



Autorità Nazionale Anticorruzione

Atto di segnalazione n. 1 del 24 gennaio 2018

Concernente ipotesi di conflitto di interesse nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nominato componente il Nucleo di valutazione di enti locali di cui all'art. 147 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 63 del 24 gennaio 2018



Autorità Nazionale Anticorruzione

Premessa

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, tenuto conto che la legge 6 novembre 2012, n. 190 recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», all'art. 1, comma 2, lett. f), individua l'ANAC quale soggetto preposto alla vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione delle misure anticorruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni e che alla successiva lettera g) prevede, tra l'altro, il compito di riferire al Parlamento sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, intende formulare delle osservazioni in merito all'ipotesi di conflitto di interesse nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'art. 1, comma 7, della l. 190/2012, nel caso in cui ricopra il ruolo di componente o di presidente il Nucleo di valutazione di enti locali, previsto dall'art. 147 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fattispecie rilevata in sede di vigilanza, che potrebbe condurre anche ad un'applicazione distorta della normativa in materia di prevenzione della corruzione.

1. normativa di riferimento e motivi della segnalazione

L'art. 1, co. 7, della legge 190/2012 e s.m.i., stabilisce che «negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione».

Tale criterio va ricollegato alle funzioni riconosciute al segretario dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), ritenendo che la funzione di RPCT sia “naturalmente integrativa” della competenza generale allo stesso spettante. Le disposizioni del TUEL fondano la sostanziale infungibilità delle funzioni assolute dal segretario comunale e conducono a individuarlo come il soggetto maggiormente in grado di proporre effettive misure di prevenzione della corruzione e monitorarne lo stato di implementazione.

In sintesi, è proprio la peculiare posizione del segretario all'interno dell'ente locale a renderlo il soggetto maggiormente in grado di assicurare, in concreto, l'efficacia delle misure di prevenzione della corruzione, ciò in quanto tale figura assicura la necessaria autonomia ed indipendenza.

Detta autonomia e indipendenza deve accompagnarsi all'assenza di qualsiasi possibile incompatibilità e di conflitto d'interessi, in quanto al RPCT è richiesto di vigilare e monitorare sul rispetto delle misure di prevenzione della corruzione e dei precetti inseriti nel Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione (PTPC) da parte dei dirigenti/responsabili e dei dipendenti.

Nell'ambito del sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni, come è noto, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 riserva agli Organismi indipendenti di valutazione della performance (OIV) un ruolo fondamentale nel processo di misurazione e valutazione delle strutture e dei dirigenti e nell'adempimento degli obblighi di integrità e trasparenza imposti alle amministrazioni.

La disciplina riguardante la composizione e le funzioni dell'OIV è contenuta all'art. 14 del citato decreto che, al comma 8, come modificato dall'art. 11, comma 1, lett.d), del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 pone espresamente il divieto di nominare, quali componenti dell'organo, i dipendenti



Autorità Nazionale Anticorruzione

dell'amministrazione stessa o coloro che rivestano incarichi politici e sindacali.

L'art. 14 del d.lgs. 150/2009, tuttavia, non trova applicazione nei confronti delle regioni e degli enti locali; il successivo art. 16 del decreto infatti, prevede, al comma 2, che «le regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli 3, 4, 5, comma 2, 7, 9 e 15, comma 1. Per l'attuazione delle restanti disposizioni di cui al presente decreto, si procede tramite accordo da sottoscrivere ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997 in sede di Conferenza unificata». L'articolo contiene specifiche disposizioni per gli Enti territoriali e il Servizio sanitario nazionale per l'attuazione della misurazione della valutazione e trasparenza della performance organizzativa e individuale. Tale tipologia di enti, nel rispetto delle corrispondenti prerogative di autonomia, sono tenuti ad adeguare i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli 3, 4, 5, comma 2, 7, 9 e 15, comma 1, mentre l'attuazione delle ulteriori disposizioni è demandata alla sottoscrizione di un accordo in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997.

Per la costituzione dei controlli interni, inoltre, la norma di riferimento per gli enti locali è l'art. 147 del TUEL, recante "Tipologia dei controlli interni", che, al comma 1, dispone che «gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa» e, al successivo comma 4 prevede che «nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni. Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite».

Poiché detto articolo non è stato espressamente derogato dal d.lgs. 150/2009, è ulteriormente confermato che per tali enti, nell'applicazione della normativa di adeguamento ai principi del d.lgs. 150/2009, sussiste piena autonomia organizzativa nella definizione della concreta articolazione della composizione e delle funzioni dell'organismo di controllo comunque denominato.

Le regioni e gli enti locali, quindi, non solo non sono tenuti a dotarsi dell'OIV, potendo attribuire le relative funzioni ad altri organismi, quali i nuclei di valutazione, ma ad essi nemmeno si applicano le previsioni in tema di incompatibilità e/o di conflitto di interessi per la nomina dei componenti dei suddetti organismi di controllo, diversamente da quanto previsto, per le altre amministrazioni pubbliche, dall'art. 14 del d.lgs. 150/2009.

Al riguardo, l'Autorità ha già avuto modo di evidenziare nell'Aggiornamento 2017 al Piano nazionale anticorruzione (approvato con la delibera n. 1208 del 22 novembre 2017) come, specie negli enti territoriali, il Segretario comunale, cui spetta di norma l'incarico di RPCT, sia spesso anche componente del nucleo di valutazione. Il cumulo dei due incarichi rappresenta, a parere dell'Autorità, una situazione di conflitto di interesse che necessita di una propria regolamentazione, in analogia con il regime di incompatibilità previsto per i componenti dell'OIV.

Come affermato infatti dalla Corte dei Conti: «quanto alla composizione dell'organismo, occorre che sia comunque garantita l'indipendenza e la professionalità di chi è chiamato a farne parte. Non si ritiene, infatti, che dalla diversa struttura organizzativa prescelta, se O.I.V. strutturato ex art. 14



Autorità Nazionale Anticorruzione

decreto “Brunetta”, ovvero diverso organismo autonomamente organizzato ex art. 147 del TUEL, possa farsi derivare un diverso regime di idoneità e incompatibilità, dal momento che identica è la funzione e la finalità che i predetti organismi devono garantire» (deliberazione Corte dei conti Basilicata n. 96/2011/PAR).

Si precisa, infatti, che agli organismi di controllo individuati ai sensi del citato art. 147 del TUEL sono attribuiti i compiti e le funzioni che il d.lgs. 33/2013 e la l. 190/2012 hanno espressamente individuato nei confronti degli OIV nell'adempimento degli obblighi di integrità e trasparenza imposti alle amministrazioni.

In particolare, il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, correttivo della l. 190/2012 e del d.lgs. 33/2013, ha rafforzato l'interazione fra RPCT e OIV/struttura con funzioni analoghe, ciò al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e di trasparenza e l'attuazione delle misure di prevenzione. Pertanto, è prevista la facoltà dell'OIV/struttura con funzioni analoghe di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza (art. 41, co. 1, lett. h), d.lgs. 97/2016). Dall'altro lato, si prevede che la relazione annuale del RPCT, recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare nel sito web dell'amministrazione, venga trasmessa oltre che all'organo di indirizzo dell'amministrazione anche all' OIV/struttura con funzioni analoghe (art. 41, co. 1, lett. l), d.lgs. 97/2016).

L'OIV/struttura con funzioni analoghe, d'altro canto, ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari ed effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, co. 8-*bis*, l. 190/2012). Specificamente, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza deve:

- «svolge(re) stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente»;
- segnalare all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- trasmettere all'organismo indipendente di valutazione (od al nucleo di valutazione) e all'organo di indirizzo dell'amministrazione, una relazione recante i risultati dell'attività svolta, con pubblicazione nel sito web dell'amministrazione.

L'OIV/struttura con funzioni analoghe deve, ai sensi del comma 8-bis dell'articolo 1 della L. 190/2012:

- attestare l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione;
- verificare la coerenza dei piani triennali per la prevenzione della corruzione con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale (e in particolare del DUP), anche ai fini della validazione della relazione sulla performance. Si prevede, altresì, che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza;
- verificare i contenuti della relazione sull'attività svolta - relazione da consegnare entro il 15 dicembre da parte del RPCT - in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Alla luce dell'indicato contesto normativo, questa Autorità ritiene che non possa essere compatibile prevedere nella composizione del Nucleo di valutazione (o organo diversamente denominato nell'autonomia degli enti locali), la figura del RPCT, in quanto verrebbe meno l'indefettibile separazione di ruoli in ambito di prevenzione del rischio corruzione che la norma riconosce a soggetti distinti ed autonomi, ognuno con responsabilità e funzioni diverse.

Nella fattispecie, il RPCT si troverebbe nella veste di controllore e controllato, in quanto, in qualità di componente del Nucleo di valutazione (o organo diversamente denominato nell'autonomia degli enti locali), è tenuto ad attestare l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, mentre in qualità di responsabile per la trasparenza è tenuto a svolgere stabilmente un'attività di controllo proprio sull'adempimento dei suddetti obblighi da parte dell'amministrazione, con conseguente responsabilità, ai sensi dell'art. 1 co, 12, l. 190/2012, in caso di colpevole omissione.

La commistione di funzioni, inoltre, non solo può compromettere l'imparzialità del RPCT che già partecipa al sistema dei controlli interni, ma confligge con le prerogative allo stesso riconosciute, in particolare di interlocuzione e controllo nei confronti di tutta la struttura, che devono essere svolte in condizioni di autonomia e indipendenza.

2. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni svolte, si ritiene auspicabile un intervento correttivo da parte del legislatore, diretto a integrare la disciplina normativa prevista dall'art. 16 del d.lgs. 150/2009 con l'introduzione di specifiche disposizioni in tema di incompatibilità dei componenti il Nucleo di valutazione (o diversamente denominato nell'autonomia degli enti locali), in analogia a quanto previsto dall'art. 14 per la composizione degli OIV, con particolare riferimento all'incarico di RPCT.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Approvato dal Consiglio nella seduta del 24 gennaio 2018

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 31 gennaio 2018

Il Segretario Rosetta Greco