Autorità Nazionale Anticorruzione

Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021

Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019

Relazione illustrativa

Sommario

Premessa **3**

1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità **3**

2. Procedimento di predisposizione del PNA **4**

3. Procedimento di approvazione del PNA **4**

4. Consultazione **4**

5. Sintesi delle principali osservazioni e relative opzioni scelte **5**

5.1. Ambito Soggettivo 5

5.2. Predisposizione del PTPCT 6

5.2.1. Ruolo del Consiglio/Giunta degli Enti Locali 6

5.2.2. Ruolo delle Società civile 7

5.3. Criteri di scelta del RPCT 7

5.4. Ruolo dell'OIV 9

5.5. Misure generali 10

5.5.1. Imparzialità soggettiva dei funzionari 10

5.5.2. Rotazione ordinaria del personale 12

5.5.3. Trasparenza 13

5.6. Osservazioni sull'Allegato n. 1 "*Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*" 13

6. Pareri della Conferenza Unificata e del Comitato interministeriale **14**

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)*», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 155 del 6 luglio 2018 il presente documento descrive il contesto normativo, le motivazioni e gli obiettivi che hanno portato all'adozione del piano nazionale anticorruzione (PNA) 2019-2021, dando conto delle ragioni delle scelte operate dall'Autorità, con riferimento in particolare alle osservazioni più significative formulate in sede di consultazione.

1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità

L'Autorità per il PNA 2019-2021, ha ritenuto di rivedere e consolidare in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni contenute nelle Parti generali dei precedenti PNA. E' emersa infatti la necessità di adeguare gli indirizzi contenuti nei precedenti PNA alle novità legislative intervenute tenendo altresì conto degli orientamenti maturati in sede consultiva e di vigilanza che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori. Si intendono, pertanto, superate le indicazioni fornite nelle Parti generali dei PNA e degli Aggiornamenti fino ad oggi adottati.

Il PNA 2019-2021 contiene rinvii continui a delibere dell'Autorità che, ove richiamate, si intendono parte integrante del PNA stesso.

Il PNA consta di tre allegati. Il primo contiene indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo. Il secondo si riferisce alla rotazione ordinaria. Il terzo attiene, invece, riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Le ragioni di fondo che hanno guidato tale scelta sono, oltre a quella di semplificare il quadro regolatorio al fine di agevolare il lavoro delle amministrazioni e il coordinamento dell'Autorità, quelle di contribuire ad innalzare il livello di responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali.

L'obiettivo è quello di fare del PNA uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione.

Le indicazioni del PNA non devono, quindi, comportare l'introduzione di adempimenti e controlli formali con conseguente aggravio burocratico. Al contrario, sono da intendersi in un'ottica di ottimizzazione e maggiore razionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività delle amministrazioni per il perseguimento dei propri fini istituzionali secondo i principi di imparzialità efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

2. Procedimento di predisposizione del PNA

Il Testo del PNA è stato frutto di una intensa e proficua collaborazione dei diversi Uffici dell'Autorità competenti nelle materie trattate nel corso del 2019.

In particolare sono stati coinvolti, sia nella fase di elaborazione del documento che in quella successiva alla consultazione per la definizione del testo finale: URAC - Ufficio P.N.A. e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza; UVMAC - Ufficio Vigilanza Misure Anticorruzione; UVIF - Ufficio Vigilanza sulla Imparzialità dei Funzionari Pubblici; UVOT - Ufficio Vigilanza sugli Obblighi di Trasparenza; URCP - Ufficio Regolazione Contratti Pubblici; URE - Ufficio Relazioni Esterne; USPEND - Ufficio Rilevazione e Monitoraggio Prezzi di Riferimento Contratti Pubblici; UPSIT - Ufficio Programmazione e Sviluppo delle Banche Dati, Piattaforma Digitale e Servizi IT.

In merito all'Allegato 1 "*Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*", al fine di fornire indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivo", il Consiglio dell'Autorità ha ritenuto opportuno istituire con provvedimento del 29 aprile 2019 (prot. 34295) un gruppo di lavoro composto da economisti, in qualità di esperti, da consultare per i profili tecnico-economici e aziendalistici.

3. Procedimento di approvazione del PNA

Il testo finale del PNA 2019-2021 è stato approvato con Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 acquisiti, ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis, l. 190/2012, i pareri favorevoli, con osservazioni, della Conferenza Unificata del 24 ottobre 2019 e del Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione del 7 novembre 2019.

Il Piano ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. Esso costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l'attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a). Esso, inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione.

4. Consultazione

Il PNA 2019, adottato in via preliminare dal Consiglio nella seduta del 23 luglio 2019 è stato posto in consultazione pubblica aperta dal 24 luglio al 15 settembre 2019, al fine di ricevere osservazioni e proposte di integrazione.

Hanno presentato osservazioni complessivamente 16 soggetti come di seguito indicati: n. 1 Provincia Autonoma; n. 3 Regioni; n. 3 Comuni; n. 1 S.p.A.; n. 6 Associazioni; n. 1 A.S.L. e n. 1 dipendente pubblico. Di questi soggetti, tre hanno negato il proprio consenso alla pubblicazione integrale e non anonima delle osservazioni da essi formulate sul sito dell'Anac.

La valutazione delle osservazioni è stata effettuata dall'Autorità con il necessario coinvolgimento, per le parti di rispettiva competenza, degli Uffici UVIF, URE, UVMAC, URCP.

In adempimento al deliberato del Consiglio del 2 ottobre u.s., il testo del PNA 2019 e i relativi allegati sono stati inviati per i previsti pareri alla Conferenza Unificata e al Comitato Interministeriale, che hanno presentato alcune osservazioni.

Di seguito sono riportate le principali tematiche oggetto dei contributi ricevuti e viene fornita in forma sintetica e complessiva una risposta alle osservazioni trasmesse, in particolare quelle che presentano elementi di difformità con l'atto adottato, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento che disciplina l'AIR e la VIR sopra richiamato. Sono, altresì, indicate le conseguenti modifiche sul testo del PNA 2019-2021 posto in consultazione.

Per la stesura del testo finale si è tenuto conto anche degli esiti dei confronti fra gli Uffici dell'Autorità.

Si precisa che non sono state considerate in questa sede le osservazioni non pertinenti, eccedenti o esorbitanti rispetto ai contenuti del Regolamento.

Nella parte finale del presente documento si dà conto dei pareri pervenuti dalla Conferenza Unificata e dal Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione.

5. Sintesi delle principali osservazioni e relative opzioni scelte

5.1. Ambito Soggettivo

Con più osservazioni (Associazione delle imprese idriche energetiche e ambientali - Utilitalia, Asstra - Associazione Trasporti) sono state sollevate perplessità sull'orientamento di ANAC secondo cui nelle società partecipate da una pluralità di amministrazioni il controllo pubblico si presume ove la partecipazione congiunta delle p.a. al capitale sociale sia superiore al 50%, anche in assenza di un coordinamento formalizzato.

Tale posizione, infatti, non è ritenuta in linea con le definizioni di cui al d.lgs. 175/2016 (TUSP) che, oltre a richiamare la nozione di controllo prevista all'art. 2359 del c.c., aggiunge un'ulteriore ipotesi, che

si concretizza *"[…] quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo"* (cfr. il combinato disposto delle lett. b) ed m), art. 2, c. 1).

Proprio in considerazione della presenza di interpretazioni non univoche in materia, peraltro citate nel documento in consultazione, l'ANAC dovrebbe attenersi ai criteri stabiliti dalle "*Disposizioni sulla legge in generale*" e, segnatamente, al fondamentale criterio dell'interpretazione letterale (art. 12).

- *Opzione scelta*

L'osservazione è stata parzialmente accolta.

La questione della configurabilità del controllo pubblico nelle società pluripartecipate dalle pp.aa. è stata approfondita dall'Autorità nella delibera n. 859 del 25 settembre 2019. In tale atto sono state chiarite le modalità di esercizio del potere di vigilanza dell'Autorità ai fini dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. Ai fini dello svolgimento delle proprie attività di vigilanza nei confronti di società partecipate da più amministrazioni, l'Autorità ha considerato la partecipazione pubblica maggioritaria al capitale sociale quale indice presuntivo della situazione di controllo pubblico, con la conseguente applicabilità delle norme previste per le società a controllo pubblico nella l. 190/2012 e nel d.lgs. 33/2013. Inoltre, si è previsto che la società interessata che intenda rappresentare la non configurabilità del controllo pubblico è tenuta a dimostrare l'assenza del coordinamento formalizzato tra i soci pubblici, desumibile da norme di legge, statutarie o da patti parasociali, ovvero l'influenza dominante del socio privato, ove presente nella compagine societaria.

A parziale modifica della posizione espressa nel PNA in consultazione, l'Autorità ha ritenuto di rinviare sul punto alla posizione espressa nella delibera n. 859 del 25 settembre 2019 sopra richiamata.

5.2. Predisposizione del PTPCT

5.2.1. Ruolo del Consiglio/Giunta degli Enti Locali

Con un'osservazione (RPCT Comune di Trento) è stata evidenziata la difficoltà di rispettare l'indicazione contenuta nel PNA per l'approvazione del PTPCT negli enti locali. In particolare sono state sollevate perplessità in merito all'indicazione per cui negli enti territoriali, caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), si ritiene utile l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPCT, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale.

Tale procedura non pare compatibile con le tempistiche richieste dalla legge per l'approvazione del Piano (31 gennaio) e presenta il rischio di un gravoso appesantimento.

Il segnalante sottolinea invece che sarebbe più opportuno la definizione da parte del Consiglio degli obiettivi strategici per la successiva adozione del PTPCT da parte della Giunta in recepimento di detti obiettivi. Ciò anche in considerazione del fatto che la prassi di adottare obiettivi strategici nell'ambito

del DUP, quale Documento principale di programmazione strategica del Comune, ha dato buoni risultati.

➢ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata parzialmente accolta.

La proposta di coinvolgere il Consiglio attraverso la definizione degli obiettivi strategici per la successiva adozione del PTPCT da parte della Giunta può considerarsi in linea con quanto già indicato dall'Autorità che ha previsto l'approvazione "*un documento di carattere generale*" da parte del Consiglio. Inoltre, si ritiene comunque opportuno introdurre nel PNA al §4. «*A mero titolo esemplificativo può ritenersi una buona pratica la scelta di coinvolgere il Consiglio nella definizione degli obiettivi strategici per la successiva adozione del PTPCT da parte della Giunta*».

5.2.2. Ruolo delle Società civile

E' stato chiesto (Associazione Gruppo Abele) di valorizzare la funzione del PTPC come forma di monitoraggio civico dall'esterno. Il PNA dovrebbe contenere, pertanto, uno specifico riferimento all'apertura e collaborazione, da parte degli enti di PA, di qualunque forma di monitoraggio che venga dall'esterno, considerando che tale attività ha la medesima finalità del monitoraggio istituzionale: ridurre opportunità corruttive e valorizzare le buone prassi. Il PNA dovrebbe, inoltre, sottolineare l'importanza della consultazione aperta alla società civile nella fase di elaborazione del PTPCT.

➢ *Opzione scelta*

Le osservazioni formulate sul coinvolgimento della società civile nel sistema di prevenzione della corruzione sono state accolte e il § 4 dedicato agli "*Stakeholders*" della Parte II riformulato, evidenziando che la società civile ha il "*diritto-dovere alla partecipazione*" e dando conto anche del rilievo che, nella normativa di prevenzione della corruzione, ha la partecipazione della società civile, intesa sia come controllo sociale che in funzione di tutela dei diritti dei cittadini (art. 1, d.lgs. 33/2013).

5.3. Criteri di scelta del RPCT

È stato poi chiesto (S.G. Comune di Colle Val d'Elsa) di chiarire se l'opportunità di tenere distinte le figure del RPCT e di membro dell'OIV, di ODV o del Nucleo di Valutazione, debba intendersi riferito anche agli enti locali di piccole dimensioni, segnalando l'esigenza di un coordinamento tra le indicazioni contenute nella Parte II § 9. e la Parte IV § 1. del PNA.

➢ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta.

L'Autorità ritiene che le indicazioni contenute nella Parte II § 9. e Parte IV § 1. del PNA in consultazione siano coerenti. Resta comunque fermo solo per gli enti locali di piccole dimensioni, vista la peculiare organizzazione degli enti locali nei termini chiariti a pag. 25 (parte II, § 9.), l'auspicio 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. In ogni caso, per rendere più chiaro il testo, il termine "amministrazioni" (p. 25) è stato sostituito con "enti locali di piccole dimensioni".

***

Con un'osservazione (Associazione dei Componenti degli Organismi di Vigilanza ex D.Lgs. 231/2001 - AODV231) è stato poi evidenziato che la delibera n. 1134/2017 esclude che il RPCT possa, nelle società e negli enti di diritto privato, far parte dell'OdV al fine di preservarne la terzietà sul presupposto che siano attribuite all'OdV le funzioni di OIV. Sul punto è stato rilevato che per le società potrebbe essere opportuno mantenere la presenza del RPCT all'interno dell'Organismo di Vigilanza. Ciò allo scopo di agevolare e integrare maggiormente l'attività di vigilanza sul funzionamento e l'osservanza del Modello 231 e del Piano, di coordinare l'attività di informazione e formazione all'interno della Società su tali ambiti, nonché di ottimizzare lo scambio di flussi informativi, attribuendo i compiti di OIV ad altre funzioni interne od organi di controllo

- *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta.

Il tema è già stato oggetto di attenta valutazione e chiarimenti riportati nella Relazione AIR alle Linee guida 1134/2017 (p. 15). Pertanto, si ritiene di mantenere l'orientamento già espresso.

***

È stato proposto (D.G. Associazione Italiana Internal Auditors - AIIA) di integrare il PNA con la previsione che il RPCT possa delegare alcuni compiti all'Internal Audit e che il Responsabile Internal Auditing possa ricoprire anche l'incarico di RPCT.

- *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta.

Non si è ravvisata la necessità di una integrazione del testo come proposto nell'osservazione.

A riguardo si osserva che nella Parte IV § 1 con riferimento ai criteri di scelta del RPCT si precisa che non si può escludere che l'incarico di RPCT possa essere affidato al responsabile interno dell'Internal Auditing. In generale, resta fermo che come chiarito anche nell'Allegato n. 1 al PNA, tutto il sistema di prevenzione della corruzione e gli strumenti di cui si avvale il RPCT devono operare secondo il principio dell'ottimizzazione e del coordinamento dei vari sistemi di controllo presenti nell'amministrazione.

***

Con riferimento alla previsione contenuta nello schema di PNA per cui negli enti locali, il RPCT è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, si è chiesto di fare riferimento

esclusivamente al segretario comunale. Ciò in quanto la figura del dirigente apicale non risulterebbe ancora definita, in assenza della mancata approvazione dei decreti delegati della legge 124 del 2015 (S.G. Comune di Colle di Val d'Elsa).

➢ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta avendo l'Autorità richiamato nei propri atti la formulazione letterale della legge (art. 1, co. 7, l. 190/2012).

5.4. Ruolo dell'OIV

Con un'osservazione (D.G. Associazione dei Componenti degli Organismi di Vigilanza ex D.Lgs. 231/2001 (AODV231)) è stato evidenziato, richiamando il contenuto della delibera n. 1134/2017, che l'Autorità sembra identificare nell'Organismo di Vigilanza di cui al d.lgs. 231/2001 il soggetto più idoneo a svolgere il ruolo di OIV. Sul punto si sottolinea che la nomina dell'OIV non è un obbligo per le società ma una facoltà poiché gli OIV sono previsti esclusivamente per le pubbliche amministrazioni. Per quanto sopra l'attribuzione della responsabilità di vigilare sull'idoneità ed effettività delle misure anticorruzione, per le società che hanno adottato il Modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. 231/2001 e non siano obbligate alla nomina dell'OIV, andrebbe lasciata all'autonomia organizzativa di ciascun ente, nel rigoroso rispetto del principio della segregazione tra i compiti di vigilanza/controllo e quelli operativi/gestionali.

➢ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta

In primo luogo, il PNA non ha indicato che sussiste un obbligo di nomina dell'OIV per le società in controllo pubblico né di affidare le funzioni dell'OIV all'OdV.

Nella delibera 1134/2017 (§ 1., Parte V), cui il PNA rinvia, sono fornite indicazioni per l'affidamento delle funzioni attribuite all'OIV in materia di prevenzione della corruzione rimettendo comunque alla autonomia organizzativa di ciascuna società/ente l'individuazione del soggetto più idoneo allo svolgimento. Il riferimento all'OdV non ha carattere prescrittivo.

Inoltre già nella Relazione AIR relativa alla richiamata delibera l'Autorità ha precisato che è ammessa la possibilità di attribuire le funzioni di OIV non necessariamente all'OdV, ma anche ad un organo di controllo che ogni ente/società può individuare nell'esercizio della propria autonomia organizzativa.

***

Con un'osservazione è stato chiesto di prevedere nel PNA un regime sanzionatorio che coinvolga anche gli OIV e i NdV in caso di loro mancanze, che comporti anche la sospensione dall'Elenco Nazionale (soggetto che ha negato il proprio consenso). Ciò in quanto gli OIV e i NdV sono destinatari di diverse disposizioni in materia di prevenzione del fenomeno corruttivo, trasparenza e performance con speciale riferimento alla verifica della congruità degli strumenti adottati (es. indicatori) e al

coordinamento degli strumenti di programmazione. Si assiste, invece, ad una insufficiente o assente coordinamento degli strumenti di programmazione con i PTPCT e degli strumenti adottati.

- *Opzione scelta*

L'osservazione non può essere accolta in quanto la materia sugli OIV e NdV è rimessa alla competenza del Dipartimento della Funzione pubblica. Il decreto della Presidenza del Consiglio di Ministri del 2 dicembre 2016, art. 9, stabilisce che il Dipartimento della Funzione pubblica indirizza e verifica l'operato dell'OIV valutando la qualità dei processi, i risultati e i prodotti dell'attività. Successivamente il DFP ha fornito chiarimenti con la Nota circolare del 19.1.2017 (prot. 3550).

5.5. Misure generali

5.5.1. Imparzialità soggettiva dei funzionari

È stata segnalata (RPCT Comune di Trento) l'assenza nel PNA delle ipotesi di conflitto di interesse previste dall'art. 14 del DPR 62/2013. Si è quindi chiesto di considerare la possibilità per l'Amministrazione di vagliare l'effettiva sussistenza dell'ipotesi di conflitto di interesse di cui all'art. 14 citato secondo la procedura di cui all'art. 7 del medesimo decreto.

- *Opzione scelta*

La richiesta è stata accolta e il testo in consultazione modificato.

Nel paragrafo § 1.4., p. 38, è stato precisato che il dipendente è tenuto a comunicare la situazione di conflitto al dirigente/superiore gerarchico che decide sull'astensione in conformità a quanto previsto all'art. 7 del d.P.R. 62/2013.

***

È stato chiesto (Gruppo Abele e Amapola) di valorizzare nel PNA il ruolo di monitoraggio civico svolto dai "patti di integrità", specie alla luce della prassi internazionali tracciate da Transparency.

- *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta.

Le sperimentazioni cui si fa riferimento nell'osservazione potrebbero comportare dei costi a carico delle amministrazioni. Pertanto nel PNA non si è ritenuto di indicarle come *best practice* ed è stato inserito un generico riferimento al progetto pilota della Commissione Europea e alla possibilità di utilizzare i patti di integrità con funzione di agevolazione della trasparenza e del controllo civico.

***

È stata sollecitata (RCPT Agenzia Nazionale Politiche per il Lavoro - Anpal Servizi S.p.A.) una migliore definizione nel PNA della nozione di conflitto di interesse al fine di ridurre la discrezionalità delle amministrazioni.

➢ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta.

Sul punto l'Autorità ritiene di non introdurre nel PNA ulteriori definizioni sul conflitto di interesse. Si sottolinea inoltre che la nozione di conflitto di interesse è stata descritta dal legislatore con clausole generali, rimettendo ad ogni amministrazione la valutazione in concreto circa la sussistenza della situazione in conflitto né a riguardo sono espressamente attribuiti poteri all'Autorità. In attesa di un intervento normativo volto ad aggiornare il d.P.R. 62/2013, le amministrazioni dovrebbero definire criteri, principi, procedure per individuare e gestire situazioni di conflitto, anche nei propri codici di comportamento. Ciò al fine di agevolare le attività di valutazione degli stessi.

***

E' stato richiesto (RPCT Regione Marche) con riferimento alle verifiche sull'esistenza del conflitto di interessi dei consulenti, di individuare nel PNA misure di ausilio alle amministrazioni nella fase di verifica delle dichiarazioni rese dagli stessi.

➢ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata accolta e sono state indicate alcune misure che le amministrazioni possono inserire nel PTPCT.

***

Con un'osservazione (RPCT Regione Lombardia) è stato chiesto di chiarire nel PNA:

1. se il conflitto di interessi strutturale rilevato in sede di nomina risulti ostativo al conferimento dell'incarico;

2. in relazione al conflitto di interessi riguardante un dirigente apicale, quale sia l'organo competente a effettuare la valutazione sulla sussistenza di tale circostanza;

3. qualora il conflitto riguardi il dirigente, se sia il RPCT a dover valutare le iniziative da assumere;

4. se spetti al RPCT la valutazione, in sede di nomina, della sussistenza del conflitto di interessi.

Con la stessa osservazione è stato, inoltre, sollecitato un coordinamento con il § 8. delle Linee guida n. 15/2019 relative all'individuazione e alla gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici.

➢ *Opzione scelta*

Le osservazioni sono state parzialmente accolte. Il testo è stato modificato con le seguenti precisazioni.

1. il conferimento dell'incarico in caso di conflitto di interesse strutturale va apprezzato sotto il profilo dell'opportunità in quanto, in materia di inconferibilità di incarichi, la normativa va interpretata restrittivamente. Pertanto, il conflitto di interessi va valutato tenendo conto della possibilità di svolgere

effettivamente l'incarico nel rispetto del principio di imparzialità considerando, altresì, che una ripetuta astensione pregiudicherebbe la continuità dell'azione amministrativa. Tale verifica spetta all'organo conferente e il PTPCT deve prevedere misure di controllo sull'effettivo svolgimento di tale verifica;

2. nel § 1.4., è stata inserita la previsione secondo cui la segnalazione del conflitto di interesse va indirizzata al dirigente o al superiore gerarchico o, in assenza di quest'ultimo, all'organo di indirizzo.

3. con riferimento alla richiesta si ritiene sufficiente quanto precisato al § 1.4 (cfr. precedente punto 2.)

4. posto che il soggetto competente ad effettuare le verifiche è l'organo conferente, è stato eliminato dal testo il riferimento al RPCT.

Da ultimo, il suggerimento di coordinare il PNA con le LG 15 del 2019 non è stato accolto. Ciò in quanto le LG n. 15 riguardano le ipotesi specifiche di conflitto di interesse nelle procedure relative ai contratti pubblici, la cui disciplina è contenuta nell'art. 42 del codice dei contratti, che rinvia al d.P.R. 62/2013.

***

5.5.2. Rotazione ordinaria del personale

Con un'osservazione (Associazione delle imprese idriche energetiche e ambientali - Utilitalia) si è chiesto che le raccomandazioni contenute nella parte III del PNA riguardo la rotazione del personale siano indirizzate esclusivamente ai soggetti per cui detta rotazione si configura come un obbligo (ovvero pubbliche amministrazioni). Si è chiesto infatti che per le società in controllo pubblico, il PNA si limiti a richiamare in materia di rotazione gli orientamenti già forniti con la delibera n. 1134/2017.

- *Opzione scelta*

L'osservazione è stata parzialmente accolta.

Nella parte V del PNA dedicata agli enti di diritto privato, è stato mantenuto il richiamo alle raccomandazioni in materia di rotazione formulate per le p.a. nella parte III del documento. Tuttavia si è ritenuto opportuno precisare che "*per quanto riguarda la rotazione o misure alternative che possano sortire analoghi effetti (come ad esempio la segregazione delle funzioni) le raccomandazioni formulate nella parte III del presente PNA valgono, compatibilmente con le esigenze organizzative di impresa, anche per gli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, d.lgs. 33/2013 con riferimento ai soggetti che nei predetti enti sono preposti con un certo grado di stabilità allo svolgimento di attività di pubblico interesse*".

***

Con un'osservazione da parte di soggetto che non ha dato il consenso alla pubblicazione si è segnalato che con riferimento alla "*rotazione del personale*" lo schema di PNA (Allegato 2) sembra riferirsi a "*dirigenti e funzionari*" in base alla disposizione di cui all'art. 1, co. 4 e 5, l. 190/12. Ciò inevitabilmente porterebbe a limitare l'applicazione dell'istituto, invece, a "*tutti i dipendenti pubblici*".

- *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta.

Le indicazioni fornite sulla rotazione del personale nello schema di PNA si orientano sulla base di una lettura sostanziale della norma attribuendo rilievo allo svolgimento di attività in aree a rischio a prescindere dalla posizione rivestita.

5.5.3. Trasparenza

In materia di trasparenza sono pervenute diverse osservazioni.

1) Con una si chiede di formulare nel PNA indicazioni sull'applicazione dell'art. 14, co. 1, lett. f) del d.lgs. 33/2013 ai titolari di posizioni organizzative (S.G. del Comune di Colle Val d'Elsa);
2) è stato chiesto di fornire nel PNA un'accezione del concetto di trasparenza come "accessibilità totale" (Gruppo Abele) e di inserire nel PNA i riferimenti agli atti adottati dall'Autorità che si riferiscono agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14, d.lgs. 33/2013 (RPCT Regione Lombardia).

➢ *Opzione scelta*

1) La prima osservazione non è stata accolta ed è stato ritenuto sufficiente il mero rinvio fatto nel PNA alla delibera n. 586/2019 che riguarda l'applicazione dell'art. 14, co. 1, lett. f) ai titolari di posizione organizzativa.
2) Le osservazioni di cui al punto 2) non sono state accolte.

Sul punto si ricorda che il principio dell'accessibilità totale rappresenta il presupposto della strategia di prevenzione della corruzione e, come tale, è già più volte richiamato in diverse parti del PNA.

5.6. Osservazioni sull'Allegato n. 1 "*Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*"

Sono poi pervenute alcune osservazioni con riferimento alla metodologia di analisi del rischio illustrata nell'Allegato n. 1 al PNA.

E' stato espresso apprezzamento, in generale, per l'impostazione complessiva della metodologia proposta dall'Autorità, formulando, altresì alcune proposte di modifica. (RPCT Regione Marche, RPCT Regione Lombardia).

È stato chiesto di seguire, nella mappatura dei processi, un approccio flessibile e progressivo, evitando l'aggravio burocratico e privilegiando le possibili sinergie ed integrazioni con gli altri sistemi di gestione presenti nell'Amministrazione (RPCT Regione Lombardia).

➢ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata in parte accolta.

Il principio della gradualità in sede di mappatura dei processi, pur se già esplicitato nel testo, è stato

ulteriormente valorizzato.

***

È stato suggerito di lasciare ai RPCT la possibilità di scegliere se mantenere il sistema di valutazione di cui all'Allegato 5 al PNA 2013 con i correttivi apportati alla formula (soggetto che desidera rimanere anonimo).

- *Opzione scelta*

L'osservazione è stata accolta

E' stato chiarito che i soggetti tenuti all'adozione del PTPCT, ove abbiano già predisposto il PTPCT utilizzando l'Allegato 5 al PNA 2013, possono applicare la nuova metodologia di cui all'Allegato n. 1 in modo graduale ma comunque non oltre l'adozione del PTPCT 2021-2023.

***

È stato osservato che le tabelle 4 e 5 di cui al *Registro degli eventi rischiosi* per processo e per attività includono procedure illegittime. Si è anche chiesto di eliminare il Registro degli eventi rischiosi. (RPCT Regione Marche).

- *Opzione scelta*

L'osservazione è stata parzialmente accolta.

Sono state eliminate dal testo le tabelle 4 e 5, mentre si è ritenuto utile mantenere il Registro degli eventi rischiosi, precisando tuttavia che non deve necessariamente riguardare tutti gli eventi rischiosi relativi ai processi dell'amministrazione.

***

È stato chiesto di valorizzare il ruolo dell'*Internal Audit* nel sistema di prevenzione della corruzione. (AIIA – Associzione Italiana Internal Auditors)

- *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta. Si ritiene infatti che sul ruolo dell'*Internal Audit* nella prevenzione della corruzione sia sufficiente quanto previsto nell'Allegato n. 1. Una descrizione più analitica del ruolo e delle attività dell'*Internal Audit* può essere demandata alle associazioni di categoria avendo il PNA e annessi allegati una valenza di carattere generale.

6. Pareri della Conferenza Unificata e del Comitato interministeriale

La Conferenza Unificata e il Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione ai quali è stato inviato il PNA 2019-2021 per l'acquisizione dei relativi pareri, resi rispettivamente in data 24.10.2019 e 7.11.2019, hanno formulato le seguenti osservazioni **(cfr. Allegato B).**

La Conferenza Unificata, nell'esprimere apprezzamento per i contenuti del PNA, ha, da una parte, evidenziato la necessità di semplificazioni burocratiche nella predisposizione dei PTPCT, a favore, invece, della definizione di misure di prevenzione più incisive; dall'altra ha elaborato una raccomandazione che attiene alle modalità di accertamento dell'assenza di conflitti di interessi con riguardo ai consulenti (indicate nel PNA, Parte III, § 1.4.), chiedendo che esse siano meglio esplicitate anche in considerazione delle implicazioni relative alla protezione dei dati personali.

Alla luce della richiesta si è ritenuto di inserire nel testo del PNA al § 1.4.1. integrazioni relative alle misure di accertamento dell'assenza di conflitti di interesse con riguardo ai consulenti (oltre a quelle già inserite a seguito dell'accoglimento delle osservazioni in materia fatte dal RPCT della Regione Marche).

Di seguito il testo degli incisi aggiunti:

- *"predisposizione di un modello di dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, con l'indicazione dei soggetti (pubblici o privati) presso i quali l'interessato ha svolto o sta svolgendo incarichi/attività professionali o abbia ricoperto o ricopra cariche";*

- *"previsione di un dovere dell'interessato di comunicare tempestivamente la situazione di conflitto di interesse insorta successivamente al conferimento dell'incarico";*

- *"consultazione di banche dati liberamente accessibili ai fini della verifica".*

Si è inoltre reputato necessario precisare che *"la conservazione delle dichiarazioni e della documentazione relativa all'accertamento deve naturalmente essere fatta tenendo conto della disciplina in materia di tutela dei dati personali".*

***

Il Comitato Interministeriale, nell'esprimere apprezzamento per la scelta di consolidare in un unico atto di indirizzo le indicazioni fornite nel tempo dall'Autorità, ha proposto alcune osservazioni.

Con riferimento alla Parte I, *Prevenzione della corruzione nella legge n. 190 del 2012*, il Comitato ha chiesto di specificare nel PNA che le indicazioni fornite, nella parte speciale dell'Aggiornamento 2015 al PNA sull'area di rischio "*contratti pubblici*", saranno adeguate alle modifiche normative intervenute in materia con il d.lgs. n. 50 del 2016 e ss.mm.ii..

Con riferimento all'Allegato 1 "*Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi"*, è stata sottolineata l'importanza della rappresentazione del c.d. *dato quantitativo* come elemento di garanzia per una corretta valutazione del rischio. Si è proposto, inoltre, di inserire tra i dati oggettivi per la stima del rischio, riportati nel box n. 10, anche i parametri sulle eventuali carenze organizzative, quali ad esempio i dati disponibili in esito ai controlli interni delle singole amministrazioni.

Per quanto concerne l'Allegato 2 "*Rotazione*", è stata rappresentata l'esigenza di ampliare l'esemplificazione di misure alternative alla rotazione, in caso di difficoltà o impossibilità di attuare la stessa, soprattutto negli enti di piccole dimensioni.

Tutte le osservazioni di cui sopra sono state accolte, il testo del PNA e dei relativi allegati 1 e 2 integrati nel senso richiesto.