



## DELIBERA N. 1029

del 25 novembre 2020

Fasc. ANAC *[omissis]*

### Oggetto

Vigilanza di ufficio *[omissis]* – Associazione a totale partecipazione pubblica

### Riferimenti normativi

Legge 6 novembre 2012, n. 190

### Massima

Non massimabile

### Visto

L'articolo 1, comma 2, lett. f), della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 1 l. 190/2012 e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 dell'art. 1 l. 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;

### Visto

L'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni;

### Visto

il regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione, emanato dal Consiglio dell'Autorità in data 29 marzo 2017;

### Vista

la relazione dell'Ufficio vigilanza misure anticorruzione (UVMAC).

## Considerato in fatto

In applicazione della direttiva 2020, l'attività di vigilanza d'ufficio in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza per il corrente anno è indirizzata - tra l'altro - nei confronti delle società *in house*.

A tal fine, nell'esercizio dei poteri di vigilanza di cui all'art. 1 co. 2 lett. f) e 3 della l. 6 novembre 2012 n. 190, veniva effettuata apposita istruttoria nei confronti della [omissis] partecipata dal Comune di [omissis], dalla Città Metropolitana di [omissis], dal Comune di [omissis] e dal Comune di [omissis], mediante l'analisi del PTPCT relativo al triennio 2020-2022, come integrato nel modello ex d.lgs. n. 231/2001.

Secondo quanto indicato nello Statuto, scopo dell'Associazione è la valorizzazione della cultura sia attraverso la realizzazione e gestione del Progetto [omissis], sia attraverso la promozione, l'organizzazione e la realizzazione e/o prestazione di attività e servizi culturali in particolare di tipo didattico/comunicativo, educativo e di fruizione di beni ed eventi artistici e culturali in genere. A [omissis] è affidata la valorizzazione della conoscenza e la fruizione dei luoghi e dei beni della cultura del territorio, con particolare riguardo a quelli dei Musei Civici, attraverso varie attività, in primo luogo di tipo didattico-educativo oltre che informativo, divulgativo e di assistenza, rivolte ad un pubblico prevalentemente di ragazzi e giovani, ma anche di adulti, di famiglie e di "utenti" della cultura in genere.

Organi della Associazione oggetto di vigilanza sono:

- 1) l'Assemblea dei Soci;
- 2) il Consiglio Direttivo;
- 3) il Presidente;
- 4) il Collegio dei Revisori.

Il Consiglio Direttivo, eletto dall'Assemblea, è composto da tre membri, uno designato dal Comune di [omissis], uno dalla Città Metropolitana di [omissis] e il terzo designato dalle altre Amministrazioni Pubbliche socie. Al momento non è presente la figura del Direttore, meramente eventuale secondo previsione statutaria.

L'[omissis] rientra tra gli enti di cui all'art. 2bis, comma 2 D.Lgs. n. 33/2013 ed è pertanto soggetta all'applicazione della normativa in materia di anticorruzione di cui alla Legge n. 190/2012, dal momento l'ente ha un bilancio superiore ad € 500.000,00, la totalità dei componenti dell'organo d'amministrazione è designata dalle pubbliche amministrazioni socie, la maggior parte delle risorse utilizzate per l'esercizio dell'attività sociale proviene da pubbliche amministrazioni prevalentemente nella forma di corrispettivi per i servizi resi alle PP.AA. È altresì annoverata tra gli enti strumentali controllati da parte del Comune di [omissis] e inserita tra gli enti di diritto privato in controllo pubblico nel sito Amministrazione Trasparente del Comune stesso.

## Ritenuto in diritto

L'attività di vigilanza ha avuto ad oggetto il piano integrato adottato dall'Associazione, che risulta articolato in tre sezioni, dedicate rispettivamente all'anticorruzione, alla trasparenza e



al modello 231. La sezione dedicata alla prevenzione della corruzione appare completa con riferimento alla esposizione della normativa rilevante in materia (cfr. § 5) e della descrizione delle finalità del modello integrato (cfr. § 2 e 4), così come rispetto alla puntualizzazione sulla sussistenza dei requisiti di cui all'art. 2-bis, comma 2, let. c) d.lgs. n. 33/2013 (cfr. § 6). Sempre nella parte generale vengono elencati gli obblighi in materia di anticorruzione e vengono esplicitati i compiti del RPCT e del Consiglio Direttivo rispetto all'adozione del Piano, nonché le finalità del documento rispetto ai destinatari dello stesso.

Quanto alla analisi del contesto, mentre il contesto esterno è compiutamente descritto e riferito alle peculiarità della Regione *[omissis]*- nella quale opera l'Associazione - il Piano risulta, invece, carente nella descrizione del contesto interno. Sebbene ne vengano enunciate le finalità e i contenuti in termini generali, non vengono poi analizzati puntualmente né l'organizzazione dell'Associazione, né la gestione operativa, né i ruoli e le responsabilità nell'ambito della struttura. Le informazioni inerenti il numero dei dipendenti, l'eventuale presenza di personale dirigenziale, gli uffici a più elevato rischio corruttivo, l'analisi dell'organigramma non sono contenute nel documento. La descrizione della struttura organizzativa fa infatti riferimento a concetti generali quali la segregazione dei compiti e la tracciabilità delle operazioni, che però non vengono compiutamente contestualizzati ed inseriti nella descrizione specifica delle modalità di lavoro dei singoli Uffici.

Sul punto, si richiama quanto precisato da ultimo nel PNA 2019 (Delibera n. 1064 del 13.11.2019) laddove si precisa che l'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, e dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione. Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza. È importante rappresentare all'interno del Piano anche sinteticamente l'articolazione organizzativa dell'amministrazione, con riferimento sia alla struttura organizzativa centrale sia alle eventuali sedi periferiche dislocate sul territorio, evidenziando la dimensione organizzativa anche in termini di dotazione di personale per macrostruttura. La selezione delle informazioni e dei dati deve essere funzionale all'individuazione di elementi utili ad esaminare come le caratteristiche organizzative possano influenzare il profilo di rischio dell'amministrazione e non deve consistere in una mera presentazione della struttura organizzativa dell'Ente.

Con riferimento alla analisi del rischio, risultano mappate le aree obbligatorie, ad eccezione delle aree "Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni" e "Affari legali e contenzioso": le stesse vengono solo citate tra quelle obbligatorie, ma non valutate ai fini del *risk assessment*.

Nel Piano vengono individuate anche aree di rischio specifiche, in aggiunta a quelle obbligatorie:

- Servizio di accoglienza integrata con la biglietteria: l'area è relativa ai servizi di informazione e accoglienza del pubblico, servizi di info desk e call center, gestione e

monitoraggio del servizio di prenotazione telefonica e on line, vendita, validazione e fruizione della *[omissis]* Card integrati con i servizi di vendita dei biglietti, incasso degli introiti da bigliettazione, gestione e incombenze contabili derivanti dagli introiti da bigliettazione e connesse con la qualifica di riscossore speciale in nome e per conto del comune, rivestita da *[omissis]*. Il servizio è regolato da apposita Convenzione sottoscritta tra le parti, nella quale sono state articolate le procedure e le responsabilità legate alla gestione della riscossione, e sono stati individuati presso *[omissis]*, l'Agente riscossore speciale e il vice agente. Sono state inoltre individuate le modalità di gestione delle riscossioni, nel rispetto delle norme del TUEL e del Regolamento di Contabilità del Comune di *[omissis]*;

- Sponsorizzazioni e donazioni: sponsorizzazioni tecniche ed erogazioni liberali;
- Gestione bookshop: la gestione di tali aree è disciplinata da apposte convenzioni

Quanto alle risultanze del *risk assessment* vengono evidenziati due elementi: da un lato, un generale *range* di rischio medio per i vari processi analizzati, dall'altro lato un rischio più elevato per le attività connotate da una componente relazionale riconducibile al ciclo passivo, al reclutamento di personale e al maneggio di denaro pubblico.

Con riguardo alle misure di prevenzione della corruzione, secondo quanto specificato nella delibera n. 1134/2017, l'attività di vigilanza si è incentrata sulla verifica della previsione delle misure obbligatorie nel Piano integrato della *[omissis]*

- Il Codice etico - Risulta predisposto un Codice Etico, che sancisce una serie di regole di "deontologia aziendale" e che ha come destinatari tutti i Dipendenti, i soggetti che al suo interno rivestono funzioni di rappresentanza, controllo, amministrazione o direzione, i collaboratori e di tutti coloro che, a vario titolo, intrattengono rapporti con essa. Sul punto, l'Associazione intende iniziare ad inserire nel corso dell'anno 2020 nei contratti di fornitura di beni e servizi e nei contratti di prestazione d'opera intellettuale una specifica clausola che vincola il fornitore al rispetto del Codice Etico e, più in generale, del Sistema integrato 231-190 di *[omissis]*.

Nella predisposizione del documento vengono recepiti, nei limiti della compatibilità con la natura e l'organizzazione dell'Associazione i principi generali dettati dal "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici" e viene disciplinato il conflitto di interessi, con l'espresso monito, rivolto a tutti i Dipendenti, di evitare situazioni di potenziale conflitto di interessi e l'indicazione di astenersi dal prendere decisioni o svolgere una qualsiasi attività che possa contrapporre, anche potenzialmente, loro interessi personali a quelli di *[omissis]*. A garanzia dell'effettiva osservanza dei principi e delle regole comportamentali dallo stesso dettate, il Codice Etico si chiude esplicitando che l'accertata violazione delle disposizioni ivi contenute è fonte di responsabilità disciplinare e rileva, pertanto, ai fini della comminazione, da parte del Consiglio Direttivo, di eventuali sanzioni. Per i dipendenti che maneggiano denaro in virtù del servizio di biglietteria affidato, sono previste regole specifiche nella Convenzione per la riscossione sottoscritta tra il Comune di *[omissis]* e l'*[omissis]*

- Le inconferibilità e incompatibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali: nel Piano viene specificato che i componenti del Consiglio Direttivo sono nominati dagli enti locali e che, quindi, a loro compete la verifica delle condizioni di incompatibilità ed inconferibilità previste dal D.L. 39/2013. Vi è un richiamo al D.lgs. n. 39/2013 e alla menzione di uno specifico compito di controllo e verifica sul rispetto della



normativa in materia da parte del RPCT. Il RPCT verifica, altresì, la sussistenza di eventuali condanne penali definitive in capo a dipendenti dell'Associazione o a soggetti anche esterni a cui l'ente intende conferire incarichi o la fornitura di bene e servizi.

- Il divieto di *pantouflage*: nel Piano è assente una misura finalizzata al rispetto di quanto previsto dall'art. 53, comma 16-ter d.lgs. n. 165/2001.  
Sul punto si richiama la Delibera n. 1134/2017, secondo cui gli enti controllati assumono iniziative volte a garantire che: a) negli interpellati o comunque nelle varie forme di selezione del personale sia inserita la condizione ostativa rappresentata dall'assunzione di dipendenti pubblici che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto di pubbliche amministrazioni, nei confronti degli enti stessi; b) i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza della suddetta causa ostativa; c) sia svolta una specifica attività di vigilanza sul punto, secondo criteri autonomamente definiti.
- La formazione: il Piano dedica alla formazione il paragrafo 19, in cui vengono descritte le iniziative assunte dall'Ente, che promuove una programmazione di percorsi di formazione su un duplice livello: a) generale, rivolto a tutti i dipendenti ed ante ad oggetto l'aggiornamento delle competenze sul Codice etico (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità in genere (approccio valoriale), operato in sede di introduzione del Piano o di nuove assunzioni; b) specifico, rivolto al RPCT e al personale referente, con un approccio più concreto, e relativo alle politiche, ai programmi e ai vari strumenti utilizzati per la prevenzione della corruzione, nonché a tematiche settoriali.
- La tutela del dipendente che segnala illeciti: quanto alle misure a tutela del dipendente che segnala illeciti, il Piano - dopo avere descritto le novità introdotte dalla Legge n. 179/2017 e averne riportato le finalità e l'ambito applicativo - prevede che il personale dell'Ente potrà effettuare le segnalazioni al RPCT, mediante due canali tra loro alternativi - una cassetta di posta in area appartata o a mezzo posta elettronica tramite un indirizzo dedicato a cui può accedere esclusivamente il RPCT - ovvero attraverso la piattaforma ANAC o direttamente alla Procura della Repubblica (cfr. § 23).
- La rotazione o misure alternative: Il Piano dedica alla misura della rotazione il paragrafo 18, nonché il paragrafo 12, inerente i principi generali a cui si ispira la struttura organizzativa dell'Ente.

Con specifico riferimento alla misura della rotazione, dopo avere enunciato le indicazioni dell'Autorità sul tema, precisa che *“La rotazione del personale, all'interno dell'Associazione .... può non risultare attuabile in tutto o in parte, in quanto risulta incompatibile con la disponibilità di posti nell'organico dell'Ente e in considerazione della competenza professionale specifica del personale”*. Ciò posto in merito alle difficoltà sull'attuazione concreta della misura, il Piano richiama quali misure alternative la segregazione dei poteri e il derivato sistema di deleghe e procure ai livelli decisionali che costituiscono elementi fondanti del sistema integrato 231- anticorruzione e trasparenza. Sul punto si precisa che la struttura organizzativa dell'Ente deve essere articolata in modo tale da garantire che nessuna funzione gestisca in autonomia un intero processo. La concreta attuazione di tale principio prevede che l'autorizzazione al compimento di una determinata operazione e le successive fasi di contabilizzazione, esecuzione e controllo in ordine all'avvenuta esecuzione dell'operazione medesima siano sotto la responsabilità di soggetti diversi. Tale misura, unitamente *“ad un certo grado di rotazione degli incarichi non proceduralizzato e condizionato comunque dalla necessità di assicurare competenze*

*professionali adeguate ad assicurare le prestazioni che l'Associazione è chiamata a fornire*", viene ritenuta idonea a contenere i rischi di discrezionalità così come la rotazione.

- Il monitoraggio: nel Piano il monitoraggio viene disciplinato al paragrafo 22, rubricato "Obblighi di informazione e segnalazione – flussi informativi verso il RPCT". Si prevedono dei flussi informativi che le diverse Aree sono tenute ad inviare per dare evidenza delle modalità con le quali operano. Viene precisato che *"in coerenza con la diversa ratio che ha ispirato le normative sottese al Sistema Integrato 231-190"* i report destinati al RPCT attengono alle attività esposte a rischio limitatamente all'ambito della Legge n. 190/2012, con esclusione dei processi specifici del modello 231. Non si rinviene, però, una programmazione temporale di detti flussi, né un apposito monitoraggio sulle misure di prevenzione. Sul punto si richiama quanto precisato nell'Allegato 1 al PNA 2019, che individua il monitoraggio e il riesame periodico quale fase fondamentale del processo di gestione del rischio attraverso cui verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione nonché il complessivo funzionamento del processo stesso e consentire in tal modo di apportare tempestivamente le modifiche necessarie. Monitoraggio e riesame sono due attività diverse anche se strettamente collegate. Il monitoraggio è un'attività continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, mentre il riesame è un'attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso.
- La trasparenza: Il modello integrato 231/190 dedica la sezione B alla trasparenza. Viene precisato che nell'ottica di migliorare la sezione Amministrazione Trasparente, l'Associazione sta valutando l'adozione di un Portale Amministrazione Trasparente (PAT) autonomo rispetto al sito istituzionale, all'interno del quale sarà raccolto in modo standardizzato rispetto alle previsioni del D.Lgs. 33/2013 ogni contenuto richiesto dalla normativa in materia di trasparenza ed anticorruzione con l'auspicio di mettere a regime il nuovo sistema entro l'anno 2020. Allo stato, il richiamato sistema non risulta ancora essere stato adottato.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità esprime un giudizio complessivamente positivo sul sistema integrato adottato dalla [omissis]. lo stesso appare in linea con le prescrizioni della delibera n. 1134/2017 e con i dettami del PNA 2019 – parte V sulle società a controllo pubblico. Nel corso dell'istruttoria, sono però emerse alcune lacune che necessitano di essere colmate per rendere il Piano pienamente conforme alle indicazioni della Autorità.

In linea generale, dalla lettura del documento emerge spesso una eccessiva genericità dei concetti in esso contenuti a fronte di una carenza di riferimenti all'organizzazione specifica della Associazione. Vengono enunciati numerosi principi generali senza – a volte – una compiuta contestualizzazione rispetto al caso concreto. Una modifica sul punto renderebbe il documento più idoneo a prevenire fenomeni corruttivi nell'ambito della specifica struttura dell'Ente.

Nello specifico, si sono rilevate le seguenti criticità:

- il Piano risulta carente nella descrizione del contesto interno dal momento che non viene analizzata puntualmente né l'organizzazione dell'Associazione, né la gestione operativa, né i ruoli e le responsabilità nell'ambito della struttura. Non sono fornite informazioni sul numero e sulla qualifica dei dipendenti, non vengono elencati gli uffici



- a più elevato rischio corruttivo ed a fronte dell'inserimento di un grafico rappresentante l'organigramma, non viene fornita alcuna descrizione o specificazione in merito;
- non risultano mappate le aree obbligatorie "Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni" e "Affari legali e contenzioso", che vengono solo citate, ma non valutate ai fini della analisi del rischio;
  - è assente una misura di prevenzione finalizzata al rispetto di quanto previsto dall'art. 53, comma 16-ter d.lgs. n. 165/2001 (c.d. divieto di pantouflage);
  - quanto al monitoraggio della applicazione delle misure, non si rinviene né una programmazione temporale dei flussi informativi indirizzati al RPCT, né l'individuazione dei soggetti/referenti/uffici tenuti all'applicazione delle misure e al conseguente monitoraggio delle stesse.

### **Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione**

nell'adunanza del 25 novembre 2020

Tutto ciò premesso e considerato,

## **RACCOMANDA**

alla *[omissis]* ai sensi dell'art. 11, co. 1, lett. b), del "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione" del 29.3.2017, di colmare nel redigendo PTPCT 2021-2023 ovvero nelle misure integrative del Modello ex d.lgs. n. 231/2001, da adottarsi improrogabilmente entro il 31 gennaio 2021, le lacune emerse nella analisi del Piano 2020-2022, nello specifico provvedendo a:

- integrare la descrizione e l'analisi del contesto interno;
  - mappare le aree obbligatorie "Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni" e "Affari legali e contenzioso";
  - inserire una misura di prevenzione finalizzata al rispetto di quanto previsto dall'art. 53, comma 16-ter d.lgs. n. 165/2001 (c.d. divieto di pantouflage);
  - individuare i soggetti tenuti alla adozione delle misure e la programmazione delle tempistiche inerenti flussi informativi indirizzati al RPCT ai fini del monitoraggio e del riesame,
- invitando altresì ad una compiuta contestualizzazione dei principi enunciati nel Piano rispetto al caso concreto e alla organizzazione specifica della Associazione

## DISPONE

- una specifica attività di monitoraggio sull'osservanza delle indicazioni fornite, con avviso espresso che il mancato adeguamento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 2, lett. f) e comma 3 della legge 190/2012, darà impulso ad un provvedimento d'ordine;
- la trasmissione della presente delibera al RPCT e al Presidente del Consiglio Direttivo della *[omissis]*

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 2 dicembre 2020

*Per il Segretario*

*Rosetta Greco*

Atto firmato digitalmente