



ANAC

AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

FOCUS RPCT

Approfondimento di dottrina

Fonte: rivista Azienditalia -Ipsaa

PNA 2019: l'evoluzione delle figure interne
all'ente coinvolte nella prevenzione della corruzione

PNA 2019: l'evoluzione delle figure interne all'ente coinvolte nella prevenzione alla corruzione

di Luca Bisio - Partner farePA S.r.l. - Ricercatore in Economia e gestione delle imprese presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca e Norman Lubello - Consulente e formatore farePA S.r.l. - Professore a contratto di comunicazione, strategia e management consulting presso le Università degli Studi di Milano-Bicocca e di Bergamo

Il Piano Nazionale Anticorruzione è il documento attraverso il quale l'ANAC coordina l'attuazione delle strategie ai fini della prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella P.A. (art. 1, comma 4, Legge n. 190/2012). Tuttavia, dal primo PNA del 2013 ad oggi, vi sono state numerose integrazioni, modifiche e aggiornamenti che hanno di fatto reso molto complesso per le amministrazioni avere un chiaro quadro degli obblighi e delle disposizioni cui esse sono soggette. Il PNA 2019 si pone così il fine di rivedere e consolidare, in un unico atto di indirizzo, tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti emersi nel corso del tempo e facendo i necessari riferimenti ad appositi atti regolatori. In particolare, la parte generale del PNA 2019 sistematizza il ruolo degli attori interni all'ente nel contesto del sistema di prevenzione della corruzione. È scopo del presente contributo, fare sintesi di quanto definito per ciascun attore, in ragione dell'evoluzione che tali figure hanno subito nel corso degli anni nei relativi PNA, e del ruolo da essi svolto nel sistema di prevenzione.

Premessa

L'Autorità nazionale anticorruzione (da qui in avanti ANAC) ha pubblicato, con Delibera 13 novembre 2019, n. 1064, il Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021, completato dai seguenti allegati:

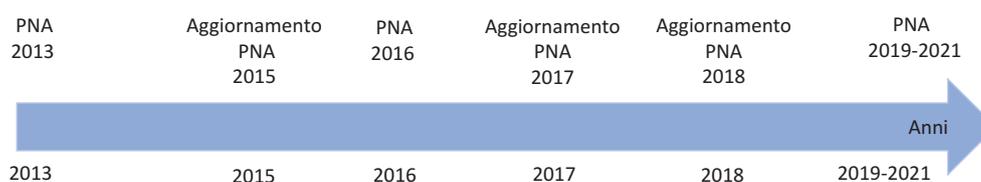
- indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi (Allegato 1);
- la rotazione "ordinaria" del personale (Allegato 2);
- riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza - RPCT (Allegato 3).

Tale documento rappresenta un primo punto di arrivo della disciplina di prevenzione alla corruzione nata in Italia, in armonia con diversi stimoli internazionali, con la Legge n. 190/2012.

Ciò in quanto l'Autorità ha deciso di sviluppare uno strumento di lavoro univoco per quei soggetti chiamati ad attuare misure di prevenzione della corruzione. A seguito dell'esperienza fatta con i precedenti PNA e relativi aggiornamenti (tavola 1), e in ragione delle problematiche emerse in sede consultiva e di vigilanza, l'ANAC ha infatti optato per rivedere e consolidare, in un unico atto di indirizzo, tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel tempo e rinviando, ove doveroso, a specifici provvedimenti (1). Questo sforzo di sintesi porta alla luce un più ordinato quadro di riferimento, all'interno del quale è possibile fare una breve disamina dell'evoluzione della disciplina in questi primi sette anni di storia.

(1) Restano comunque validi gli approfondimenti tematici (ad es. contratti pubblici, sanità, istituzioni universitarie, ecc.) riportati nei precedenti PNA.

Tavola 1 - Il percorso dei Piani Nazionali anticorruzione



È scopo del presente articolo approfondire l'evoluzione del ruolo delle principali figure interne all'ente coinvolte nella creazione e nella gestione di un efficace sistema di contrasto del fenomeno corruttivo. Al fine di assolvere a tale scopo sono state impiegate, qualora considerate utili in chiave sinottica, delle tabelle di riepilogo del quadro evolutivo sui singoli ambiti di approfondimento. Inoltre, sebbene in alcuni casi la disamina trovi la sua origine nel passato, con il PNA 2013, in altre circostanze si è preferito per chiarezza espositiva andare a ritroso partendo dal documento più recente.

Dal PNA 2013 ad oggi, si è vista una maggiore stratificazione dei compiti e delle responsabilità di chi tratta questi temi nelle amministrazioni, così come una sempre maggior consapevolezza che è scopo della disciplina trasformare sul piano culturale, strategico e operativo le organizzazioni stesse, con

peculiare riferimento alle aree maggiormente esposte al rischio.

I soggetti coinvolti nella prevenzione

La trasformazione da un sistema di natura quasi esclusivamente sanzionatoria ad un nuovo modello, fondato sull'importanza della prevenzione e sulla promozione dell'integrità, in tutti i processi e le attività pubbliche comporta necessariamente una riconfigurazione dei ruoli degli attori stessi del sistema. *In primis*, si possono distinguere gli attori esterni all'organizzazione da quelli interni. Mentre i primi sono soggetti atti a indirizzare, o vigilare, sulle amministrazioni, i secondi hanno la responsabilità di modificare i processi in cui agiscono coerentemente a quanto previsto dalla normativa. La tavola 2 riassume alcuni degli attori principali del sistema di prevenzione e della trasparenza favorendo una lettura sinottica degli stessi.

Tavola 2 - Attori del sistema di prevenzione della corruzione e trasparenza

Fonti	
Attori esterni	ANAC
	Corte dei conti
Attori interni	Organi di indirizzo politico-amministrativo
	Responsabile prevenzione corruzione/trasparenza (RPCT)
	Referenti della prevenzione della corruzione
	Dirigenti e dipendenti
	Ufficio per i procedimenti disciplinari
	Organismo indipendente di valutazione/Nucleo di valutazione
	Strutture con dati e di vigilanza ed audit interno

Uno spettro così composito di attori a presidio della tematica corruttiva è motivato dalla necessità:

- di una responsabilità diffusa all'interno dell'organizzazione, dal vertice della struttura fino al personale operativo;

- del decentramento delle funzioni di controllo sull'attuazione degli obblighi di trasparenza (dall'ANAC, agli organi di indirizzo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, all'ufficio di disciplina e all'OIV/NDV);
- di un presidio sia interno che esterno in tema di controlli e sanzioni per mancato adempimento degli obblighi.

L'evoluzione dei ruoli degli attori organizzativi e il PNA 2019-2021

Il PNA 2019 specifica chiaramente che il RPCT debba indicare nel PTPCT i ruoli di ciascun attore dell'amministrazione, responsabilizzando così l'organizzazione in modo diffuso. Inoltre, all'interno del documento vi sono chiare disposizioni circa il ruolo di alcune figure centrali nel sistema di prevenzione. Per tali motivi, al fine di comprendere al meglio come si è giunti alla definizione di queste responsabilità è utile:

- da un lato, analizzarne il percorso evolutivo a partire da quanto definito dal PNA 2013;
- dall'altro, fare sintesi delle indicazioni fornite dal PNA 2019.

Gli organi di indirizzo politico-amministrativo

L'organo di indirizzo politico-amministrativo ha un ruolo preminente nella prevenzione del fenomeno corruttivo, in quanto è posto a monte della scelta del RPCT e adotta i principali atti in materia di anticorruzione e trasparenza. L'allegato 1 al PNA 2019 precisa che tale organo:

- valorizza, in sede di formulazione degli indirizzi, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio;
- supporta il RPCT con risorse umane e digitali;
- promuove tramite formazione e sensibilizzazione alla cultura della valutazione del rischio.

Chiarito ciò, risultano ora opportuni alcuni approfondimenti circa il processo di nomina del RPCT e l'adozione del PTPCT.

La nomina del RPCT

La Legge n. 190/2012 all'art. 1, comma 7 definisce che "l'organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Negli Enti Locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione".

Sebbene l'individuazione da parte dell'organo di indirizzo del RPCT (in principio solo RPC) abbia mantenuto intatta la sua natura nel tempo fino ad oggi, nel susseguirsi dei PNA vi è stata una sempre maggiore puntualizzazione circa il tema dell'atto di nomina. Nell'aggiornamento 2015, infatti, si è introdotto innanzitutto l'obbligo di comunicare all'ANAC la nomina del RPC all'interno del portale *on-line* dell'Autorità. Inoltre, sono stati specificati criteri di scelta per il responsabile, così come si è raccomandato di accompagnare l'atto di nomina con un comunicato in cui si invitano dirigenti e personale a collaborare con il RPC.

Successivamente, il PNA 2016 ha fornito un quadro più delineato di questi ultimi aspetti andando ad approfondire ulteriormente i criteri di scelta del responsabile e stimolando l'introduzione di modifiche organizzative per assicurare al RPC funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività.

L'allegato 1 al PNA 2019 ha rafforzato ulteriormente la materia andando a definire puntualmente che l'organo di indirizzo politico-amministrativo deve tenere conto, in sede di nomina, delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni ad esso assegnate e ad operarsi affinché le stesse siano sviluppate nel tempo.

Tavola 3 - Nomina del RPCT: quadro evolutivo

PNA 2013	Aggiornamento 2015	PNA 2016
L'organo di indirizzo designa il RPC (art. 1, comma 7, Legge n. 190/2012).	Vengono esplicitati i criteri di scelta del RPC.	I criteri di scelta del RPC vengono integrati e ulteriormente specificati.
	La nomina deve essere comunicata all'ANAC.	
	L'atto di nomina del RPC dovrebbe essere accompagnato da un comunicato con cui tutti i dirigenti e il personale sono invitati a dare allo stesso la necessaria collaborazione.	Devono venire introdotte modifiche organizzative per assicurare al RPC funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività.

L'adozione del PTPCT

L'art. 1, comma 8, Legge n. 190/2012 definisce che spetta all'organo di indirizzo adottare il PTPCT redatto dal responsabile nonché i suoi relativi aggiornamenti, sancendo che "l'organo di indirizzo adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza entro il 31 gennaio di ogni anno e ne cura la trasmissione all'Autorità nazionale anticorruzione. Negli Enti Locali il piano è approvato dalla giunta".

L'aggiornamento 2015 suggerisce l'utilità dell'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC (non ancora PTPCT), mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale. Nelle amministrazioni dotate di un solo organo di indirizzo e negli enti privati in controllo pubblico sarà sufficiente un doppio passaggio in consiglio di amministrazione in cui si approva:

- un primo schema di PTPC;
- il PTPC definitivo.

L'aggiornamento 2015 raccomanda inoltre di prevedere, con apposite procedure, la più larga condivisione delle misure, sia nella fase dell'individuazione, sia in quella dell'attuazione. Il PNA 2016, invece, si focalizza su alcuni specifici enti definendo le modalità di adozione del Piano per province e città metropolitane. Importante sottolineare che, a partire da tale PNA, quanto previsto sull'organo competente ad adottare il PTPCT è da intendersi riferito anche all'adozione dei Codici di comportamento.

L'aggiornamento PNA 2018 ha poi chiarito che l'organo di indirizzo deve adottare ogni anno, entro il 31 gennaio, un "nuovo PTPCT completo", in una logica "a scorrimento". Ciò significa che non è possibile interpretare il concetto di "Piano triennale" nel senso di "Piano adottabile ogni 3 anni".

Peraltro, lo stesso PNA 2018, ha previsto l'adozione del PTPCT con modalità semplificate per i comuni inferiori ai 5.000 abitanti (Approfondimento IV - Semplificazioni per i piccoli comuni), in cui l'organo di indirizzo politico può adottare un provvedimento con cui, in caso di assenza di fatti corruttivi o disfunzioni amministrative nell'ultimo anno, conferma il PTPCT già adottato.

Il PNA 2019 ribadisce ancora che il PTPCT è adottato annualmente dall'organo di indirizzo su proposta del RPCT e rammenta che, sebbene il Piano abbia durata triennale, deve comunque essere adottato ogni anno entro il 31 gennaio in virtù di quanto previsto dall'art. 1, comma 8, Legge n. 190/2012 (vedi anche Comunicato del Presidente ANAC del 16 marzo 2018). È interessante in tal senso evidenziare le motivazioni che hanno portato l'Autorità a definire tale puntualizzazione. Infatti, l'ANAC specifica che "alla luce degli esiti dell'attività di vigilanza svolta si è riscontrato che molte amministrazioni nel tempo hanno adottato un unico PTPCT a cui si sono riferite negli anni successivi mediante numerosi rinvii e/o soppressioni ed integrazioni di paragrafi, con conseguenti difficoltà di coordinamento tra le diverse disposizioni e di comprensione del testo. In questo modo si è eluso lo scopo della norma, che è quello di disporre uno strumento organizzativo chiaro, comprensibile ed utile per intervenire in via preventiva su fattori potenzialmente fonte di rischi corruttivi".

Al fine di rinforzare tale indirizzo, l'Autorità chiarisce che l'omessa adozione di un "nuovo PTPCT" è sanzionabile dall'Autorità ai sensi dell'art. 19, comma 5, D.L. n. 90/2014 (sanzione amministrativa non inferiore nel minimo ad euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000). In tal modo si equipara la mancata adozione di un nuovo Piano, motivata dalla triennialità del precedente, alla non adozione del Piano stesso.

Tavola 4 - Adozione del PTPC: quadro evolutivo

PNA 2013	Aggiornamento 2015	PNA 2016	Aggiornamento 2018
L'organo di indirizzo adotta il PTPC e i suoi aggiornamenti e li comunica al DFP e, se del caso, alla Regione interessata (All. 1 del PNA 2013).	È utile l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale.	Nelle Province, attesa l'assenza della Giunta, l'adozione del PTPC deve, di norma, prevedere un doppio passaggio: l'approvazione da parte del Consiglio provinciale di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC e l'adozione da parte del Presidente, fatta salva una diversa previsione statutaria. La medesima indicazione vale altresì per le Città metropolitane.	L'organo di indirizzo deve adottare ogni anno, entro il 31 gennaio, un "nuovo PTPCT completo", in una logica "a scorrimento".

PNA 2013	Aggiornamento 2015	PNA 2016	Aggiornamento 2018
	Nelle amministrazioni dotate di un solo organo di indirizzo e negli enti privati in controllo pubblico sarà sufficiente un doppio passaggio in CDA (l'approvazione di un primo schema di PTPC e, poi, del PTPC definitivo).		Per i comuni inferiori ai 5.000 abitanti, l'organo di indirizzo politico può adottare un provvedimento con cui, in caso di assenza di fatti corruttivi o disfunzioni amministrative nell'ultimo anno, conferma il PTPCT già adottato.
		Quanto previsto sull'organo competente ad adottare il PTPC è da intendersi riferito anche all'adozione dei Codici di comportamento.	
	È raccomandato alle amministrazioni e agli enti di prevedere, con apposite procedure, la più larga condivisione delle misure, sia nella fase dell'individuazione, sia in quella dell'attuazione.		
L'organo di indirizzo adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione			

Il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza

Uno dei pilastri su cui poggia il sistema di prevenzione è proprio la figura del RPCT che, anche nel più recente PNA, acquisisce un ruolo cruciale nella definizione del sistema di prevenzione alla corruzione. Non a caso, la centralità di tale figura comporta che il tema sia trattato in ben due allegati al PNA 2019. L'allegato 1 (dopo aver ricordato che il RPCT assume un ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio) definisce che il RPCT può avvalersi delle strutture di vigilanza ed audit interno per:

- attuare il sistema di monitoraggio del PTPCT, richiedendo all'organo di indirizzo politico il supporto di queste strutture per realizzare le attività di verifica sull'attuazione e l'idoneità delle misure;
- svolgere l'esame periodico delle funzionalità del processo di gestione del rischio.

Considerando poi che l'allegato 3 al PNA 2019 riassume i principali riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni di tale figura, è il PNA 2019 stesso a fare sintesi di quanto finora disposto per questo attore organizzativo, anche alla luce della deliberazione ANAC n. 840/18. In particolare, la parte IV del PNA 2019 si focalizza sul RPCT, andando a sistematizzare una serie di indicazioni (tavola 5).

Tavola 5 - Principali temi della parte IV del PNA

Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
I criteri di scelta del RPCT
I requisiti soggettivi: la condotta integerrima
Supporto operativo al RPCT
Posizione di autonomia dall'organo di indirizzo
Revoca dell'incarico o adozione nei suoi confronti di misure discriminatorie
Eventuale trattamento accessorio
I rapporti del RPCT con altri organi dell'amministrazione e con ANAC
Attività e poteri del RPCT
Responsabilità del RPCT

I criteri di scelta del RPCT

In primo luogo, nel PNA 2019 si fa riferimento ai criteri di scelta cui l'organo di indirizzo deve attersi, con buona regola di individuare un dirigente di ruolo in servizio, e nel caso degli Enti Locali, il segretario o il dirigente apicale, salvo diversa e motivata determinazione.

È da considerare come un'assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno. Nel caso, sussiste un preciso onere di congrua e analitica motivazione anche in ordine all'assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge.

Importante notare che il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione comporta una serie di incompatibilità tra cui la nomina di:

- un dirigente che provenga da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo, qualora esista un vincolo fiduciario;

- un dirigente assegnato a uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio;

- un soggetto che ricopra anche il ruolo di componente o presidente dell'OIV, ODV o del NDV.

Oltre a ciò, l'ANAC ribadisce l'indicazione di carattere generale per cui è auspicabile, per gli enti che ne hanno la possibilità, tenere distinta la figura di RPCT

da quella del soggetto titolare del potere disciplinare (Responsabile Ufficio per i procedimenti disciplinari). Tuttavia, ove tale indicazione non possa essere applicata, l'amministrazione potrà attribuire entrambe le funzioni ad un unico soggetto. Tale evenienza deve però essere adeguatamente motivata. Per quanto riguarda casi specifici si rammenta che l'Autorità ha ritenuto altamente non opportuno attribuire il ruolo di RPCT agli avvocati iscritti all'albo speciale delle amministrazioni e degli enti pubblici ai sensi dell'art. 23, Legge 31 dicembre 2012, n. 247. Con riferimento, invece, al comandante della polizia locale, l'ANAC ha ritenuto, in coerenza con l'obiettivo perseguito dalla Legge di stabilità per il 2016, che nulla osti a che sia attribuito a tale soggetto anche l'incarico di RPCT con le necessarie cautele da parte dell'organo di indirizzo. In particolare, è stato raccomandato di porre attenzione circa l'attribuzione dell'incarico di RPCT nel caso in cui al comandante della polizia sia già assegnata la titolarità di altri uffici con funzioni di gestione e amministrazione attiva ai sensi del comma 221, Legge n. 208/2015 ("Legge di stabilità 2016"). Si va invece a rimarcare l'esigenza che il RPCT abbia ampia conoscenza dell'organizzazione e che abbia la necessaria autonomia valutativa.

Tavola 6 - Criteri di scelta del RPCT: quadro evolutivo

Aggiornamento 2015	PNA 2016	Aggiornamento 2018
<p>Nelle PPAAs: Il RPC deve essere un dirigente amministrativo di ruolo, di prima fascia in servizio, con adeguata conoscenza dell'organizzazione e del suo funzionamento, e deve essere scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva. La nomina di un dirigente esterno o di un dipendente con qualifica non dirigenziale deve essere motivata.</p> <p>Nelle società e negli enti di diritto privato in controllo pubblico: Il RPC deve essere un dirigente interno. Se la società è priva o carente di dirigenti, il RPC può essere individuato in un profilo non dirigenziale che garantisce le idonee competenze. Solo in casi eccezionali può coincidere con un amministratore, purché privo di deleghe gestionali.</p>	<p>In ragione dell'unificazione in capo ad un unico soggetto delle funzioni relative sia all'anticorruzione che alla trasparenza, si estende il perimetro di competenze necessarie a ricoprire il ruolo del nuovo RPCT.</p> <p>Va evitato, per quanto possibile, di scegliere un dirigente assegnato a uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo.</p>	<p>Sono cause ostative allo svolgimento o al mantenimento dell'incarico le condanne di primo grado ex art. 7, comma 1, lett. da a) a f), D.Lgs. n. 235/2012 - Incandidabilità alle elezioni regionali, condanne per reati contro la P.A.</p> <p>Si ritiene altamente non opportuno attribuire il ruolo di RPCT agli avvocati iscritti all'albo speciale delle amministrazioni e degli enti pubblici ai sensi dell'art. 23, D.L. n. 1/2012 convertito dalla Legge n. 24/2012.</p>

I requisiti soggettivi del RPCT

La Legge n. 190/2012 non fornisce specifiche indicazioni sui requisiti soggettivi necessari per essere nominati RPCT. L'ANAC nel PNA 2019 richiama, in ragione di quanto già indicato nel PNA 2016, come requisito soggettivo la condotta integerrima

auspicando la scelta di una persona "in grado di garantire buona immagine e decoro dell'amministrazione" e che abbia "dato dimostrazione nel tempo di comportamento integerrimo e non sia stato destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna, né di provvedimenti disciplinari".

Supporto operativo al RPCT

Il PNA 2019, nel rimarcare l'importanza e la centralità del ruolo del RPCT quale coordinatore e punto di riferimento nel contrasto alla corruzione, ricorda che il D.Lgs. n. 97/2016 ha modificato la Legge n. 190/2012 puntualizzando come sia preciso compito dell'organo di indirizzo predisporre "le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei al RPCT".

In parte, tale indicazione determina la creazione di una struttura organizzativa di supporto al RPCT che abbia le sufficienti risorse, per qualità del personale, assortimento di competenze e per mezzi tecnici, per coadiuvarlo nel perseguimento delle proprie finalità. Nella logica di non generare un aggravio o un

appesantimento del funzionamento amministrativo, qualora non sia possibile costituire tale ufficio dedicato si devono predisporre adeguati provvedimenti organizzativi atti a permettere al RPCT di avvalersi del personale di altri uffici. Il PNA sottolinea che è preferibile che tale struttura di supporto sia anche a disposizione di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione.

Nelle organizzazioni più articolate, l'ANAC raccomanda l'individuazione, all'interno del PTPCT, di appositi referenti al RPCT. Tali figure di supporto svolgono quindi una costante attività informativa verso il responsabile, fornendo in via continuativa elementi e riscontri per la formazione, il monitoraggio e l'attuazione delle misure contenute nel piano stesso.

Tavola 7 - Supporto operativo al RPCT: quadro evolutivo

Aggiornamento 2015	PNA 2016
<p>Occorre che il RPC sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere. La struttura a supporto del RPC potrebbe non essere esclusivamente dedicata a tale scopo ma, in una logica di integrazione delle attività, essere anche a disposizione di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione (si pensi, ad esempio, all'OIV).</p>	<p>Appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT. Ove ciò non sia possibile, è opportuno rafforzare la struttura di supporto mediante appositi atti organizzativi che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici.</p>
<p>Nel PTPC è opportuno precisare le indicazioni organizzative, ivi compresa la regolazione dei rapporti tra RPC e ufficio di supporto.</p>	

Posizione di autonomia dall'organo di indirizzo, durata dell'incarico ed eventuale trattamento accessorio

Tra le sostanziali modifiche apportate alla Legge n. 190/2012 dal D.Lgs. n. 97/2016 vi è anche una serie di garanzie per il soggetto nominato RPCT sulle quali il PNA 2019 si sofferma con attenzione. Un regime crescente di tutele si rende necessario al fine di consentire al Responsabile di esercitare con effettività le sue funzioni, grazie ad un certo grado di autonomia e indipendenza. Al fine di garantire ciò, il PNA invita le

amministrazioni a disciplinare la materia e ad adottare le misure organizzative necessarie affinché il RPCT possa svolgere le proprie attività in modo imparziale, con effettività e soprattutto al riparo da potenziali ritorsioni. Gli atti organizzativi generali utili a trasmettere tali disposizioni possono essere ad esempio il "regolamento degli Uffici e dei servizi" per gli EELL, e l'atto stesso di nomina del RPCT. In particolare, al fine di tutelare il RPCT dalla revoca anticipata per effetto di ritorsioni nei suoi confronti, vi sono stati diversi interventi del legislatore (tavola 8).

Tavola 8 - La tutela del RPCT dalle ritorsioni

Norma	Contenuto
Art. 1, comma 82, Legge n. 190/2012	Nel solo caso di coincidenza del RPCT con il Segretario comunale: il Prefetto ha il compito di comunicare il provvedimento di revoca del Segretario comunale all'Autorità, che si esprime entro trenta giorni. La revoca diventa efficace solo se l'Autorità non rileva che questa non sia correlata alle attività svolte dal Segretario in materia di prevenzione della corruzione.
Art. 15, comma 3, D.Lgs. n. 39/2013	L'intervento dell'Autorità avviene non solo per la revoca del Segretario comunale, ma anche per tutti gli incarichi amministrativi, di vertice o dirigenziali, conferiti al soggetto cui sono state affidate le funzioni di RPCT.

Norma	Contenuto
Integrazioni del D.Lgs. n. 97/2016 all'art. 1, comma 7, Legge n. 190/2012	L'intervento dell'Autorità non avviene più solo nei casi di revoca. Infatti, sorge il dovere di segnalare all'ANAC le eventuali misure discriminatorie verso il RPCT collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni. In tali casi l'Autorità può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con una richiesta di riesame entro trenta giorni.
Regolamento ANAC del 18 luglio 2018	A completamento delle precedenti disposizioni normative, tale regolamento disciplina la materia dell'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.

In considerazione di quanto detto in precedenza, si ricorda che il ruolo di RPCT è aggiuntivo e non sostitutivo rispetto ad altri incarichi. Ciò comporta che la durata stessa dell'incarico deve essere correlata alla durata dell'incarico sottostante e preesistente. Inoltre, nei casi di riorganizzazione o di modifica del precedente incarico, è opportuno non variare la naturale scadenza del contratto.

In ragione della condizione contrattuale del RPCT, è opportuno precisare che dall'espletamento dell'ulteriore incarico acquisito nel contrasto alla corruzione non scaturisce l'attribuzione di un ulteriore compenso aggiuntivo. Ciò che invece può essere riconosciuto è il raggiungimento dell'eventuale retribuzione di risultato legata all'effettivo conseguimento di precisi obiettivi di *performance*, già determinati in sede di previsioni delle misure organizzative per la prevenzione della corruzione.

Tavola 9 - Indipendenza del RPCT: quadro evolutivo

Aggiornamento 2015	PNA 2016	Aggiornamento 2017	Aggiornamento 2018
Al fine di garantire l'indipendenza del RPCT dall'organo di indirizzo si invitano tutte le pubbliche amministrazioni, le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico a regolare adeguatamente la materia, con atti organizzativi generali (ad esempio, negli Enti Locali, il regolamento degli uffici e dei servizi) e comunque nell'atto con il quale l'organo di indirizzo individua il dirigente e lo nomina RPC.	Per incrementare le garanzie del ruolo esercitato dal RPCT è intervenuta l'estensione generalizzata della previsione di doveri di segnalazione all'ANAC di eventuali misure discriminatorie - quindi non più solo in caso di revoca.	Si è esteso l'intervento dell'ANAC in caso di revoca, non più con riguardo al solo Segretario comunale ma, in via generale, laddove venga revocato un incarico amministrativo, di vertice o dirigenziale, conferito al soggetto cui sono state affidate le funzioni di RPCT (art. 15, comma 3, D.Lgs. n. 39/2013). L'ANAC può, nel silenzio della norma, attivare i propri poteri anche nel caso in cui l'acquisizione della notizia della revoca avvenga a seguito di segnalazione del soggetto interessato dalla revoca e non solamente a seguito di comunicazione da parte dell'ente interessato.	I RPCT dell'ente vigilante e di quello vigilato svolgono le proprie funzioni in autonomia secondo le proprie responsabilità e competenze, ma non precludendo forme di leale collaborazione.
	È opportuno che vengano assicurati al RPCT poteri effettivi, preferibilmente con una specifica formalizzazione nell'atto di nomina, di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.		È attribuito all'ANAC il potere di riesame in caso di revoca del RPCT o in presenza di misure discriminatorie nei suoi confronti.

I rapporti del RPCT con altri organi dell'amministrazione e con ANAC

La lettura del PNA 2019 consente di individuare alcuni principi guida che l'Autorità ha deciso di seguire in questa opera di sintesi della disciplina. Uno di questi, che favorisce il successo del contrasto alla corruzione, è quello del reale coinvolgimento di tutti coloro che operano nell'amministrazione mediante un forte e

continuo dialogo con il RPCT, che agisce da un lato quale coordinatore del sistema, e dall'altro come raccordo con i soggetti esterni all'amministrazione stessa (es. ANAC). In particolare, è compito del RPCT interagire con altri attori, stimolarli e responsabilizzarli nell'adozione e nell'attuazione delle misure. Il PNA individua i rapporti con alcuni attori fondamentali, interni ed esterni, e ne indica la natura, in riferimento alle disposizioni normative.

I rapporti con gli organi di indirizzo, i dirigenti e i dipendenti

Con riferimento a tali rapporti:

- il RPCT segnala all'organo di indirizzo (e all'OIV) le disfunzioni relative alle misure anticorruzione (art. 1, comma 7, Legge n. 190/2012);
- l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici che costituiscono il contenuto del PTPCT (art. 1, comma 8, Legge n. 190/2012);

- il RPCT ha l'obbligo di riferire all'organo di indirizzo politico (art. 1, comma 14, Legge n. 190/2012);
- i dirigenti e i responsabili apicali sono tenuti a collaborare con il RPCT per mappatura processi e nella stesura del PTPCT (art. 1, comma 9, Legge n. 190/2012);
- i dipendenti hanno un dovere di collaborazione verso il RPCT (art. 8, D.P.R. n. 62/2013).

I rapporti con gli OIV

In tale fattispecie:

- l'OIV ha facoltà di chiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;
- la relazione annuale del RPCT deve essere trasmessa anche all'OIV che è tenuto a

verificarne i contenuti (art. 1, comma 8-bis, Legge n. 190/2012).

La relazione tra RPCT e OIV ha inoltre lo scopo di ottenere una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione.

I rapporti con il responsabile della protezione dei dati

Innanzitutto, l'Autorità, e anche il Garante per la protezione dei dati personali (2), ritengono che il responsabile per la protezione dei dati non dovrebbe coincidere con il RPCT, salvo il caso degli enti di piccole dimensioni, in cui il personale a disposizione è così carente da non permettere la distinzione delle due funzioni. Pacifica

quindi la differenza nelle finalità, e la distinzione delle due figure, è opportuno sottolineare come esse debbano collaborare e costituire un riferimento reciproco nella continua ricerca di un equilibrio tra la disciplina della tutela della riservatezza dei dati personali e quella di anticorruzione e soprattutto trasparenza.

I rapporti con ANAC

Sia all'interno del PNA 2019 che nelle motivazioni che hanno spinto l'Autorità ad introdurre la nuova piattaforma per l'acquisizione dei PTPCT, vi è un forte richiamo sulla necessità di istituire un rapporto costruttivo di collaborazione e dialogo tra ANAC e RPCT. In questo senso si può sottolineare come tale relazione sia propedeutica a garantire effettività all'intero sistema di prevenzione, grazie alla possibilità dell'Autorità di poter svolgere la propria attività di vigilanza circa:

- l'efficacia delle misure di prevenzione collegate alla Legge n. 190/2012;
- il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dal D.Lgs. n. 33/2013.

In ragione della prima, il PNA effettua un richiamo alla delibera n. 330/17 (*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*). Si ricorda infatti che l'Autorità si relaziona direttamente con il

singolo RPCT, che deve collaborare attivamente e in tempi rapidi, al fine di richiedere informazioni e documenti e per comunicare l'avvio del procedimento di vigilanza previsto dall'art. 1, comma 2, Legge n. 190/2012.

Per quanto concerne la seconda invece, in materia di trasparenza, vi è un richiamo alla delibera n. 329/17 (*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. n. 33/2013*). In questo caso il RPCT fa parte, insieme al legale rappresentante dell'amministrazione e all'OIV o altro analogo organismo, di quei soggetti cui l'Autorità comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni. Il RPCT è anche destinatario dell'eventuale e preventiva richiesta di informazioni e documenti che deve assolvere nei tempi previsti dalla normativa. Inoltre, qualora l'ANAC rilevi l'esistenza di fattispecie sanzionabili, si rivolgerà direttamente al RPCT per

(2) FAQ n. 7 relativa al RPD in ambito pubblico.

richiedere le motivazioni del mancato adempimento. Sarà quindi il RPCT a verificare se l'inadempimento dipende dalla mancata comunicazione da parte dei soggetti obbligati, e nel caso, a trasmettere i dati identificativi del soggetto che ha omesso la comunicazione.

Sia per quanto concerne la disciplina dell'anticorruzione che per quanto riguarda la trasparenza si può considerare quindi il RPCT quale una figura chiave per l'Autorità, che svolge all'interno dell'organizzazione un importante punto di riferimento nel sistema di prevenzione.

Attività e poteri del RPCT

La delibera n. 840/2018 ha effettuato una ricognizione completa delle norme che identificano

ruolo, compiti e responsabilità del RPCT. Da tale sforzo emerge, nelle parole del PNA 2019, come si identifichi quale comune denominatore di tutte le azioni intraprese dal RPCT, l'obiettivo di predisporre un sistema di prevenzione della corruzione in un'amministrazione e la verifica della tenuta complessiva di tale sistema al fine di contenere fenomeni di cattiva amministrazione. Da tale preliminare ragion d'essere discendono quindi i poteri di vigilanza e controllo che questa figura può esercitare all'interno delle organizzazioni in cui essa opera.

Il PNA 2019 classifica i poteri del RPCT in tre principali ambiti di azione. La tavola 10 indica i principali compiti del RPCT in ragione di ciascuno di questi.

Tavola 10 - I poteri del RPCT

Anticorruzione
Predisposizione del sistema di prevenzione
Obbligo di vigilanza sull'attuazione, da parte dei destinatari, delle misure di prevenzione
Obbligo di segnalare all'organo di indirizzo e all'OIV le disfunzioni circa l'attuazione delle misure
Obbligo di indicare, agli uffici competenti, i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure
Trasparenza
Pianificazione delle misure di trasparenza
Monitoraggio sull'adempimento agli obblighi di pubblicazione e verifica della qualità dei dati
Potere di segnalare gli inadempimenti rilevati all'OIV, all'organo di indirizzo politico o all'ANAC
Assicurare l'accesso civico (in ragione dell'art. 43, comma 4, D.Lgs. n. 33/2013)
Whistleblowing
Ricevere e prendere in carico le segnalazioni, ponendo in essere gli atti necessari ad una preliminare attività di verifica ed analisi dei contenuti della segnalazione stessa

Uno dei temi più importanti sottolineato in diverse parti del documento è il ruolo di coordinamento che il RPCT deve avere nell'organizzazione. Egli deve generare, da un punto di vista metodologico, forte coinvolgimento e responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano all'adozione e all'attuazione delle misure di prevenzione. In particolare, è fondamentale sottolineare come il PNA stesso indichi i chiari riferimenti alla Legge n. 190/2012 per cui è essenziale la definizione di rapporti tra RPCT e:

- organi di indirizzo, dirigenti e dipendenti;
- OIV;
- titolare del trattamento dei dati personali e il responsabile per la protezione dei dati personali;
- ANAC.

Sempre la tavola 10 pone l'attenzione su come l'ANAC abbia nel tempo potenziato la disciplina del RPCT, andando ad aumentare il dettaglio della materia negli anni, attraverso l'uso degli stessi PNA. È importante precisare che tra i poteri del RPCT vi sono anche i compiti di vigilanza sul rispetto della normativa in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi (D.Lgs. n. 39/2013). In tale materia, il RPCT ha proprie capacità di intervento, anche sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e dell'applicazione di misure interdittive per i casi di inconfiribilità.

Infine, vi è il compito del RPCT di identificare nel PTPCT il soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati che debbono essere

inseriti nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA). In questa materia il PNA ricorda l'importante ruolo che svolge il RPCT nel contrasto al riciclaggio; infatti, il RPCT può essere individuato dall'amministrazione, con adeguata motivazione, quale gestore delle segnalazioni di operazioni sospette.

Responsabilità del RPCT

Considerando che la figura del RPCT è da un lato uno dei pilastri fondamentali previsti in materia di anti-corruzione fin dalla Legge n. 190/2012, e dall'altro un attore organizzativo essenziale al fine di promuovere e vigilare sul sistema in oggetto, non appare insolito che vi siano una serie di responsabilità attribuite dalla normativa. Lo schema di PNA 2019 le passa in rassegna in modo sistematico.

In primo luogo, l'art. 19, comma 5, D.L. n. 90/2014 prevede una sanzione amministrativa

comminata da ANAC da un minimo di 1.000 euro ad un massimo di 10.000, qualora vi sia un'omessa adozione del PTPCT, laddove sia riscontrata la violazione dell'obbligo in capo al RPCT di averlo predisposto.

In secondo luogo, l'art. 1, comma 12, Legge n. 190/2012 stabilisce l'imputazione al RPCT di responsabilità dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della P.A. qualora all'interno dell'amministrazione vi sia una condanna per un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato nel caso in cui il RPCT non abbia predisposto il PTPCT prima della commissione del fatto.

Il RPCT può essere ritenuto esente da responsabilità, laddove il PTPCT sia stato adottato, nel caso riesca a fornire adeguata prova circa l'adozione di alcune cautele previste dalla Legge n. 190/2012, ai commi 9 e 10 dell'art. 1 (tavola 11).

Tavola 10 - Cautele previste dall'art. 1, commi 9 e 10, Legge n. 190/2012

Individuare nel PTPCT le aree a rischio e le relative misure di contrasto
Prevedere obblighi di informazione nei confronti dello stesso RPCT chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano
Definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti
Definire le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione
Individuare specifici obblighi di trasparenza, ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge
Verificare l'efficace attuazione del Piano e la sua idoneità
Proporre modifiche del Piano quando sono state accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando sono intervenuti mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione
Verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione
Individuare il personale da inserire nei programmi di formazione
Vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano

Il legislatore prevede inoltre la responsabilità dirigenziale nel caso di "ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano", e quella disciplinare per "omesso controllo" (art. 1, comma 14, Legge n. 190/2012). Il RPCT può però provare di aver "comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di aver vigilato sull'osservanza del Piano" (art. 1, comma 14, Legge n. 190/2012). Si ricorda infatti che il RPCT è tenuto infatti a:

- segnalare all'organo di indirizzo e all'OIV (o NDV), tutte le disfunzioni che ha riscontrato inerenti alle misure adottate;

- segnalare, agli uffici competenti all'azione disciplinare, i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure.

Infine, l'art. 46, D.Lgs. n. 33/2013 in materia di trasparenza, stabilisce che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e la limitazione dell'accesso civico sono elemento di valutazione per la responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine e sono oggetto di valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

Ancora una volta, al RPCT è concessa l'astensione della responsabilità qualora riesca a provare che l'inadempimento degli obblighi è dipeso da causa a lui non imputabile.

Dal novero di responsabilità in capo al RPCT, e dalle relative sanzioni, emerge quindi l'importanza che il legislatore ha voluto conferire a tale figura e il suo peso specifico rispetto ad altri attori. In ragione delle ampie responsabilità insite nel suo incarico derivano quindi la necessità di costituire, ove possibile, un ufficio a supporto, e il dovere di collaborazione di tutti gli attori dell'organizzazione.

I referenti del responsabile della prevenzione della corruzione

L'Allegato 1 del PNA 2013 aveva sin da subito fatto emergere la necessità di una impostazione organizzativa in tema di anticorruzione che non peccasse di centralismo. Infatti, tra gli attori organizzativi dell'ente aveva individuato i referenti per la prevenzione della corruzione, ciascuno per la rispettiva area di competenza.

Tali referenti:

- possono essere individuati nel PTPC (secondo quanto previsto nella circolare Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013);
- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione, e di costante monitoraggio sull'attività svolta dai dirigenti assegnati agli uffici di riferimento,

anche con riguardo agli obblighi di rotazione del personale;

osservano le misure contenute nel PTPC (art. 1, comma 14, Legge n. 190/2012).

L'aggiornamento 2015 del PNA torna sul tema dei referenti all'interno di una serie di indicazioni relative al RPC.

In particolare, specifica che i referenti possono rivelarsi utili nelle organizzazioni particolarmente complesse, quali, ad esempio, un Ministero dotato di una rete di uffici periferici. Fermo restando il regime delle responsabilità in capo al RPC, i referenti possono svolgere attività informativa nei confronti del responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri per la formazione e il monitoraggio del PTPC e sull'attuazione delle misure. La stessa soluzione non è opportuna, invece, nelle strutture meno complesse nelle quali il successo del PTPC e delle sue misure è affidato alla diretta interlocuzione tra RPC e responsabili degli uffici.

Nelle Linee guida di cui alla determinazione n. 8/15 sugli enti di diritto privato (oggi superata dalla determinazione 1134/17), è stata inoltre prevista la possibilità di nominare referenti del RPC nelle società di ridotte dimensioni appartenenti ad un gruppo societario, laddove sia stata predisposta un'unica programmazione delle misure di prevenzione *ex lege* n. 190/2012 da parte del RPC della capogruppo.

Il PNA 2019 ribadisce *in toto* le indicazioni già delineate nei precedenti PNA senza aggiungere alcuna altra specificazione in materia.

Tavola 12 - Funzioni dei referenti del RPC: quadro evolutivo

PNA 2013	Aggiornamento 2015
Possano essere individuati nel PTPC.	Referenti possono rivelarsi utili nelle organizzazioni particolarmente complesse. Nelle Linee guida di cui alla determinazione n. 8/15 sugli enti di diritto privato, è stata prevista la possibilità di nominare referenti del RPC nelle società di ridotte dimensioni appartenenti ad un gruppo societario, laddove sia stata predisposta un'unica programmazione delle misure di prevenzione <i>ex lege</i> n. 190/2012 da parte del RPC della capogruppo.
Svolgono attività informativa nei confronti del responsabile e di costante monitoraggio sull'attività svolta dai dirigenti.	Utile si rivela anche l'introduzione nel Codice di comportamento dello specifico dovere di collaborare attivamente con il RPC, dovere la cui violazione deve essere ritenuta particolarmente grave in sede di responsabilità disciplinare.
Osservano le misure contenute nel PTPC (art. 1, comma 14, Legge n. 190/2012);	

I dirigenti e i responsabili delle unità organizzative

L'esperienza maturata nei precedenti sei anni di adozione dei PTPCT ha fatto sì che l'ANAC riuscisse ad individuare alcune delle cause di insuccesso delle misure di prevenzione. Tra queste emerge come sia necessario rafforzare lo sforzo per la rimozione delle resistenze culturali di dirigenti e responsabili degli uffici all'adozione di un efficace sistema di prevenzione. Infatti, negli anni, i RPCT hanno talvolta segnalato la carenza del contributo di queste figure nella mappatura dei processi e nella conseguente identificazione e valutazione dei rischi. Il PNA 2019 rammenta che l'individuazione delle attività in cui è più elevato il rischio di corruzione può avvenire, in sede di redazione del PTPCT, anche su proposta dei dirigenti (art. 1, comma 9, Legge n. 190/2012). In questo senso è palese che la collaborazione tra RPCT e dirigenti è propedeutica alla definizione ed applicazione di misure concrete e

sostenibili da un punto di vista organizzativo. In sostanza, si può definire che il ruolo dei dirigenti e dei responsabili delle unità organizzative, così come già delineato nei PNA 2013 e nell'aggiornamento del 2015 nonché sistematizzato nell'Allegato 1 del PNA 2019 (tavola 13), sia quello di:

- valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio in sede di formulazione degli obiettivi;
- partecipare attivamente al processo di gestione del rischio, coordinandosi con il RPCT e fornendo dati e informazioni;
- sviluppare le proprie competenze e promuovere la formazione dei propri dipendenti nonché la cultura dell'integrità;
- attuare le misure di propria competenza previste dal PTPCT e favorirne l'applicazione da parte del proprio personale;
- tener conto, in sede di valutazione delle *performance*, del reale contributo e della collaborazione dei dipendenti alla gestione del rischio.

Tavola 13 - Funzioni dei dirigenti: quadro evolutivo

PNA 2013	Aggiornamento 2015
Svolgono attività informativa per responsabile, referenti e autorità giudiziaria (art. 16, D.Lgs. n. 165/2001; art. 20, D.P.R. n. 3/1957; art. 1, comma 3, Legge n. 20/94; art. 331 c.p.p.).	
Partecipano al processo di gestione del rischio.	<p>Occorre assicurare un pieno coinvolgimento e la partecipazione dei titolari degli uffici di diretta collaborazione e dei titolari di incarichi amministrativi di vertice, qualora a questi ultimi, in particolare, non sia stato affidato il ruolo di RPC.</p> <p>Utile si rivela anche l'introduzione nel Codice di comportamento dello specifico dovere di collaborare attivamente con il RPC, dovere la cui violazione deve essere ritenuta particolarmente grave in sede di responsabilità disciplinare.</p> <p>Occorre predisporre soluzioni organizzative e procedurali che consentano una maggiore partecipazione dei responsabili degli uffici a tutte le fasi di predisposizione e di attuazione del PTPC promuovendo così la piena condivisione degli obiettivi e la più ampia responsabilizzazione di tutti i dipendenti.</p> <p>La principale correzione da apportare ai PTPC è quella di individuare e programmare le misure in termini di precisi obiettivi da raggiungere da parte di ciascuno degli uffici coinvolti anche ai fini della responsabilità dirigenziale.</p>
Propongono le misure di prevenzione della corruzione (art. 16, D.Lgs. n. 165/2001).	
Assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione.	Nel PTPC andranno introdotti obiettivi consistenti nel più rigoroso rispetto dei doveri del Codice di comportamento e verifiche periodiche sull'uso dei poteri disciplinari.
Adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (artt. 16 e 55-bis, D.Lgs. n. 165/2001).	
Osservano le misure contenute nel PTPC (art. 1, comma 14, Legge n. 190/2012).	

I dipendenti

Anche per quanto concerne i dipendenti vige la stessa disposizione generale prevista per i dirigenti circa la fattiva collaborazione con il RPCT e l'ampia condivisione degli obiettivi, e dei valori stessi, del sistema di prevenzione. Da ciò deriva la centralità del ruolo dell'attività formativa in materia. La qualifica di dipendente è intesa in senso ampio e generale e va a includere in modo netto tutto il personale in servizio, compresi i collaboratori esterni e quelli a tempo determinato. Il PNA 2019 ricorda che l'art. 8, D.P.R. n. 62/2013 contiene il dovere per i dipendenti di prestare la loro collaborazione al RPCT e di rispettare le prescrizioni contenute nel PTPCT. La violazione da parte dei dipendenti dell'amministrazione

delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare (art. 1, comma 14, Legge n. 190/2012).

Restano valide le indicazioni dei PNA 2013 e dell'aggiornamento 2015 (tavola 14) che vedono i dipendenti protagonisti del processo di gestione del rischio, nonché quali possibili segnalatori di situazioni di illecito e di conflitto di interessi. Oltre a ciò, ovviamente, i dipendenti devono osservare le misure contenute dal PTPCT, collaborare attivamente con il RPCT secondo le indicazioni fornite dalla normativa vigente e dal Codice di comportamento dell'ente. La mancata collaborazione è oggetto di azione disciplinare verso i dipendenti stessi.

Tavola 14 - Funzioni dei dipendenti: quadro evolutivo

PNA 2013	Aggiornamento 2015
Partecipano al processo di gestione del rischio (Allegato 1, par. B.1.2.).	Utile si rivela anche l'introduzione nel Codice di comportamento dello specifico dovere di collaborare attivamente con il RPC, dovere la cui violazione deve essere ritenuta particolarmente grave in sede di responsabilità disciplinare. Il coinvolgimento va assicurato: a) in termini di partecipazione attiva al processo di autoanalisi organizzativa e di mappatura dei processi; b) di partecipazione attiva in sede di definizione delle misure di prevenzione; c) in sede di attuazione delle misure.
Osservano le misure contenute nel PTPC (art. 1, comma 14, Legge n. 190/2012).	Nei PTPC deve essere assicurata una maggiore attenzione alla responsabilità disciplinare dei dipendenti, attivabile dai responsabili degli uffici.
Segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'UPD (art. 54-bis, D.Lgs. n. 165/2001).	
Segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6-bis, Legge n. 241/1990 e artt. 6 e 7 del Codice di comportamento).	

L'ufficio per i provvedimenti disciplinari

Il PNA 2013 chiariva che l'Ufficio per i provvedimenti disciplinari:

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55-bis, D.Lgs. n. 165/2001);
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20, D.P.R. n. 3/1957; art. 1, comma 3, Legge n. 20/1994; art. 331 c.p.p.);
- propone l'aggiornamento del Codice di comportamento.

Gli altri PNA ed i relativi aggiornamenti non hanno fornito indicazioni ulteriori rispetto a tale attore organizzativo.

Gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV)

Le competenze degli OIV, al pari della disciplina in materia di corruzione e trasparenza, si sono

molto ampliate negli ultimi anni. Si fa infatti riferimento ad un'evoluzione normativa che dal D.Lgs. n. 150/2009 si è costantemente rinnovata arricchendosi prima dei contenuti del D.L. n. 90/2014 e poi del D.P.R. n. 105/2016 in materia di performance delle amministrazioni pubbliche. A ciò si sono affiancate una serie di nuove competenze con cui la Riforma Madia ha modificato e integrato la Legge n. 190/2012. Con riferimento alla trasparenza gli OIV hanno invece come riferimento il D.Lgs. n. 33/2013, così come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016.

In parallelo a tale proliferazione delle funzioni assegnate all'OIV dalla legge, sono seguite sempre maggiori indicazioni da parte dell'ANAC, all'interno dei PNA e di varie deliberazioni e determinazioni.

Per analizzare l'evoluzione del ruolo degli OIV in materia di anticorruzione e trasparenza è utile focalizzarsi sulle indicazioni relative la composizione (tavola 15) e le funzioni (tavola 16) di tale organismo.

La composizione degli OIV

Il PNA 2013 non si era espresso in merito alla composizione degli Organismi indipendenti di valutazione.

Soltanto con l'aggiornamento 2017 l'ANAC ha definito alcune interessanti considerazioni chiedendo che:

- l'organo di indirizzo politico-amministrativo individua i componenti fra i soggetti iscritti in un apposito elenco, tenuto dal Dipartimento funzione pubblica, il quale assicura la corretta istituzione e composizione degli OIV;
- poiché il Segretario è "di norma" anche RPCT, la conseguenza è che lo stesso RPCT può far parte di un organo cui spetta, per taluni profili (ad esempio le

attestazioni sulla trasparenza), controllare proprio l'operato del RPCT. Attesa la normativa vigente che potrebbe generare conflitti di interesse nei termini sopra specificati, viene auspicato che le amministrazioni trovino soluzioni compatibili con l'esigenza di mantenere distinti il ruolo di RPCT da quello di componente dell'organismo che svolge le funzioni dell'OIV.

Nel PNA 2018 l'Autorità ha rafforzato il precedente indirizzo chiarendo come sia da escludere, per evitare che vi siano situazioni di coincidenza di ruoli fra controllore e controllato, che il RPCT possa ricoprire anche il ruolo di componente o di presidente di Organismi indipendenti di valutazione (OIV), Nuclei di valutazione (NDV) e Organismi di vigilanza (ODV), con riferimento quindi anche ai soggetti interessati dal dettato della determinazione 1134/17. Anche il PNA 2019 ribadisce in modo esplicito la necessità di esclusione del Segretario generale dagli Organismi/Nuclei di valutazione, sempre qualora lo stesso sia anche RPCT.

Tavola 15 - Composizione dell'OIV/NDV e incompatibilità: quadro evolutivo

PNA 2013	Aggiornamento 2017	Aggiornamento 2018
Nessuna indicazione specifica.	L'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'amministrazione individua i componenti fra i soggetti iscritti in un apposito elenco, tenuto dal Dipartimento funzione pubblica, il quale assicura la corretta istituzione e composizione degli OIV.	
	Poiché il Segretario è "di norma" anche RPCT, la conseguenza è che lo stesso RPCT può far parte di un organo cui spetta, per taluni profili (ad esempio le attestazioni sulla trasparenza), controllare proprio l'operato del RPCT. Attesa la normativa vigente che potrebbe generare conflitti di interesse nei termini sopra specificati, l'ANAC auspica che le amministrazioni trovino soluzioni compatibili con l'esigenza di mantenere distinti il ruolo di RPCT da quello di componente dell'organismo che svolge le funzioni dell'OIV.	È da escludere, per evitare che vi siano situazioni di coincidenza di ruoli fra controllore e controllato, che il RPCT possa ricoprire anche il ruolo di componente o di presidente di: Organismi indipendenti di valutazione (OIV), Nuclei di valutazione (NDV) e Organismi di vigilanza (ODV).

Le funzioni degli OIV

Il PNA 2013 aveva già delineato in modo piuttosto puntuale le funzioni dell'OIV in materia di anticorruzione. In particolare, gli OIV:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- considerano i rischi e le azioni inerenti alla prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti;
- svolgono compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa;
- esprimono parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato da ciascuna amministrazione.

L'aggiornamento PNA 2015 ha invece posto l'accento sul raccordo tra anticorruzione e performance stabilendo che il ruolo degli OIV è di rilievo anche per la verifica della coerenza tra gli obiettivi di performance organizzativa e individuale e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione definite all'interno del PTPC.

Il PNA 2016 richiama, invece, l'obbligo di trasmissione agli OIV della relazione annuale del RPCT, recante i risultati dell'attività svolta (art. 41, comma 1, lett. l, D.Lgs. n. 97/2016) nonché la facoltà degli OIV di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo

di loro competenza (art. 41, comma 1, lett. h, D.Lgs. n. 97/2016).

Gli OIV, inoltre, sono tenuti a verificare la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della performance, utilizzando altresì i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della valutazione delle performance (art. 44, D.Lgs. n. 33/2013).

Infine, l'aggiornamento PNA 2018 specifica che sono oggetto di attestazione da parte degli OIV sia la pubblicazione del PTPCT sia l'esistenza di misure organizzative per assicurare il regolare funzionamento dei flussi informativi ai fini della pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente".

Tavola 16 - Funzioni dell'OIV/NDV: quadro evolutivo

PNA 2013	Aggiornamento 2015	PNA 2016	Aggiornamento 2018
	Il loro ruolo è di rilievo anche per la verifica della coerenza tra gli obiettivi di performance organizzativa e individuale e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.	La relazione annuale del RPCT, recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare nel sito web dell'amministrazione, va trasmessa oltre che all'organo di indirizzo dell'amministrazione anche all'OIV (art. 41, comma 1, lett. l, D.Lgs. n. 97/2016). È data facoltà all'OIV di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza (art. 41, comma 1, lett. h, D.Lgs. n. 97/2016).	
Partecipano al processo di gestione del rischio. Considerano i rischi e le azioni inerenti alla prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti.			
Svolgono compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (artt. 43 e 44, D.Lgs. n. 33/2013).		Gli OIV sono tenuti a verificare la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della performance, utilizzando altresì i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della valutazione delle performance (art. 44, D.Lgs. n. 33/2013).	Sono oggetto di attestazione sia la pubblicazione del PTPCT sia l'esistenza di misure organizzative per assicurare il regolare funzionamento dei flussi informativi ai fini della pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente".
Esprimono parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato da ciascuna amministrazione (art. 54, comma 5, D.Lgs. n. 165/2001);			

Per concludere si nota come il PNA 2019 si focalizzi su una visione dell'OIV strettamente connessa all'Autorità stessa, all'esterno della singola PA, e al RPCT, al suo interno. Tale tritico di soggetti coopera nel generare una simbiosi tra il sistema di prevenzione della corruzione, la trasparenza e la performance, che agiscono in sinergia in favore del principio di continuo miglioramento della pubblica amministrazione.

Facendo una sintesi di quanto definito negli anni si possono brevemente indicare alcune attività cruciali

in capo all'OIV, come deliberate nel PNA 2019 e nel suo Allegato 1:

- verificare che il PTPCT sia coerente con gli obiettivi di programmazione e che, nella misurazione e valutazione della performance, si tenga conto degli obiettivi di anticorruzione e trasparenza;
- verificare i contenuti della relazione annuale redatta dal RPCT ai sensi dell'art. 1, comma 14, Legge n. 190/2012;
- esprimere un parere obbligatorio sul Codice di comportamento;

- offrire un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, in riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio;
- fornire eventuali dati e informazioni utili alla redazione del PTPCT;
- promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi sulla trasparenza.

Le strutture con dati e le strutture di vigilanza ed audit interno

L'Allegato 1 del PNA 2019 evidenzia questi due particolari attori organizzativi: le strutture di vigilanza e di audit interno e le strutture con dati.

I RPCT possono avvalersi delle strutture di vigilanza ed *audit* interno, laddove presenti, al fine di:

- attuare il sistema di monitoraggio del PTPCT, richiedendo all'organo di indirizzo politico il supporto di queste strutture per realizzare le attività di verifica (*audit*) sull'attuazione e l'idoneità delle misure di trattamento del rischio;
- svolgere l'esame periodico della funzionalità del processo di gestione del rischio.

Laddove le strutture di vigilanza e di *audit* interno non siano presenti a causa delle ridotte dimensioni delle amministrazioni o per altre ragioni organizzative, le stesse amministrazioni possono prendere in considerazione la possibilità di istituirle, eventualmente in collaborazione con altri enti.

Inoltre, tutti i soggetti che dispongono di dati utili e rilevanti (ad es. uffici legali interni, statistica, di controllo interno, ecc.) hanno l'obbligo di fornirli tempestivamente al RPCT ai fini della corretta attuazione del processo di gestione del rischio.

Conclusioni

Il PNA 2019 giunge a conferma e completamento della volontà dell'ANAC di andare a definire con sempre maggiore precisione il sistema di prevenzione alla corruzione vigente in Italia. In questo senso, anche il più recente documento appare coerente con tale obiettivo. Se si pensa che l'attuale sistema poggia le sue fondamenta sulla Convenzione di Merida, documento nel quale l'Assemblea delle Nazioni Unite afferma che "... l'offerta di assistenza tecnica possa notevolmente contribuire a mettere gli Stati maggiormente in grado, anche mediante il potenziamento delle capacità e delle istituzioni, di prevenire e combattere efficacemente la corruzione" non si può che sottolineare la volontà del PNA 2019 di entrare nel merito, andando a sistematizzare e ordinare con attenzione le indicazioni fornite negli anni precedenti, con il dichiarato intento di mettere a disposizione uno strumento utile (la citata

"assistenza tecnica") per le amministrazioni, soprattutto in riferimento all'assetto organizzativo e il ruolo degli attori coinvolti.

La lettura delle parti del documento riservate agli attori interni, fa emergere l'intento dell'Autorità di creare una cartografia dinamica del sistema di anti-corruzione, con un assetto organizzativo composto da un insieme di poli nevralgici (gli attori) uniti indissolubilmente da una serie di doveri e responsabilità reciproche (flussi di informazione), al fine di dare effettività alle misure definite nel PTPCT.

In tale cartografia, il RPCT assume il ruolo di punto cardinale di riferimento, e in quanto tale ne vengono identificate con attenzione le caratteristiche quali ad esempio nomina, funzioni e responsabilità, durata e strumenti per la sua tutela. Il RPCT è il garante e il facilitatore del sistema, il cui compito è anche quello di coordinare le attività delle altre figure coinvolte. Con riferimento ad esse è possibile osservare che:

- anche per l'Organismo/Nucleo di valutazione vi è stata una graduale ma significativa evoluzione, con un ruolo inizialmente limitato prevalentemente all'attestazione degli obblighi di pubblicazione e ad una generica collaborazione nel processo di valutazione del rischio, entrando in modo sempre più pregnante nel sistema di prevenzione della corruzione con funzioni di verifica e di raccordo con RPCT e ANAC;
- viene sottolineata l'importanza di un ruolo attivo e propositivo per dirigenti e dipendenti, non solo nelle condizioni che richiedono il ricorso al *whistleblowing*, ma anche e soprattutto in un'attività di analisi e valutazione dei processi interni all'organizzazione, tesa ad un loro miglioramento anche nell'ottica della prevenzione dei rischi corruttivi. Inoltre, essi sono ovviamente intesi quali soggetti obbligati all'attuazione delle misure;

- viene a mancare una maggiore caratterizzazione degli organi di indirizzo e di governo politico, che ad esempio potrebbero avere un ruolo più incisivo ed una responsabilità più diretta in caso di inadempienze rilevate sul sistema di prevenzione della corruzione, come fatto in altri ambiti (ad es. rispetto artificioso e con finalità elusive dei vincoli sul pareggio di bilancio). Su tale aspetto i futuri PNA potrebbero essere più completi se agevolati da un più chiaro indirizzo della normativa in merito. È importante sottolineare che l'integrazione del RPCT con le altre strutture di controllo interno è assai rilevante. Negli Enti Locali questa è, almeno in parte, garantita dal fatto che il Segretario, di norma RPCT, è anche posto al vertice del sistema dei controlli interni *ex art. 147 del TUEL*. Tuttavia, nelle organizzazioni medio-piccole permane un problema di risorse e

competenze interne per dare attuazione ad un sistema di controlli articolato e complesso. Il rischio è che, nonostante l'attenzione dedicata in questi anni, e ribadita dal PNA 2019, il RPCT rimanga isolato e, tutto sommato, "un uomo solo al comando".

Si può affermare quindi che, in coerenza con il principio di gradualità, per le figure interne coinvolte nel sistema di prevenzione della corruzione c'è stata una progressiva quanto ineluttabile evoluzione. Tale

cambiamento, prima frammentato in un ampio novero di fonti, viene oggi sistematizzato con ordine nel PNA 2019, che raggiunge quindi così l'obiettivo di costituire una guida, un solido manuale di lavoro, utile alle amministrazioni al fine di implementare e migliorare il proprio sistema di prevenzione della corruzione, facendo particolare attenzione alle relazioni e alle responsabilità degli attori che operano al suo interno.

E-BOOK

COLLANA: Pubblica amministrazione ed Enti locali

Protezione dei dati personali e GDPR: dai precetti giuridici ai processi organizzativi

DPO e altri profili professionali - Processi e prassi - Modello operativo efficace e compliant rispetto al General Data Protection Regulation

di Giuseppe Nucci



L'entrata in vigore, il 25 maggio scorso, del **regolamento europeo 2016/679/UE**, Regolamento generale sulla **protezione dei dati personali (RGDP o GRDP** -secondo l'acronimo inglese-) segna una pietra miliare nello sviluppo di un quadro regolatore armonizzato a livello europeo, in uno dei settori più sensibili della **tutela dei diritti** umani, quello dei **dati personali**. Il pregio dell'e-book è quello di offrire una **guida pratica** per integrare i precetti del regolamento nei processi organizzativi in modo da fare di un obbligo di **compliance** un'occasione di rinnovo e **modernizzazione delle strutture organizzative**. L'Autore dettaglia, dapprima, con linguaggio preciso e concreto e con numerosi esempi pratici, **i principi giuridici fondamentali in materia di tutela dei dati personali** contenuti nel nuovo regolamento; analizza, poi, passo per passo, il **ruolo dei vari attori**, fa una **map-**

patura dei processi, si sofferma sui vari registri e sviluppa un **modello di integrazione** della protezione dei dati con gli altri controlli, mirato alla prevenzione e gestione dei rischi, attività che costituisce un elemento essenziale *della corporate governance*. Ciò forte della propria esperienza in materia di *audit* interno, preziosa anche nel rilevare gli stretti legami che esistono tra precetti del regolamento in materia di **responsabilizzazione delle figure apicali (accountability del titolare e del responsabile del trattamento)** e gestione del rischio.

Wolters Kluwer, luglio 2018
pagg. 162, € 24,00
Codice e-book: 00230554
ISBN (ebook): 978-88-217-6666-4

Per informazioni e acquisti
• On line www.shopwki.it