**Piano Nazionale Anticorruzione: le indicazioni per le Scuole in tema
di trasparenza**
Delibera 3 agosto 2016, n. 831

*È stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale, Serie Generale, n.197 del 24 agosto 2016 il testo definitivo del primo PNA (Piano Nazionale Anticorruzione) adottato dall’ANAC con la Delibera n. 831 del 3 agosto 2016.*

*Nel PNA 2016 vengono fornite anche specifiche indicazioni per le scuole.*

*Tenuto conto delle caratteristiche organizzative e dimensionali del settore dell’istruzione scolastica e delle singole istituzioni, della specificità e peculiarità delle funzioni, nonché della disciplina di settore che caratterizza queste amministrazioni, l’ANAC, per quanto concerne gli obblighi di pubblicazione sul sito, rinvia integralmente alle specifiche Linee guida di cui alla delibera n. 430 del 13 aprile 2016 per l’applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle istituzioni scolastiche, fatti salvi eventuali adeguamenti degli obblighi, ai sensi del D.Lgs. 97/2016, che saranno specificati in Linee Guida che l’Autorità si riserva di emanare.*

*Per l’analisi delle novità in tema di trasparenza, alla luce delle modifiche introdotte al Decreto 33/2013 da parte del Decreto 97/2016, si rinvia al commento alle pagg. 2 e seguenti del presente Numero.*

Delibera 3 agosto 2016, n. 831:**Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016.**

**Premessa: il nuovo PNA e le recenti modifiche legislative**

Il presente Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (di seguito PNA) è il primo predisposto e adottato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC), ai sensi dell’art. 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha trasferito interamente all’Autorità le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Il PNA è in linea con le rilevanti modifiche legislative intervenute recentemente, in molti casi dando attuazione alle nuove discipline della materia, di cui le amministrazioni dovranno tener conto nella fase di attuazione del PNA nei loro Piani triennali di prevenzione della corruzione (di seguito PTPC), in particolare a partire dalla formazione dei PTPC per il triennio 2017-2019.

Si fa riferimento, in particolare, al 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) e al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 sul Codice dei contratti pubblici. Innovazioni rilevanti deriveranno anche dai decreti delegati in materia di società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, dai decreti sulla dirigenza pubblica e dal nuovo Testo Unico sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Le principali novità del D.Lgs. 97/2016 in materia di trasparenza riguardano il definitivo chiarimento sulla natura, sui contenuti e sul procedimento di approvazione del PNA e, in materia di trasparenza, la definitiva delimitazione dell’ambito soggettivo di applicazione della disciplina, la revisione degli obblighi di pubblicazione nei siti delle pubbliche amministrazioni unitamente al nuovo diritto di accesso civico generalizzato ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria.

La nuova disciplina chiarisce 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).

Il PNA, in quanto atto di indirizzo, contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività di esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all’adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione. Si tratta di un modello che contempera l’esigenza di uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione con l’autonomia organizzativa, spesso costituzionalmente garantita, delle amministrazioni nel definire esse stesse i caratteri della propria organizzazione e, all’interno di essa, le misure organizzative necessarie a prevenire i rischi di corruzione rilevati.

L’ANAC, ai fini dell’attuazione del PNA, è dotata (art. 1, commi 2 e 3, della Legge 6 novembre 2012, n. 190) di poteri di vigilanza sulla qualità di Piani adottati dalle pubbliche amministrazioni, che possono comportare l’emissione di raccomandazioni (ovvero nei casi più gravi l’esercizio del potere di ordine) alle amministrazioni perché svolgano le attività previste dal Piano medesimo (dalle attività conoscitive alla individuazione di concrete misure di prevenzione). L’ANAC ha, infine, (art. 19, co. 5, D.L. 90/2014) poteri di sanzione nei casi di mancata adozione dei PTPC (o di carenza talmente grave da equivalere alla non adozione).

La nuova disciplina tende a rafforzare 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, previsto un maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo nella formazione e attuazione dei Piani così come di quello degli organismi indipendenti di valutazione (OIV). Questi ultimi, in particolare, sono chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di  miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

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.

In piena aderenza agli obiettivi fissati dalla L. 190/2012 il PNA ha il compito di promuovere, presso le amministrazioni pubbliche (e presso i soggetti di diritto privato in controllo pubblico), l’adozione di misure di prevenzione della corruzione.

Misure di prevenzione oggettiva che mirano, attraverso soluzioni organizzative, a ridurre ogni spazio possibile all’azione di interessi particolari volti all’improprio condizionamento delle decisioni pubbliche.

Misure di prevenzione soggettiva che mirano a garantire la posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa, nei diversi modi previsti dall’ordinamento (adozione di atti di indirizzo, adozione di atti di gestione, compimento di attività istruttorie a favore degli uni e degli altri), ad una decisione amministrativa.

L’individuazione di tali misure spetta alle singole amministrazioni, perché solo esse sono in grado di conoscere la propria condizione organizzativa, la situazione dei propri funzionari, il contesto esterno nel quale si trovano ad operare.

Il PNA, dunque, deve guidare le amministrazioni nel percorso che conduce necessariamente all’adozione di concrete ed effettive misure di prevenzione della corruzione, senza imporre soluzioni uniformi, che finirebbero per calarsi in modo innaturale nelle diverse realtà organizzative compromettendone l’efficacia preventiva dei fenomeni di corruzione.

L’ANAC già con l’Aggiornamento 2015 al PNA (determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015) ha dimostrato consapevolezza delle difficoltà delle amministrazioni a compiere per intero questo percorso, come rilevato nell’analisi dei PTPC approvati negli anni 2014 e 2015.

L’analisi di un ristretto campione di PTPC adottati nel 2016 (di cui al successivo § 2) mette in luce che, nonostante alcuni significativi progressi, le difficoltà delle amministrazioni permangono e che le stesse non sembrano legate alla specifica complessità delle attività di prevenzione della corruzione da compiere, ma ad una più generale difficoltà nella autoanalisi organizzativa, nella conoscenza sistematica dei processi svolti e dei procedimenti amministrativi di propria competenza, nella programmazione unitaria di tutti questi processi di riorganizzazione.

Tali criticità potranno essere progressivamente superate anche all’esito dei processi di riforma amministrativa introdotti dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 e dai relativi decreti delegati.

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. 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 più ampia serie di approfondimenti specifici. In tal modo l’Autorità continua a offrire un supporto progressivo, che verrà dunque implementato e integrato nel corso dei prossimi anni, cominciando da alcune delle amministrazioni che in questi primi anni hanno mostrato maggiori problematiche nell’applicazione della legge e in alcuni settori particolarmente esposti a fenomeni di corruzione.

Le tipologie di amministrazioni sono i piccoli comuni, le città metropolitane e gli ordini professionali. Sono state, inoltre, svolte alcune precisazioni in ordine all’applicazione della normativa anticorruzione   nella Istituzioni scolastiche e negli Istituti di Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica (AFAM) ad integrazione e aggiornamento della delibera n. 43/2016 «Linee guida sull’applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33».

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 ed alcune indicazioni integrative concernono la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, determinazione n. 6/ 2015 «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)».

*...omissis...*

**7.1 Trasparenza**

La trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione.

Essa è posta al centro di molte indicazioni e orientamenti internazionali (cfr. § 1) in quanto strumentale alla promozione dell’integrità, allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell’attività pubblica. L’Autorità raccomanda, quindi, alle amministrazioni e a tutti gli altri soggetti destinatari del presente PNA di rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti.

All’attuale quadro normativo in materia di trasparenza il D.Lgs. 97/2016 ha apportato rilevanti innovazioni.

Un nuovo ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza è definito all’art. 2-bis rubricato «Ambito soggettivo di applicazione», che sostituisce l’art. 11 del D.Lgs. 33/2013. Si rinvia in merito ai contenuti del § 3.

Il decreto persegue, inoltre, l’importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni pubbliche.

In questa direzione vanno interpretate le due misure di semplificazione introdotte all’art. 3 del D.Lgs. 33/2013. La prima (co. 1-bis) prevede la possibilità di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per  aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale, conferendo all’ANAC il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva con propria delibera da adottare previa consultazione pubblica e sentito il Garante per la protezione dei dati personali, qualora siano coinvolti dati personali. Ciò in conformità con i principi di proporzionalità e di semplificazione e all’esclusivo fine di ridurre gli oneri gravanti sui soggetti tenuti a osservare le disposizioni del D.Lgs. 33/2013.

La seconda (co. l-ter) consente all’ANAC, in sede di adozione del PNA, di modulare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte prevedendo, in particolare, modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali.

Si consideri, inoltre, quanto previsto all’art. 9-bis del D.Lgs. 33/2013, introdotto dal D.Lgs. 97/2016, in base al quale qualora i dati che le amministrazioni e gli enti sono tenute a pubblicare ai sensi del D.Lgs. 33/2013 corrispondano a quelli già presenti nelle banche dati indicate nell’allegato B) del D.Lgs. 33/2013, le amministrazioni e gli enti assolvono agli obblighi di pubblicazione mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli stessi detenuti all’amministrazione titolare della corrispondente banca dati. Nella sezione “Amministrazione trasparente” dei rispettivi siti istituzionali è inserito un mero collegamento ipertestuale alle banche dati contenenti i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione.

A fronte della rimodulazione della trasparenza on line obbligatoria, l’art. 6, nel novellare l’art. 5 del D.Lgs. 33/2013, ha disciplinato anche un nuovo accesso civico, molto più ampio di quello previsto dalla precedente formulazione, riconoscendo a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l’accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall’ordinamento.

Alla luce di quanto sopra, l’Autorità si riserva di intervenire con appositi atti di regolazione. Oltre alle specifiche Linee guida dedicate alle società e agli altri enti di diritto privato partecipati, destinate alla modifica della determinazione n. 8 del 2015, questa Autorità adotterà Linee guida, sempre integrative del PNA, con le quali operare una generale ricognizione dell’ambito soggettivo e oggettivo degli obblighi di trasparenza delle p.a., in sostituzione delle Linee guida di cui alla delibera CIVIT n. 50/20138

Con riguardo al c.d. “accesso civico generalizzato”, l’Autorità è stata investita, d’intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza Unificata Stato, Regioni Autonomie locali di cui all’art. 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, della regolazione attraverso l’adozione di specifiche Linee guida recanti indicazioni operative. Dette Linee guida è previsto siano adottate entro dicembre 2016.

Si precisa sin da ora che le disposizioni transitorie dettate al co. 1 dell’art. 42 del D.Lgs. 97/2016 prevedono che i soggetti di cui all’art. 2-bis del 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 si  all’accesso civico generalizzato. L’Autorità, come precisato sopra, si propone di supportare tali soggetti con Linee guida di generale ricognizione degli obblighi di pubblicazione.

Fino al 23 dicembre 2016 resta ferma la disciplina vigente e l’attività di vigilanza dell’ANAC avrà a oggetto gli obblighi di trasparenza non modificati dal D.Lgs. 97/2016. Invece, sui nuovi obblighi e su quelli oggetto di modifica da parte del D.Lgs. 97/2016, l’attività di vigilanza sarà svolta nella fase immediatamente successiva al termine del periodo di adeguamento. Non sono considerati modificati gli obblighi di cui all’art. 14, del D.Lgs. 33/2013 riferiti allo Stato, alle Regioni e agli enti locali e quelli di cui all’art. 22, co. 2, del medesimo decreto.

Sempre in un’ottica di semplificazione e coordinamento degli strumenti di programmazione in materia di prevenzione della corruzione possono interpretarsi le modifiche all’art. 10 del D.Lgs. 33/2013.

In base a queste ultime il PTPC contiene, in una apposita sezione, l’individuazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del D.Lgs. 33/2013. Si è così disposta la confluenza dei contenuti del PTTI all’interno del PTPC. Non per questo l’organizzata programmazione della trasparenza perde il suo peso: anzi, chiaramente le nuove disposizioni normative stabiliscono che devono essere indicati i soggetti cui compete la trasmissione e la pubblicazione dei dati, in un’ottica di responsabilizzazione maggiore delle strutture interne delle amministrazioni ai fini dell’effettiva realizzazione di elevati standard di trasparenza.

Si ricorda, infine, che oltre alla trasparenza intesa come misura generale quale adeguamento agli obblighi di pubblicazione previsti dal D.Lgs. 33/2013 e dalla normativa vigente, le amministrazioni e gli enti possono pubblicare i c.d. “dati ulteriori”, come espressamente previsto dalla L. 190/2012, art. 1, co. 9, lett. f) e dall’art. 7-bis, co. 3 del D.Lgs. 33/2013. L’ostensione di questi dati on line deve avvenire nel rispetto della normativa sulla tutela della riservatezza e procedendo all’anonimizzazione di dati personali eventualmente presenti. Negli approfondimenti del presente PNA sono esemplificate numerose ulteriori misure specifiche di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

*...omississ...*

**IV – Istituzioni scolastiche**

**Premessa**

Tenuto conto delle caratteristiche organizzative e dimensionali del settore dell’istruzione scolastica e delle singole istituzioni, della specificità e peculiarità delle funzioni, nonché della disciplina di settore che caratterizza queste amministrazioni, l’ANAC ha adottato specifiche Linee guida con la delibera n. 430 del 13 aprile 2016 a cui si rinvia integralmente per l’applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle istituzioni scolastiche, fatti salvi eventuali adeguamenti degli obblighi, ai sensi del D.Lgs. 97/2016, che saranno specificati nelle Linee guida che l’Autorità si riserva di emanare, secondo quanto previsto al § 7.1 «Trasparenza».

**1. Precisazioni in merito al RPCT e ai contenuti dei PTPC in relazione al D.Lgs. 97/2016**

A seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 97/2016 al D.Lgs. 33/2013 e alla l. 190/2012 relativamente all’unicità della figura del RPC e del RT, le funzioni di RPC e RT sono attribuite al Direttore dell’Ufficio Scolastico Regionale, o per le regioni in cui è previsto, al Coordinatore regionale.

In attuazione delle nuove disposizioni normative, si ribadisce, come già indicato nella parte generale del presente PNA al § 5.2. lett. a), che è necessaria la formalizzazione, con apposito atto dell’organo di indirizzo, dell’attribuzione agli attuali RPC anche della responsabilità sulla trasparenza, con l’indicazione della relativa decorrenza.

Quanto ai dirigenti scolastici è opportuno che nei PTPC gli stessi siano responsabilizzati, in quanto dirigenti, in ordine alla elaborazione e pubblicazione dei dati sui siti web delle istituzioni scolastiche presso cui prestano servizio. Attraverso un loro attivo e responsabile coinvolgimento all’interno del modello organizzativo dei flussi informativi, viene così assicurata la prossimità della trasparenza rispetto alla comunità scolastica di riferimento, con la pubblicazione dei dati e delle informazioni previste dalla normativa vigente sui siti delle singole istituzioni scolastiche.

Per quanto riguarda i PTPC, a seguito della confluenza dei contenuti del PTTI all’interno del PTPC, a decorrere dal primo aggiornamento ordinario del 31 gennaio 2018, salvo eventuali modifiche anticipate proposte dal RPCT, i PTPC regionali dovranno contenere l’apposita sezione 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.

**2. Istituzioni dell’Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM)**

L’Autorità ha precisato, nelle Linee guida sopra richiamate, che le istituzioni dell’alta formazione artistica, musicale e coreutica, che costituiscono il sistema dell’alta formazione e specializzazione artistica e musicale, applicano le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza contenute nella L. 190/2012 e nel D.Lgs. 33/2013, in quanto equiparabili alle istituzioni universitarie e, quindi, ricomprese nelle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, co. 2, del D.Lgs. 165/2001.

Con riguardo alle modalità attuative della normativa, a seguito di un confronto con il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, si precisa che il PTPC delle AFAM è adottato dal Consiglio di amministrazione quale organo di indirizzo di dette istituzioni e che il RPCT è individuato nel Direttore dell’istituzione (conservatorio, accademia, ecc.). Tale figura, si ritiene, possieda sia una profonda conoscenza del funzionamento e dell’organizzazione delle istituzioni in parola, e, dunque, dei fattori di rischio presenti nelle relative aree, sia poteri e funzioni idonee a garantire lo svolgimento dell’incarico con autonomia ed effettività, come richiesto dalla L. 190/2012.