

L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELL'ANTICORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Prof.ssa Claudia Tubertini
Università di Bologna

Ferrara, 13 Dicembre 2019

L'organizzazione reticolare di prevenzione della corruzione e di tutela della trasparenza

- Il sistema di prevenzione della corruzione e di tutela della trasparenza introdotto dalla l. 190 del 2012 e dai connessi decreti attuativi ha avuto un rilevante impatto sull'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni e sulla loro autonomia organizzativa
- Si è creato un **nuovo sistema reticolare di apparati amministrativi**, centrali e periferici, dando vita ad una “organizzazione amministrativa dell'anticorruzione”, della quale **ANAC rappresenta il perno centrale**
- L'ANAC, più che una autorità statale in senso stretto, è una autorità, non solo letteralmente, “**nazionale**”, al servizio di tutti i livelli di governo
- Obiettivo **unitarietà** del sistema amministrativo: l'autonomia organizzativa non può significare separazione di ciascuna amministrazione rispetto a tutte le altre (uniformità della disciplina)

Rapporto tra ANAC e PP.AA.

- **Metodo del coinvolgimento attivo** delle amministrazioni di volta in volta destinatarie delle misure specifiche, attraverso la costituzione di appositi tavoli tecnici e quello della **consultazione pubblica, alla quale sono chiamate a partecipare in primo luogo proprio le amministrazioni**
- **Considerazione delle specificità delle diverse tipologie di amministrazioni modulando la funzione regolatoria in ragione delle differenti categorie di amministrazioni pubbliche;** senza dimenticare però di contemperare questa differenziazione con l'obiettivo di considerare il settore pubblico in un'ottica sostanziale ed allargata
- Questo metodo collaborativo e questa considerazione differenziata delle amministrazioni attenua almeno in parte la **rilevante concentrazione di poteri in capo ad ANAC**, che è maggiore nel settore degli obblighi di pubblicità, minore nella disciplina dell'accesso civico generalizzato

Rapporto ANAC/Regioni

- La principale forma di collaborazione tra soggetto regolatore ANAC ed enti regolati prevista è quella della **presentazione di osservazioni nella fase di consultazione aperta**
- Non accolta la richiesta delle Regioni di differenziare la consultazione pubblica, da riservare ai cd. *stakeholders*, dal vero e proprio confronto interistituzionale da far precedere alla consultazione stessa (cfr. Del. 30/6/2018 sui procedimenti di regolazione dell'ANAC)
- Nello specifico caso delle linee guida in materia di accesso civico generalizzato, la legge prevede esse siano adottate “**sentita la Conferenza Unificata**”
- Anche il PNA ed i successivi aggiornamenti sono sottoposti al previo parere della Conferenza Unificata

ANAC perno e motore dell'organizzazione per la trasparenza

..In materia di OBBLIGHI DI PUBBLICITA' E ACCESSO CIVICO SEMPLICE:

- Poteri di **indirizzo** attraverso il **PNA**, rivolto a tutte le amministrazioni (e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico, nei limiti posti dalla legge) che adottano i PTPCT, e le **Linee guida (cfr. Det. 1310/2016)**
 - poteri di vigilanza (d'ufficio o su segnalazione) e di controllo** sull'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione con relativi **poteri ispettivi** mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni
 - **potere di ordine** in relazione l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani e dalle altre disposizioni vigenti, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le norme
- NB:** La funzione di vigilanza può concretizzarsi, prima ancora che in poteri di ordine, **nell'emanazione di raccomandazioni** (controllo collaborativo), che per l'ANAC sembrano costituire la regola (gli ordini sono per i «casi più gravi»)
- potere **sanzionatorio, nei casi previsti dalla legge e in base al regolamento ANAC del 29/3/2017**

ANAC perno e motore dell'organizzazione per la trasparenza

...in materia di ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO:

- potere di emanazione di apposite **linee guida** da adottarsi **d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali** e **sentita la Conferenza unificata** di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (art. 5-bis, comma 6, d.lgs. 33/2013): CFR. Det. ANAC n. 1309 del 28.12.2016
- attenzione specificamente dedicata alla piena attuazione dell'accesso civico generalizzato negli aggiornamenti annuali al **PNA, anche con la previsione di misure organizzative**
- funzione **consultiva**, esercitabile da ANAC in merito alle problematiche interpretative e applicative dell'intera legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei suoi decreti attuativi
- Funzione di **monitoraggio**: cfr. Comunicato del presidente ANAC del 27 aprile 2017, cui ha fatto seguito la pubblicazione del primo Report di Monitoraggio FOIA, del 15 gennaio 2018, di un campione di amministrazioni pubbliche allo scopo di acquisire elementi utili alla predisposizione di un aggiornamento della Determinazione n. 1309/2016
- **formazione** e di **sensibilizzazione** della società civile

Il ruolo del Dipartimento Funzione Pubblica

- Il Dipartimento conserva, anche dopo l'attribuzione all'ANAC del potere di elaborazione ed approvazione definitiva del PNA, la possibilità di esercitare una **funzione di indirizzo a tutte le PPAA** che si esprime nella emanazione di **circolari**
- Questo potere di indirizzo viene connesso alla sua funzione generale di “coordinamento delle iniziative di riordino della pubblica amministrazione e di organizzazione dei relativi servizi” (art. 27, n. 3, legge n. 93 del 1983)
- **Cfr. le circolari 2/2017 e 1/2019**
- Istituito il centro nazionale di competenza FOIA, un pool di esperti che supportano le pubbliche amministrazioni nella corretta attuazione della normativa sull'accesso civico generalizzato: <https://www.foia.gov.it/>

Altre autorità nazionali: il ruolo essenziale del Garante Privacy

Si tratta di poteri che fanno da contraltare a quelli di ANAC, essendo esercitati in funzione del diritto alla riservatezza, potenziati a seguito della nuova disciplina europea sulla protezione dei dati personali (GDPR). I più importanti sono:

- Poteri di **indirizzo** e **raccomandazione**
- In particolare, adozione, d'intesa con ANAC, delle **linee guida** in materia di **accesso civico generalizzato**
- Espressione di **pareri obbligatori** in caso di ricorsi all'RPCT o al difensore civico regionale per diniego di **istanze di accesso civico generalizzato**
- Poteri **ispettivi e di vigilanza**
- Poteri **di ordinanza-ingiunzione e poteri sanzionatori** anche nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni **in caso di violazione del diritto alla privacy mediante pubblicazione**

Emerge dal Garante privacy una posizione che **tende ad escludere l'esistenza di un principio di prevalenza del diritto alla conoscibilità dei dati della P.A.** rispetto ad altri diritti riconosciuti dall'ordinamento

Autorità regionali: il Difensore civico

- al Difensore civico regionale il d.lgs. 97/2016 affida un ruolo di **intervento attivo a tutela dei cittadini in caso di diniego di istanze di accesso civico generalizzato**
- Proprio sulla base di questa previsione, in molti casi, i difensori civici regionali hanno assunto importanti iniziative, svolgendo anche in materia di anticorruzione e trasparenza funzioni **consultive**, di **orientamento**, **promozione e di impulso**, non solo nei confronti dell'amministrazione regionale, ma anche di quella **sanitaria**
- In particolare, un ruolo di supporto e intermediazione delle istanze di accesso dei cittadini deriva al difensore civico dalla sua funzione giustiziale anche in materia di **accesso cd. documentale (ricorso in caso di diniego)**
- **L'alternatività del ricorso al difensore civico rispetto all'RPCT come elemento critico della disciplina**

Il ruolo di coordinamento della Regione

- La Legge Regionale 28 ottobre 2016, n. 18 definisce la **Rete per l'Integrità e la Trasparenza** di cui all'articolo 15, comma 3, **una sede di confronto volontaria** a cui possono partecipare i Responsabili della Prevenzione della Corruzione e i Responsabili della Trasparenza delle amministrazioni pubbliche con sede nel territorio regionale e gli RPCT delle strutture periferiche delle amministrazioni statali con un unico Responsabile in materia di anticorruzione e trasparenza a livello nazionale.
- La Rete, in qualità di “comunità professionale”, si pone i seguenti obiettivi: condivisione di esperienze e interazione dei diversi RPCT; elaborazione di proposte e di comuni strategie per combattere il fenomeno corruttivo; organizzazione e condivisione di comuni attività di formazione; confronto tra istituzioni, associazioni e cittadini

Il ruolo di controllo della Regione (in particolare, nei confronti delle aziende ed enti del SSR)

- Per garantire l'efficacia e l'unitarietà del sistema di certificazione delle misure di trasparenza e di anticorruzione ed al sistema dei controlli interni di tutti gli enti e le aziende del Servizio sanitario regionale, la Regione Emilia-Romagna ha previsto l'istituzione, a partire dal 2013, **all'Organismo indipendente di Valutazione degli enti e delle aziende del SSR (OIV-SSR)**, dando così specificità ad un organo (l'OIV) **necessariamente presente in tutte le pubbliche amministrazioni**
- Nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza e controllo, **l'ANAC può chiedere informazioni all'OIV in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012), anche tenuto conto che l'OIV riceve dal RPCT le segnalazioni riguardanti eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione dei PTPCT (art. 1, co. 7, l. 190/2012).**
- Nel 2014 a tale organismo è stato affiancato **un sistema decentrato di Organismi Aziendali di Supporto (OAS)** che svolgono **una serie di funzioni delegate dal primo (v. oltre)**
- **Non** è stata invece istituita – come in altre Regioni – una apposita autorità o agenzia regionale anticorruzione

L'organizzazione decentrata: la «rete» degli RPCT

- **Terminali periferici di ANAC**, gli RPCT, necessariamente presenti in ciascuna pubblica amministrazione, si caratterizzano anzitutto per la posizione di **indipendenza** – a dispetto della sovrapposizione di tale funzione con quella dirigenziale, rimarcata come obbligatoria proprio da ANAC –, cui è collegato uno **specifico potere di intervento di ANAC** per scongiurare misure discriminatorie nei suoi confronti (cfr. Del. 657 del 18/7/2018)
- **Necessarie modifiche organizzative devono essere approntate per assicurare funzioni e poteri idonei allo svolgimento dell'incarico**

Compiti e poteri del RPCT

- **Predisposizione del Piano triennale** di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e suoi **aggiornamenti**
- **verifica dell'efficace attuazione** del PTPCT e la sua idoneità e **proposta di modifiche** dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione
- **Segnalazione** all'organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) delle disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza , indicando **agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare** i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure
- Definizione delle procedure appropriate per selezionare e **formare** i dipendenti
- Predisposizione della **relazione annuale** recante i risultati dell'attività svolta tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione e trasparenza
- **riesame delle istanze di accesso civico** nei casi di **diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine**

Supporto conoscitivo e informativo all'RPCT

- La legge prevede 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”*
- L'art. 8 del d.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 (codice di comportamento) 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”*.
- Da tali previsioni le amministrazioni hanno sviluppato una rete di **Referenti** per la prevenzione della corruzione di **Responsabili di pubblicazione, chiamati a supportare e a coadiuvare l'attività dell'RPCT** in considerazione della diversa complessità della propria organizzazione

Previsioni dei PTPCT sui responsabili di pubblicazione

- La collaborazione con l'RPCT si articola nelle seguenti attività:
 - Collaborazione al processo di **elaborazione del piano** e sua piena **attuazione**
 - **Partecipazione**, direttamente o tramite funzionari incaricati, a tavoli tecnici e gruppi tematici
 - Predisposizione di **relazioni semestrali al fine di assicurare il necessario supporto conoscitivo e informativo all'RPCT**
 - **Segnalazione di criticità**
 - **Diffusione** del PTPCT

Ruolo dei Dirigenti/Responsabili delle strutture

- Il ruolo di regia, coordinamento e monitoraggio dell'RPCT non si sostituisce al ruolo degli uffici nell'elaborazione, nella trasmissione e nella pubblicazione dei dati e dei documenti
- Ai Dirigenti/Responsabili delle strutture competenti per materia è quindi affidato il compito di individuare, elaborare, validare, aggiornare, trasmettere e pubblicare i dati di loro competenza sul sito internet dell'ente, nelle sezioni apposite
- I flussi di pubblicazione con le relative responsabilità confluiscono nel PTPCT

Il coinvolgimento dell'intero personale

- **L'intero personale** operante all'interno delle aziende è non solo chiamato a **osservare le misure** contenute nel PTPCT e a prestare collaborazione al Responsabile, con particolare riferimento agli obblighi di pubblicazione, e a **conformare il proprio comportamento** alle disposizioni del codice di comportamento, ma anche :
 - a **segnalare situazioni di illecito** al proprio superiore gerarchico o all'ufficio procedimenti disciplinari (U.P.D.);
 - a **segnalare casi di personale in conflitto di interessi**

Il ruolo degli organi di indirizzo aziendali

- ✓ Oltre alla nomina dell'RPCT, all'organo di indirizzo (nelle aziende, il Direttore generale) spettano compiti di:
 - ✓ **definizione obiettivi strategici in tema di anticorruzione e trasparenza**
 - ✓ la **definizione delle aree di rischio**, in particolare, diviene obiettivo strategico
- ✓ Le misure di prevenzione della corruzione e di tutela della trasparenza confluiscono nel **contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale**

Il ruolo degli organi di controllo: in particolare, gli OAS

- L'Organismo aziendale di supporto all'OIV-SSR, oltre a garantire il collegamento con il suddetto OIV, svolge compiti connessi alla trasparenza amministrativa, in particolare:
- attestando **l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione** in base alla griglia di rilevazione predisposta annualmente da ANAC ;
- verificando la **coerenza del Piano della performance** con il **PTPCT**;
- Formulando **parere obbligatorio in relazione all'adozione del codice di comportamento**
- Verificando la **relazione annuale dell'RPCT**

Il ruolo del Responsabile per la protezione dei dati (RPD o Data Protection Officer – DPO)

- Il **Responsabile della protezione dei dati - RPD**, figura introdotta dal Regolamento (UE) 2016/679 (artt. 37-39), costituisce una **figura di riferimento anche per il RPCT**, anche se naturalmente non può sostituirsi ad esso nell'esercizio delle funzioni, né è auspicabile la concentrazione della figura in capo allo stesso soggetto
- Funzioni di **informazione, consulenza** all'intero personale per quanto concerne l'adempimento degli obblighi derivanti dalla normativa a tutela della privacy , di **sorveglianza**, di collaborazione con il Garante privacy, di sensibilizzazione e di formazione del personale
- NB: previsto in ogni caso il parere preventivo del Garante in caso di richieste di accesso civico generalizzato

Posizione dell'RPD

Sulla **possibilità di individuare un unico Rpd** per tutte le strutture sanitarie di un'unica regione, il garante Privacy ha ritenuto che tale scelta non è, in linea di principio, contraria a quanto previsto dal RGPD; ciononostante, deve essere valutata con grande senso di responsabilità, tenendo in considerazione tutte le implicazioni tecniche, giuridiche e pratiche di tale decisione, nonché la circostanza che **quello sanitario rappresenta uno dei settori più complessi del trattamento dei dati sulla salute**

Importante assicurare che il Rpd agisca in piena indipendenza e autonomia (senza ricevere istruzioni e riferendo direttamente ai vertici) e attenzione al **requisito della professionalità**, che deve essere adeguata alla peculiare complessità del settore sanitario fortemente caratterizzato da un livello più elevato di conoscenze specialistiche

L'organizzazione «diffusa» della prevenzione della corruzione e della trasparenza

L'organizzazione che ruota attorno al sistema dei piani è un'organizzazione necessariamente diffusa. Le mansioni amministrative dei dirigenti e, a scalare, dei titolari delle diverse posizioni di responsabilità (dirigenti/responsabili degli uffici, responsabili di pubblicazione) si accrescono anche di questi obblighi, connessi al monitoraggio, segnalazione, conseguente gestione del personale e delle risorse; mansioni che si aggiungono agli adempimenti imposti direttamente dalla legge come misure di trasparenza ed anticorruzione

Sono tutti adempimenti la cui attuazione richiede un notevole dispiego di tempo e risorse, e che devono quindi essere inseriti a pieno titolo nella programmazione delle attività, richiedendo essi stessi un rilevante adattamento dell'organizzazione del lavoro - una vera e propria 'torsione funzionale' - interno a ciascuna amministrazione

Grazie per l'attenzione

claudia.tubertini@unibo.it