



Autorità Nazionale Anticorruzione

Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione

Approvato dal Consiglio con delibera n. 1074 del 21 novembre 2018

Relazione illustrativa

Sommario

| | |
|---|-----------|
| 1. Premessa | 3 |
| 2. Le ragioni e le finalità dell'intervento..... | 3 |
| 3. Il procedimento di predisposizione del PNA..... | 4 |
| 4. La procedura di consultazione pubblica..... | 4 |
| 5. Le principali osservazioni pervenute e le motivazioni delle scelte adottate | 4 |
| A. PARTE GENERALE | 5 |
| 1. <i>Soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione della corruzione: Società ed Enti di diritto Privato (Paragrafo 2)....</i> | 5 |
| 2. <i>Adozione annuale dei PTPC (Paragrafo 3).....</i> | 6 |
| 3. <i>Ruolo e poteri del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (Paragrafo 4).....</i> | 6 |
| 4. <i>Requisiti soggettivi per la nomina e la permanenza in carica del RPCT (Paragrafo 5).....</i> | 10 |
| 5. <i>La revoca del RPCT e il riesame del provvedimento di revoca da parte dell'Autorità (Paragrafo 6).....</i> | 10 |
| 6. <i>Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Paragrafo 7).....</i> | 11 |
| 7. <i>I Codici di comportamento (Paragrafo 8)</i> | 12 |
| 8. <i>Il Pantouflage (Paragrafo 9).....</i> | 12 |
| 9. <i>La Rotazione (Paragrafo 10).....</i> | 14 |
| B. AGENZIE FISCALI | 16 |
| C. LE PROCEDURE DI GESTIONE DEI FONDI STRUTTURALI E DEI FONDI NAZIONALI PER LE POLITICHE DI COESIONE | 17 |
| D. GESTIONE DEI RIFIUTI | 18 |
| E. SEMPLIFICAZIONE PER I PICCOLI COMUNI | 18 |

1. Premessa

In applicazione del «Regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR)» di cui alla delibera ANAC 554/2018, (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 155 del 6 luglio 2018) nella presente Relazione illustrativa sono descritte le ragioni e le finalità che hanno guidato l'Autorità nell'adozione dell'Aggiornamento 2018 al PNA 2016, le procedure di consultazione adottate, le principali osservazioni pervenute, raggruppate per oggetto, e laddove non accolte, le ragioni del mancato accoglimento.

La Relazione è pubblicata sul sito dell'ANAC unitamente al testo delle osservazioni pervenute nella consultazione pubblica.

2. Le ragioni e le finalità dell'intervento

L'Aggiornamento 2018 al PNA 2016 risponde alla esigenza di supportare le amministrazioni nell'adozione di misure di prevenzione della corruzione concrete ed effettive. Esso si muove secondo un'impostazione adottata dall'Autorità a partire dal 2015 secondo cui il documento è articolato in una parte in cui si affrontano problematiche di carattere generale, seguita da approfondimenti specifici con indicazioni per identificare nei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC), «i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi» «in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti» (l. 190/2012, art. 1, co. 2 bis) e suggerire possibili misure per prevenire i rischi individuati.

L'Aggiornamento 2018 al PNA 2016 contiene specifiche sezioni sulla prevenzione della corruzione nelle procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione, nella gestione dei rifiuti, nelle Agenzie fiscali, nonché sull'individuazione di modalità semplificate di attuazione degli obblighi in materia di pubblicità, trasparenza e prevenzione della corruzione per i Comuni di piccole dimensione.

La Parte generale, che precede gli approfondimenti tematici, è dedicata a tematiche generali, oggetto anche di delibere dell'Autorità, allo scopo di fornire a tutti i soggetti cui si applica la disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza, chiarimenti in merito ai dubbi interpretativi sorti per la corretta applicazione della stessa.

In particolare sono state fornite indicazioni alle amministrazioni sulle modalità di adozione annuale del PTPC; richiamati gli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza posti in capo alle società e agli enti di diritto privato; presentata una ricognizione dei poteri e del ruolo che la normativa conferisce al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e dei requisiti soggettivi per la sua nomina e la sua permanenza in carica; chiariti alcuni profili sulla revoca del RPCT e sul riesame del provvedimento di revoca da parte dell'Autorità; affrontato il tema dei rapporti fra trasparenza, intesa come obblighi di pubblicazione, e nuova disciplina della tutela dei dati personali introdotta dal Regolamento UE 2016/679; date indicazioni sull'applicazione del c.d. *panouflage* e sull'adozione dei codici di comportamento da parte delle amministrazioni; affrontati alcuni profili relativi all'attuazione della misura della rotazione ordinaria e straordinaria del personale.

3. Il procedimento di predisposizione del PNA

Per l'elaborazione degli approfondimenti l'Autorità ha costituito appositi tavoli tecnici con il coinvolgimento delle amministrazioni direttamente interessate, dei principali operatori del settore e alcuni esperti.

Al tavolo "Gestione dei rifiuti" hanno partecipato rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle province italiane (UPI), dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

La sezione tematica sulle Agenzie fiscali è stata oggetto di riflessione con il Ministero dell'economia e delle finanze, l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle entrate-riscossione, l'Agenzia del demanio e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

L'approfondimento riguardante "Le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione" è stato oggetto di confronto con i rappresentanti dell'Agenzia della coesione territoriale, della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le politiche di coesione, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (rappresentanti della Regione Lazio, della Regione Abruzzo, della Regione Lombardia, della Regione Puglia e della Regione Siciliana).

La parte riguardante la "Semplificazione per i piccoli comuni" è stata elaborata con il contributo del Ministero dell'Interno, della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Conferenza Stato Città e Autonomie locali e Ufficio Controllo Interno, Trasparenza e Integrità), dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle province italiane (UPI).

4. La procedura di consultazione pubblica

L'Aggiornamento 2018 al PNA 2016 è stato adottato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 24 ottobre 2018 e posto in consultazione pubblica aperta dal 25 ottobre al 15 novembre 2018.

Hanno presentato osservazioni complessivamente 21 soggetti come di seguito indicati: n. 1 Autorità indipendente; n. 2 Ministeri; n. 4 Regioni; n. 3 Comuni; n. 1 Agenzie fiscali; n. 6 Associazioni di categoria; n. 4 altri enti pubblici. Quattro soggetti non hanno espresso il consenso alla pubblicazione dei contributi formulati.

5. Le principali osservazioni pervenute e le motivazioni delle scelte adottate

Di seguito sono riportate le principali tematiche oggetto dei contributi ricevuti suddivise tra Parte generale e Approfondimenti specifici con l'indicazione del soggetto che ha formulato l'osservazione. Il soggetto non è precisato solo nei casi in cui non è stato espresso il consenso alla pubblicazione integrale e non anonima delle osservazioni.

Viene fornita, in forma sintetica e complessiva, una risposta alle osservazioni strettamente pertinenti all'oggetto della consultazione e, in particolare, a quelle che presentano elementi di difformità con l'atto adottato, ai sensi dell'art. 11 del Regolamento che disciplina l'AIR e la VIR sopra richiamato. Ove il testo del PNA posto in consultazione è stato modificato ne viene dato rilievo.

Si precisa che nella adozione finale dell'Aggiornamento 2018 al PNA 2016 l'Autorità ha valutato di integrare il testo posto in consultazione con gli esiti del monitoraggio - effettuato dall'Università di Tor Vergata nell'interesse dell'Autorità - su due diverse edizioni dei PTPC relativi ai trienni 2015-2017 e 2017-2019 (Parte generale, par. 1.1); inserire ulteriori esiti della rilevazione condotta dalla Conferenza Stato - Città- Autonomie locali sull'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione nei piccoli comuni (nell'Approfondimento "Semplificazioni per i piccoli comuni"); introdurre il § 5.1 "Criteri di scelta del RPCT" con il rinvio alla delibera 841/2018 sulla compatibilità fra il ruolo di RPCT e avvocato iscritto nell'albo speciale delle amministrazioni e enti pubblici; includere una parte speciale dedicata alle singole Agenzie fiscali.

A. PARTE GENERALE

1. *Soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione della corruzione: Società ed Enti di diritto Privato (Paragrafo 2)*

Al fine di poter esercitare correttamente i compiti di vigilanza e di impulso sollecitati dall'Autorità nei confronti dei soggetti vigilati, partecipati o controllati è stato richiesto di precisare le categorie di enti presso cui le amministrazioni pubbliche devono promuovere l'adozione di misure di prevenzione della corruzione e con quali modalità, poiché permangono dubbi rispetto alle indicazioni contenute nei § 3.4.1. e 1.3. della determinazione ANAC 1134/2017 (CODAU). Si è domandato, inoltre, di fornire indicazioni di maggior dettaglio sull'interpretazione della nozione di controllo di cui all'art. 2359 del c.c. contenuta nella citata determinazione, in particolare con riferimento al controllo da influenza dominante (RPCT Regione Lombardia-Giunta). È stato poi richiesto di meglio chiarire il riferimento al "documento unitario" contenuto nella determinazione ANAC 1134/2017 in cui integrare le misure di prevenzione della corruzione ex legge 190/2012 e il modello ex d.lgs. 231/2001 (RPCT Istituto Trentino Edilizia abitativa S.p.A.). È stato, infine, proposto di inserire nel testo un riferimento allo standard UNI ISO 37001 quale *best practise* per la pianificazione, adozione, mantenimento ed aggiornamento di un sistema di prevenzione dei rischi di corruzione e per valutarne l'efficace attuazione rispetto agli obblighi di legge e alle altre prescrizioni applicabili (CONFORMA - Associazione Organismi Certificazione Ispezione Prova e Taratura).

➤ *Opzione scelta*

Il paragrafo «*Soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione della corruzione: società ed enti di diritto privato*» è meramente ricognitivo delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza cui tali soggetti sono tenuti, così come indicate nella determinazione ANAC n. 1134/2017. Pertanto, le osservazioni potranno essere valutate in sede di modifica di detta determinazione.

Si precisa, in ogni caso, con riguardo alle osservazioni formulate dal CODAU che le Linee guida di cui alla determinazione n. 1134/2017 prendono in esame i diversi ambiti di applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza stabiliti nella legge n. 190/2012 e nel d.lgs. 33/2013. Il § 3.4.1. delle Linee guida è rivolto ai soggetti indicati all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013 (società a partecipazione pubblica non di controllo ed enti di diritto privato con bilancio superiore a 500.000 euro che svolgano attività di pubblico interesse), per i quali non è previsto l'obbligo di adottare le misure di prevenzione in conformità al PNA - in quanto non espressamente menzionati dalla legge 190/2012 - ma solo l'obbligo di trasparenza riguardante l'attività di pubblico interesse. Pertanto, risultano coerenti le indicazioni contenute nel § 3.4.1

destinate a tutti i soggetti di cui all'art. 2-bis, co.3, volte a promuovere comunque azioni di impulso per la prevenzione della corruzione da parte delle pubbliche amministrazioni di riferimento dei predetti soggetti privati.

Quanto invece al riferimento al “documento unitario” contenuto nelle Linee guida dell'Autorità, esso va inteso nel senso che il Modello 231, anche se suddiviso per parti, deve contenere in una parte apposita le misure di prevenzione della corruzione ai sensi della legge 190/2012. Tale indicazione non sembra incidere sulla natura strutturale del Modello 231, in quanto l'aggiornamento annuale riguarda solo i presidi per la prevenzione dei reati contro la p.a. e dei fenomeni di *mala gestio* (secondo l'eccezione amministrativistica di corruzione più volte richiamata nei PNA), ai sensi legge n. 190/2012.

Con riguardo allo standard UNI ISO 37001 si è ritenuto di non integrare il testo nel senso prospettato nell'osservazione in quanto resta valido quanto già indicato nella determinazione ANAC n. 1134/2017, ovvero che «*In merito alla gestione del rischio, rimane ferma l'indicazione, sia pure non vincolante, contenuta nel PNA 2016, ai principi e alle Linee guida UNI ISO 37001:2016*».

2. Adozione annuale dei PTPC (Paragrafo 3)

In ottica di semplificazione e razionalizzazione amministrativa è stato proposto di sostituire l'obbligo indifferenziato di revisione annuale per tutti i soggetti tenuti all'adozione del PTPC, con la previsione, almeno per gli enti di diritto privato partecipati, di una periodica revisione in caso di necessità, in base alle valutazioni dell'Organo responsabile della sua applicazione, salvo in ogni caso l'obbligo del rinnovo allo scadere del triennio di validità del documento (ACCREDIA – Ente Unico di Accreditamento, Associazione Senza Scopo di Lucro), o di consentire a tutti i soggetti obbligati la facoltà di adottare un atto di tipo ricognitivo che, in assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'anno precedente, verificati a seguito del monitoraggio svolto dal RPCT, confermi le misure adottate nel corso della validità del PTPC (Segretario generale Convenzione di segreteria dei Comuni di Colle di Val d'Elsa e di Casole d'Elsa).

➤ Opzione scelta

Sull'adozione del PTPC il comunicato del Presidente del 16 marzo 2018 ha già chiarito che la l. 190/2012, all'art. 1, co. 8, dispone in merito all'adozione annuale del PTPC e pertanto non si è ritenuto di poter derogare. Si evidenzia comunque che nell'Aggiornamento 2018 al PNA oggetto della consultazione, § 4, dell'Approfondimento “Semplificazione per i piccoli Comuni”, l'Autorità ha previsto per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti semplificazioni in merito all'adozione annuale del PTPC.

Inoltre, sulla proposta di superamento dell'obbligo di revisione annuale del PTPC per gli enti di diritto privato partecipati indicati all'art. 2-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013, si precisa che detti soggetti, in base alla normativa vigente, non sono destinatari diretti dell'obbligo di adottare il PTPC, ancorché non venga meno anche per questi enti l'interesse generale alla prevenzione della corruzione (Cfr. § 3.4.1. Linee guida 1134/2017).

3. Ruolo e poteri del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (Paragrafo 4)

- La Regione Emilia Romagna ha segnalato (con riferimento al § 4.2. nota 6) di aver costituito presso il Servizio Amministrazione del SSR della Regione Emilia-Romagna, il “*Tavolo regionale per il coordinamento delle misure in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione delle Aziende e degli Enti del SSR*”, composto

da tutti i RPCT delle Aziende e degli Enti del SSR. Ciò al pari della Regione Toscana, citata dall'Autorità nella predetta nota, come esempio di buona prassi.

➤ *Opzione scelta*

Si precisa che il riferimento al Tavolo di Coordinamento Regionale delle misure in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione delle Aziende e degli Enti del SSR della Regione Toscana, composto da tutti i RPCT delle Aziende e degli Enti del SSR, è stato richiamato dall'Autorità alla luce dei rapporti che si sono sviluppati tra ANAC e detto Tavolo nel corso dell'attività di vigilanza di ANAC. Si è ritenuto opportuno, in ogni caso, inserire nel documento che iniziativa analoga a quella della Regione Toscana è stata assunta anche dalla Regione Emilia-Romagna.

- Un'altra osservazione riguarda l'attività di controllo del RPCT, prevista dall'art. 43 del d.lgs. 33/2013, sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione. Si è chiesto di inserire nell'Aggiornamento 2018 al PNA oggetto della consultazione la previsione per cui *«prima dell'avvio del procedimento di contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata, è opportuno prevedere l'obbligatorietà di richiedere al RPCT informazioni ed eventuali documenti utili per valutare l'avvio del procedimento»* (Segretario Generale della convenzione di segreteria dei Comuni di Colle di Val d'Elsa e di Casole d'Elsa).

➤ *Opzione scelta*

Sulla questione si è ritenuto esaustivo quanto già previsto all'art. 12 del Regolamento ANAC *«Sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33»* del 29 marzo 2017, laddove precisa che la *«comunicazione di avvio di procedimento può essere preceduta da una richiesta, indirizzata al RPCT dell'amministrazione interessata, di informazioni utili per l'avvio del procedimento»*. L'osservazione non è stata quindi accolta.

- Con altra osservazione si è rappresentato il caso di piccole società, aventi come unico socio un ente pubblico, dove le figure dirigenziali e l'amministratore unico pongono in essere attività di gestione e non vi sono profili non dirigenziali cui poter conferire l'incarico di RPCT. Si è chiesto, sul punto, di chiarire se il segretario comunale RPCT in un Comune socio possa essere incaricato anche come RPCT nella società, quantunque soggetto esterno alla società. In alternativa si è chiesto di suggerire altra soluzione (RPCT Comune di Fucecchio).

➤ *Opzioni scelte*

L'osservazione non è stata accolta, ritenendo sufficiente quanto già precisato dall'Autorità nella determinazione n. 1134/2017. In quella sede si è escluso che nelle società in controllo pubblico le funzioni di RPCT possano essere affidate a soggetti esterni alla società. Nella delibera sono, inoltre, state valutate le possibili soluzioni in caso di carenza di personale nelle società.

- Le osservazioni che seguono sono trattate in maniera unitaria poiché riguardano questioni che attengono ai poteri del RPCT.
 - 1) Con un'osservazione si è chiesto di rivedere la bozza dell'Aggiornamento 2018 al PNA 2016 nella parte in cui si precisa che *«i poteri di vigilanza e controllo del RPCT sono stati delineati come funzionali al*

ruolo principale che il legislatore assegna al RPCT che è quello di predisporre adeguati strumenti interni all'amministrazione per contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi (PTPC)» (§ 4, terzo capoverso). Sul punto si chiesto di precisare che, seppure il legislatore assegni al RPCT la responsabilità di predisporre adeguati strumenti interni per contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi, l'unico vero potere del RPCT è quello di proporre alla struttura di adottarli. Ciò al fine di chiarire e contestualizzare la responsabilità del RPCT, legandola esplicitamente ad una proposta di misure nel PTPC/Modello 231, fatto salvo il potere di altri soggetti di approvare i contenuti della proposta anche modificandoli (RPCT Istituto Trentino Edilizia Abitativa Spa).

- 2) Con la stessa osservazione si è chiesto di chiarire il ruolo del RPCT rispetto al Servizio ispettivo aziendale di cui al co. 62, art. 1, della legge 662 del 23 dicembre 1996, ciò in quanto alcune amministrazioni tendono ad attribuire la presidenza o il coordinamento del Servizio ispettivo al RPCT ponendo questa figura in una veste di diretto “controllore”, compito che esula dal proprio ruolo.
- 3) Un'osservazione pervenuta da altro soggetto riguarda il comportamento da seguire dal RPCT che sia anche Direttore dell'Audit interno con funzioni ispettive nei casi in cui riceva segnalazioni di circostanziati fatti di *maladministration*. In particolare, è stato rilevato che il netto distinguo, operato a pag. 10 della delibera n. 840 del 2.10.2018 (richiamata nel documento)- laddove si puntualizza che l'acquisizione di atti e documenti da parte del RPCT e l'audizione di dipendenti «è ammessa nella misura in cui consente al RPCT di avere una più chiara ricostruzione dei fatti oggetto della segnalazione» ma non «al fine dell'accertamento di responsabilità o della fondatezza dei fatti oggetto della segnalazione» - può generare equivoci (RPCT Agenzia delle dogane e dei monopoli).
- 4) Con riferimento ai poteri del RPCT, è stata evidenziata la diversa incisività degli stessi, ad esempio, nell'accertamento delle inconferibilità ed incompatibilità di incarichi di cui al d.lgs. 39/2013 e nella verifica e controllo dei fenomeni corruttivi di cui alla l. 190/2012. Mentre nel primo caso il RPCT ha poteri sostanziali anche sanzionatori, nel secondo non può spingersi oltre l'attività di vigilanza sull'attuazione del PTPC. È stato osservato che una tale eterogeneità di poteri, unitamente alla moltitudine di norme di riferimento, snatura la natura soggettiva del RPCT la quale necessiterebbe, invece, di una qualificazione più precisa e non condizionata dal contesto in cui il RPCT opera. Sarebbe, pertanto, auspicabile che ANAC sollecitasse un'opera legislativa volta a chiarire la natura e i poteri del RPCT in un'ottica sostanzialistica.

È stato suggerito, poi, di chiarire che gli obblighi del RPCT di denunciare alla competente Procura della Corte dei Conti, fattispecie che potrebbero dar luogo a responsabilità amministrativa, ovvero alla Procura della Repubblica o ad un ufficiale di PG eventuali fattispecie di reato, si applicano solo ai dipendenti pubblici e non ai privati, quali sono i dipendenti delle società partecipate dalla PA (d.lgs. 175/2016) (Presidente Associazione Italiana Trasparenza e Anticorruzione).

➤ *Opzioni scelte*

- 1) Nel valutare l'osservazione è stato rilevato che la legge 190/2012, art. 1, co. 8, stabilisce che il RPCT predisporre il PTPC e lo sottopone all'Organo di indirizzo per la necessaria approvazione.

Anche l'art. 1, co. 10, della richiamata legge dispone che il RPCT verifichi l'efficace attuazione del PTPC, la sua idoneità rispetto alla prevenzione della corruzione nello specifico contesto amministrativo, nonché proponga modifiche e aggiornamenti dello stesso.

Per quanto sopra si ritiene di accogliere in parte l'osservazione integrando il testo con la precisazione anche del potere di proposta del RPCT, chiarendo (§ 4, terzo capoverso) che il RPCT ha il compito di proporre e predisporre e adeguati strumenti interni per contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi.

- 2) Con l'osservazione si è posta una questione che riguarda, in generale, la possibilità che il RPCT sia anche titolare di un organo di controllo e sulla quale l'Autorità, in alcuni casi, si è già espressa.

Nel PNA 2016 con riferimento ai criteri di scelta del RPCT in ambito sanitario, l'Autorità ha sottolineato che per gli aspetti organizzativi «è opportuno prendere a riferimento strutture organizzative che, per funzioni strategiche proprie, oltre a presupporre la conoscenza dei processi organizzativi e gestionali interni all'azienda, già si caratterizzano per un elevato livello di integrazione con gli altri livelli di responsabilità aziendali. Rispondono a quest'ultimo caso, e sono da intendersi quali profili elettivi, figure come il responsabile del controllo di gestione, il responsabile del settore affari legali/affari generali, il risk manager, il direttore medico di presidio, il dirigente amministrativo di presidio, il direttore di distretto, il direttore di dipartimento, il cui ruolo e funzioni si caratterizzano per essere trasversali rispetto all'organizzazione aziendale e che, pertanto, devono interagire necessariamente con la direzione strategica».

Nella delibera 1134/2017 l'Autorità ha ritenuto di escludere che il RPCT nelle società in controllo pubblico possa fare parte dell'OdV, anche nel caso in cui questo sia collegiale (rivedendo le conclusioni cui era pervenuta in sede di adozione della determinazione n. 8/2015). Ciò in ragione delle diverse funzioni attribuite al RPCT e all'OdV dalle rispettive normative di riferimento, nonché in relazione alle distinte finalità delle citate normative.

Si è valutato, comunque, ad integrazione di quanto già detto da ANAC sul punto, di accogliere l'osservazione, precisando che sebbene nessuna norma vieti di attribuire al RPCT una partecipazione attiva quale componente di altri organi di controllo delle p.a. tuttavia, laddove possibile, è preferibile evitare di intestare al RPCT anche ulteriori funzioni di controllo. Qualora ciò accada, resta fermo che i poteri che possono essere esercitati in qualità di organo di controllo interno devono essere ben distinti da quelli che vengono esercitati come RPCT. Occorre valutare attentamente le conseguenze e gli oneri che il cumulo di funzioni in capo al RPCT possono comportare, anche in termini di conflitto d'interesse fra organo di controllo e controllato (in alcuni casi, infatti, il RPCT finirebbe per controllare sé stesso). È da escludere che il RPCT possa ricoprire anche il ruolo di componente o di presidente dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), dell'Organismo di vigilanza (ODV) e, preferibilmente, del Nucleo di valutazione.

- 3) L'osservazione riguarda il cumulo di funzioni, poste in capo al medesimo soggetto, di RPCT e Direttore dell'Audit interno (cui sono attribuite anche funzioni ispettive su delega del Direttore). Sembra, inoltre, che nell'osservazione in esame si ponga il caso in cui “l'istruttoria finalizzata a verificare la fondatezza dei fatti di maladministration” venga effettuata dal RPCT non nell'esercizio delle sue funzioni ma come responsabile dei controlli dell'Audit interno. Sul punto vale quanto precisato nell'osservazione precedente in merito alla opportunità che i poteri esercitati in qualità di organo di controllo interno debbano comunque essere ben distinti da quelli che vengono esercitati come RPCT.

- 4) Sulla possibilità di valutare l'adozione di un atto di segnalazione al Governo e al Parlamento volto a chiarire la natura e i poteri del RPCT, si è valutato sufficiente quanto chiarito con la delibera 840/2018, fermo restando che tale possibilità potrà comunque essere valutata in futuro.

Quanto alla richiesta di chiarire che gli obblighi di denuncia del RPCT non si applicano ai dipendenti privati quali sono quelli delle società partecipate dalle p.a., si evidenzia, in primo luogo che le società partecipate non in controllo non sono tenute a nominare un RPCT, come precisato nella delibera ANAC 1134/2017, e pertanto per esse il problema non si pone.

Per quanto riguarda le società a partecipazione pubblica in controllo, a seguito di ripetuti interventi del Giudice (si vedano, Cass. sez. un. ord. n. 4511 del 2006 e sent. n. 15458 del 2007), è oggi pacifica la sussistenza del potere di cognizione del giudice contabile sulla responsabilità di amministratori o dipendenti per danni causati ad enti pubblici economici e a società a partecipazione pubblica. Tale circostanza sembra avvalorare la tesi per cui il RPCT che opera nelle società in controllo pubblico è tenuto alla denuncia alla competente procura della Corte dei conti delle fattispecie che potrebbero dar luogo a responsabilità amministrativa. Si è ritenuto, quindi, di non modificare il testo del PNA.

4. Requisiti soggettivi per la nomina e la permanenza in carica del RPCT (Paragrafo 5)

È stato chiesto di prevedere l'obbligatorietà di una preventiva richiesta di parere ad ANAC da parte delle amministrazioni o enti al fine di dirimere le situazioni di incertezza sui provvedimenti da adottare nei confronti del RPCT (Presidente di AITRA-Associazione Italiana Trasparenza e Anticorruzione).

➤ Opzione scelta

L'osservazione non è stata accolta in quanto l'obbligatorietà della preventiva richiesta di parere ad ANAC non è supportata da una previsione normativa che consente ad ANAC di esplicitare tale obbligo.

5. La revoca del RPCT e il riesame del provvedimento di revoca da parte dell'Autorità (Paragrafo 6)

- 1) In un'osservazione si è chiesto di prevedere, nei casi in cui l'amministrazione/società/ente, pur essendovi tenuto, non comunichi ad ANAC la revoca del RPCT, la possibilità aggiuntiva che sia il RPCT revocato ad informare l'ANAC nonché ad indicare che, prima di assumere l'atto di revoca, l'amministrazione/società/ente debba confrontarsi in contraddittorio con il RPCT per dar modo a questi di presentare formalmente osservazioni.
- 2) Un altro soggetto ha evidenziato che il provvedimento di revoca dovrebbe essere adottato assicurando il contraddittorio con il RPCT e dovrebbe contenere le osservazioni e le valutazioni di quest'ultimo (Segretario generale della convenzione di segreteria dei Comuni di Colle di Val d'Elsa e di Casole d'Elsa).
- 3) Due soggetti diversi, con due distinte osservazioni, hanno chiesto all'Autorità di sollecitare il Parlamento a introdurre strumenti di protezione reali contro misure ritorsive – dirette e indirette – nei confronti del RPCT non differenti da quelli previsti per il *whistleblower* nell'art. 1, commi 7 e 8, della legge 30 novembre 2017, n. 179 (funzionario UTILITALIA, Presidente di AITRA -Associazione Italiana Trasparenza e Anticorruzione).

➤ *Opzioni scelte*

- 1) L'osservazione non è stata accolta, poiché si ritiene assorbita da quanto precisato nel recente «Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione» (delibera 657/2018) laddove si prevede che, qualora i soggetti tenuti (indicati nell'art. 4, co. 1, del richiamato Regolamento) non provvedano a comunicare il provvedimento di revoca, l'Autorità può prendere in considerazione segnalazioni pervenute al proprio protocollo riguardanti la revoca del RPCT (cfr. art. 6, co. 1, delibera 657/2018).
Quanto alla seconda parte dell'osservazione si sottolinea che ANAC non può imporre alla p.a. l'obbligo di effettuare il procedimento di revoca in contraddittorio con il RPCT, anche se tale contraddittorio dovrebbe essere assicurato proprio per il tipo di procedimento. Tuttavia, si ritiene, avendo previsto nel richiamato Regolamento che i soggetti tenuti (di cui all'art. 4 del Regolamento medesimo) «comunicano all'Autorità gli atti del procedimento di revoca, ivi inclusi eventuali atti e osservazioni prodotti dal RPCT nell'ambito del predetto procedimento condotto dall'Amministrazione» (cfr. art. 5, co.1, delibera 657/2018), di aver considerato per il RPCT una possibilità di intervento.
- 2) L'osservazione non è stata accolta. Quanto richiesto, infatti, si considera assorbito dalla previsione contenuta nel Regolamento (cfr. art. 5, co. 1, delibera 657/2018) e richiamata sopra al punto 1), ultimo periodo.
- 3) Le osservazioni non sono state accolte.
Sul punto si ribadisce quanto già chiarito dall'Autorità nella Relazione illustrativa sul citato «Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del RPCT per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione» (delibera 657/2018), laddove nel riscontrare una analoga osservazione è stato sottolineato che la disciplina sulla tutela del RPCT dettata nella l. 190/2012 e quella sulla tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, dettata nella l. 179/2017, nascono con finalità differenti che non possono essere assimilate. Inoltre, per quanto riguarda la tutela del RPCT si ricorda che l'Autorità è intervenuta con il citato Regolamento sulla revoca. L'Autorità si riserva di valutare una eventuale segnalazione al Governo e al Parlamento per l'introduzione di strumenti di tutela per il RPCT all'esito delle risultanze dell'applicazione del Regolamento sopra richiamato.

6. Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Paragrafo 7)

In alcune osservazioni non è stata condivisa l'indicazione di non far coincidere, per quanto possibile, la figura di RPCT con quella di Responsabile della Protezione dei Dati (RPD).

È stato osservato che si tratta di una ingerenza nell'autonomia organizzativa degli enti a cui dovrebbe, invece, rimettersi la scelta e che, a livello normativo, interpretativo e di opportunità, non vi sono elementi ostativi all'identificazione del RPD nella figura del RPCT. Si è precisato che un simile accentramento di ruoli, se affiancato da un modello organizzativo efficace e in grado di garantire l'effettività del suo funzionamento, potrebbe rivelarsi preferibile, giacché rafforzerebbe l'unitarietà e la coerenza dell'azione dell'amministrazione nell'ambito dei profili della trasparenza e della protezione dei dati dei cittadini

interessati al trattamento, oltre ad agevolare il coordinamento della gestione e organizzazione interna alla struttura del titolare o responsabile del trattamento, trattandosi di figure – quelle del RPCT e del RPD – che presentano analoghi caratteri di trasversalità, riconducibili ai medesimi principi (RPCT Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, RPCT della Regione Marche, funzionario UTILITALIA, Presidente di AITRA-Associazione Italiana Trasparenza e Anticorruzione).

È stato domandato, inoltre, di integrare il paragrafo con un riferimento al valore della trasparenza quale strumento proattivo in grado di contenere il ricorso all'istituto dell'accesso civico generalizzato (RPCT Comune di Fucecchio); di meglio chiarire i contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679 e di riformulare il rinvio alle Linee guida del Garante per la protezione dei dati personali in materia di trattamento di dati personali, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati (Garante per la protezione dei dati personali).

➤ *Opzione scelta*

Nel valutare le osservazioni, l'Autorità ha ritenuto di mantenere l'indicazione che “per quanto possibile” le figure di RPCT e di RPD debbano restare distinte, stante i numerosi compiti attribuiti ad entrambi e la circostanza che il RPD può essere anche soggetto esterno all'amministrazione, diversamente dal RPCT che invece deve essere sempre individuato in un soggetto interno. Si tratta comunque di un'indicazione che l'Autorità ha ritenuto di formulare nel rispetto dell'autonomia organizzativa di ogni amministrazione/ente/società.

Tale orientamento, si evidenzia, è in linea con quanto espresso dal Garante per la protezione dei dati personali, già prima dell'Aggiornamento 2018 al PNA 2016, nella FAQ n. 1 sul RPD in ambito pubblico, pubblicata sul proprio sito istituzionale.

Sono invece state accolte le osservazioni trasmesse dal Garante per la protezione dei dati personali e dal RPCT del Comune di Fucecchio e integrato il testo del PNA nel senso prospettato.

7. I Codici di comportamento (Paragrafo 8)

È stata rappresentata l'esigenza di un chiarimento circa l'applicabilità della normativa sul conflitto di interessi ai titolari di cariche di amministratore di enti pubblici e privati in controllo pubblico come definite all'art. 1, co. 2, lett. l), del d.lgs. n. 39/2013 e di disporre di una chiara interpretazione di diverse previsioni contenute nel D.P.R. n. 62/2013 (RPCT della Regione Lombardia- Giunta). Con riferimento al rilascio delle dichiarazioni dei redditi, al fine di semplificare il procedimento, è stato invece espresso l'auspicio che il RPCT possa accedere alla banca dati dell'Agenzia delle Entrate per i controlli definiti dalla normativa.

➤ *Opzione scelta*

Per le richieste di chiarimenti formulate dal RPCT della Regione Lombardia l'autorità ha valutato che i temi posti in rilievo potranno essere oggetto di approfondimento nelle Linee guida sui codici di comportamento cui l'Aggiornamento 2018 al PNA oggetto di consultazione rinvia.

Quanto alla soluzione prospettata di consentire al RPCT l'accesso alla banca dati dell'Agenzia delle Entrate, essa non è attualmente prevista dalla normativa e ANAC non può, pertanto, fornire un'indicazione in tal senso.

8. Il Pantouflage (Paragrafo 9)

- 1) È stata condivisa l'opportunità che venga presentato un atto di segnalazione al Parlamento finalizzato a porre in evidenza la situazione di vuoto normativo correlata alla mancata individuazione per via

legislativa delle autorità competenti a presidiare il sistema sanzionatorio delineato dalla disciplina del *pantouflage*, contenuta all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001. È stato comunque chiesto all'Autorità di chiarire quali doveri incombono in capo al RPCT che venga a conoscenza del configurarsi di una situazione di *pantouflage* a carico di un ex dipendente dell'amministrazione di riferimento (RPCT della Regione Lombardia).

- 2) È stato proposto di prevedere la possibilità per le amministrazioni di richiedere anche a ex dipendenti la dichiarazione dei redditi relativamente alla percezione di redditi di lavoro autonomo, dipendente, altri redditi, come previsto dalla l. 662/96 per i controlli sull'incompatibilità delle attività esterne dei dipendenti. È stato anche rappresentato che le competenze dell'Ispettorato della Funzione pubblica, che effettua controlli sui dipendenti per il tramite della Guardia di Finanza, andrebbero estese anche ai cessati dal servizio, tenendo conto dell'introduzione del co. 16-ter all'art. 53 del d.lgs. 165/2001. Si è inoltre auspicato, per tutte le verifiche in capo ai RPCT, al fine di agevolare l'attività di controllo sull'osservanza di tale disposizione e anche per altri controlli sui conflitti di interesse, di prevedere la possibilità di consultare direttamente i dati presso l'anagrafe tributaria, attualmente preclusa alle amministrazioni in quanto non rientrante nei compiti istituzionali. La possibilità di tale accesso, riservato solo ai RPCT, andrebbe concordata con il Garante della privacy.
- 3) È stato chiesto di chiarire meglio che sono assimilati ai dipendenti pubblici i soggetti titolari di incarichi ai sensi del d.lgs. 39/2013, in particolare gli amministratori delle società controllate, secondo quanto previsto all'art. 21 del medesimo decreto ai fini dell'applicazione della disciplina sul *pantouflage*. Pertanto, il riferimento alla "cessazione dal servizio" nel par. 9.4. andrebbe sostituito con quello alla "cessazione dall'incarico" (RPCT dell'Istituto Trentino Edilizia Abitativa s.p.a.).
- 4) Sono state espresse perplessità, con riguardo ai titolari di incarichi nelle società in controllo pubblico, in merito all'interpretazione estensiva che risulta dallo schema posto in consultazione circa l'applicazione del divieto sia a soggetti con funzioni apicali muniti di delega di rappresentanza verso l'esterno sia ai dipendenti – quindi non soggetti apicali e neppure titolari di incarichi dirigenziali – che hanno potuto incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto di provvedimento finale. In attesa della auspicata riforma della disciplina, è stata segnalata l'opportunità che l'Autorità adotti specifiche linee guida transitorie nella materia in argomento, vista la mancata identificazione dell'organo o dell'autorità competente a garantire gli effetti sanzionatori e le difficoltà per le amministrazioni/società a verificare il comportamento del dipendente cessato. Inoltre, nelle società in controllo pubblico la questione si porrebbe sia rispetto al controllo sui ruoli in precedenza svolti dai neo-assunti che rispetto ai propri dirigenti, al presidente munito di delega gestionale, all'amministratore delegato ed ai titolari di incarichi amministrativi di vertice cessati. È stato inoltre chiesto di specificare che l'obbligo per il dipendente, al momento della cessazione dal servizio, «di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*... riguarda esclusivamente i dipendenti pubblici» (UTILITALIA, Presidente di AITRA-Associazione Italiana Trasparenza e Anticorruzione).

➤ *Opzioni scelte*

- 1) L'osservazione è stata accolta, inserendo una modifica nel testo al fine di segnalare l'opportunità che il RPCT che sia venuto a conoscenza della violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex

dipendente, comunichi il fatto all'ANAC e all'amministrazione presso cui il dipendente prestava servizio ed eventualmente all'ente presso cui è stato assunto.

- 2) Le proposte formulate per verificare il rispetto del divieto di *pantouflage* sono state ritenute non attuabili, in quanto non trovano sostegno nel quadro normativo vigente. La legge 662/1996, art.1, co. 55-62, disciplina la possibilità per i dipendenti *part time* di svolgere attività extra-istituzionali, disponendo fra l'altro che ogni amministrazione, tramite i propri servizi ispettivi, effettui verifiche a campione concernenti l'esclusività del rapporto di lavoro, secondo procedure interne stabilite in appositi regolamenti. Tali verifiche riguardano, pertanto, esclusivamente i dipendenti e non possono essere estese ad altri soggetti.

In merito alla comunicazione della denuncia dei redditi per i cessati dal servizio, l'Autorità non può introdurre il relativo obbligo al di fuori dei casi stabiliti all'art. 14 del d.lgs. 33/2013, né attribuire competenze in merito all'Ispettorato della funzione pubblica. Per quanto riguarda l'accesso a banche dati di altre amministrazioni, essa non è attualmente prevista dalla normativa e ANAC non può pertanto fornire un'indicazione in tal senso.

- 3) L'osservazione è stata positivamente considerata, inserendo ai §§ 9.1 e 9.4 la precisazione che il riferimento ai dipendenti pubblici va inteso nel senso di ricomprendere anche i titolari degli incarichi considerati dal d.lgs. 39/2013.

- 4) L'Autorità ha valutato di accogliere le considerazioni esposte, condividendo l'esigenza di attenersi alla formulazione letterale dell'art. 21 del d.lgs. 39/2013. Il testo è stato pertanto modificato al fine di chiarire che per quanto riguarda gli enti di diritto privato in controllo, regolati o finanziati, definiti dal d.lgs. 39/2013, tenendo conto di quanto disposto al citato art. 21, sono certamente sottoposti al divieto di *pantouflage* gli amministratori e i direttori generali, in quanto muniti di poteri gestionali. Non sembra invece consentita una estensione del divieto ai dipendenti e ai dirigenti ordinari.

Al riguardo, si rammenta che nelle Linee guida di cui alla determinazione n. 1134/2017, con riferimento alle società in controllo e agli obblighi previsti all'art. 14 del d.lgs. 33/2013, è stata operata una distinzione fra i direttori generali, dotati di poteri decisionali e di gestione, e la dirigenza ordinaria, che, salvo casi particolari, non risulta destinataria di autonomi poteri di amministrazione e gestione. Coerentemente a tale indicazione, i dirigenti sono esclusi dall'applicazione dell'art. 53, co.16-ter, del d.lgs. 165/2001, a meno che, in base a statuto o a specifiche deleghe, siano stati loro attribuiti specifici poteri autoritativi o negoziali.

Per quanto riguarda la raccomandazione di far sottoscrivere ai dipendenti un impegno al rispetto del divieto di *pantouflage*, si è invece valutato di mantenere ferma la predetta indicazione senza escludere i titolari di incarichi negli enti privati dalla sottoscrizione dell'impegno.

9. La Rotazione (Paragrafo 10)

È stata rappresentata la necessità di definire chiaramente da parte dell'Autorità il significato della locuzione "avvio di procedimenti penali" contenuta nell'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001, al fine di indicare quale sia il momento processuale in corrispondenza del quale la p.a. è tenuta ad attivare l'istituto

della rotazione straordinaria (RPCT Regione Lombardia- Giunta, RPCT Agenzia delle dogane e dei monopoli).

Con riguardo alle società in controllo pubblico, si è chiesto di confermare quanto già espresso nelle Linee Guida nn. 8/2015, 1134/2017 e nel PNA 2016, ovvero la possibilità, in combinazione o in alternativa alla rotazione, di ricorrere alla c.d. “segregazione delle funzioni” attribuendo a soggetti diversi i compiti di: a) svolgere istruttorie e accertamenti; b) adottare decisioni; c) attuare le decisioni prese; d) effettuare verifiche. Si è chiesto inoltre, pur non esistendo per le società un obbligo normativo di rotazione straordinaria, di confermare che le società attuino i provvedimenti disciplinari di “trasferimento ad altro incarico” (rotazione straordinaria) secondo le modalità consentite dal CCNL applicato e dalla legislazione sul rapporto di lavoro (funzionario UTILITALIA e Presidente di AITRA-Associazione Italiana Trasparenza e Anticorruzione).

➤ *Opzione scelta*

Le osservazioni sono state accolte e il testo dell’Aggiornamento 2018 al PNA 2016 integrato con alcune precisazioni.

Al fine di meglio definire il momento in corrispondenza del quale deve applicarsi la rotazione straordinaria è stato esplicitato che *«Ad avviso dell’Autorità, tale momento coincide con la conoscenza della richiesta di rinvio a giudizio (art. 405-406 e sgg. codice procedura penale) formulata dal pubblico ministero al termine delle indagini preliminari, ovvero di atto equipollente (ad esempio, nei procedimenti speciali, dell’atto che instaura il singolo procedimento come la richiesta di giudizio immediato, la richiesta di decreto penale di condanna, ovvero la richiesta di applicazione di misure cautelari)».*

L’Autorità, inoltre, anche alla luce di quanto riscontrato nello svolgimento della propria attività di vigilanza, ha ritenuto di integrare il testo con la seguente indicazione *«È emerso, inoltre, che in molti casi i dipendenti non comunicano la sussistenza di procedimenti penali a loro carico. Al riguardo, è altamente consigliato che le amministrazioni introducano nei codici di comportamento l’obbligo per i dipendenti di comunicare all’amministrazione la sussistenza, nei propri confronti, di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali».*

Con riguardo alle società in controllo pubblico e agli altri soggetti tenuti all’applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione, il paragrafo del PNA dedicato all’istituto della rotazione è stato integrato con la precisazione *«Analogia raccomandazione per una migliore applicazione dell’istituto della rotazione ordinaria o delle misure alternative che possano sortire analoghi effetti (tra quelle previste nel PNA 2016, come ad esempio la segregazione delle funzioni) vale anche per le società in controllo pubblico e per tutti gli altri soggetti tenuti all’applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione».*

Con riferimento alla rotazione straordinaria, per i soggetti esclusi dall’applicazione del d.lgs. 165/2001 è stato precisato che *«Per tutti gli altri soggetti esclusi dall’applicazione diretta del d.lgs. 165/2001, ma ricompresi nell’ambito di applicazione della normativa di prevenzione della corruzione ai sensi dell’art. 2-bis, commi 1 e 2, d.lgs. 33/2013 (Cfr. Determinazioni ANAC 1310/2016 e 1134/2017), l’Autorità auspica che, comunque, gli stessi provvedano, nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva, a prevedere misure analoghe alla rotazione straordinaria nel documento unitario che tiene luogo del PTPC o tra le misure da integrare con quelle del modello 231 ove adottato ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231(MOG 231)».*

B. AGENZIE FISCALI

In relazione al problema dell'accesso abusivo alle banche dati e al sistema informatico delle Agenzie fiscali è stato richiesto di inserire un richiamo al rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali (Garante per la protezione dei dati personali); con riguardo all'auspicio espresso dall'Autorità affinché in ciascuna Agenzia fiscale sia individuato l'OIV, è stato rappresentato che la scelta di costituire un OIV unico per il MEF e per le Agenzie fiscali deriva dal modello agenziale, disciplinato dal d.lgs. 300/1999, che assegna al Ministro le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e, quindi, al Dipartimento delle finanze, i compiti di programmazione, monitoraggio e valutazione delle attività delle Agenzie (Direttore della Direzione Agenzie ed Enti della Fiscalità, MEF— Dipartimento delle Finanze).

Con riguardo alla rotazione dei dirigenti di prima fascia, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (RPCT) ha precisato che per la stessa Agenzia la mancata previsione nel PTPC della misura risiedeva, non nell'estremo tecnicismo di alcuni incarichi, ma nel fatto che solo il 10% dei provvedimenti previsti dal Regolamento per l'individuazione dei termini e dei responsabili dei procedimenti amministrativi di competenza dell'Agenzia è demandato alla firma dei dirigenti di prima fascia e che tali provvedimenti non risultavano particolarmente numerosi in termini assoluti né presentavano alti valori di esposizione al rischio corruzione.

➤ *Opzioni scelte*

L'osservazione formulata dal Garante per la protezione dei dati personali è stata accolta e il testo integrato con il seguente inciso «*Ciò tenendo anche conto, delle specifiche misure volte a prevenire accessi non autorizzati e trattamenti illeciti dei dati personali già prescritte dal Garante per la protezione dei dati personali a tutte le pp.aa. (provv. del 2 luglio 2015 n. 393, in www.gpdp.it, doc. web n. 4129029), e all'Agenzia delle Entrate nello specifico (cfr., provvedimenti del 18 settembre 2008, *ivi*, doc. web n. 1549548; del 17 aprile 2012 n. 145, *ivi*, doc. web n. 1886775, del 15 novembre 2012 n. 861, *ivi*, doc. web n. 2099774)*».

Quanto all'auspicio che ciascuna Agenzia abbia un proprio OIV le cui attività possono essere strumentali per le attività del Dipartimento delle finanze, l'Autorità ha valutato di mantenerlo anche nel testo definitivo, fermi restando i compiti attribuiti al MEF dal d.lgs. 300/1999. Analogamente, si è ritenuto di mantenere il riferimento all'estremo tecnicismo di taluni incarichi riscontrato nei PTPC per non attuare la rotazione dei dirigenti di prima fascia, in quanto la constatazione ha un carattere generale e non si riferisce necessariamente all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

§ 2.7 - Osservazioni sulla Giurisdizione tributaria

Il Presidente di UNCAT – Unione Nazionale Camere Avvocati Tributaristi ha segnalato la necessità di una riforma del processo tributario, nel senso auspicato dalla Corte Costituzionale con la ordinanza n. 227 del 2016, al fine di assicurare il rispetto dei principi di indipendenza e terzietà del giudice, nonché di svincolare gli Organi dalla giurisdizione tributaria dalla dipendenza funzionale e amministrativa del MEF, in considerazione del suo ruolo di “parte” del processo tributario, e attribuirlo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ha inoltre ravvisato l'opportunità di modificare la oramai risalente denominazione di “Commissioni tributarie”, tenuto conto della riconosciuta natura giurisdizionale di tali organi, con giurisdizione piena in materia tributaria nel dirimere le controversie tra contribuenti ed Enti impositori, non più con semplici “decisioni”, ma con “sentenze”, al pari delle altre giurisdizioni. Anche al fine di una più esatta percezione

della loro funzione giurisdizionale da parte della collettività, nonché per attribuire agli organi giudicanti la dignità del ruolo, UNCAT propone la soppressione dell'attuale denominazione di "Commissioni Tributarie" in favore di quella di "Tribunali Tributarî" e "Corti Tributarie di Appello", con eguale competenza territoriale.

UNCAT ha anche auspicato l'istituzione del ruolo dei giudici tributari, specializzato e a tempo pieno, in ragione della specificità della materia fiscale e della rilevanza degli interessi economici oggetto di contestazione, al fine di garantire la professionalità e l'esclusività della funzione, in attuazione dei principi costituzionali del "giusto processo", della terzietà ed indipendenza del giudice tributario. Ha inoltre rilevato che le esigenze di trasparenza dell'attività giurisdizionale e di uniformità delle decisioni sin dai primi gradi di giudizio (ancor prima dell'intervento della Suprema Corte nell'interpretazione della legge) consiglia l'introduzione di uffici del massimario dedicati all'analisi ed alla catalogazione delle decisioni, attività utile sia per la divulgazione degli indirizzi interpretativi locali, sia per l'emersione di eventuali decisioni eccentriche o abnormi.

Con disposizioni organizzative "a costo zero" potrebbe essere previsto che le questioni di particolare rilievo siano decise da sezioni unite dell'organo giudicante, composte dai vertici delle diverse sezioni, così da guidare l'interpretazione delle sezioni semplici ed evitare contrasti di giudicati.

Il Presidente dell'Associazione Magistrati Tributarî ha rappresentato che, diversamente da quanto prospettato nel PNA, la composizione mista delle Commissioni tributarie (attive sin dal 1864) costituisce una risorsa per tali organi di giustizia, giustificata dalla peculiarità del relativo giudizio, la cui piena cognizione richiede il possesso di nozioni tecniche non solo di natura giuridica. Per quanto concerne i conflitti di interesse, è stata richiamata la specifica disciplina sulle incompatibilità vigente per i giudici tributari, rispetto alla quale vi è il costante controllo dell'Organo di autogoverno. Da quanto sopra discende che non si può affermare apoditticamente una maggiore vulnerabilità della giustizia tributaria rispetto ad "altre giustizie" come implicitamente si desume dal documento. È stata peraltro condivisa l'esigenza di una maggiore coerenza delle decisioni.

Le osservazioni di UNCAT sono in linea con quanto prospettato dall'Autorità in merito alla possibilità di valutare una riforma del sistema della giurisdizione tributaria. Nel considerare complessivamente la formulazione del paragrafo, il Consiglio ha poi ritenuto di apportare alcuni cambiamenti al testo anche nella parte concernente le Commissioni tributarie.

C. LE PROCEDURE DI GESTIONE DEI FONDI STRUTTURALI E DEI FONDI NAZIONALI PER LE POLITICHE DI COESIONE

È stato suggerito di espungere dall'elenco delle situazioni di conflitto di interessi relative al personale delle Autorità indicato nel § 1.2.1. (pag. 50) il riferimento ai funzionari addetti a funzioni di AdA che successivamente siano adibiti alle AdG, in quanto una situazione di conflitto di interessi può invece porsi nell'ipotesi inversa in relazione al medesimo periodo di programmazione e chiesto di riformulare il periodo del par. 1.2.1. riferito alle funzioni svolte dall'Autorità di Certificazione.

➤ *Opzione scelta*

Le osservazioni sono state accolte e il testo del PNA modificato.

D. GESTIONE DEI RIFIUTI

È stata segnalata l'opportunità di prendere in considerazione modelli organizzativi per la gestione dei rifiuti ulteriori rispetto a quello descritto dalla bozza di PNA, nei quali, anche in virtù di scelte operate per via legislativa, non si sia proceduto all'istituzione degli ATO o siano state delegate funzioni amministrative alle Province (RPCT della Regione Lombardia-Giunta).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione muove dalla previsione contenuta all'art. 200, co. 7 del d.lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente) che prevede che «*Le regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195*».

Tuttavia, come evidenziato nella premessa dell'Approfondimento dedicato alla gestione dei rifiuti, l'elaborazione dello stesso, pur essendo stato preceduto da una rilevazione di dati e informazioni rivolta a tutte le amministrazioni regionali e relative anche all'assetto amministrativo ed all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti, non è entrato nel merito dei singoli modelli organizzativi adottati dalle Regioni, sulla base delle specifiche normative regionali, ma ha individuato le criticità più rilevanti presenti nel settore rispetto al modello organizzativo previsto in via generale all'art. 200, co. 1, del d.lgs. 152/2006 fondato sull'istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali.

L'esame di modelli organizzativi alternativi o in deroga a quello degli Ambiti Territoriali Ottimali (art. 200, co. 7, d.lgs. 152/2006) - come quello adottato dalla Regione Lombardia attraverso la Legge regionale 26/2003 (modificata successivamente dalla Legge regionale 18/2006 e dalla Legge regionale 1/2009) e riconfermato nel Piano regionale dei rifiuti vigente, che attribuisce ai Comuni in forma singola o associata la funzione dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani - potrà essere eventualmente oggetto di approfondimenti successivi.

Alla luce delle precedenti considerazioni si è ritenuto di non accogliere l'osservazione.

E. SEMPLIFICAZIONE PER I PICCOLI COMUNI

È stato richiesto, laddove nei piccoli comuni non sia nominato il Nucleo di valutazione, di attribuire la funzione di attestazione degli obblighi di pubblicazione al Sindaco, quale organo di vertice dell'Amministrazione, anche al fine di perseguire le finalità di coinvolgimento dell'organo politico più volte auspicato dall'Autorità e rimuovere la situazione di incompatibilità in cui si trova il RPCT, responsabile dell'attuazione degli obblighi di trasparenza e, al contempo, soggetto chiamato ad attestare l'assolvimento degli stessi obblighi (Segretario generale Gestione associata tra i Comuni di Albiano, Lona Lases, Segonzano e Sover). Inoltre, per superare le difficoltà che i piccoli comuni incontrano nel tenere distinte le figure di RPCT e di componente del Nucleo di valutazione, è stato suggerito di indicare che qualora la separazione non sia possibile, il RPCT deve assentarsi dalla seduta del Nucleo di valutazione nel corso

della quale si attesta l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione (Segretario generale Convenzione di segreteria dei Comuni di Colle di Val d'Elsa e di Casole d'Elsa).

➤ *Opzione scelta*

La soluzione proposta di affidare i compiti di attestazione al Sindaco quale Organo di indirizzo della p.a. non è stata valutata percorribile. Si ricorda che, stante il mancato rinvio dell'art. 16, co. 2, del d.lgs. 150/2009 all'art. 14 del medesimo decreto legislativo, gli enti locali hanno facoltà, e non l'obbligo, di costituire l'OIV in quanto, nella loro autonomia, possono affidare ad altri organi i compiti previsti dai principi di cui alle disposizioni del d.lgs. n. 150/ 2009 indicate nel citato art. 16.

Per quanto sopra, si è ritenuto di confermare quanto espresso sul punto dall'Autorità nella delibera 141/2018, ovvero che *«nel caso in cui l'ente sia privo di OIV, o organismo o altro soggetto con funzioni analoghe agli OIV, l'attestazione e la compilazione della griglia di rilevazione può essere effettuata dal RPCT»*.

È stata invece in parte accolta l'osservazione sul ricorso all'astensione nei casi in cui nei piccoli comuni il RPCT sia componente del Nucleo di valutazione. L'Aggiornamento 2018 al PNA 2016 è stato integrato con la precisazione che *«Laddove non sia possibile mantenere distinti i due ruoli, circostanza da evidenziare con apposita motivazione, il ricorso all'astensione è possibile solo laddove il Nucleo di valutazione abbia carattere collegiale e il RPCT non ricopra il ruolo di Presidente»*.