

Direttore responsabile: Marco Paini

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna

Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi

Approfondimento

IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA: UNA FIGURA COMPLESSA

di Raffaella Sacchi

Negli enti locali, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (di seguito RPCT) è individuato, di norma, nel segretario comunale, salvo diversa e motivata determinazione. Ciò significa che, in presenza di determinate circostanze, adeguatamente motivate, l'incarico di RPCT può essere assunto da un funzionario, purché abbia qualifica dirigenziale o svolga funzioni di natura dirigenziale.

La Funzione pubblica e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC) hanno precisato, con determinazione n. 12/2015, che deve trattarsi di un dirigente¹ in posizione di stabilità, per evitare che il ruolo possa essere compromesso dalla precarietà.

E' da escludere, inoltre, la nomina di dirigenti di diretta collaborazione politica (ex art. 90 TUEL 267/2000), per via del vincolo fiduciario, così come l'affidamento a soggetti esterni all'amministrazione (ad es. con incarico di studio/consulenza).

Il decreto legislativo 97/2016 ha, inoltre, stabilito che la carica di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e la carica di Responsabile della Trasparenza dovranno essere assunte da un unico soggetto, salvo in particolari casi eccezionali (organizzazioni complesse ed estese sul territorio), che richiederanno provvedimenti di nomina adeguatamente motivati. Solo in tali casi particolari, potranno essere individuati dei referenti per la prevenzione della corruzione che opereranno nelle strutture complesse su richiesta del Responsabile, il quale resta il principale riferimento dell'intero sistema di prevenzione, con annesse responsabilità.

Appare ovvio che la scelta del RPCT deve ricadere su un dirigente che non sia stato destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna, né di provvedimenti disciplinari e che abbia dato dimostrazione nel tempo di comportamento integerrimo e di integrità.

La designazione della figura del RPCT, nei comuni, deve avvenire con un decreto di nomina a cura del Sindaco, quale organo di indirizzo politico-amministrativo, a meno che l'ente, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, abbia attribuito tale funzione alla giunta o al consiglio.

Il nominativo dovrà successivamente essere comunicato all'ANAC, esclusivamente con il **modulo** disponibile sul sito dell'Autorità (sezione Servizi/Servizi online), compilato digitalmente in ogni suo campo e inviato alla casella mail anticorruzione@anticorruzione.it².

¹ il testo precedente al d.lgs. 97/2016 prevedeva: dirigenti amministrativi di ruolo, di prima fascia in servizio;

² Sul punto vedere: **Comunicato del Presidente ANAC del 18 febbraio 2015**;

Inoltre, le amministrazioni, compatibilmente con la clausola di invarianza finanziaria prevista dall'articolo 2, della legge 190/2012 e tenendo conto della consistenza demografica delle stesse, devono assicurare al RPCT un adeguato supporto umano, strumentale e finanziario in considerazione della delicatezza delle funzioni svolte.

E' auspicabile, quindi, che il RPCT venga dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata. Gli eventuali referenti del Responsabile, dovranno essere indicati nel PTPC.

Con tale procedura e modalità di nomina, si evidenzia l'obiettivo finale del Legislatore nazionale che risulta essere quello di concentrare in un unico soggetto i compiti e le responsabilità per il funzionamento dell'intero sistema di prevenzione.

È, quindi, da escludere, in assoluto, la possibilità di nominare più responsabili nell'ambito della stessa amministrazione. Tale divieto intende scongiurare una frammentazione delle funzioni del RPCT o diluizioni delle sue responsabilità, che si rifletterebbero in disfunzioni nell'attuazione delle misure di prevenzione stabilite nel Piano triennale.

1. I compiti del RPCT e le sue responsabilità

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza è il garante della politica di prevenzione della corruzione.

Avendo ben chiaro tale obiettivo, le sue funzioni in particolare riguardano:

- l'elaborazione e la proposta di Piano della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che sarà poi adottato dall'organo d'indirizzo politico, entro il 31 gennaio di ogni anno;

- la definizione delle procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti (Piano per la formazione) destinati ad operare in settori significativamente esposti alla corruzione e proporre adeguati percorsi formativi sui temi dell'etica pubblica e della legalità;
- la verifica dell'efficace attuazione del Piano e la sua idoneità nel tempo, avendo cura di proporre modifiche qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- la redazione e pubblicazione della Relazione - sulla base del modulo *standard* pubblicato da ANAC per tempo - che evidenzia i risultati dell'attività svolta in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, entro il 15 dicembre di ogni anno, avendo cura di trasmetterla all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione (Sindaco) ed all'OIV / Nucleo di Valutazione;
- la verifica – assieme ai dirigenti di riferimento / P.O. incaricate di funzioni dirigenziali - sull'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività a più alto rischio corruttivo;
- lo svolgimento dei nuovi compiti riferibili all'applicazione del FOIA (Accesso civico generalizzato³), tra cui la richiesta agli uffici di informazioni sull'esito delle istanze pervenute e la funzione di riesame delle istanze;
- lo sviluppo di una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione, in costante collaborazione con l'OIV / Nucleo di Valutazione.

A fronte di tali rilevanti compiti, il RPCT è gravato di altrettante notevoli responsabilità di specie:

- a) responsabilità dirigenziale riferibile al caso di mancata predisposizione del Piano anticorruzione e di mancata adozione delle misure per la selezione e formazione dei prestatori di lavoro;
- b) responsabilità dirigenziale personale, anche sul piano disciplinare (non inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da uno a sei mesi), per danno erariale e all'immagine istituzionale, in caso di condanna passata in giudicato per un reato di corruzione, salvo che il RPCT provi di aver predisposto, prima della

³ si veda articoli 5, commi 2 e 7 e 5-bis, del d.lgs. 33/2013;

commissione del fatto, il Piano anticorruzione ed averne osservato le prescrizioni, oltre ad aver vigilato sul suo funzionamento e sulla sua

- osservanza4;
- c) ulteriore responsabilità dirigenziale in caso di ripetute violazioni del Piano o in presenza di omesso controllo, che si affianca naturalmente a quella disciplinare dei dipendenti che violano le misure preventive individuate dal Piano stesso (comma 14 dell'articolo 1 della legge 190/2012);
 - d) responsabilità dirigenziale nel caso in cui - nello svolgimento della sua attività - rilevi fatti che presentino profili di illecito disciplinare, dovendone dare tempestiva informazione al dirigente preposto, allo stesso dipendente e all'Ufficio Procedimenti Disciplinari, al fine di avviare una tempestiva azione disciplinare;
 - e) responsabilità dirigenziale qualora il RPCT riscontri fatti suscettibili di dar luogo a responsabilità amministrativa, dovendo presentare tempestiva denuncia alla competente Procura della Corte dei Conti. Qualora invece riscontri che dai fatti siano evidenziabili notizie di reato, il RPCT deve presentare denuncia alla Procura della Repubblica e darne immediata informazione all'ANAC;
 - f) il RPCT può anche essere nominato «gestore» ai sensi del D.M. Interno 25 settembre 2015, recante «*Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione*» (articolo 6, commi 5 e 6).

Da quanto sopra, si desume, quindi, che il ruolo affidato al RPCT necessita dell'attivazione di una sinergia con i singoli responsabili degli uffici, ispirata alla trasparenza ed al principio di *accountability*. Tutte le unità organizzative dovranno fornire la loro collaborazione al RPCT ed è opportuno che tali relazioni siano adeguatamente dettagliate nell'ambito del PTPC, per garantirne efficacia ed ottimizzazione.

2. I conflitti di interesse, anche potenziali

Rispetto alle specifiche caratteristiche dell'attività di controllo in capo al RPCT ed alle particolari responsabilità appena elencate, il RPCT non può sicuramente:

- rivestire il ruolo di responsabile dell'ufficio per i procedimenti disciplinari. In questa circostanza, si configura infatti una situazione di potenziale conflitto di interessi, con la sola eccezione prevista per gli enti di piccole dimensioni
(sotto i 15mila abitanti) dall'art. 1, comma 7, della legge n. 190/2012;
- sommare gli incarichi di RPCT a quello di responsabile/dirigente di quei settori tradizionalmente considerati più esposti al rischio corruzione (ad esempio: ufficio contratti, patrimonio).

A ciò si aggiungono le problematiche applicative nel caso in cui al Segretario Generale / Direttore Generale – già RPCT - vengano attribuite funzioni di direzione di altri uffici e, in particolare, dei servizi finanziari (nelle more dell'assunzione di responsabili / dirigenti).

I problemi maggiori si riscontrano riguardo alla necessità di dover distinguere il titolare della determinazione, dal titolare della espressione del parere contabile o dell'attestazione di copertura finanziaria, anche solo nella eventualità di una delicatissima ipotesi in cui il Segretario / RPCT debba esprimere attestazioni di copertura finanziaria o pareri contabili, su atti di proprio stesso personale interesse, quale dipendente. Oltre al fatto che lo stesso Segretario / RPCT ha sempre tra i propri compiti anche quello di assistenza giuridico-amministrativa agli organi dell'ente, in ordine alla conformità amministrativa alla legge, allo statuto ed ai regolamenti dell'ente.⁵

⁴ art. 1, comma 12, legge 6 novembre 2012, n. 190;

⁵ Si veda art. 97, comma 2, TUEL 18 agosto 2000, n. 267;

A tal proposito, si richiama l'articolo 6-*bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (rubricato conflitto di interessi), introdotto dall'art. 1, comma 41, della citata legge Severino, il quale stabilisce espressamente che il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale, devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

A questo si può aggiungere che anche l'articolo 323 c.p. ha fondato un dovere generale di astensione, in ipotesi che configurano oggettivamente un conflitto, anche solo potenziale, di interessi.

Uguualmente, l'articolo 7 del Regolamento recante Codice di comportamento dei dipendenti pubblici – approvato con D.P.R. 62/2013 - stabilisce che i dipendenti pubblici devono astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o svolgere attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di loro parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, ed in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

Possiamo, quindi, avere certezza che tra i principi generali dell'ordinamento giuridico e nell'ambito stesso dei doveri del funzionario pubblico incaricato rientra sicuramente il dovere di astensione del pubblico ufficiale in caso di conflitto di interessi.