



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera numero 569 del 12 giugno 2019

Oggetto: Applicabilità alle Unioni di Comuni e alle Aziende Pubbliche Servizi alla Persona (ASP) di modalità operative unitarie in materia di prevenzione della corruzione ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190.

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

Vista la legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”;

Visto il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo Unico delle Leggi sull’Ordinamento degli enti Locali”;

Vista la propria Delibera del 3 agosto 2016, n. 831 “Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016;

Vista la propria Delibera dell’8 novembre 2017, n. 1134 “Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”.

Considerato in fatto

Con nota pervenuta all’Autorità il 3.04.2019 n. 0027484 il RPCT dell’Unione Val D’Enza, socia al 100% dell’Azienda Pubblica Servizi alla Persona “Carlo Santori” (ASP) di San Polo D’Enza, ha chiesto un parere all’Autorità in ordine all’opportunità per i due enti, relativamente all’attività di prevenzione della corruzione, a) di predisporre ognuno i propri Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC), separati ma coordinati nei contenuti ovvero, di redigere un solo PTPC; b) di individuare ognuno i propri Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) ovvero nominare un RPCT unico.

Tale richiesta nasce dal fatto che la suddetta Unione e l’Azienda Pubblica Servizi alla Persona “Carlo Santori” (ASP), di cui l’Unione è socia al 100%, hanno attualmente un distinto PTPC e un proprio RPCT.

Ritenuto in diritto

L’Unione Val d’Enza è un ente locale con personalità giuridica di diritto pubblico costituita da otto Comuni del distretto sociale dell’omonima valle emiliana.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Lo Statuto dell'Unione, approvato ai sensi dell'art. 32, co. 6, d.lgs. 267/2000, precisa che l'Unione persegue finalità generali quali *“promuovere il progresso civile dei suoi cittadini; migliorare i servizi erogati sul territorio, estendendo le eccellenze a beneficio dell'intera comunità locale; garantire a tutti i cittadini dell'Unione pari opportunità di accesso ai servizi; promuovere e coordinare uno sviluppo equilibrato e ordinato del territorio, nel rispetto delle generazioni future”*.

In particolare, i Comuni hanno trasferito all'Unione la gestione associata dei servizi sociali.

Recentemente, i Comuni e l'Unione Val d'Enza hanno sottoscritto una convenzione con cui l'Unione è divenuta socio unico al 100% dell'Azienda Pubblica Servizi alla Persona “Carlo Santori” (ASP) di San Polo D'Enza. Trattasi di azienda multi-servizi che ha come finalità l'erogazione di servizi socio-assistenziali, sociosanitari e socio-educativi, cui è stata conferita recentemente la gestione di servizi e/o attività da parte dell'Unione dei Comuni suddetta.

Lo Statuto dell'ASP dispone che essa *“è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, di autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria, nell'ambito delle norme e dei principi stabiliti dalla legge regionale e dalle successive indicazioni regionali, e non ha fini di lucro.”*

Dall'analisi dello Statuto e dei bilanci dell'azienda nonché dalla lettura delle informazioni disponibili sul sito web dell'ente, si evince come l'azienda, nata come realtà di piccole dimensioni dalla trasformazione dell'IPAB "Ospedale per Infermi e Cronici Carlo Sartori", costituisca oggi una realtà molto radicata sul territorio, il cui ambito territoriale di riferimento è l'intero distretto socio-sanitario di Montecchio Emilia. Trattasi di un ente ben strutturato, il cui ultimo bilancio pubblicato per il 2017 è di un totale attivo netto di 7.648.403,49 euro.

L'Autorità ritiene che l'ASP in esame possa essere inquadrata nella categoria degli enti pubblici non economici. Pertanto ad essa si applica la normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza, dal momento che gli enti pubblici non economici sono ricompresi nella definizione di pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del D.lgs. 165/2001, secondo cui: *“Per amministrazioni pubbliche si intendono [...] tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, [...]”* e a cui il D.lgs. 33/2013, nel delineare l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sulla trasparenza, rinvia espressamente.

D'altra parte, l'Autorità ha già avuto occasione di esprimere le proprie considerazioni sulle ASP nella Delibera n. 1134/2017 al § 3.4. In tale occasione l'Autorità ha confermato che le aziende per i servizi alla persona che hanno personalità di diritto pubblico in quanto non oggetto di privatizzazione, *“sono assoggettate alle norme sulla trasparenza (e sulla prevenzione della corruzione)”*. Al contrario, per le ASP trasformate in enti privati l'Autorità ha chiarito che: *“fermo restando la necessaria verifica sulla sussistenza del requisito del bilancio superiore a cinquecentomila euro, occorre stabilire se esercitano attività di pubblico interesse [...]. Al riguardo, se per le attività svolte in regime privatistico non può ritenersi sussistente l'interesse pubblico, dal momento che esse rispondono ad interessi rimessi all'autonomia imprenditoriale dei soggetti che la esercitano (sono attività di utilità sociale), da queste occorre distinguere l'attività sanitaria svolta in regime di autorizzazione o di accreditamento. L'attività svolta in regime di autorizzazione, [...] è attività solo regolata e quindi esclusa dalla disciplina sulla trasparenza. L'attività svolta in regime di accreditamento invece è direttamente affidata a soggetti diversi da quelli pubblici, anche*



Autorità Nazionale Anticorruzione

interamente privati, che la svolgono nel quadro della programmazione sanitaria regionale. Tale attività, ricadendo nell'ambito di applicazione dell'art. 2-bis comma 3 secondo periodo sono da considerarsi oggetto di trasparenza."

La l. 190/2012 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", all'art. 1, co. 8, dispone per le pubbliche amministrazioni, ivi incluse per le considerazioni sopra svolte gli enti pubblici non economici, l'obbligo di adozione da parte dell'organo di indirizzo del PTPC su proposta del RPCT. La stessa legge prevede che il PTPC vada adottato entro il 31 gennaio di ogni anno. A ciò si aggiunga che l'omessa adozione di un nuovo PTPC è sanzionabile dall'Autorità ai sensi dell'art. 19, co. 5, del d.l. 90/2014.

È sempre la legge ad imporre, poi, la nomina in seno, tra l'altro, ai predetti enti di un RPCT. I poteri del RPCT sono stati delineati come funzionali al ruolo principale che il Legislatore gli ha assegnato che è quello di predisporre adeguati strumenti interni all'amministrazione per contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi (cfr. Delibera ANAC n. 840/2018).

Ciò posto, si deve ritenere non condivisibile la soluzione di nominare un unico RPCT e di adottare un unico PTPC contenente i rischi e le misure di prevenzione riferite ai due enti (Unione Val d'Enza e ASP) formulata dal soggetto istante, dal momento che modalità operative unitarie in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza sono state indicate nel PNA 2016 ma limitatamente a casi specifici, quali, ad esempio, i piccoli Comuni (§ 3.1). Né tali semplificazioni, anche ove previste, possono mai tradursi nella legittimazione a non adottare i PTPC, ma sono volte, per quanto possibile, a ridurre oneri nella predisposizione dei PTPC.

Tale ragionamento vale a maggior ragione nei confronti dell'ASP in esame, anche alla luce dei dati e delle informazioni su di essa ricavate, da cui si desume che essa è un ente molto strutturato e rilevante nel territorio.

Delibera

Di ritenere opportuno un coordinamento costante e costruttivo tra i RPCT dei due enti, l'Unione Val D'Enza e l'ASP "Carlo Santori", ciò al fine di assicurare il coordinamento fra i due PTPC nelle parti ritenute, alla luce dell'analisi del contesto esterno ed interno svolto, di interesse comune.

L'obbligo per l'Unione e per l'ASP, con riferimento all'attività di prevenzione della corruzione, di predisporre ognuno il proprio PTPC e di individuare ognuno il proprio RPCT.

Il presente provvedimento è trasmesso al RPCT dell'Unione Val D'Enza e pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la segreteria del Consiglio il 17 luglio 2019

Il Segretario

Maria Esposito