

Commissione di Garanzia e Controllo

RELAZIONE ANNUALE 2023
I CONTROLLI INTERNI IN MATERIA DI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE
AI FINI DELLA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA IN AUTORITÀ

**La presente relazione è stata approvata
dalla Commissione nel corso della seduta del 5 aprile 2024**

RELAZIONE ANNUALE 2023

I CONTROLLI INTERNI IN MATERIA DI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

AI FINI DELLA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA IN AUTORITÀ

1. Premessa.

Nel corso della seduta del 22 novembre 2023 la Commissione, in esecuzione del programma di massima delle attività, ha deciso di riservare l'annuale relazione al tema dei controlli interni in materia di obblighi di pubblicazione ai fini della trasparenza amministrativa, che pubbliche Amministrazioni ed Autorità indipendenti come AGCOM sono tenute ad osservare ai sensi dell'art. 2-bis del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (Decreto Trasparenza) e s. m. i.

Lo scopo della relazione è quello di esprimere, ad esito dell'approfondita analisi sul livello di conformità alle norme in materia di trasparenza compiuta in sede di attestazione degli obblighi, una valutazione sulla funzionalità dei controlli interni attinenti al processo di pubblicazione ed alla qualità dei dati (ex art. 6, co.1, del citato Decreto) sul sito istituzionale (ai sensi dell'art. 27, co. 2, lett. h) del Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità) e di formulare proposte di miglioramento.

Nello sviluppo della relazione, il tema viene anche posto in collegamento con la performance (oggetto della relazione annuale della Commissione per il 2022 *"Ciclo della performance per il 2021 ed il sistema dei controlli interni in Autorità"*) e con il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza 2023- 2025, esaminato dalla Commissione nel corso del primo trimestre 2023.

In tal modo, il prodotto finale, pur strutturato in forma monografica, intende fornire un momento di riflessione più ampio sull'insieme dei controlli interni e delle misure di monitoraggio che interessano, in misura significativa anche se non esclusiva, le aree normativamente complementari della performance, della prevenzione della corruzione e della trasparenza, in continuità con l'impostazione delle attività della precedente Commissione di Controllo Interno.

Questa Commissione è consapevole degli sforzi posti in essere dagli uffici dell’Autorità, di cui riconosce e apprezza la professionalità e l’impegno. Significativi passi in avanti sono già stati compiuti in materia di adeguamento agli obblighi di pubblicazione e trasparenza. Va poi riconosciuto che un compiuto adeguamento può trovare elementi di rallentamento nella transizione imposta dalle norme di riferimento e dagli adattamenti amministrativi e tecnici.

Ciò premesso, la Commissione ritiene di dovere sottoporre all’Autorità la presente relazione – che è il frutto di una reiterata interlocuzione con le strutture dell’Autorità - affinché gli spunti in essa contenuti possano contribuire ad accrescere il livello di *compliance* già nelle prime fasi del processo di elaborazione/trasmissione dei dati.

2. Approccio metodologico.

L’attività di pubblicazione e di aggiornamento dei dati in *Amministrazione Trasparente* è esposta in astratto, come ogni gestione amministrativa, alla possibilità di non risultare conforme alla normativa di riferimento. A seconda della loro origine, tali *rischi di non conformità* possono distinguersi in:

- a. *rischi intrinseci di non conformità*, indipendenti dall’esistenza di procedure di controllo interno, derivanti principalmente:
 - ⇒ dalla complessità della struttura organizzativa che, nella distribuzione di responsabilità e competenze, implica automaticamente un rischio di delega ad operare nelle varie fasi del processo di pubblicazione;
 - ⇒ dalla complessità del quadro normativo applicabile, e dalla parallela laconicità della formulazione di alcuni singoli obblighi, che presuppongono un’ottima conoscenza ed un utilizzo appropriato della disciplina primaria, degli atti regolatori e di indirizzo di ANAC e dei più consolidati orientamenti giurisprudenziali;
 - ⇒ da una cospicua quantità di dati peculiari, tra loro estremamente eterogenei, da organizzare e pubblicare secondo tempistiche differenti, per cui risulta indispensabile, insieme ad un’attenta pianificazione delle attività così come di un’attuazione costantemente monitorata, un intenso coordinamento delle articolazioni e dei flussi informativi;

- b. *rischi connessi al controllo*, intesi come i rischi che, al verificarsi di una difformità, il sistema dei controlli interni che assicura la conformità alla normativa (per il disegno secondo cui è configurato il loro processo ovvero per l'efficacia degli stessi) non sia, del tutto o in parte, in grado di rilevare e correggere, con tempestività e continuità, tali difformità.

3. Attenuazione dei rischi intrinseci.

I *rischi intrinseci di non conformità*, che possono anche in Autorità dipendere dalla struttura organizzativa, dalla complessità del quadro normativo e dall'elevato numero di dati da trattare, non sono oggetto della presente relazione, che si focalizza sui controlli interni specifici e sui rischi ad essi strettamente connessi.

Tuttavia, non sfugge l'importanza, ai fini della buona riuscita del processo di pubblicazione dei dati, di far leva su alcuni snodi suscettibili di incidere sui livelli di efficacia organizzativa complessiva, livelli che meritano di essere incrementati attraverso:

- a. l'adeguamento della normativa interna che, rappresentata dal Regolamento sugli obblighi di pubblicità adottato con Delibera 148/17/CONS del 2017 (e dalle annesse Linee guida, a loro volta da aggiornare alla luce dell'impiego del nuovo supporto informatico), dovrebbe recuperare terreno rispetto al percorso evolutivo tracciato, da cinque anni a questa parte, dalla normativa primaria ed accessoria nel frattempo intervenuta (ad esempio, sugli obblighi di trasparenza della stazione appaltante e del profilo del committente, ma non solo su questi), dagli atti regolatori generali e di indirizzo di ANAC e dalla più recente giurisprudenza tanto costituzionale (con particolare riguardo al contemperamento tra tutela dei dati personali e trasparenza amministrativa) quanto amministrativa (con riguardo all'accesso civico agli atti di gara, alla tutela dei dati personali nell'ambito dei procedimenti sanzionatori e di vigilanza, *et alia*);
- b. una più intensa ed efficace formazione, dedicata specificatamente alla trasparenza ed agli obblighi, indirizzata al personale assegnato alle funzioni, finalizzata, attraverso lo sviluppo di nuove conoscenze e competenze, ad aumentare l'efficacia dei meccanismi di *auto-valutazione* delle possibili opzioni a disposizione dei singoli attori del processo di pubblicazione;

- c. l'impiego più penetrante del supporto informatico con la conseguente digitalizzazione diffusa del ciclo dedicato alla trasparenza, che rappresenta una soluzione tra le più valide per l'innesto, al livello di ogni ufficio, di forme di controllo automatizzate dirette alla riduzione degli scostamenti già nelle prime fasi del processo di elaborazione/trasmissione dei dati.

Dopo la variazione di bilancio del giugno 2022, procedura d'urgenza resasi necessaria per individuare le risorse finanziarie da destinare all'acquisizione del software, il suo utilizzo resta ancora oggi da concretizzarsi, nonostante le immutate esigenze di maggiore efficacia ed efficienza dei controlli interni in materia. Tale strumento, pur non risolvendo del tutto anomalie e criticità, contribuirà certamente al miglioramento, tra l'altro, della fase dei controlli di primo livello, a condizione che siano prontamente disponibili e diffuse le capacità tecniche di impiego del nuovo applicativo e, in prospettiva futura, che siano continui gli *upgrade* delle componenti informatiche.

Nel contraddittorio svoltosi il 5 aprile 2024, gli Uffici hanno replicato di aver già presenti tali problematiche, in particolare per quanto riguarda la necessità di aggiornare il quadro normativo della delibera n. 148/17/CONS, di emettere linee guida sull'utilizzo della PAT (Piattaforma Autorità Trasparente) all'atto della sua messa in esercizio, entro giugno 2024, e di coltivare la formazione specialistica (come già in parte avvenuto nel corso del 2023).

4. Quadro normativo e strutturazione dei controlli interni specifici.

Gli obblighi relativi ai controlli interni, che concorrono ad assicurare la conformità di *Autorità Trasparente* al D. Lgs. n. 33/2013 nella misura in cui risultino adeguati nel loro funzionamento, efficaci, tempestivi e continui, sono definiti dall'art. 43 del citato Decreto.

L'articolo dispone che il RPCT *"... svolge stabilmente 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 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"*.

Il secondo comma dello stesso art. 43 prevede che: *“I Dirigenti responsabili degli uffici dell’amministrazione garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge”*.

Le norme ora richiamate, insieme a quelle di attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza (di cui all’art. 48 del Decreto) ed alle prescrizioni che ANAC elabora annualmente in sede di PNA – Piano Nazionale Anticorruzione, configurano un’organizzazione dei controlli strutturata per distinti ma interconnessi e collaborativi livelli di responsabilità:

⇒ *controlli di primo livello*, ovvero controlli di processo e controlli di qualità, che accompagnano l’elaborazione e la trasmissione dei dati, controlli che sono effettuati (eventualmente su delega) dal dirigente che ha responsabilità di supervisione dei procedimenti amministrativi (a rilevanza esterna o interna), incardinati presso il proprio ufficio e da cui devono promanare dati *completi, chiari ed aggiornati*, da pubblicare entro termini *tempestivi e regolari*;

⇒ *controlli di secondo livello*, ovvero il monitoraggio *stabile* dei controlli di primo livello, svolto dal RPCT per coordinare/regolare/migliorare il corretto funzionamento del processo di pubblicazione e dare assicurazione (al Consiglio dell’Autorità, ad ANAC, alla Commissione) in ordine alla conseguita qualità dei dati (*completi, chiari, aggiornati, tempestivi e regolari*);

⇒ *controlli di terzo livello*, ovvero la procedura di attestazione (prevista dall’art. 14, co. 4, lett. g) del D. Lgs. n.150/2009, al quale rimanda l’art. 27, co. 2, lett. g) del Regolamento di organizzazione e funzionamento) a cura della Commissione secondo le modalità stabilite da ANAC.

5. Le risultanze della verifica degli obblighi di pubblicazione.

La normativa sulla trasparenza delle pubbliche Amministrazioni, significativamente rivista dalla Legge n. 190/2012 e, quindi, regolata dal d.lgs. n. 33/2013 ed aggiornata dal d.lgs. n.97/2016, ha assegnato agli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) ed agli Organismi con funzioni analoghe (come questa Commissione) il compito, tra gli altri, di attestare, con periodicità annuale, il livello di assolvimento degli obblighi di pubblicazione di dati, informazioni e documenti sui siti istituzionali.

Dopo la procedura posta in essere nel 2022, l'esame della sezione *Autorità Trasparente* del sito web dell'Autorità è stato realizzato da questa Commissione, da ultimo, secondo le modalità e le tempistiche indicate dalla Delibera ANAC n. 203 del 17 maggio 2023 (*"Attestazione OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 30 giugno 2023 e attività di vigilanza dell'Autorità"*).

L'esame è stato circoscritto, in base a quanto previsto dalla citata Delibera, alle seguenti sottosezioni di *Autorità Trasparente*: Disposizioni generali (art. 10 e art. 12 del D. Lgs. n. 33/2013 – Decreto Trasparenza); Personale (incarichi conferiti o autorizzati – art. 18); Bandi di concorso (art. 19); Provvedimenti (art. 23); Bandi di gara e contratti (art. 37); Bilanci (art. 29); Altri contenuti – Registro degli accessi; infine, Altri contenuti – Prevenzione della corruzione (art. 10 del D.Lgs. n. 33/2013; art. 18, co. 5, del D.Lgs. nr. 39/2013; legge n. 190/2012).

Tenendo conto che i dati controllati costituivano un campione dell'insieme dei dati pubblicati, le verifiche e le audizioni tenute dalla Commissione sullo stato di pubblicazione risultante al 30 giugno ed al 30 novembre 2023 hanno evidenziato, per 8 sottosezioni sulle 13 esaminate, segnali di criticità non secondarie rispetto ai consolidati requisiti della presenza effettiva dei dati sul sito, della tempestività di pubblicazione e di aggiornamento, della completezza dei dati pubblicati e della congruità/idoneità (apertura funzionale alla rielaborazione ed alla riutilizzo dei dati) del formato dei *files* documentali e tabellari (dettagli nelle schede in allegato 1 ed allegato 2).

Le considerazioni di sistema che seguono, inoltre, possono essere riferite, con i necessari adeguamenti, anche alle altre sottosezioni di *Autorità Trasparente*.

6. Misure per l'attenuazione del rischio di controllo.

Considerati la natura e la frequenza delle singole difformità (che, nell'arco dell'ordinario quinquennio che la Delibera ANAC n. 203/2023 ha previsto di esaminare, risultano in più occasioni reiterate), nonché il loro peso specifico rispetto all'insieme dei dati pubblicati, le risultanze complessive dell'esame segnalano la circostanza che, insieme ad altre cause, le difformità siano da far dipendere da una sottostima dei rischi di *non conformità* connessi alle funzioni di controllo specifico esercitate dai Dirigenti e dal RPCT.

Dopo l'esperienza maturata durante lo svolgimento delle *procedure di attestazione* degli ultimi due anni, è possibile, pertanto, enucleare alcuni fattori condizionanti la *compliance* sui quali intervenire per riportare entro limiti molto più contenuti l'esposizione dei dati alle possibili difformità.

Attraverso la messa a punto dei "requisiti chiave" che seguono, il sottosistema dei controlli interni sui dati del sito *Autorità Trasparente* potrà aumentare la propria funzionalità in termini di efficacia, tempestività e continuità, ponendo i necessari presupposti per mitigare ulteriormente il rischio ad essi connesso e conseguire pienamente gli importanti obiettivi di conformità alla normativa.

a. Conformità dell'azione amministrativa alle norme sugli obiettivi di trasparenza.

L'individuazione delle responsabilità in materia di trasparenza amministrativa, di cui al citato art. 43 del Decreto, è definita ulteriormente con la riproposizione, a livello individuale e per il solo personale con incarichi dirigenziali, degli obiettivi di trasparenza finalizzati alla comprensibilità e consultabilità di documenti, informazioni e dati che l'Autorità è tenuta a pubblicare ai sensi del richiamato art. 2-bis del D.Lgs. n. 33/2013.

L'art. 14, co. 1-quater, del Decreto prevede, infatti, che: *"Negli atti di conferimento di incarichi dirigenziali e nei relativi contratti sono riportati gli obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico"*.

Il precetto viene ripreso anche a livello interno, e negli stessi sostanziali termini, dal Regolamento sugli obblighi di pubblicità dell'Autorità che, all'art. 13, co. 3, dispone: *"Negli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali e nei relativi contratti sono riportati gli obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati comprensibili e facilmente consultabili, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese"* (fatta salva, quindi, la rimozione del riferimento ai cittadini quale parametro di valutazione della facile accessibilità e della semplicità di consultazione).



Al fine di mettere la norma nella corretta prospettiva, è intanto il caso di tener presente che gli obblighi di pubblicazione (e tutte le disposizioni) del d.lgs. n. 33/2013 integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dall'amministrazione ai fini di trasparenza, di prevenzione, di contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, co. 2, lett. m) della Costituzione. Così l'art. 1, co. 3, del Decreto Trasparenza e, similmente, l'art. 2, co. 3, del Regolamento sugli obblighi di pubblicità.

Inoltre, è da tener conto che la norma dell'art. 14 e la norma regolamentare vanno poste in coordinamento con l'art. 6, co. 1, lett. d), della legge n. 241/1990, secondo cui i responsabili dei procedimenti devono curare *"le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste da leggi e regolamenti"*.

Un rapido screening degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali (le cui determinazioni sono pubblicate sul sito dell'Autorità) fa emergere il loro disallineamento rispetto alle due norme sopra richiamate, non essendo mai *"... riportati gli obiettivi di trasparenza"* in alcuno degli atti di specie.

Dal punto di vista sistematico, l'ottemperanza a tali norme costituisce presupposto imprescindibile per passare dalla disposizione di cui all'art. 43, rivolta alla generalità dei soggetti obbligati, all'attribuzione puntuale al singolo dirigente (o meglio, all'incaricato di funzioni dirigenziali) delle responsabilità connesse agli obiettivi di trasparenza e, quindi, ai compiti di controllo di processo delle pubblicazioni e di qualità dei dati, compiti che sono corollario strumentalmente funzionale rispetto ai citati obiettivi.

b. Conformità dell'azione amministrativa alle norme sulla *performance*.

L'art. 44, co. 1, del Decreto Trasparenza dispone (al secondo periodo) che: *"I soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, nonché l'OIV, utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati"*.



In armonia con tale norma ed a suo completamento, l'art. 10, co. 3, dello stesso Decreto puntualizza che: *“La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali”*.

Perfettamente sovrapponibile, o poco meno, l'art. 10, co. 2, del Regolamento sugli obblighi di pubblicità che dispone: *“La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce per l'Autorità un obiettivo strategico, che si traduce nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali”*, salvo aggiungere in chiusura che: *“L'Autorità garantisce, altresì, la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance”*.

In un'ottica di coerenza con le norme generali, l'integrazione è stata inoltre richiamata ciclicamente anche dal Piano Nazionale Anticorruzione facendo esplicito riferimento alla *“... necessità di coordinare gli obiettivi di performance con le misure di trasparenza”* (PNA 2017, approvato con Delibera ANAC n. 1208/2017) ed alla *“... necessità di mettere a sistema gli strumenti di programmazione e di coordinare tra loro il PTPCT ed il Piano della Performance, in quanto funzionali ad una verifica dell'efficienza dell'organizzazione nel suo complesso ...”* (PNA 2022, approvato con Delibera ANAC n. 7/2023).

Il tenore e la lettera delle norme primarie e degli atti di indirizzo citati pongono, dunque, la previsione che *maggiori livelli di trasparenza* si conseguono nella misura in cui il ciclo di gestione della performance, formalizzato nel Piano della Performance, sia strutturato per obiettivi, indicatori e target che utilizzano *“le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza”*, e quindi le informazioni ed i dati acquisiti dal processo di elaborazione/trasmissione/pubblicazione, dai controlli della qualità di quanto pubblicato e dal loro monitoraggio.

Le norme prevedono altresì che obiettivi, indicatori e target connessi alle prestazioni di processo e controllo degli obblighi siano declinati dal Piano della Performance (ovvero *tradotti*, come si esprime tanto la norma primaria quanto quella regolamentare) sia per la *performance* organizzativa (tramite indicatori di risultato/indicatori di processo individuati per ogni articolazione/ufficio di livello dirigenziale che elabora/trasmette i dati per la loro pubblicazione) sia per la *performance* individuale (obiettivi assegnati al personale con



funzioni dirigenziali ed obiettivi assegnati al RPCT, rispettivamente per i controlli di processo/qualità e per il loro monitoraggio).

Per concludere, il nesso inscindibile tra obiettivi di trasparenza, controlli/monitoraggi e, quindi, maggiori livelli di trasparenza, che si perfeziona nell'ambito del ciclo della performance per logica sistemica delle norme, per connessione funzionale e per la loro rilevanza rispetto alle finalità del Decreto, pone l'obbligo indefettibile di misurare e valutare le attività compiute dai singoli dirigenti (meglio, dai singoli incaricati di ufficio a livello dirigenziale) e dal RPCT ai fini degli obblighi di pubblicazione.

Questi argomenti hanno già formato oggetto di disamina con la precedente relazione annuale di questa Commissione dedicata al *“Ciclo della performance per il 2021 ed il sistema dei controlli interni in Autorità”* (novembre 2022) ed alla quale, essendo rimasti immutati i contenuti strutturali del Piano della Performance, si rinvia direttamente, essendo stato già evidenziato che *“... non risultano obiettivi/attività associate che hanno direttamente impegnato, in materia di trasparenza, gli altri Servizi [a parte il Servizio Controlli Interni, nei limiti di quanto precisato nella citata relazione] né tantomeno le Direzioni e, per quanto noto, i Dirigenti/non dirigenti sul piano individuale, secondo il disposto dell'art. 10, co. 3, del Decreto Legislativo n. 33/2013 ...”*.

Si ripropongono, perché ancora attuali, le considerazioni che chiudevano il paragrafo rappresentando che *“....., gli obiettivi triennali ed annuali (a livello strategico, organizzativo e individuale) dell'anticorruzione e della trasparenza rientrano ex lege nel ciclo della performance, declinano nel Piano della Performance le misure generali e specifiche definite all'interno del PTPCT e, infine, sono gestiti secondo il medesimo iter procedurale degli altri obiettivi (programmi di spesa, indicatori, target, tempi di completamento, variazioni gestione durante, misurazioni, monitoraggio semestrale ed annuale, consuntivazione, ecc.) in modo da valutare e reindirizzare, ove necessario, il loro contributo al raggiungimento della mission istituzionale”*.

Nel corso del contraddittorio, gli Uffici hanno informato la Commissione che la bozza di Piano della Performance 2024-2026, da sottoporre all'organo consiliare, provvederà sia a



riconoscere natura di obiettivo strategico agli obblighi di trasparenza, sia a definire specifici obiettivi di trasparenza da assegnare a ciascuna unità amministrativa.

c. Programmazione degli obblighi di pubblicazione dei dati.

La caratteristica essenziale del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, come ampiamente noto, è quella di essere *“strumento programmatico”* (da ultimo, vedi PNA 2022 – Delibera ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023) in cui vengono enunciati in forma compiuta gli interventi organizzativi che, preventivamente valutati, analizzati e selezionati a seconda del profilo di rischio ad essi connessi, devono programinarsi e, quindi, attuarsi nel corso dell’anno (e del triennio).

Non esprime tale natura il PTPCT 2023-2025 dell’Autorità che, invece di assumere la veste di propositivo *“programma per la trasparenza”*, viene impegnato a fornire prevalentemente un rendiconto di quanto realizzato in tema nell’anno precedente (*“Nella presente sezione del Piano, sono illustrate le attività, le modalità e le iniziative messe in atto dall’Autorità per l’assolvimento degli obblighi di pubblicazione previsti dal Decreto Trasparenza ...”* - pag. 52 del PTPCT 2023-2025), sovrapponendosi alla funzione propria della Relazione annuale del RPCT, pubblicata sul sito dell’Autorità entro il mese di gennaio e poi trasmessa ad ANAC.

Le iniziative/misure per il nuovo triennio che vi compaiono, e che non sembrano supportate da una compiuta analisi preventiva del *rischio di non conformità* alla normativa sugli obblighi, sono al più rubricate e, comunque, lasciate prive di adeguato sviluppo espositivo per ciò che concerne gli eventi-rischio che si sono verificati, il livello complessivo di conformità risultante ad esito del monitoraggio più recente, l’identificazione delle sottosezioni a maggior rischio di *non conformità*, la stima del livello di rischio e le priorità di trattamento, le azioni da compiere per mitigare tali rischi, la programmazione dei loro tempi e delle modalità di esecuzione, le risorse da impiegare, le articolazioni da coinvolgere ed i nuovi risultati finali che si intendono conseguire.

La scarsa efficacia della sistematica espositiva del PTPCT 2023-2025, insieme alla debole vocazione programmatica, volta a indirizzare le attività successive dei dirigenti,

caratterizzano anche gli obblighi di pubblicazione dei dati e, tra gli altri ambiti, gli obblighi di pubblicazione dei dati attinenti il ciclo dei contratti pubblici.

L'esigenza di un programma per tali obblighi, basato su una indispensabile analisi preventiva di valutazione e trattamento del rischio, si poneva (e si pone) per almeno un triplice ordine di motivi:

- i dati attengono alle fasi di scelta del contraente e di esecuzione dei contratti, che occupano un ruolo centrale nell'ambito di ogni Piano di prevenzione della corruzione;
- il flusso di dati relativi ai contratti comprende da tempo anche una articolata procedura del loro inoltro dalla stazione appaltante alla banca dati gestita da ANAC, per cui quanto trasmesso ad ANAC deve trovare stretta coerenza con i dati pubblicati sul sito;
- infine, la disciplina della trasparenza per i contratti pubblici è stata interamente riscritta dal Codice dei contratti, con un impatto notevole sugli adempimenti in materia.

A tal riguardo e considerando la normativa intervenuta più di recente (legge n. 108/2021), a partire dal 2023 il regime degli obblighi di trasparenza delle stazioni appaltanti ha previsto, in aggiunta agli altri dati, la pubblicazione dei dati relativi all'esecuzione dei contratti e la riorganizzazione di tutti i dati già pubblicati non più in base all'ordine temporale di perfezionamento degli atti ma in base alla loro afferenza al contratto/affidamento (fascicolo virtuale del contratto).

Tali radicali modifiche sono state oggetto delle indicazioni fornite dall'Allegato 9 del PNA 2022 per la sottosezione "Bandi di gara e contratti" che il PTPCT, sotto il profilo del *rischio di non conformità*, ha ritenuto di non analizzare ai fini programmatici.

La carenza si ripresenta con il PTPCT 2024-2026, di recente pubblicato sul sito dell'Autorità, che non risulta considerare i rischi qui in esame connessi all'applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36).

Tale Decreto ha previsto l'attuazione degli obblighi di pubblicazione a mezzo, in larga misura, della trasmissione dei dati alla Banca Nazionale Contratti Pubblici e, nel contempo, ha affidato ad ANAC il compito di meglio definirli con propri provvedimenti.

Sono stati adottati la Delibera ANAC n. 264 del 20 giugno 2023, modificata ed integrata con Delibera ANAC n. 601 del 19 dicembre 2023, ed il nuovo PNA 2023 (Delibera ANAC n. 605 del 19 dicembre 2023) che hanno stabilito differenziati regimi di trasparenza applicabili a seconda che i contratti con bandi ed avvisi siano stati:

- pubblicati prima o dopo il 1° luglio 2023 e con esecuzione conclusa entro il 31 dicembre 2023;
- pubblicati prima o dopo il 1° luglio 2023 ma con esecuzione non ancora conclusa alla data del 31 dicembre 2023;
- pubblicati dopo il 1° gennaio 2024.

La differenziazione dei regimi della trasparenza applicabili ai dati attinenti ai contratti, variabili a seconda della data di pubblicazione dei bandi/avvisi ed allo stato di esecuzione, sono profili strutturali di natura programmatica che risultano estranei al PTPCT 2024-2026.

Le necessità di una programmazione degli obblighi di pubblicazione fondata sull'analisi dei *rischi di non conformità*, diventano ancora più intense con il prossimo impiego del nuovo software di supporto alla pubblicazione dei dati.

Se, da un lato, il nuovo ambiente informatico di elaborazione/trasmissione/pubblicazione pone le ottimali condizioni per automatizzare e migliorare il trattamento di dati, documenti ed informazioni, dall'altro lato e nello stesso tempo, l'utilizzo del software potrà generare *medio tempore*, come insegnano le esperienze di altre amministrazioni pubbliche che hanno acquisito lo stesso applicativo, una serie di situazioni potenzialmente critiche che solo una appropriata analisi preventiva di rischio ed una corretta programmazione ed organizzazione delle misure da adottare concorrono a governare.

A solo titolo esemplificativo e non esaustivo, la programmazione dovrà porre le basi di una adeguata organizzazione esecutiva della delicata fase transitoria stabilendo:

- l'ordine di priorità dell'importazione dei dati dalla precedente piattaforma al nuovo PAT, determinando criteri di selezione dei dati da importare con precedenza sugli altri;



- la distinzione tra dati da importare in modalità massiva e dati da trasferire manualmente, considerata la compatibilità tecnica parziale tra la nuova e la precedente piattaforma;
- i controlli di qualità e di integrità dei dati (ed i tempi di esecuzione di tali controlli) a valle della trasmigrazione dei dati dalla precedente alla nuova piattaforma;
- le misure per la conservazione della data di primo inserimento dei dati, senza le quali il nuovo applicativo azzererebbe tali informazioni, che la disciplina richiede di fornire con precisione.

In conclusione, tali potenziali criticità richiederanno in prospettiva, sul piano organizzativo, una impostazione di programma orientata a prevenire i *rischi di non conformità* connessi all'impiego del nuovo applicativo per rendere pienamente il PTPCT la cornice di orientamento generale della fase esecutiva e dell'attuazione di tale importante cambiamento, funzione che non risulta essere stata conferita all'ultimo Piano dell'Autorità.

d. Programmazione del monitoraggio del RPCT.

La necessità di una prospettiva programmatica si presenta non solo per l'ambito degli obblighi di pubblicazione dei dati e per l'adozione del nuovo applicativo di supporto ma anche per altre parti del Piano dedicate alla sfera della trasparenza.

Questo è il caso, ad esempio, della pianificazione della formazione specialistica sulla normativa in materia, il cui fabbisogno va commisurato allo stato delle risultanze e delle *non conformità* che emergono dai controlli/monitoraggi/verifiche compiute, pianificazione della formazione che non è presente nel Piano benché costituisca un punto essenziale al pari della formazione sui temi della prevenzione della corruzione.

Non diversa è l'impostazione con riferimento alle funzioni di monitoraggio che il RPCT è chiamato a svolgere sui processi di elaborazione/trasmissione/pubblicazione e sulle qualità tecniche dei dati, nonostante siano chiare le indicazioni al riguardo formulate, ancora da ultimo, da ANAC, secondo cui, atteso che: *"Il monitoraggio sulle misure di trasparenza consente di formulare un giudizio sia sul livello di adempimento degli obblighi di trasparenza che sulla corretta attuazione della disciplina sull'accesso civico semplice e generalizzato"*, anche *"l'attività di monitoraggio sugli obblighi di pubblicazione va adeguatamente*

pianificata nella sottosezione dedicata alla trasparenza (...). L'obiettivo è quello di evitare che il monitoraggio sulla trasparenza assuma un ruolo meramente formale, in modo da porre rimedio a ipotesi di assente o carente pubblicazione dei dati" (PNA 2022).

È pur vero che il documento dei flussi informativi, allegato all'ultimo Piano, ha correttamente definito le scadenze temporali del monitoraggio a cura del RPCT, differenziandole a seconda delle tipologie di dati, ma non risulta che tale differenziazione sia frutto dell'analisi di rischio specifico, ovvero sia a seconda degli scostamenti più frequenti/rilevanti constatati (dal RPCT nel corso dell'anno e/o dalla Commissione in sede di attestazione).

In disarmonia con le indicazioni di ANAC contenute nei più recenti Piani Nazionali Anticorruzione tra cui quelli ora richiamati, quindi, il ciclo del monitoraggio degli obblighi di pubblicazione non appare imperniato sulla valutazione e sul trattamento del rischio di *non conformità*, essendo mancanti una descrizione dello stato del livello di conformità delle diverse sottosezioni, l'identificazione dei dati e/o delle famiglie di dati a maggior rischio di non conformità, la stima del rispettivo livello di rischio, le priorità di trattamento e, infine, la programmazione del monitoraggio nel corso del nuovo anno (e triennio).

Le esigenze di pianificazione, inoltre, rimangono parzialmente soddisfatte anche per il fatto che quanto illustra il PTPCT dell'Autorità non fornisce esaustivi elementi organizzativi concernenti l'integrazione del ciclo del monitoraggio degli obblighi con gli altri paralleli monitoraggi in atto, quali:

- l'integrazione del monitoraggio degli obblighi di pubblicazione con il monitoraggio del corretto trattamento dei dati personali, curato dal Responsabile per la protezione di tali dati (RPD), di cui è cenno nei Piani di prevenzione dell'Autorità;
- l'integrazione del monitoraggio degli obblighi di pubblicazione con il monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione come, a solo titolo esemplificativo e non esaustivo, in materia:

⇒ di inconfirabilità e incompatibilità di incarichi, la cui attività di verifica sulla veridicità delle dichiarazioni di insussistenza di cause ostative ai fini della prevenzione della



- corruzione (il PNA 2019 si esprime riferendosi al “*monitoraggio delle posizioni soggettive*”), attività (su base campionaria) rimessa prioritariamente al RPCT ai sensi dell’art. 15 del D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39, è complementare e simmetrica con il monitoraggio del RPCT della pubblicazione sul sito delle medesime dichiarazioni, rilasciate dagli incaricati all’atto di nomina e, a seguire, rinnovate a scadenza annuale;
- ⇒ di monitoraggio delle misure specifiche di trasparenza per la prevenzione della corruzione (che possono prevedere la pubblicazione sul sito, prevista dal citato Regolamento dell’Autorità, di *dati, informazioni e documenti ulteriori* rispetto a quelli oggetto di un obbligo specifico di pubblicazione) ed il monitoraggio di quanto effettivamente è stato pubblicato;
- ⇒ di monitoraggio periodico dei tempi procedurali (art. 1, co. 28, della legge 190/2012), misura generale di prevenzione della corruzione, ed il monitoraggio della pubblicazione, dell’aggiornamento e della completezza dei procedimenti amministrativi (in particolare, quelli di maggior impatto per cittadini ed imprese) pubblicati su *Autorità Trasparente* ai sensi dell’art. 35 del Decreto.

Tale ultimo insieme di criticità si pone in relazione non solo ai rischi connessi al controllo fin qui analizzati, per cui il coordinamento dei controlli interni e dei monitoraggi previsti per soddisfare distinte finalità conferisce un grado di affidabilità e di attendibilità dei loro risultati maggiore rispetto a risultati conseguiti in modo disgiunto, ma anche alle esigenze di sostenibilità (economicità) complessiva di tali attività ed agli effetti positivi, in termini di impiego delle risorse, che conseguono da audit interni connessi e coordinati.

Nel corso del contraddittorio, gli Uffici hanno prospettato la possibilità di differenziare i tempi di monitoraggio in funzione della tipologia dei dati, e quindi del rispettivo momento di pubblicazione.

7. Azioni per il miglioramento.

Nel giungere alla sintesi delle azioni che la Commissione auspica per un ulteriore miglioramento del sistema dei controlli interni sugli obblighi di pubblicazione, l’analisi innanzi esposta ha inteso

porre in luce l'equilibrio, delineato dalla normativa, tra gli *obiettivi di trasparenza amministrativa* che l'Autorità si prefigge nel suo complesso e gli *obiettivi di trasparenza amministrativa* che, a livello individuale, il personale con incarichi dirigenziali ha analogamente l'obbligo di perseguire.

I controlli dirigenziali della pubblicazione e della qualità dei dati sul sito *Autorità Trasparente* rappresentano il meccanismo di garanzia ai fini della compliance dei dati rispetto alle prescrizioni del D.Lgs. n. 33/2013, collocandosi in stretto rapporto strumentale di mezzo a fine con gli obiettivi di trasparenza a livello organizzativo.

A salvaguardia di tale equilibrio, condizione sintomatica di legalità dell'azione amministrativa, la normativa richiede altresì che gli *obiettivi di trasparenza* assumano rilievo nell'ambito del ciclo di programmazione annuale della performance, tanto sul piano della *performance organizzativa* delle Direzioni/Servizi/Uffici quanto sul piano della *performance individuale* di ogni incaricato di ufficio di livello dirigenziale, ponendo sia l'efficacia dei controlli e dei monitoraggi per la verifica della qualità dei dati pubblicati sia l'adeguato funzionamento del complessivo processo di pubblicazione come *obiettivi trasversali* definiti dal Piano della Performance, assegnati, misurati, rendicontati e valutati per ogni struttura e per ogni dirigente.

Verso lo stesso risultato, inoltre, convergono strumentalmente gli atti di programmazione annuale della trasparenza affinché il monitoraggio dell'adeguatezza del funzionamento del processo e dell'efficacia dei controlli di primo livello -- funzione propria del monitoraggio a cura del RPCT -- sia pianificato sulla base dell'analisi di rischio, nonché ottimizzato/integrato con tutte le altre forme di monitoraggio interno che incrociano la gestione degli obblighi qui esaminati.

Da ultimo, una parte dell'analisi di rischio deve riguardare, per le potenziali criticità che si riflettono sugli obblighi, la fase transitoria del passaggio dal precedente al nuovo applicativo di supporto alla pubblicazione dei dati.

Tutto ciò rende, in modo necessariamente sintetico ma completo, il quadro di quanto risulti necessario, alla luce delle criticità rilevate, agire appropriatamente sulle cause e sui fattori condizionanti innanzi descritti per approdare ad un più trasparente ed efficace sottosistema dei controlli interni specifici e, quindi, ad un grado di compliance in tema di trasparenza amministrativa meglio adeguato al profilo dell'Autorità.

Sullo sfondo dell'azione amministrativa permane, inoltre, l'esigenza di una struttura informativa integrata da utilizzare per la raccolta dei dati utili ad alimentare tutti i sottosistemi di controllo interno connessi ai diversi processi in atto (ciclo di gestione della performance, PTPCT, controllo strategico, controllo di gestione).

Non meno rilevante è che si consegua pienamente, nel corso dell'attuazione degli obblighi, l'obiettivo dell'effettività dei controlli di primo livello e dei monitoraggi intermedi da parte del RPCT, controlli e monitoraggi, attivati nel rispetto delle finalità e dei criteri previsti dalla normativa, da orientare sia verso la prevenzione delle *non conformità* sia verso il tempestivo rilevamento delle stesse per adottare le azioni correttive necessarie.

Per tali ultimi scopi, e per quanto rientra nel perimetro delle azioni di propria competenza, la Commissione ritiene opportuno, a partire dalla prossima scadenza, integrare sul versante della rendicontazione le modalità con le quali sono state finora condotte le procedure annuali di verifica (vedi citati allegati 1 e 2 della relazione) prevedendo di acquisire, in prossimità della loro scadenza:

- da ciascun titolare di ufficio di livello dirigenziale, partecipe alla procedura per i dati di rispettiva competenza, una formale attestazione sul processo di controllo eseguito a certificazione della qualità dei dati pubblicati (attestazione affine a quella che la Commissione, sotto la propria responsabilità, deve rendere ad ANAC);
- dal RPCT la scheda (griglia) dei monitoraggi intermedi compiuti con le evidenze di quanto rilevato, per tutte le sottosezioni di *Autorità Trasparente*, in ordine alla presenza effettiva dei dati sul sito, alla tempestività di pubblicazione/aggiornamento, alla completezza dei dati pubblicati ed alla congruità/idoneità del formato dei *files* documentali e tabellari (ricorso alla scheda/griglia suggerito dal par. 5.2 "Misure sulla trasparenza" del PNA 2022);
- dal Responsabile della protezione dei dati (RPD) una relazione sul supporto assicurato, nel corso dell'anno, ai Dirigenti ed al RPCT in tema di compatibilità dei dati da pubblicare/pubblicati con i principi applicabili al trattamento dei dati personali, ai sensi dell'art. 7 bis del D.Lgs. 33/2013 e dell'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

Il Presidente

Maria Annunziata Rucireta

I componenti

Angelo Cagnazzo

Francesco Carofiglio

Claudio Tucciarelli