

LINEE GUIDA PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA

Riferimenti normativi e regolamentari:

Legge 6 novembre 2012 n. 190;

Decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33;

Decreto legislativo 8 aprile 2013 n. 39;

Decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97;

Delibera n. 831 del 3 agosto 2016 dell’Autorità Nazionale Anticorruzione.

INDICE

1. Premessa	pag. 1
2. Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	pag. 2
3. Piano triennale ed aggiornamenti annuali	pag. 3
4. Aree di rischio per il Consiglio nazionale	pag. 4
5. Aree di rischio per i Consigli regionali	pag. 5
6. Aree di rischio per i Consigli di disciplina	pag. 7
7. Obblighi di trasparenza	pag. 7

1. Premessa

1

Come noto, la legge n. 190 del 2012 recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*” e il decreto legislativo n. 33 del 2013 “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*” hanno recentemente subito rilevanti modifiche ed integrazioni ad opera del decreto legislativo n. 97 del 2016, cd. *Decreto Madia*.

L’art. 41 del decreto citato ha delegato l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ad adottare un 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; atto che è costituito dal Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (PNA), approvato in via definitiva dall’ANAC con delibera n. 831 del 3 agosto 2016 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 197 del 24 agosto 2016.

Per ciò che concerne gli Ordini ed i collegi professionali, il PNA ribadisce che essi devono dotarsi, qualora non l’abbiano già fatto, di un piano triennale per la prevenzione della corruzione recante apposita sezione che abbia ad oggetto gli obblighi in materia di trasparenza.

In proposito occorre segnalare che nel PNA, l’ANAC si riserva di adottare specifiche Linee guida volte a fornire indicazioni per l’attuazione della normativa in questione, da considerare parte integrante del PNA. In merito agli obblighi in materia di

trasparenza l'ANAC si riserva di fornire ulteriori chiarimenti in ordine al criterio della "compatibilità" e ai necessari adattamenti degli obblighi di trasparenza in ragione delle peculiarità organizzative e dell'attività svolta dagli ordini e collegi professionali.

Con il presente documento questo Consiglio nazionale intende supportare gli ordini territoriali nella predisposizione dei PTPC e delle misure di prevenzione della corruzione, al fine di migliorare la mappatura dei processi e la predisposizione degli strumenti di controllo e di prevenzione della corruzione.

In applicazione dell'anzidetto intento e fermo restando il contenuto della normativa richiamata, il CNOAS ha elaborato le seguenti linee guida a cui gli ordini potranno fare riferimento tenendo conto della necessità di un indispensabile adeguamento dei contenuti, in particolare in merito alle misure concretamente adottate, alle specifiche realtà locali.

2. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

La figura del RPCT è stata interessata in modo significativo dalle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016.

La nuova disciplina è volta a unificare in capo ad un solo soggetto l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

L'ANAC ha precisato che, in attuazione delle nuove disposizioni normative, i Consigli che già hanno nominato un responsabile della prevenzione della corruzione dovranno formalizzare con apposito atto l'integrazione dei compiti in materia di trasparenza agli attuali RPC, avendo cura di indicare la relativa decorrenza.

Il RPCT deve essere individuato all'interno del Consiglio nazionale e dei Consigli regionali, di norma, tra i dirigenti amministrativi in servizio. Nondimeno, vista la peculiare struttura organizzativa degli Ordini che non necessariamente dispongono di personale con profilo dirigenziale, il RPCT potrà essere individuato tra il personale con un profilo non dirigenziale. In tali casi, l'atto di nomina deve essere adeguatamente motivato con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ente e garantendo, comunque, che il soggetto possieda le idonee competenze e gli venga attribuita la responsabilità con l'affidamento di specifica funzione organizzativa.

Il Piano Nazionale Anticorruzione precisa che, solo in via residuale e con atto motivato, il RPCT potrà coincidere con un consigliere eletto dell'ente, purché privo di deleghe gestionali. In tal senso, dovranno essere esclusi i consiglieri che ricoprono le cariche di Presidente, Segretario o Tesoriere, mentre la nomina potrà essere conferita, tra le cariche istituzionali al Vicepresidente o ad altro consigliere regionale o nazionale in possesso delle competenze necessarie, acquisite anche attraverso specifici corsi di formazione. E' importante segnalare, in proposito, che il Consiglio nazionale, recependo le indicazioni dell'Anac, ha modificato il codice deontologico per prevedere sanzioni disciplinari a carico di consiglieri che si rendano inadempienti rispetto alle responsabilità che derivano dall'espletamento della funzione di RPCT.

Il nominativo del RPCT deve essere pubblicato sul sito istituzionale del Consiglio nazionale e dei Consigli regionali nelle rispettive sezioni 'Amministrazione trasparente'. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza svolge stabilmente un'attività di controllo che accerti eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione previste dal Piano

triennale nonchè 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 ed eventualmente, nei casi più gravi, all'Autorità nazionale anticorruzione, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi.

Eventuali violazioni di cui si renda colpevole il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, devono essere segnalate all'Autorità nazionale anticorruzione, che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire nelle forme previste dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39.

3. Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione

Il Piano Nazionale Anticorruzione precisa che gli Ordini e i Collegi professionali devono adottare, su proposta del RPCT, un Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione che:

a) individui le attività anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel PNA, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte del personale;

b) preveda, per le attività individuate ai sensi della precedente lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;

c) preveda, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione il quale è chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;

d) definisca le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti amministrativi;

e) definisca le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;

f) individui specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge. In proposito occorre rilevare che l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza sia parte integrante del PTPC come "apposita sezione". Quest'ultima deve contenere, dunque, le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente. In essa devono anche essere chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni.

Le nuove disposizioni normative (art. 1, co. 8, l. 190/2012) prevedono che il PTPC debba essere trasmesso all'ANAC. Al riguardo l'ANAC ha precisato che, in attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica, i Consigli non dovranno trasmettere alcun documento. Tale adempimento è ritenuto dall'ANAC assolto con la pubblicazione del PTPC sul sito web istituzionale, sezione "Amministrazione trasparente". Il PTPC e eventuali documenti modificativi ovvero integrativi devono

comunque rimanere pubblicati sul sito web istituzionale unitamente a quelli degli anni precedenti.

Il PNA precisa che in caso di ordini di “dimensioni limitate” e non dotati di pianta organica sufficiente ad implementare la normativa anticorruzione in maniera sostenibile per insufficienza di struttura organizzativa o limitato numeri di iscritti, è ammessa la possibilità che possano stipulare accordi, ai sensi dell’art. 15 della l. 241/90, purché essi risultino comunque appartenenti ad aree territorialmente limitrofe e siano appartenenti alla medesima categoria professionale o a categorie professionali omogenee.

La definizione di accordi tra Ordini, che consente di procedere alla redazione in comune di alcune parti del documento, non esime i singoli enti dalla nomina di un proprio RPCT e dall’adozione di un proprio PTPC o, comunque, di misure di prevenzione della corruzione. Ad esempio, potranno essere redatte in comune dagli Ordini le parti del PTPC relative alla definizione del contesto esterno di riferimento e, per i processi dello stesso tipo, anche del contesto interno. In quest’ultimo caso, le mappature dei processi a rischio di corruzione possono avere lo stesso contenuto nei singoli PTPC, ad eccezione della individuazione delle misure di prevenzione, ivi inclusi i responsabili, i tempi e le modalità di attuazione, che dovranno necessariamente essere adeguate alle peculiarità specifiche di ciascun ente.

Il PTPC è adottato da ciascun Consiglio regionale dell’Ordine e dal Consiglio nazionale. L’ANAC tuttavia, per la specificità degli ordini professionali, raccomanda una consapevole partecipazione e confronto del Consiglio con il RPCT ed, eventualmente, per i Consigli regionali con l’Assemblea degli iscritti e per il Consiglio nazionale con la Conferenza dei Presidenti.

Il piano triennale deve essere rinnovato ad ogni triennio ma può essere aggiornato annualmente sulla base di eventuali indicazioni fornite dal RPCT o di modifiche normative e/o regolamentari intervenute.

4. Aree di rischio per il Consiglio nazionale

4.a Formazione professionale continua

Nel richiamare le indicazioni fornite nell’atto di indirizzo dall’ANAC, si ritiene di dover considerare la rotazione dei soggetti componenti la Commissione consultiva per l’autorizzazione della formazione continua quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati soggetti nel medesimo ruolo o funzione. L’alternanza riduce il rischio che i componenti la Commissione consultiva, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti ed instaurando relazioni sempre con gli stessi soggetti autorizzati, possano essere sottoposti a pressioni esterne o possano instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

Occorre altresì prevenire possibili conflitti di interesse tra soggetti che esercitano la formazione in qualità di docenti od organizzatori di eventi e la partecipazione alle attività consulenziali della Commissione consultiva ovvero decisionali del Consiglio nazionale. Si ritiene pertanto di fornire indicazioni all’organo d’indirizzo affinché venga

usata particolare attenzione nella individuazione dei componenti la Commissione consultiva per la formazione continua e ad invitare i Consiglieri nazionali a tenere comportamenti assolutamente neutri rispetto alle decisioni che riguardano gli atti deliberativi inerenti alla formazione continua.

Occorre attivare altresì dei controlli a campione:

- sul numero dei crediti che vengono registrati sulle singole posizioni degli iscritti, sia al fine di dare certezza al sistema informatico di rilevazione delle presenze, sia alle registrazioni effettuate direttamente dagli iscritti nell'area riservata;
- sulla correttezza delle dichiarazioni rese dagli enti autorizzati all'organizzazione degli eventi formativi.

4.b Individuazione delle figure consulenziali (professionisti) per l'affidamento di incarichi.

Al fine di assicurare nella gestione dell'ente pubblico i principi di terzietà, imparzialità e concorrenza, anche nella individuazione degli incarichi ai professionisti che supportano le attività del Consiglio nazionale, si rende opportuno l'espletamento di procedure aperte finalizzate a garantire la possibile alternanza dei consulenti, pur tenendo conto che, nel rispetto delle disposizioni regolamentari, sarebbero consentiti gli affidamenti di contratti di importo inferiore ad € 40.000,00 sulla base di scelte "intuitu personae".

Pur nelle procedure aperte, si rende tuttavia necessario applicare dei criteri di valutazione delle offerte dei partecipanti finalizzate a garantire la qualità delle prestazioni rese.

Si considerano così soddisfatte le misure richieste dall'Anac per la fattispecie individuata, tenendo altresì presente che, ai fini della trasparenza, nella sezione Amministrazione trasparente del sito vengono pubblicati ed aggiornati costantemente gli incarichi conferiti con le risultanze dei relativi compensi.

5

5. Aree di rischio per i Consigli regionali

Nell'ambito del PNA la rotazione è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni tra il personale dipendente ed i soggetti che si interfacciano con i Consigli regionali e con il Consiglio nazionale che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti ed instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni. In casi del genere è necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPC le ragioni della mancata applicazione dell'istituto, come per le attività altamente specializzate che comportano conoscenze specifiche.

Si suggerisce ai Consigli regionali di adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più

esposti al rischio di corruzione. In particolare dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza.

A titolo esemplificativo potrebbero essere previste modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio in quanto la concentrazione di più mansioni e responsabilità in capo ad un unico soggetto può esporre l'amministrazione a rischi come quello che il medesimo soggetto possa compiere errori o tenere comportamenti scorretti senza che questi vengano alla luce.

Nei casi in cui è possibile procedere all'applicazione del principio della rotazione del personale si provvede a darne adeguata informazione alle organizzazioni sindacali.

Al fine di garantire l'uniforme applicazione delle disposizioni introdotte dal D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 recante il "Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni", il Consiglio regionale provvede a dare comunicazione dell'emanazione del provvedimento mediante pubblicazione dello stesso sul sito web istituzionale e segnalazione con e-mail personale a ciascun dipendente.

Per rendere efficace l'estensione degli obblighi anche ai collaboratori e ai consulenti in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 2, comma 3 del suddetto Codice, il Consiglio dell'Ordine dispone l'adeguamento degli schemi-tipo degli atti interni e dei moduli di dichiarazione anche relativamente ai rapporti di lavoro autonomo.

A parte questa doverosa premessa, si rende noto che nel PNA sono state individuate dall'ANAC le seguenti aree di rischio: a) formazione professionale continua; b) rilascio di pareri di congruità; c) indicazione di professionisti per l'affidamento di incarichi specifici.

5.a – Formazione professionale continua

In applicazione dell'art. 7 del D.P.R. 137/12 il Consiglio nazionale ha adottato un primo Regolamento per la formazione continua degli Assistenti Sociali con delibera n. 1 del 10 gennaio 2014, e lo ha successivamente adeguato alle esigenze registrate nel corso del primo triennio formativo (2014-2016) con delibera n. ___ del 16 dicembre 2016, previa acquisizione del parere favorevole del Ministro della Giustizia ed in vigore dal 1° gennaio 2017.

Fatti propri i contenuti del PNA adottato dall'Anac con la delibera n. 131, si ritiene di dover segnalare ai Consigli regionali la massima attenzione rispetto alla composizione delle Commissioni consultive regionali per l'autorizzazione della formazione continua e per i Consiglieri regionali. Si richiama integralmente le indicazioni fornite per la specifica area di rischio del Consiglio nazionale di cui al precedente punto 4.a.

5.b – Rilascio di pareri di congruità

I principi della rotazione e della garanzia di terzietà ed imparzialità si ribadiscono anche per quest'area di rischio e, conseguentemente, quanto già espresso per la Commissione consultiva FC, si rende necessario riaffermarlo per la Commissione per il rilascio dei pareri di congruità delle parcelle.

Si suggerisce così di assumere, da parte del Consiglio regionale, un atto deliberativo che definisca i criteri di quantificazione degli onorari professionali ed una puntuale

procedura che indichi i parametri qualitativi di carattere contenutistico delle domande di parere ai quali dovrà attenersi la Commissione. Infine si rende opportuna, da parte dei consiglieri regionali, la verifica a campione dei pareri espressi dalla Commissione prima dell'adozione dei provvedimenti definitivi.

Si richiama specificamente il punto 2.2 del PNA dell'Anac al fine di uniformare, sul territorio nazionale, i comportamenti di prevenzione della corruzione e di massima trasparenza nella gestione della cosa pubblica.

5.c – Indicazione di professionisti per l'affidamento di incarichi specifici.

In proposito si rafforza il contenuto di cui al punto 2.3 del PNA dell'Anac e si suggerisce ai Consigli regionali di voler adottare, con carattere di assoluta trasparenza e nell'ambito delle specificità professionali riconosciute, diverse liste/elenchi di professionisti specializzati a cui possano chiedere l'iscrizione gli assistenti sociali che siano in possesso di specifiche, significative professionalità nei diversi settori del servizio sociale. Tali liste/elenchi potranno essere utilizzati per eventuali segnalazioni a soggetti che si rivolgano al Consiglio regionale dell'Ordine per specifiche professionalità di cui abbisognino ed invitando, viceversa, in caso di richiesta generica a rivolgersi a qualsiasi professionista iscritto nell'Albo.

6. Aree di rischio per i Consigli di disciplina

Si ritiene, in questa fase, di raccomandare esclusivamente ai Presidenti dei Consigli di disciplina territoriale la cura della assegnazione dell'esame dei procedimenti disciplinari, a Collegi per i quali non esistano dubbi circa la terzietà dei componenti i Collegi giudicanti rispetto a fattori quali la territorialità, l'appartenenza ad analoghi settori lavorativi, l'esistenza di rapporti conflittuali ed in genere le cause che possono determinare condizionamenti od anche labili conflitti di interesse in capo ai soggetti giudicanti.

7. Obblighi di trasparenza

Il Consiglio nazionale ed i Consigli regionali dell'Ordine devono assolvere all'obbligo di trasparenza della propria attività in applicazione del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97.

A tal fine si ricorda l'obbligo di istituire nei rispettivi siti web la sezione Amministrazione trasparente, nella quale pubblicare tutti gli atti che vengono citati nei precitati decreti.

Infine si ritiene utile richiamare la recente disciplina che innova in misura significativa rispetto al passato le norme in materia di procedure di evidenza pubblica e di contratti pubblici. Si tratta del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 di attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. A tal proposito l'ANAC ha emanato le seguenti linee guida a cui si rimanda:

- Linee guida n. 2 “Offerta economicamente più vantaggiosa”;
- Linee guida n. 3 “Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l’affidamento di appalti e concessioni”;
- Linee guida n. 4 “Procedure per l’affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici”.

Del tema si è occupato recentemente anche il Consiglio nazionale che ha provveduto ad aggiornare il Regolamento di amministrazione e contabilità, in corso di trasmissione per il recepimento delle significative modifiche da parte dei Consigli regionali che lo abbiano o intendano adottarlo.