



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

Delibera n. 840 del 2 ottobre 2018

Oggetto: richieste di parere all'ANAC sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) da parte del:

- 1) direttore del Sistema dei Controlli e RPCT della Giunta di Regione Lombardia (nota prot. 138523 del 21/12/2017);
- 2) segretario Generale e RPCT del Comune di San Giorgio a Cremano (nota prot. 58909 del 04/07/2018) e Dirigente della civica Avvocatura (nota prot. 80419 del 28.9.2018);
- 3) RPCT della Giunta dell'Azienda Ospedaliera Regionale (AOR) "San Carlo" di Potenza (nota prot. 69348 del 08/08/2017).

Il Consiglio

Vista la legge 6 novembre 2012, n. 190 *«Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»* e s.m.i..

Visto il decreto legislativo n. 33/2013 *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”* e s.m.i..

Visto il decreto legislativo n. 39/2013 *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”* e s.m.i..

Visto l'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) adottato con Delibera dell'Autorità n. 12 del 28 ottobre 2015, il PNA 2016 adottato con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016 nonché l'Aggiornamento 2017 al PNA adottato con Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017.

Valutata l'istruttoria predisposta dall'Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza;

Considerato in fatto

Con nota pervenuta in data 21.12.2017 e acquisita al protocollo dell'Autorità con n. 138523 del 21.12.2017 il Responsabile della Prevenzione della corruzione della Giunta di Regione Lombardia ha chiesto ad ANAC di chiarire il tipo di poteri che spettano al RPCT. In particolare è stato chiesto *“se sia doveroso da parte del RPCT verificare - anche ai fini dell'efficace attuazione del PTPC - la*



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

fondatezza delle segnalazioni pervenute, se del caso avvalendosi delle funzioni di controllo aziendali chiedendo atti e facendo audizioni con persone coinvolte, esprimendo un giudizio autonomo, diretto e terzo su quanto rappresentato". L'istante chiede, inoltre, di chiarire in che limiti il RPCT di un ente vigilante possa intervenire su segnalazioni che riguardano enti vigilati.

Con nota pervenuta in data 04.07.2018 e acquisita al protocollo dell'Autorità con n. 58909 il Segretario comunale e RPCT del Comune di San Giorgio a Cremano chiede, invece, chiarimenti sull'ambito degli accertamenti e dei controlli che spettano al Segretario comunale anche RPCT dell'Ente relativamente alla verifica di talune determinazioni adottate dal Settore Advocatura aventi ad oggetto la liquidazione dei compensi al personale togato, ivi compreso il dirigente avvocato dell'Ente. In particolare, la richiesta attiene a rilievi formulati dal Segretario Comunale/RPCT dell'Ente su tali determinazioni, condivisi dall'Organo di indirizzo politico e supportate dal parere reso in data 15.06.2018 dal Collegio dei revisori dei conti, ma confutati dall'Ordine degli Avvocati di Napoli. L'Ordine, investito della questione dagli avvocati interni all'Ente, ha asserito sul punto che tutti gli atti concernenti l'attività dell'Advocatura interna dell'Ente (Area affari legali e contenzioso) sarebbero sottratti al "controllo" di regolarità amministrativa o ex legge 190/2012 da parte del SG/RPCT. Sulla questione il SG/RPCT ha chiesto il parere di questa Autorità, senza chiarire in verità se i controlli contestati sono stati attivati in qualità di RPCT o di SG. Sul punto, in data 29 settembre 2018, è pervenuta una nota del Dirigente della civica Advocatura che, tra l'altro, nel contestare quanto rappresentato dal Segretario comunale sui poteri del RPCT sul controllo delle parcelle e degli atti dell'Advocatura, chiede ad ANAC se l'area Affari legali e contenzioso sia considerata dall'ANAC area a rischio corruttivo.

Con nota pervenuta in data 08.08.2018 e acquisita al protocollo dell'Autorità con n. 69348 il RPCT della Giunta dell'AOR "San Carlo" di Potenza chiede, invece, ad ANAC se rientrano nella competenza e nell'attività di vigilanza del RPCT:

- a) le segnalazioni inerenti la valutazione dei requisiti di partecipazione alle procedure selettive o concorsuali;
- b) la valutazione delle irregolarità nelle procedure di selezione e conferimento degli incarichi dirigenziali, ivi comprese le sostituzioni, con riferimento all'eventuale mancata pubblicazione dei relativi Avvisi, e la mancata valutazione comparata dei curricula;
- c) il monitoraggio del rispetto degli atti di regolamentazione adottati dall'Azienda Ospedaliera per lo svolgimento delle diverse procedure aziendali, quali ad esempio il regolamento di cui alla DDG n. 530/2016.

Ritenuto in diritto

Le richieste di parere in esame – che attengono complessivamente ai poteri e al corretto *modus operandi* del RPCT – sono volte ad avere indicazioni con particolare riferimento:

- a) ai poteri di vigilanza e controllo del RPCT. Se, cioè, tale soggetto, oltre alla verifica della corretta attuazione delle misure di prevenzione e gestione del rischio corruttivo previste nel PTPC (anche



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

ai fini dell'aggiornamento o integrazione di quest'ultimo ove manchino misure adeguate), possa estendere i poteri di vigilanza e controllo per accertare la fondatezza di presunte disfunzioni o illegittimità segnalate.

b) al tipo di attività istruttoria che il RPCT eventualmente può svolgere in caso di segnalazioni. Se, ad esempio, possa fare audizioni di dipendenti e chiedere atti e documenti agli uffici esprimendo anche valutazioni di merito sulla correttezza e la legittimità di tali atti.

c) al corretto comportamento del RPCT rispetto a segnalazioni su presunte illegittimità che riguardano altri enti su cui l'ente presso cui il RPCT opera ha un rapporto di vigilanza. A tale questione si collega anche quella del rapporto fra il RPCT dell'ente vigilante e quello dell'ente vigilato.

La questione generale dei poteri del RPCT sarà approfondita compiutamente nel prossimo Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione, così come in apposite linee guida sarà affrontata la questione dei poteri del RPCT in presenza di una segnalazione di un *whistleblower*, in relazione alla nuova disciplina di cui alla legge 30 novembre 2017, n. 179.

In questa sede, considerati i quesiti posti e l'opportunità di fornire le relative indicazioni operative, si osserva quanto segue.

1. Il quadro normativo

Giova, in via preliminare, fare una ricognizione delle norme che delineano ruolo, compiti e responsabilità del RPCT, sulle quali l'Autorità ha già fornito alcune indicazioni.

La figura del RPCT è regolata nella legge 6 novembre 2012, n. 190 che stabilisce che ogni amministrazione approvi un Piano triennale della Prevenzione della Corruzione che valuti il livello di esposizione degli uffici al rischio e indichi gli interventi organizzativi necessari per mitigarlo. La predisposizione e la verifica dell'attuazione di detto Piano sono attribuite ad un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

La previsione di tale nuova istanza di controllo pone problemi di coordinamento con gli organi deputati ai controlli interni già presenti nelle amministrazioni e negli enti, su cui ANAC si è soffermata nei PNA adottati.

Il ruolo e i poteri di tale soggetto sono stati poi ulteriormente ampliati dal legislatore con il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, correttivo della richiamata legge 190 del 2012, che ha assegnato al RPCT, di norma, anche le funzioni di Responsabile per la trasparenza.

Per quanto riguarda i poteri e le funzioni attribuite a tale figura, vi sono ulteriori disposizioni che devono essere richiamate: si fa riferimento, in particolare, al d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, al d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, al d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 (*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*), al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i..



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

Dalla ricognizione normativa si evidenziano alcuni punti fermi che sono stati anche oggetto di esame nei PNA e che di seguito si riassumono.

a) In tema di criteri di scelta del RPCT

L'art 1, co. 7, l. 190/2012 stabilisce che l'organo di indirizzo individua il RPCT, di norma, tra i dirigenti di ruolo in servizio, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.

b) In tema di compiti e poteri del RPCT

- L'art 1, co. 8, l. 190/2012, stabilisce che il RPCT predisponga – in via esclusiva (essendo vietato l'ausilio esterno) – il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC) e lo sottopone all'Organo di indirizzo per la necessaria approvazione.
- L'art 1, co. 7, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT segnali all'organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) le “*disfunzioni*” inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indichi agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.
- L'art. 1 co. 9, lett. c) della medesima legge dispone che il PTPC preveda «*obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*», con particolare riguardo alle attività ivi individuate.
- L'art 1, co. 10, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT verifichi l'efficace attuazione del PTPC e la sua idoneità e proponga modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione. La richiamata disposizione assegna al RPCT anche il compito di verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici maggiormente esposti ai reati di corruzione nonché quello di definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nelle aree a rischio corruzione.
- L'art. 1, co. 14, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT rediga la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione definite nei PTPC.
- L'art. 43, d.lgs. 33/2013 assegna al RPCT, di norma, anche le funzioni di Responsabile per la trasparenza, attribuendo a tale soggetto “*un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente*



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione”

- L'art. 5, co. 7, d.lgs. 33/2013 attribuisce al RPCT il compito di occuparsi dei casi di riesame dell'accesso civico: *“Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni”*.
- L'art. 5, co. 10, d.lgs. 33/2013 precisa poi che, nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, il RPCT ha l'obbligo di effettuare la segnalazione all'Ufficio di disciplina ai sensi dell'art.43, comma 5 del d.lgs. 33/2013.
- L'art. 15, co. 3 del d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 stabilisce che il RPCT curi la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale della loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'ANAC dei risultati del monitoraggio.

c) In tema di supporto conoscitivo ed informativo al RPCT

- l'art. 1, co. 9, lett. c) della l.190/2012, sopra citato, con particolare riguardo ai contenuti del PTPC stabilisce che in esso debbano essere previsti obblighi di informazione nei confronti del RPCT, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano, con particolare riguardo alle attività e aree di rischio individuate nel PTPC e alle misure di contrasto del rischio di corruzione;
- l'art. 16, co. 1 ter, d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali sono tenuti a *“fornire le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione”*¹;
- l'art. 8 del d.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 stabilisce che i dipendenti dell'amministrazione sono tenuti a *“rispettare le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione e a prestare collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione”*;

d) In tema di rapporti con l'organo di indirizzo

- L'art. 1 co. 8 della l.190/2012 stabilisce che *“l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPC”*. Tali poteri di indirizzo sono strettamente connessi con quelli che la legge attribuisce al RPCT per la predisposizione del PTPC nonché per la verifica sulla sua attuazione e idoneità con conseguente potere di proporre modifiche dello stesso Piano.

¹ Tale soggetto competente è stato sin da subito (circolare del DFP n.1/2013) individuato nel RPCT. A proposito l'Autorità nel PNA 2016 (§ 5.2), richiamando tale disposizione ha auspicato la creazione di un rapporto di collaborazione all'interno delle p.a. con il RPCT specie da parte di quei soggetti che, in base alla programmazione del PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

- L'art. 1, co.14 della l.190/2012 stabilisce l'obbligo per il RPCT di riferire all'Organo di indirizzo politico sull'attività svolta, con la relazione annuale sopra citata da pubblicare anche nel sito web dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda, il RPCT è tenuto a riferire sull'attività svolta.
 - L'art. 1 co. 7 della l.190/2012 stabilisce l'obbligo da parte del RPCT di segnalare all'Organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione.
 - La medesima disposizione, al fine di garantire che il RPCT abbia poteri all'interno di tutta la struttura tali da poter svolgere con effettività i propri compiti, stabilisce che *“l'organo di indirizzo dispone le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività”*.
- e) *In tema di garanzie della posizione di indipendenza del RPCT*
- Stante il difficile compito assegnato al RPCT, il legislatore ha elaborato un sistema di garanzia a tutela di tale soggetto al fine di evitare ritorsioni nei confronti dello stesso per l'esercizio delle sue funzioni (art. 1, co. 7 e co. 82, l. n. 190/2012, art. 15, co. 3, del d. lgs. 39/2013), prevedendo anche l'intervento di ANAC recentemente disciplinato con *“Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione”* adottato dal Consiglio dell'Autorità in data 18 luglio 2018.
- f) *In tema di inconferibilità e incompatibilità di incarichi*
- Ai sensi dall'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013, al RPCT è affidato il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al medesimo decreto legislativo, con capacità proprie di intervento, anche sanzionatorio, e di segnalare le violazioni all'ANAC. A tale proposito è utile ricordare che l'Autorità con le *“Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione”*, adottate con Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016 ha precisato che spetta al RPCT *“avviare il procedimento sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e dell'applicazione della misura interdittiva prevista dall'art. 18 (per le sole inconferibilità). Il procedimento avviato dal RPC è un distinto e autonomo procedimento, che si svolge nel rispetto del contraddittorio e che è volto ad accertare la sussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa, anche lieve, in capo all'organo conferente. All'esito del suo accertamento il RPC irroga, se del caso, la sanzione inibitoria di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 39/2013. Per effetto di tale sanzione, l'organo che ha conferito l'incarico non*



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

potrà, per i successivi tre mesi, procedere al conferimento di incarichi di propria competenza.”

g) In tema di responsabilità del RPCT

- A fronte dei compiti attribuiti, la legge 190/2012 prevede (art. 12 e 14) anche consistenti responsabilità in capo al RPCT.

In particolare, l'art. 12 stabilisce che “In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il RPCT risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano”. L'art. 14 stabilisce altresì che “In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile (...)risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, (...) nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare”.

2. Le indicazioni dell'Autorità

L'Autorità ha già fornito diverse indicazioni sul ruolo e sui poteri del RPCT (PNA 2013, adottato con Delibera Civit 72/2013, Aggiornamento 2015 al PNA adottato con Delibera ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015, PNA 2016 adottato con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016 nonché Aggiornamento 2017 al PNA adottato con Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017) seguite alla prima interpretazione in materia fornita dal Dipartimento della Funzione Pubblica con Circolare 1/2013. In particolare, per quel che qui interessa, nell'Aggiornamento 2015 al PNA (§ 4.2) al fine di assicurare al RPCT un supporto effettivo all'interno dell'amministrazione sia nella fase della predisposizione del Piano e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse, l'Autorità ha evidenziato l'opportunità che le modalità dettagliate di raccordo e di interlocuzione tra RPCT e la struttura di riferimento, ivi inclusi i dirigenti, vengano inserite nell'ambito del PTPC dell'Ente. Ciò al fine di favorire l'intervento del RPCT nei casi di violazione del PTPC.

È stato altresì previsto che “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”.

Tale concetto è stato rafforzato nel PNA 2016 (§ 5.2), ove l'ANAC ha evidenziato le modifiche normative apportate dal d.lgs. 97/2016 secondo cui gli organi di indirizzo politico sono tenuti ad individuare gli obiettivi strategici in materia ed ha auspicato un raccordo sinergico di



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

collaborazione tra l'organo di indirizzo, tutti i dipendenti ivi inclusi i dirigenti, anche quelli di uffici dirigenziali generali, e il RPCT, per la stesura di un PTPC condiviso. L'Autorità ha auspicato anche *“un modello a rete, in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e la cui funzionalità dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano dell'adozione e dell'attuazione delle misure di prevenzione”*.

Oltre a tali compiti attribuiti dal legislatore, il RPCT è stato anche indicato quale soggetto tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC, ciò al fine di assicurare l'inserimento effettivo dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) (cfr. Delibera n. 831/2016 di approvazione del PNA 2016).

Da ultimo, si ritiene utile richiamare anche i lavori svolti dal Comitato di Pilotaggio per il coordinamento degli interventi OT11 (rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa) e OT2 (attuazione dell'Agenda Digitale) istituito con decreto del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 2015.

In particolare, nella piattaforma collaborativa *network.ot11ot2.it* istituita per le attività delle Aree di Lavoro Comune e quale spazio di condivisione e scambio informativo è pubblicato un documento (cui ANAC ha partecipato come “centro di competenza”) recante *“Linee Guida su profilo “tipo”, conoscenze e competenze specifiche dei soggetti che intervengono nel sistema di prevenzione della corruzione (Luglio 2016)”*.

In tale documento, al paragrafo 3.2.2. è dedicato ampio spazio ai compiti e alle funzioni del RPCT, precisando, tra le altre cose e per quel che qui interessa, che *“il RPCT può verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono intaccare anche solo potenzialmente corruzione e illegalità, può richiedere ai dipendenti che hanno istruito un procedimento di fornire motivazione per iscritto circa le circostanze di fatto e di diritto che sottendono all'adozione del provvedimento finale”*.

Dal quadro normativo di cui si sopra, si possono trarre alcune considerazioni conclusive utili a perimetrare il tipo di poteri che il RPCT può esercitare nell'ambito delle funzioni di verifica e controllo attribuite dalla legge. Si precisa, fin da ora, che le considerazioni che seguono riguardano i poteri del RPCT nel caso in cui riceva una segnalazione o comunque riscontri fenomeni di corruzione in senso ampio. Non è considerato il caso dei poteri del RPCT in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità di incarichi cui ANAC ha dedicato un'apposita Delibera, la n. 833/2016. Analogamente, come sopra anticipato, non viene approfondito in questa sede il tema dei poteri del RPCT in presenza di una segnalazione di un *whistleblower*. Tale questione sarà infatti trattata in apposite linee guida sull'istituto in relazione alla nuova disciplina (l. n. 179/2017).



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

La legge non declina espressamente i contenuti dei poteri di vigilanza e controllo del RPCT operando, invece, su un diverso piano e cioè quello dell'assegnazione allo stesso di un obiettivo generale consistente nella predisposizione e nella verifica della tenuta complessiva del sistema di prevenzione della corruzione di un'amministrazione o ente. E proprio a tale obiettivo sono correlate le specifiche responsabilità che gravano sul RPCT e che si sostanziano laddove vi siano casi di omessa predisposizione di un PTCP adeguato e di omesso controllo sull'attuazione delle misure (cfr. art. 1, co. 12 e 14, l. 190/2012).

Da qui si rileva, quindi, che il cardine dei poteri del RPCT è centrato proprio sul prevenire la corruzione - ossia sulla adeguata predisposizione degli strumenti interni all'amministrazione (PTPC e relative misure di prevenzione ivi compresa la trasparenza) per il contrasto dell'insorgenza di fenomeni corruttivi, intesi in senso ampio, e sulla verifica che ad essi sia stata data attuazione effettiva - e che i poteri di controllo e di verifica di quanto avviene nell'amministrazione sono funzionali a tale obiettivo.

Dalla lettura delle norme si desume, infatti, il principio di carattere generale secondo cui non spetta al RPCT l'accertamento di responsabilità (e quindi la fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione), qualunque natura esse abbiano. Al riguardo, il RPCT è tenuto a fare riferimento agli organi preposti appositamente sia all'interno dell'amministrazione che all'esterno, valorizzando così un modello di poteri del RPCT strettamente connessi, e non sovrapponibili, con quello di altri soggetti che hanno specifici poteri e responsabilità sul buon andamento dell'attività amministrativa nonché sull'accertamento di responsabilità.

In proposito, è lo stesso legislatore che indica che, in caso di mancata attuazione delle misure, il RPCT debba riferire ad altri soggetti per l'adozione delle iniziative conseguenti di loro competenza. Si consideri, ad esempio, quanto sopra riportato sui doveri di segnalazione all'organo di indirizzo politico e all'organismo indipendente di valutazione delle disfunzioni rilevate; della trasmissione agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare dei nominativi dei dipendenti che non abbiano dato attuazione alle misure (art. 1 commi 7, 8, 9 e 10, l. 190/2012); o, ancora, della segnalazione degli inadempimenti in materia di trasparenza al vertice politico, all'OIV, all'ANAC o, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina (art. 43 d.lgs. 33/2013).

Da qui deriva, inoltre, che, ad esempio, qualora dall'esame condotto dal RPCT, di cui si dirà, emergano elementi utili a configurare fattispecie suscettibili di dar luogo a responsabilità amministrativa, il RPCT è tenuto a presentare tempestiva denuncia alla competente procura della Corte dei conti per le eventuali iniziative in ordine all'accertamento del danno erariale (art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art. 1, co. 3, l. n. 20 del 1994).

Ove rilevi poi fatti che rappresentano notizia di reato, deve presentare denuncia alla procura della Repubblica o ad un ufficiale di polizia giudiziaria con le modalità previste dalla legge (art. 331 c.p.p.). Sulla responsabilità disciplinare si è già detto sopra. Ma analogamente si può ragionare in relazione agli altri organi di controllo interno che a vario titolo operano nell'amministrazione.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

Tra RPCT e organi di controllo è quindi quanto mai opportuno, come visto anche sopra e riportato in diversi PNA, che si crei una collaborazione stabile nel rispetto delle rispettive competenze.

Analogamente si sono delineate e sviluppati i rapporti fra RPCT e ANAC.

Unica eccezione è rappresentata dai poteri del RPCT in materia di accertamento della violazione del d.lgs. 39/2013 di cui si è detto.

Dalla lettura delle norme sopra richiamate si evince, inoltre, che il RPCT, nell'esercizio delle proprie funzioni - secondo criteri di proporzionalità, ragionevolezza ed effettività, rispetto allo scopo delle norme richiamate - non possa svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione, né esprimersi sulla regolarità tecnica o contabile di tali atti, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti all'interno di ogni ente o amministrazione ovvero della magistratura.

Non risultano, infatti, addentellati normativi in base ai quali attribuire al RPCT tali poteri di analisi dei procedimenti svolti nell'amministrazione. Semmai, dalla delibazione dei fatti - di cui si dirà - il RPCT può trarre conclusioni in ordine ad interventi sul PTPC o sulle misure di prevenzione, oppure potrà meglio individuare quale organo/ufficio interno o esterno all'amministrazione sia competente per i necessari accertamenti di responsabilità.

L'integrazione funzionale dei poteri del RPCT, in particolare con quelli di uffici/organi interni all'amministrazione, implica, naturalmente, che anche questi ultimi siano tenuti ad una collaborazione costante e costruttiva con il RPCT e a tenerlo informato sugli esiti delle attività svolte.

All'interno di tali assi portanti - e cioè verifica della tenuta del sistema della prevenzione della corruzione, modello a rete che comporta la complementarità ma non la sovrapposizione dei poteri del RPCT con quelli di altri organi di controllo interni o esterni all'amministrazione, esclusione che il RPCT possa autonomamente accertare responsabilità o svolgere controlli di legittimità e di regolarità tecnica o contabile - occorre poi verificare concretamente se e quali poteri effettivi di accertamento possa esercitare il RPCT nel caso in cui gli venga segnalata una disfunzione o un fenomeno corruttivo.

Nelle richieste di parere si chiede, infatti, di chiarire fino a che punto il RPCT possa spingersi nella propria attività di indagine e di controllo per verificare i contenuti di segnalazioni su presunte irregolarità e/o illegittimità compiute nell'amministrazione o nell'ente.

Innanzitutto, si può certamente affermare che, qualora il RPCT riscontri o riceva segnalazioni di irregolarità e/o illeciti, debba, innanzitutto, svolgere una delibazione sul *fumus* di quanto rappresentato e verificare se nel PTPC vi siano o meno misure volte a prevenire il tipo di fenomeno segnalato.

Tale delibazione è senza dubbio funzionale ai poteri di predisposizione del PTPC e delle misure di prevenzione che esplicitamente la legge attribuisce al RPCT ma può anche - salvo che la fattispecie e il relativo *fumus* non si appalesino in modo chiaro dalla segnalazione ricevuta - essere necessario



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

per comprendere quali siano gli organi interni o gli enti/istituzioni esterne a cui rivolgersi per l'accertamento di responsabilità o per l'assunzione di decisioni in ordine al corretto andamento dell'azione amministrativa.

Se nel PTPC esistono misure di prevenzione adeguate, il RPCT è opportuno richieda per iscritto ai responsabili dell'attuazione delle misure - come indicati nel PTCP - informazioni e notizie sull'attuazione delle misure stesse, rappresentando, anche in modo circostanziato e con riferimento alla fattispecie specifica riscontrata o segnalata, le ragioni per le quali tali notizie e informazioni vengono richieste.

Qualora, invece, a seguito dell'esame del PTPC non risulti mappato il processo in cui si inserisce il fatto riscontrato o segnalato ovvero, pur mappato il processo, le misure manchino o non siano ritenute adeguate rispetto alla fattispecie rappresentata, il RPCT è opportuno proceda con la richiesta scritta di informazioni e notizie agli uffici responsabili su come siano state condotte le attività istituzionali su cui si innesta il fenomeno di presunta corruzione riscontrato o segnalato, rappresentando, anche in modo circostanziato e con riferimento alla fattispecie specifica riscontrata o segnalata, le ragioni per le quali tali notizie e informazioni vengono richieste.

In tal senso, ad esempio, il RPCT potrà chiedere ai dipendenti che hanno istruito un procedimento in difformità alle indicazioni fornite nel PTPC e ai dirigenti che lo hanno validato, di fornire motivazione per iscritto circa le circostanze di fatto e di diritto che sottendono all'adozione del provvedimento.

Gli uffici e i dipendenti interessati, a loro volta, possono certamente allegare documenti alle risposte che inviano.

Il dovere di corrispondere alle richieste del RPCT, come sopra si è visto, è uno specifico dovere che grava su tutti i dipendenti dell'amministrazione o ente. Tale impostazione è coerente con quanto previsto nel PNA 2016 (§ 5.2.) per cui *“alla responsabilità del RPCT si affiancano con maggiore decisione quelle dei soggetti che, in base alla programmazione del PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione. Un modello a rete, quindi, in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e la cui funzionalità dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano dell'adozione e dell'attuazione delle misure di prevenzione”*.

In ogni caso, si ricorda che le amministrazioni e gli enti sono tenute a definire, nel proprio PTPC come previsto dall'art. 1 co. 9 lett. c) della l. 190/2012, anche gli obblighi di informazione nei confronti del RPCT chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

Al fine di dimostrare di aver efficacemente vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del PTCP è buona norma che il RPCT tracci adeguatamente le richieste e i relativi riscontri.

Nello svolgimento di tale attività di verifica, ci si può chiedere se, nel silenzio della legge, il RPCT sia autorizzato anche all'audizione di dipendenti e all'acquisizione diretta di atti dei procedimenti oggetto di criticità.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

L'analisi può muovere da quanto previsto dal legislatore con riferimento ad altri organi coinvolti nel sistema di prevenzione della corruzione. In proposito sovengono esclusivamente le norme relative ai poteri degli OIV, cui il d.lgs. 97/2016 ha attribuito il potere di verificare i contenuti della relazione annuale del RPCT rispetto agli obiettivi sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza (art. 1 co. 8 bis l. 190/2012). La norma, infatti, autorizza, a tal fine, l'OIV sia a richiedere al RPCT informazioni e documenti sia a svolgere audizioni di dipendenti.

A ben vedere, tuttavia, tali poteri sono attribuiti con un fine particolare che riguarda la coerenza di quanto riferito dal RPCT nella relazione annuale rispetto agli obiettivi strategici in materia di anticorruzione e trasparenza. Non si tratterebbe, cioè, di poteri di accertamento di fatti e fenomeni corruttivi e, pertanto, l'ipotesi sarebbe diversa da quella che si sta esaminando.

Ad avviso dell'Autorità, la valutazione da compiere va orientata nella stessa logica sopra riportata. L'acquisizione di atti e documenti da parte del RPCT e l'audizione di dipendenti (da verbalizzare, o comunque da tracciare adeguatamente) è ammessa nella misura in cui consente al RPCT di avere una più chiara ricostruzione dei fatti oggetto della segnalazione. Non, dunque, al fine dell'accertamento di responsabilità o della fondatezza dei fatti oggetto della segnalazione ma per poter, se necessario, attivare gli organi sia interni che esterni all'amministrazioni competenti al riguardo, ovvero per calibrare il PTPC rispetto ai fatti corruttivi che possono verificarsi nell'ente. Questo potere istruttorio del RPCT va utilizzato secondo criteri di proporzionalità, ragionevolezza e adeguatezza. Ciò vuol dire che se il RPCT può acquisire elementi e valutazioni utili ai fini sopra indicati attraverso l'interlocuzione con gli uffici o le strutture interne, anche di controllo o con compiti ispettivi, è opportuno che si avvalga della loro collaborazione.

Sempre nel PTPC sarebbe opportuno indicare come il RPCT si raccorda con i dipendenti e con le strutture e gli uffici dell'amministrazione, ivi compresa l'autorità di indirizzo, gli OIV e gli organi di controllo interno, l'Ufficio Procedimenti Disciplinari.

Sarebbe anche auspicabile prevedere modalità di condivisione, coordinamento e interlocuzione tra il RPCT e gli altri soggetti della struttura che svolgono attività ispettive o di controllo, ciò in quanto la reale efficacia del ruolo del RPCT dipende soprattutto dall'integrazione e dal coordinamento di tale soggetto con il sistema dei controlli interni dell'ente di riferimento.

Alla luce di quanto sopra rappresentato

Il Consiglio

Ritiene, relativamente alle questioni di carattere generale poste, che:

quanto ai poteri di controllo e verifica del RPCT valgono le considerazioni sopra esposte anche con riferimento ai poteri del RPCT di acquisizione diretta di atti e documenti e di audizioni di dipendenti. Giova rilevare che il tema dei poteri del RPCT sarà oggetto di un più compiuto



*Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente*

approfondimento nel prossimo Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione e, per quanto riguarda il *whistleblowing*, in apposite linee guida sull'istituto.

Ai fini della configurazione dei poteri del RPCT sul rispetto degli atti di regolazione adottati da un Ente, fermo restando la configurazione dei poteri del RPCT come sopra delineati, si ritiene che non spetti al RPCT monitorare il rispetto degli atti di regolazione adottati da un Ente (vedi il caso dell'AOR San Carlo di Potenza) a meno che da tali atti non siano state tratte misure di prevenzione inserite nel PTCP. Non spetta, cioè, al RPCT il controllo sullo svolgimento dell'ordinaria attività di un ente.

Sui poteri del RPCT anche segretario di un ente territoriale, (come nel caso prospettato per il comune di San Giorgio a Cremano sui rilievi mossi dal Segretario Comunale/RPCT in ordine alla verifica delle parcelle con cui il Dirigente dell'Avvocatura Comunale liquida i compensi professionali allo stesso dirigente Avvocato e ad altro personale togato), occorre concettualmente distinguere quanto possa fare il RPCT, come illustrato sopra, rispetto ai poteri che possono essere esercitati come Segretario dell'ente disciplinati dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) e a cui non può che rinviarsi. Nella richiesta di parere avanzata all'Autorità non è chiaro, in verità, se la verifica sulle determinazioni adottate dal Settore Avvocatura aventi ad oggetto la liquidazione dei compensi al personale togato dell'Ente sia stata effettuata dal Segretario comunale nell'esercizio delle sue funzioni o come Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Ad un primo esame della questione, e limitatamente a quanto rappresentato, sembrerebbe che l'attività di verifica delle determinazioni in questione che apparirebbe svolta ai sensi dell'art. 147 del d.lgs. n. 267/2000, come sembra emergere dalla richiesta di parere, esuli da attribuzioni tipiche del RPCT. Tutto ciò, fermo restando quanto previsto nel PTPC dell'ente rispetto all'area di rischio "affari legali e contenzioso" che è stata considerata dall'Autorità una delle aree generali a rischio corruttivo (cfr. Aggiornamento 2015 al PNA § 6.2).

Sui rapporti fra il RPCT di un'amministrazione vigilante e il RPCT di un ente vigilato

(il caso prospettato dal RPCT della Regione Lombardia), ad avviso dell'Autorità ogni RPCT è opportuno svolga le proprie funzioni in autonomia secondo le proprie responsabilità e competenze. Certamente è auspicabile un rapporto di leale collaborazione e di raccordo operativo ove emergano aree di sovrapposizione di interessi fra gli enti oppure nei casi di segnalazioni che riguardano ambiti di attività comuni. Non si ritiene, invece, sia configurabile un rapporto di sovraordinazione/subordinazione tra i RPCT degli enti, fermi restando i poteri che un ente può esercitare su un altro in attuazione del rapporto di vigilanza. Qualora si tratti di rapporto di controllo o di vigilanza fra amministrazione e un ente di diritto privato in controllo o vigilato, resta fermo quanto indicato dall'Autorità nelle Linee guida n. 1134 /2017 al § 4.2. cui si rinvia.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Il Presidente

Il presente provvedimento è comunicato alla Giunta di Regione Lombardia, al Comune di San Giorgio a Cremano, alla Giunta dell'Azienda Ospedaliera Regionale (AOR) "San Carlo" di Potenza e pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

Raffaele Cantone

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 11 ottobre 2018
Il Segretario Maria Esposito