegio dei revisori dei conti.

7. Art. 15-ter - Amministratori e esperti nominati da organi giurisdizionali o amministrativi

Ai sensi dell'art. 15-ter sono previsti nuovi obblighi di pubblicazione concernenti soggetti nominati dall'Autorità giudiziaria, dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e dalle Prefetture.

In particolare ai sensi del co.1, il Ministero della giustizia tiene con modalità informatiche ed inserito in un'area pubblica del proprio sito istituzionale l'Albo degli amministratori giudiziari, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14. Al fine di favorire la reperibilità dei dati è opportuno che nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del Ministero della Giustizia sia creata una sotto-sezione, all'interno di "consulenti e collaboratori" denominata "amministratori ed esperti", cui collegare tramite link le sezioni del sito istituzionale contenente i dati previsti dall'art. 15-ter. co. 1 e 3. Precisazioni sono fornite in ordine ai contenuti del registro nazionale nel quale confluiscono i provvedimenti di nomina dei curatori, dei commissari giudiziali e dei liquidatori giudiziali, tenuto dal Ministero della giustizia con modalità informatiche e accessibile al pubblico.

L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata pubblica gli incarichi conferiti ai tecnici e agli altri soggetti qualificati che la coadiuvano nell'attività di amministrazione dei beni confiscati, nonché i compensi a ciascuno di essi liquidati. L'Agenzia è tenuta a creare all'interno della propria sezione "Amministrazione trasparente"



Autorità Nazionale Anticorruzione

una sotto-sezione, all'interno di "consulenti e collaboratori" denominata "amministratori ed esperti". L'obbligo può intendersi assolto anche attraverso un collegamento tramite link ad altra sezione del sito.

Le Prefetture, ai sensi del co. 4, pubblicano i provvedimenti di nomina e di quantificazione dei compensi degli amministratori e degli esperti nominati da parte dei Prefetti, ai sensi dell'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014. Si tratta dei commissari straordinari di cui al co. 2 dell'art. 32 e degli esperti di cui al co. 8 dell'art. 32 che hanno il compito di svolgere funzioni di sostegno e monitoraggio dell'impresa.

Le Prefetture creano nella sezione "Amministrazione trasparente" una sottosezione all'interno di "consulenti e collaboratori" denominata "Amministratori ed esperti ex art. 32 d.l. 90/2014" in cui pubblicare i dati in questione suddivisi per annualità e per tipologia di incarico.

8. Art. 19 - Bandi di concorso

L'art. 18 del d.lgs. 97/2016 ha modificato l'art. 19 del d.lgs. 33/2013 prevedendo:

- a) l'abrogazione dell'obbligo di pubblicazione dei bandi espletati nell'ultimo triennio con l'indicazione del numero dei dipendenti assunti e delle spese effettuate.
- b) l'introduzione dell'obbligo di pubblicare anche "*i criteri di valutazione della Commissione e delle tracce delle prove scritte*". E' necessario che questi dati siano pubblicati tempestivamente al termine delle prove stesse. Scopo della norma è quello di rendere trasparente il processo di valutazione della Commissione anche i relazione ad esigenze di tutela degli interessati.

9. Art. 22- Dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato

Le modifiche introdotte all'art. 22 dal d.lgs. 97/2016 hanno interessato sia gli obblighi di trasparenza posti in capo alle amministrazioni con riguardo alle società a cui partecipano, nella direzione di un loro rafforzamento, sia il regime sanzionatorio nei casi di violazione degli obblighi contenuti nel medesimo articolo. La norma va letta in stretto coordinamento con le disposizioni del d.lgs. 175/2016 "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", cui il d.lgs. 33/2013 fa esplicito rinvio.

Per quanto concerne i dati da pubblicare, si segnalano le seguenti integrazioni, in aggiunta a quanto già previsto i precedenza:

- a) ai sensi della lettera d-bis) introdotta nel co. 1 dell'art. 22, le amministrazioni sono ora tenute a pubblicare anche «*i provvedimenti in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica, acquisto di partecipazioni in società già costituite, gestione delle partecipazioni pubbliche, alienazione di partecipazioni sociali, quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati e razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, previsti dal decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124*»;
- b) ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 «*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*», a cui la lettera d-bis) rinvia, le pubbliche amministrazioni titolari di partecipazioni di



Autorità Nazionale Anticorruzione

controllo in società, oltre che le medesime società, sono tenute a pubblicare i provvedimenti e i contratti di cui ai co. 5 e 6 dell'art. 19 del d.lgs. 175/2016. Si tratta dei provvedimenti in cui le amministrazioni fissano, per le società in controllo pubblico, gli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi incluse quelle per il personale e dei provvedimenti in cui le società in controllo pubblico recepiscono gli obiettivi relativi alle spese di funzionamento fissati dalle pubbliche amministrazioni. Tali documenti sono quindi pubblicati dalle amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società (nonché dalle società), anche mediante collegamento ipertestuale, nella sottosezione di secondo livello "Società partecipate/ provvedimenti società partecipate" della sezione "Amministrazione trasparente".

Per quanto concerne il regime delle sanzioni, si evidenziano di seguito le sole novità.

Per i casi di mancata o incompleta pubblicazione dei provvedimenti di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 19 del d.lgs. 175/2016, il co. 7 del medesimo articolo prevede l'applicazione delle sanzioni disposte dall'articolo 22, co. 4 del d.lgs. 33/2013 (divieto di erogare somme), dall'art. 46 (responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili) e dall'art. 47, co. 2, (sanzione amministrativa pecuniaria).

Risultano poi modificate le ipotesi di applicabilità della sanzione di cui all'art. 22, co. 4 consistente nel divieto, da parte delle pubbliche amministrazioni, di erogare somme a qualsiasi titolo in favore di enti pubblici istituiti, vigilati o finanziati, enti di diritto privato in controllo pubblico e società partecipate.

In primo luogo il co. 4, nella nuova formulazione, chiarisce, riprendendo uno degli orientamenti espressi da ANAC, che il divieto di erogare somme non si applica ai «pagamenti che le amministrazioni sono tenute ad erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore da parte di uno degli enti e società indicati nelle categorie di cui al comma 1, lettere da a) a c)».

In secondo luogo, l'abrogazione operata dall'art. 21 del d.lgs. 97/2016 al riferimento alla pubblicazione dei dati di cui agli artt. 14 e 15 da parte degli enti pubblici vigilati istituiti, vigilati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni e delle società, prima contenuto al co. 3 dell'art. 22, consente di ritenere che l'omessa pubblicazione dei citati dati non comporta più l'applicazione della specifica sanzione del divieto di erogare somme qualora nei siti degli enti o delle società si riscontri la mancata o incompleta pubblicazione dei dati, documenti e informazioni disposte dagli artt. 14 e 15 del d.lgs. 33/2013.

Ne consegue che a seguito delle modifiche introdotte all'art. 22 dal d.lgs. 97/2016, la sanzione relativa al divieto di erogare somme da parte delle amministrazioni si applica nei confronti di tutti gli enti e le società indicati nell'art. 22, co. 1, lett. da a) a c) solo nei casi in cui l'omessa o incompleta pubblicazione dei dati indicati nel comma 2 del medesimo articolo dipendano dalla mancata comunicazione degli stessi dati da parte degli enti e delle società, qualora essi non siano già nella diretta disponibilità delle amministrazioni.

Le amministrazioni, prima dell'erogazione di somme a qualsiasi titolo nei confronti di uno degli enti e delle società di cui all'art. 22, sono tenute a verificare, consultando il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o l'OIV, se effettivamente tutti i dati previsti dall'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013 sono pubblicati sul proprio sito.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Il d.lgs. 97/2016 ha modificato il co. 6 dell'art. 22 sull'ambito di applicazione prevedendo ora che la norma non si applica alle società partecipate da amministrazioni pubbliche con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'UE, e loro controllate. Al riguardo si ritiene che la norma debba essere interpretata con riferimento a quanto previsto nel d.lgs. 175/2016 che, ai sensi della lettera p) dell'art. 2 considera quotate sia le società con azioni quotate in mercati regolamentati sia quelle che hanno emesso strumenti finanziari alla data del 31 dicembre 2015.

Quindi, ad eccezione delle società quotate come sopra identificate, l'art. 22 si applica a tutte le altre società partecipate da pubbliche amministrazioni, anche quelle che hanno emesso strumenti finanziari dopo il 31 dicembre 2015.

10. Art. 23- Provvedimenti amministrativi

L'articolo 23 del d. lgs n. 33 del 2013, è stato modificato dall'art. 22 del d.lgs. 97/2016. Il d.lgs. 97 ha abrogato le disposizioni dell'art. 23 che prevedevano la pubblicazione di autorizzazioni e concessioni, concorsi, prove selettive e progressioni di carriera.

I medesimi obblighi, tuttavia, permangono in quanto sono previsti dall'art. 1, co. 16 lett. a) e d) della l. 190/2012 non abrogato. Ad avviso dell'Autorità, cioè, detti obblighi sono stati eliminati dal testo dell'art. 23 del d.lgs. 33/2013 esclusivamente per ragioni di coordinamento ed armonizzazione normativa, anche al fine di evitare duplicazioni di previsioni normative.

Il d.lgs. 97/2016 ha anche abrogato la norma sul contenuto dell'obbligo di pubblicazione limitato ad un elenco con l'indicazione di elementi essenziali dei provvedimenti e degli atti istruttori.

In considerazione dell'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto dell'accesso generalizzato di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013, e in un'ottica di semplificazione degli adempimenti, si ritiene che la pubblicazione dei provvedimenti in questione possa avvenire secondo le modalità già indicate in precedenza (pubblicazione di elenchi con l'indicazione di contenuto, oggetto, eventuale spesa prevista) salvo la necessità di garantire l'accesso generalizzato agli atti in questione a chiunque lo richieda.

11. Art. 24- Dati aggregati relativi all'attività amministrativa

L'art. 43 del d.lgs. 97/2016 ha abrogato l'art. 24 del d.lgs. 33/2013. L'abrogazione ha riguardato anche la pubblicazione dei risultati del monitoraggio periodico concernente il rispetto dei tempi procedurali effettuato ai sensi dell'art. 1, co. 28 della l. 190/2012. Analogamente a quanto già rappresentato a proposito dell'art. 23, l'Autorità è dell'avviso che l'obbligo di pubblicazione permanga in quanto espressamente previsto dall'art. 1 co. 28 della l. 190/2012 non abrogato. L'intervento del legislatore, cioè, è da interpretarsi come finalizzato ad armonizzare gli obblighi di trasparenza contenuti nella legge 190/2012 e nel d.lgs. 33/2013 e ad evitare duplicazione di testi normativi.



Autorità Nazionale Anticorruzione

12. Art. 29- Bilancio, preventivo e consuntivo, Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi

Ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 33/2013, le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare il bilancio di previsione e di consuntivo, completo di allegati, entro trenta giorni dall'adozione.

Il co. 1 del medesimo articolo, peraltro, al fine di assicurare la piena accessibilità e comprensibilità anche da parte dei meno esperti alla lettura delle informazioni di bilancio, richiede alle stesse amministrazioni di pubblicare, in aggiunta, i dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche.

Al medesimo scopo è orientata la disposizione contenuta al co. 1bis, che richiede alle amministrazioni, di pubblicare e rendere accessibili i dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi in formato tabellare aperto in modo da consentirne l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo. Sul punto, oltre a richiamare l'attenzione sul corretto adempimento dell'obbligo, si fa presente che ai fini della predisposizione dei relativi schemi occorre riferirsi al d.p.c.m. 22 settembre 2014 «*Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni*», aggiornato con il decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 29 aprile 2016 (GU n.139 del 16.6.2016) «*Modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 settembre 2014, in materia di definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su Internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi*».

Strettamente connesso, e in qualche modo complementare, alla pubblicazione integrale e semplificata dei documenti di bilancio nonché dei dati relativi alle entrate ed alla spesa, risulta essere l'obbligo di pubblicazione del piano di indicatori di cui al co. 2, con cui si fornisce ai cittadini la possibilità di esercitare anche un controllo sugli obiettivi della pubblica amministrazione. Occorre, peraltro, evidenziare che il d.lgs. 126/2014, fra le diverse modifiche apportate al d.lgs. 118/2011 ("Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42"), ha introdotto l'art. 18-bis (Indicatori di bilancio) che, di fatto, estende anche agli enti territoriali l'obbligo di pubblicazione del Piano degli indicatori, che, allo stato, in base alle indicazioni dell'art. 29, co. 3, era riservato ai soli enti di cui al d.lgs. 91/2011. Si tratta, in sostanza, di un sistema di indicatori misurabili e riferiti ai programmi quale parte integrante dei documenti di programmazione e di bilancio di ciascuna amministrazione ed è diretto a consentire la comparazione dei bilanci.

Richiamata in estrema sintesi la valenza informativa dei dati di bilancio e di quelli contenuti nel piano degli indicatori, emerge, pertanto, l'importanza del corretto assolvimento dei predetti obblighi di pubblicazione, in quanto diretti a fornire ai cittadini una lettura facile ed immediata riguardo all'azione degli amministratori in termini di obiettivi, risultati e risorse impiegate.



Autorità Nazionale Anticorruzione

13. Art. 31- Dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione

L'articolo 31, modificato in modo rilevante dall'art. 27 del d.lgs. 97/2016, si sofferma sulla pubblicazione degli esiti dei controlli sull'attività amministrativa, imponendo di pubblicare *tutti gli atti degli organismi indipendenti di valutazione o nuclei di valutazione, la relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione o budget, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio nonché tutti i rilievi ancorché non recepiti della Corte dei Conti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle Amministrazioni e dei loro uffici.*

La disposizione è profondamente diversa da quella del testo previgente ove si disponeva che fossero pubblicati i soli “rilievi” degli organi di controllo interno, nonché degli organi di revisione amministrativa e contabile, che non fossero stati “recepiti”, insieme con gli atti nei confronti dei quali detti rilievi venivano emessi. In merito all'attività di controllo della Corte dei conti, era previsto l'obbligo di pubblicazione di tutti i rilievi, ancorché recepiti, espressi dalla Corte.

Per quanto concerne l'obbligo di pubblicazione relativo agli atti degli organismi indipendenti di valutazione (OIV), che non compariva nella formulazione previgente dell'art. 31, occorre fare riferimento in via prioritaria alla disciplina istitutiva degli organismi indipendenti di valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni, contenuta all'art. 14 del d. lgs. n. 150/2009, nonché ai compiti ad essi affidati che sono elencati al co. 4, del medesimo articolo.

Ai fini degli obblighi di pubblicazione, si ritiene che assumano rilievo gli atti conclusivi adottati dagli OIV, quali, ad esempio, a titolo meramente esemplificativo, la relazione annuale sullo stato del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità, la validazione della relazione sulla performance di cui all'art. 10 del d.lgs. 150/2009 e l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza da parte dell'amministrazione/ente. Al riguardo, è necessario tenere conto delle specifiche direttive che saranno adottate dal Dipartimento della funzione pubblica competente in materia di misurazione e valutazione della performance.

La stessa normativa si applica anche, in mancanza di OIV, agli organismi con funzioni analoghe.

In questa sezione vanno pubblicate anche le attestazioni sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza, per le quali in precedenza, in assenza di un chiaro disposto normativo come quello ora introdotto, l'Autorità aveva dato indicazioni di pubblicazione in Disposizioni generali, sotto-sezione di secondo livello “Attestazioni OIV o struttura analoga (cfr. da ultimo delibera ANAC n. 43 del 20 gennaio 2016 “*Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 gennaio 2016 e attività di vigilanza dell'Autorità*”).

L'art. 31 prevede, inoltre, la pubblicazione di una serie di atti degli organi di revisione amministrativa e contabile: relazione al bilancio di previsione o budget, alle variazioni di bilancio, al conto consuntivo o bilancio di esercizio.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Infine, l'art. 31, lasciando sostanzialmente immutata la disposizione previgente, impone di pubblicare tutti i rilievi formulati dalla Corte dei conti nell'esercizio della propria funzione di controllo, sia quelli non recepiti sia quelli ai quali l'amministrazione/ente abbia ritenuto di conformarsi.

14. Art. 32- Dati sui servizi erogati

Le modifiche introdotte all'art. 32 dall'art. 28 del d.lgs. 97/2013 investono sia l'ambito soggettivo, estendendone l'applicazione, oltre che alle pubbliche amministrazioni, anche ai gestori di pubblici servizi, sia l'ambito oggettivo dell'obbligo semplificandone il contenuto.

In particolare, al co. 1 è stabilito che le pubbliche amministrazioni e i gestori di servizi pubblici sono tenuti a pubblicare la carta dei servizi o un documento analogo ove sono indicati i livelli minimi di qualità dei servizi e quindi gli impegni assunti nei confronti degli utenti per garantire il rispetto degli standard fissati. La formulazione attuale è volta a considerare destinatari dell'obbligo di trasparenza tutti i soggetti che effettivamente erogano i servizi pubblici, a prescindere dalla loro natura giuridica e dalle modalità organizzative, nel rispetto dei principi fissati dalla normativa vigente in materia di qualità dei servizi pubblici (direttiva P.C.M. 27 gennaio 1994; decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, art. 11; decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 8).

La modifica apportata al co. 2 è diretta a chiarire che i medesimi soggetti (pubbliche amministrazioni e gestori dei servizi pubblici), una volta individuati annualmente i servizi erogati agli utenti sia finali sia intermedi, secondo quanto stabilito all'art. 10, co. 5, del decreto trasparenza, sono tenuti a pubblicare i costi contabilizzati e il relativo andamento nel tempo, obbligo già previsto nel testo previgente.

In coerenza con l'esigenza di semplificazione di cui la norma è espressione, ai fini della pubblicazione di tali dati non è più necessario distinguere i costi imputabili al personale da quelli effettivamente sostenuti in relazione al servizio svolto, come previsto nel testo previgente del co. 2, eliminandosi così un onere di raccolta ed elaborazione spesso complesso.

L'ulteriore semplificazione introdotta al co.2 fa venir meno l'obbligo di pubblicare i tempi medi di erogazione dei servizi, riferiti all'esercizio finanziario precedente.

15. Art. 33- Dati sui tempi medi di pagamento

L'art. 29 del d.lgs. 97/2013, nell'integrare il disposto dell'art. 33, ha previsto che nel calcolo dell'indicatore annuale e trimestrale dei tempi medi di pagamento, le amministrazioni devono considerare, oltre gli acquisti di beni, servizi e forniture, anche i pagamenti relativi alle prestazioni professionali, non indicati nella precedente formulazione. Viene in tal modo chiarito che la misurazione dei tempi riguarda ogni tipo di contratto stipulato dall'amministrazione/ente, ivi compresi quelli aventi ad oggetto prestazioni professionali, affidati nel rispetto della disciplina vigente in materia.

Il legislatore continua a prestare particolare attenzione al grave fenomeno dei ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni, interpretando la trasparenza come strumento utile alla emersione e alla



Autorità Nazionale Anticorruzione

riduzione di tale criticità. Ai fini dell'attuazione di detto obbligo si richiamano gli artt. 9 e 10 del d.p.c.m. 22 settembre 2014 «Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni» e, per i Ministeri, la circolare n. 3 MEF - RGS - Prot. 2565 del 14/01/2015.

Ulteriore novità riguarda la previsione della pubblicazione, con cadenza annuale, dell'ammontare complessivo dei debiti e del numero delle imprese creditrici. Le amministrazioni, pertanto, rendono disponibile nella sottosezione di secondo livello "Indicatore di tempestività dei pagamenti/ammontare complessivo dei debiti" della sezione "Amministrazione trasparente", entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento l'ammontare complessivo del debito maturato dall'amministrazione e il numero delle imprese creditrici, fra le quali, secondo un'interpretazione coerente delle disposizioni dell'art. 33, sono da intendersi ricompresi tutti i soggetti che vantano crediti nei confronti delle p.a./enti, ovvero singoli professionisti.

16. Art. 35- Procedimenti amministrativi

In merito agli obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi, ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e all'acquisizione d'ufficio dei dati, previsti dall'art. 35 del d.lgs 33/2013, sono intervenute alcune modifiche sempre nell'ottica della semplificazione.

In particolare:

- a) è stato eliminato l'obbligo di pubblicare il nome del responsabile del procedimento, sostituito con la pubblicazione dell'ufficio responsabile (co.1, lett. c);
- b) è stato abrogato l'obbligo di pubblicare i risultati dell'indagine di *customer satisfaction* effettuata per verificare il livello di qualità dei servizi erogati, previsto alla lett. n), abrogata dall'art. 30 del d. lgs. 97/2016.
- c) è stato soppresso l'obbligo di pubblicare le eventuali convenzioni che regolamentano le modalità di accesso ai dati secondo quanto previsto nel C.A.D. e le ulteriori modalità per acquisire d'ufficio i dati per lo svolgimento dei controlli sulle autocertificazioni (co. 3, lett. b) e c).

17. Art. 37 - Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

L'articolo 37 è stato riformulato. Permangono gli obblighi di pubblicazione contenuti nell'art. 1, co. 32, della l. 190/2012 ed è stata aggiunta la pubblicazione degli atti e delle informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 50/2016.

Fermo restando quanto già previsto dall'Autorità con la delibera ANAC 39/2016 "Indicazioni alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001 sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione e di trasmissione delle informazioni all'ANAC ai sensi dell'art.1 co. 32 della l.190/2012 come aggiornato dall'art. 8 co.



Autorità Nazionale Anticorruzione

2 della legge 69/2015” a proposito degli obblighi di pubblicazione dei dati ai sensi dell’art. 1 co. 32 della l. 190/2012, e tenuto conto della formulazione moto generale del rinvio agli atti di cui all’art. 29 del d.lgs. 50/2016, l’Autorità ritiene che le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti tenuti ai sensi dell’art. 2 bis del d.lgs. 33/2013, siano tenuti a pubblicare nella sezione “Amministrazione trasparente”-sottosezione “Bandi di gara e contratti” gli atti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. 50/2016, come elencati nell’allegato 1, nonché i verbali delle commissioni di gara nel rispetto della normativa sulla riservatezza. Gli atti in questione possono essere pubblicati nella predetta sottosezione, anche tramite link ad altre parti del sito, in attuazione dell’art. 9 del d.lgs. 33/2013.

18. Art. 38- Dati sui processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche

L’art. 38 è stato riformulato dal d.lgs. 97/2016, al fine di semplificare gli obblighi di trasparenza stabiliti nel testo previgente concernenti l’attività di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche. Resta fermo l’obbligo di pubblicare le informazioni relative ai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, che le amministrazioni centrali e le regioni sono tenute a istituire al proprio interno, ai sensi dell’art. 1 della l. 144/1999, aventi funzioni di assistenza e supporto tecnico nelle fasi di programmazione e verifica di progetti e interventi. Le Amministrazioni interessate sono tenute a pubblicare: a) le informazioni relative alle funzioni ed ai compiti attribuiti ai nuclei di valutazione; b) le procedure e i criteri di valutazione dei componenti e i loro nominativi.

Risultano invece soppressi, anche in coerenza con l’introduzione dell’accesso FOIA e la prossima apertura delle banche dati, gli obblighi di pubblicazione dei documenti recanti le linee guida per la valutazione degli investimenti, le relazioni annuali sullo stato di attuazione della pianificazione, ogni altro documento predisposto nell’ambito della valutazione, ivi inclusi i pareri dei valutatori che si discostino dalle scelte delle amministrazioni e gli esiti delle valutazioni ex post che si discostino dalle valutazioni ex ante (l’adozione dei quali è prevista dal decreto legislativo n. 228 del 2011, che disciplina per i Ministeri l’attività di valutazione degli investimenti relativi alle opere pubbliche).

L’obbligo di pubblicare i documenti di programmazione delle opere pubbliche, è contenuto al co. 2, anch’esso riformulato dal d. lgs. 97/2016.

Si precisa che detto comma risulta coordinato con le disposizioni in materia di programmazione delle acquisizioni contenute del nuovo codice appalti, attraverso il richiamo dell’art. 21 del d. lgs. 50/2016, per le quali si rinvia ai dati da pubblicare ai sensi dell’art. 37 d.lgs 33/2013 (“*Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori servizi e forniture*”). Con riferimento all’obbligo attinente agli *atti di programmazione delle opere pubbliche* che si legge al co. 2, esso costituisce sostanzialmente una duplicazione degli oneri di pubblicità riguardanti il *Programma triennale dei lavori pubblici e gli aggiornamenti annuali* concernenti gli appalti di cui all’art. 21 cit. del d.lgs 50/2016. Tale obbligo è previsto anche nell’art. 29 del medesimo codice dei contratti pubblici (cui peraltro fa espresso rinvio l’art. 37).

Ne consegue che, ai fini dell’adempimento al co. 2 dell’art. 38, è necessario che le stazioni appaltanti procedano ad inserire, nella sezione “Amministrazione trasparente” sottosezione “Opere Pubbliche”



Autorità Nazionale Anticorruzione

del proprio sito istituzionale il collegamento ipertestuale alla sezione “contratti e appalti”, ove risultano pubblicati i dati in questione.

Immutato è l’obbligo di pubblicare le informazioni relative ai tempi, ai costi unitari e agli indicatori di realizzazione delle opere pubbliche in corso o completate. Le amministrazioni, pertanto, continuano a pubblicare detti dati. Appena disponibile, verrà reso noto anche schema tipo elaborato dal MEF d’intesa con l’ANAC previsto dalla norma.

Il co. 2 bis chiarisce che per i Ministeri gli atti di programmazione delle opere pubbliche sono contenuti nel *documento pluriennale di pianificazione* previsto dalla sopra menzionata disciplina in materia di valutazione degli investimenti relativi alle opere pubbliche, di cui al d.lgs. n. 228/2011, art. 2. L’obbligo di pubblicazione può, pertanto, considerarsi assolto anche attraverso un collegamento tramite link ad altra sezione del sito o alla banca dati.

Si fa presente, inoltre, che per quanto riguarda le modalità da seguire per la pubblicazione sul sito informatico dell’Osservatorio del programma biennale degli acquisti di beni e servizi e del programma triennale dei lavori pubblici, da effettuarsi ai sensi dell’art. 21, comma 7, del d.lgs. 50/2016. L’Autorità con comunicato del Presidente del 26 ottobre 2016 ha precisato che *nelle more dell’adeguamento definitivo dei sistemi informatici dell’Autorità al fine di renderli idonei al ricevimento delle suddette comunicazioni le amministrazioni aggiudicatrici devono adempiere agli obblighi previsti dall’art. 21, comma 7, del Codice mediante la pubblicazione dei programmi sul proprio profilo di committente e sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.*

In materia di realizzazione di opere pubbliche si segnala un’ulteriore disposizione introdotta dal lgs. 97/2016: l’art. 40, aggiungendo alle modifiche alla normativa vigente disposte all’art. 52 del d.lgs. 33/2013, quella riguardante i soggetti destinatari della disciplina sul monitoraggio e verifica. In particolare, è stato esteso ai *“soggetti di cui all’articolo 2-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che realizzano opere pubbliche”* l’ambito di applicazione del d. lgs. n. 229/2011 recante *“Attuazione dell’articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell’utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti”*, art. 1, originariamente rivolto alle sole amministrazioni inserite nel conto economico consolidato (elenco ISTAT ai sensi dell’art. 1, co. 2, della legge n. 196/2009).

19. Art. 39- Attività di pianificazione del territorio

Gli obblighi di trasparenza relativi agli atti di governo del territorio di cui all’art. 39, sono stati semplificati dal d.lgs. 97/2016, anche in considerazione dell’introduzione dell’accesso civico generalizzato. Rimangono oggetto di obbligo di pubblicazione i piani territoriali, i piani di coordinamento, i piani paesistici, gli strumenti urbanistici generali ed attuativi e le loro varianti. Non sono più oggetto di pubblicazione obbligatoria gli schemi di provvedimento, le delibere di adozione o approvazione e i relativi allegati tecnici.

L’Autorità ha già chiarito che tra gli atti di governo del territorio che le amministrazioni sono tenute a pubblicare ai sensi dell’art. 39 del d.lgs. n. 33/2013 rientrano anche il Documento programmatico



Autorità Nazionale Anticorruzione

preliminare contenente gli obiettivi ed i criteri per la redazione del Piano urbanistico generale, nonché i Piani delle attività estrattive (altrimenti detti Piani cave e torbiere).

Si sottolinea che la pubblicità dei suddetti atti è condizione per l'acquisizione di efficacia degli stessi, secondo quanto previsto dal co. 3 del medesimo art. 39.

20. Art. 41- Trasparenza del SSN

Il d.lgs. 97/2016 modifica l'art. 41 del d.lgs. 33/2013 con il quale si sottopongono all'obbligo di pubblicità e trasparenza tutte le amministrazioni e gli enti del servizio sanitario nazionale, regionale, delle aziende sanitarie territoriali ed ospedaliere nonché di tutti gli enti, agenzie ed organismi pubblici che svolgono attività di programmazione e fornitura dei servizi sanitari.

All'art. 41 è stato aggiunto il co. 1-bis che dispone la pubblicazione dei dati relativi alle spese e ai pagamenti effettuati, distinti per tipologia di lavoro, bene o servizio. Alla luce della nuova disposizione tutti i soggetti sopra indicati dovranno attivare nella propria sezione "Amministrazione Trasparente", anche in coerenza con quanto previsto dalle specifiche disposizioni di settore, una sottosezione relativa alle spese sostenute contenente i dati di cui al co.1 bis organizzati secondo le prescrizioni ivi contenute. In aggiunta a quanto già previsto nel co. 6, viene richiesta anche la pubblicazione dei criteri di formazione delle liste di attesa.

Per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione da applicarsi ai dirigenti sanitari il co. 3 del d.lgs. 33/2013 rinvia all'art. 15 del medesimo decreto legislativo dedicato agli *Obblighi di pubblicazioni concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza*, sopra illustrato.

Si ritiene che si tratti di un probabile refuso dovuto a un difetto evidente di coordinamento delle disposizioni; ciò in quanto la modifica apportata del d.lgs. 97/2016 all'art. 15 del d.lgs. 33/2013 ha riguardato, in primo luogo, l'ambito soggettivo di applicazione espungendo dalla disposizione il riferimento proprio gli incarichi dirigenziali, ora disciplinati esclusivamente dall'art. 14 dedicato agli *Obblighi di pubblicazioni concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali*.

Un'interpretazione letterale dei due articoli del decreto comporterebbe ingiustificate disparità di trattamento tra la dirigenza sanitaria come definita dall'art. 41, co. 2, ovvero il direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo, i responsabili di dipartimento e di strutture semplici e complesse, che si troverebbero assoggettati (solo) agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 15 d.lgs. 33/2013 e tutti gli altri dirigenti pubblici, anche interni al sistema sanitario, assoggettati, invece, agli obblighi più penetranti previsti dall'art. 14.

Alla luce di quanto sopra, secondo una lettura coerente e costituzionalmente orientata delle norme citate, già prospettata nel PNA 2016, si ritiene che tutti i soggetti richiamati appartenenti alla dirigenza sanitaria (specificati all'art. 41, co. 2) debbano assolvere agli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 14, al fine di non creare situazioni di disparità di trattamento fra comparti e all'interno di enti. Al riguardo, l'Autorità si riserva di inviare apposita segnalazione al Governo e al Parlamento per la rettifica.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Gli enti operanti nel servizio sanitario nazionale sono tenuti, altresì, al rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla vigente normativa, avendo riguardo anche alle disposizioni contenute in atti vincolanti o accordi, quale, ad esempio, l'Accordo Collettivo Nazionale del 17 dicembre 2015, recante la disciplina dei rapporti con gli specialisti ambulatoriali interni, veterinari ed altre professionalità sanitarie.

Parte terza

21. Decorrenza della nuova disciplina

Le disposizioni transitorie dettate al co. 1 dell'art. 42 del d.lgs. 97/2016 prevedono che tutti i soggetti a cui si applica il d.lgs. 33/2013 si adeguino alle modifiche allo stesso decreto legislativo, introdotte dal d.lgs. n. 97/2016, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto correttivo medesimo (23 dicembre 2016), sia con riferimento agli obblighi di trasparenza sia all'accesso civico generalizzato.

22. Accesso civico per mancata pubblicazione di dati

L'art. 6 del d.lgs. 97/2016 ha introdotto l'istituto dell'accesso civico generalizzato, per il quale si rinvia alle apposite Linee guida, ed ha mantenuto l'istituto dell'accesso civico in caso di mancata pubblicazione di dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Questo istituto, quindi, già disciplinato nella precedente versione del d.lgs. 33/2013 continua a sussistere ogni qual volta sia lamentata la mancata pubblicazione di dati *on line*. L'istanza va presentata al Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza.

In base alle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016, non risulta più necessaria la presentazione di eventuale riesame della richiesta al titolare del potere sostitutivo. Viene, comunque, mantenuta la possibilità di fare ricorso al giudice amministrativo.

Allegato 1- SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE.

L'allegato alle presenti linee guida, costituisce l'aggiornamento dell'allegato alla delibera 50/2013. La tabella recepisce le modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 relativamente ai dati da pubblicare e introduce le conseguenti modifiche alla struttura della sezione dei siti web denominata "Amministrazione trasparente".