



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

22/178/CR5/C1

OSSERVAZIONI IN MERITO ALLO SCHEMA DI PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2022-2024

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, all'esito dell'esame dello schema di PNA 2022-2024, ha avuto modo di apprezzare il documento trasmesso attraverso l'analisi svolta dai suoi organismi tecnici nonché in sede politica.

In particolare, è stata sottolineata la completezza dello schema che, nelle sue parti generale e speciale bene rappresenta la continuità rispetto ai precedenti PNA nell'offrire agli operatori un sicuro riferimento per l'operatività quotidiana delle Amministrazioni. E' stata pure evidenziata la grande attenzione del PNA nel cogliere la scottante attualità del PNRR quale importante occasione per il rinnovamento e lo sviluppo del Paese, orientando le determinazioni dell'emanando Piano quindi, sulle criticità poste dal PNRR stesso.

Nel contesto e con lo spirito della collaborazione auspicata da codesta Autorità, la Conferenza ha anche osservato che non sempre il documento all'esame riesce a perseguire quella semplificazione che viene riconosciuta come indispensabile nelle premesse e che si impone come la prima delle condizioni per costruire una PA all'altezza delle sfide e al servizio del cittadino.

Peraltro, si segnala che in alcuni casi le previsioni della bozza appaiono prefigurare un ampliamento degli oneri a carico delle Amministrazioni e un aumento delle attività e degli adempimenti a carico dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Si fa riferimento, in particolare, ai previsti ulteriori obblighi di pubblicazione, che si aggiungono ad adempimenti di riconosciuta rilevanza e impegno per le P.A; alla duplicazione di monitoraggi, ancorché integrati, delle sezioni del PIAO che richiederebbero ingenti risorse di personale e quindi rischiando di restare inattuati; ai prospettati controlli sul *pantouflage*, che aggraverebbero gli adempimenti e di dubbia efficacia; ai nuovi compiti del RPCT nei confronti dell'attività dei RUP, che sembrano costruire una vera e propria attività di supervisione, difficilmente realizzabile e di grande impatto organizzativo.

Gli esempi ora riportati ed altri che potranno essere rappresentati nel dettaglio dalle singole Regioni direttamente sulla bozza in consultazione sul sito dell'ANAC, non comportano soltanto numerosi ulteriori e aggravati impegni, fra l'altro non previsti dalla normativa in materia di prevenzione della corruzione. Essi, in realtà, attribuiscono al RPCT un compito di supervisione e controllo che non gli è confacente, proprio quando egli è chiamato ad evolvere quale gestore dei rischi, promotore della buona cultura organizzativa e coordinatore delle misure per perseguirla: ruolo tanto più evidente e necessario nelle Amministrazioni che programmeranno le loro attività con il noto strumento pianificatorio integrato.

Si auspica, pertanto, che l'Autorità saprà conciliare e trovare la strada giusta nella definitiva versione del PNA 2022 fra le esigenze di legalità, sicurezza e correttezza nell'azione amministrativa con quelle di snellezza e semplificazione che sono state ripetutamente affermate e che si richiamano, quale orizzonte delle osservazioni e considerazioni ora svolte.

Si rappresentano, di seguito, alcune ulteriori e puntuali osservazioni che illustrano alcune delle principali nuove funzioni e compiti che sarebbero attribuiti al RPCT.

Il combinato disposto delle mancate semplificazioni e dei nuovi compiti individuati, di fatto modifica in misura rilevante il ruolo del RPCT per far fronte al quale occorrerebbe rimodulare completamente dal punto di vista organizzativo l'articolazione degli uffici di supporto al RPCT con l'innesto di numerose nuove risorse umane e professionali che al momento non sono di norma nella disponibilità dei responsabili.

Gli ulteriori compiti, infatti, posti in capo al RPCT, sembrerebbero prefigurare, a seconda dei casi, un organo di controllo di 2° livello e/o ufficio consultivo e/o ufficio ispettivo difficilmente esercitabile nella situazione attuale ed in assenza di modifiche normative. Inoltre, nei fatti, tale surplus di adempimenti costringerebbe il RPCT a concentrarsi unicamente sul ruolo di gestore e controllore tralasciando l'importante funzione di agente di cambiamento e promotore della cultura della legalità all'interno degli enti.

1. PNRR.

Rapporti tra RPCT e Strutture/Unità di missione per il PNRR: sarebbe necessario un coinvolgimento del RPCT nella verifica delle disfunzioni riscontrate nell'attività svolta dalle Strutture/Unità di missione.

2. Monitoraggio

2.1. Monitoraggio attuazione misure di prevenzione e ai fini del nuovo Piano.

- Monitoraggio infra-annuale e monitoraggio di 2° livello a campione del RPCT. Per le amministrazioni di maggiori dimensioni, o connotate da processi di particolare complessità, è opportuno prevedere verifiche frequenti, almeno due/tre volte all'anno.
- Prevedere, nel corso dell'anno, incontri tra il RPCT (e la struttura di supporto) e i responsabili dell'attuazione delle misure. Il RPCT potrà svolgere degli audit specifici, con verifiche sul campo. Realizzare, da parte del RPCT, incontri periodici e audit specifici con i responsabili delle misure o verificare l'effettiva azione svolta attraverso la consultazione di banche dati o riscontri documentali.
- Predisporre schede di monitoraggio.
- Raccordare gli strumenti del controllo di gestione con quelli del monitoraggio delle misure di piano.

2.2. Monitoraggio trasparenza.

Si raccomanda che il monitoraggio sulla trasparenza non sia svolto una sola volta all'anno, e non solo sugli obblighi di pubblicazione oggetto di attestazione OIV.

2.3. Monitoraggio integrato delle sezioni del PIAO e il ruolo proattivo del RPCT

Nuova forma di monitoraggio introdotta dal legislatore è il monitoraggio integrato e permanente delle sezioni che costituiscono il PIAO. Il monitoraggio integrato si aggiunge e non sostituisce quello delle singole sezioni di cui il PIAO si compone.

In questa ottica va valorizzato il ruolo proattivo che è auspicabile abbia il RPCT. Egli, infatti, dal monitoraggio delle misure anticorruptive e dell'intera sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, può trarre elementi utili per capire se sia necessario – ai fini di una effettiva attuazione del sistema di prevenzione – chiedere di intervenire in altre sezioni.

3. Pantouflage

Il RPCT è chiamato a verificare la corretta attuazione delle misure, anche attraverso attività volte ad acquisire informazioni utili in merito al rispetto del divieto di *pantouflage*.

Il RPCT potrebbe anche svolgere una funzione consultiva di supporto, quale ausilio all'interno dell'amministrazione/ente. A tal fine, il RPCT può raccogliere elementi e valutazioni utili attraverso l'interlocuzione con gli uffici o le strutture interne, anche di controllo o con compiti ispettivi, dell'amministrazione.

Nelle amministrazioni/enti di grandi dimensioni con elevati flussi di personale che, annualmente, per diversi motivi, cessa dal servizio, può essere utile, per evitare un aggravio nei confronti degli uffici, individuare un campione di ex dipendenti da sottoporre a verifica, pari almeno al 30%, seguendo un criterio di rotazione.

Il RPCT, in ogni caso, è il punto di riferimento per ANAC, che nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di vigilanza, potrà richiedere al RPCT chiarimenti e informazioni funzionali a valutare i casi di segnalazione di eventuale violazione del divieto di *pantouflage*.

4. Collaborazione all'interno del PIAO (nonché tra il RPCT e l'OIV)

Il RPCT dovrà tener conto dei risultati emersi nella Relazione sulla performance al fine di effettuare un'analisi per comprendere le ragioni/cause che hanno determinato scostamenti rispetto agli obiettivi strategici programmati in materia di prevenzione della corruzione; individuare le misure correttive - in coordinamento con i dirigenti, in base alle funzioni loro attribuite nella materia della prevenzione della corruzione dal Testo unico del pubblico impiego, con i referenti del RPCT, ove previsti, e in generale con tutti i soggetti che partecipano alla gestione del rischio - al fine di utilizzarle per implementare/migliorare la strategia di prevenzione della corruzione. Mappatura processi unica: allineamento delle mappature dei processi in vista di mappature uniche, ove non ancora realizzate; il RPCT avrà cura di raccordare la sezione anticorruzione e trasparenza alle altre sezioni del PIAO; vanno allineate, per quanto possibile, le mappature dei processi in vista di mappature uniche, ove non ancora realizzate.

5. Appalti

5.1. Il RPCT ha cura di inserire nel PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO disposizioni specifiche in merito ai seguenti aspetti:

- applicazione del Codice di comportamento di cui al d.P.R. n. 62/2013 e del Codice di comportamento dell'amministrazione al RUP e ai soggetti assegnati alla struttura di supporto, ove istituita
- gestione del conflitto di interessi ex art. 42 del Codice, con chiare indicazioni in ordine all'obbligo – per il soggetto che ricopre l'incarico di RUP e per il

personale di supporto - di dichiarare le eventuali situazioni di conflitto di interessi e all'individuazione del soggetto competente alla verifica e valutazione delle dichiarazioni rese (cfr. Parte speciale "*Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici*" del presente PNA);

- rotazione effettiva degli incarichi attribuiti per lo svolgimento delle funzioni del RUP;
- formazione del personale idoneo a ricoprire l'incarico di RUP in materia di prevenzione della corruzione, da affiancare alla formazione specifica in materia di appalti per garantire adeguata professionalità tecnica.

5.2. Il RPCT e il RUP si raccordano per garantire che il RPCT sia adeguatamente e costantemente messo conoscenza di eventuali scostamenti dall'attività programmata. Lo scambio di informazioni tra RUP e RPCT è, infatti, importante per consentire a quest'ultimo di attivare le procedure di verifica *ex post* dell'idoneità delle misure previste nei Piani (PTPCT o sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO).

5.3. Conflitto di interessi ex art. 42 dlgs 50/2016. Il RPCT è tenuto a prevedere misure di verifica, anche a campione, che le dichiarazioni sul conflitto di interessi rese da parte dei soggetti interessati all'atto dell'assegnazione all'ufficio e nella singola procedura di gara siano state correttamente acquisite dagli uffici competenti (ad es. ufficio del personale o ufficio gare e contratti) della stazione appaltante. Nello svolgimento di tali verifiche il RPCT può rivolgersi al RUP per chiedere informazioni, in quanto quest'ultimo, come sopra evidenziato, effettua una prima valutazione sulle dichiarazioni.

Il RPCT interviene in caso di segnalazione di eventuale conflitto di interessi anche nelle procedure di gara. In tale ipotesi lo stesso effettua una valutazione di quanto rappresentato nella segnalazione, al fine di stabilire se esistano ragionevoli presupposti di fondatezza del conflitto.

Il RPCT potrebbe essere interpellato e offrire un supporto al RUP e ai dirigenti competenti di riferimento allo scopo di valutare la sussistenza in concreto di eventuali situazioni di conflitto di interessi che dovessero insorgere nelle diverse fasi di affidamento ed esecuzione del contratto.

6. Trasparenza

6.1. Al fine di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare, caratteristica essenziale della sottosezione PIAO è l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili di ognuna delle citate attività (elaborazione, trasmissione, pubblicazione dei dati e monitoraggio sull'attuazione degli obblighi).

Sarebbe utile che nel PNA si fornissero le definizioni di elaborazione, trasmissione, pubblicazione.

6.2.Appalti. Sono stati inseriti nuovi contenuti per gli obblighi di pubblicazione relativi ai contratti pubblici o in alcuni casi c'è stata una riorganizzazione. (Vedi All. 9 al PNA 2022 in consultazione).

Da 5 categorie di obblighi si è passati a 21 categorie di obblighi. Sono nuovi contenuti, ad esempio: i compensi dei membri delle commissioni di gara; i verbali delle commissioni; concessioni e partenariato pubblico privato; pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nel PNRR e nel PNC. Sono esempi di riorganizzazione dei contenuti: l'obbligo denominato *“Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico”* (prima ricompreso in “Informazioni ulteriori”); *“Affidamenti diretti di somma urgenza e protezione civile”* e *“Affidamenti in house”* (prima ricompresi in “Affidamenti”); *“Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazioni”* (prima ricompreso in “Informazioni ulteriori”);

Sembrerebbe, inoltre, che l'obbligo relativo alla pubblicazione dei testi integrali dei contratti sia stato esteso a TUTTI i contratti e non più solo a quelli di importo unitario stimato superiore ad 1 milione di euro.

Queste modifiche avranno un impatto sull'architettura della sottosezione “Bandi di gara e contratti” che andrà modificata per consentire l'inserimento dei nuovi contenuti previsti.

Roma, 14 settembre 2022