

**protiviti**<sup>®</sup>  
Face the Future with Confidence

GOVERNMENT  
SERVICES

**LATTANZIO**  
AUDIT & RISK MANAGEMENT



**IL RESPONSABILE PER LA  
PREVENZIONE DELLA  
CORRUZIONE E TRASPARENZA:  
*Attore del sistema di controllo interno***

Roma, 17 maggio 2018

Il presente Working Paper è proprietà di Protiviti Srl e Lattanzio Group SpA.

I suoi contenuti non possono essere riprodotti, in tutto o in parte, o citati per la distribuzione senza il preventivo consenso scritto di Protiviti e Lattanzio Group.

# Indice

Introduzione .....	1
Il campione analizzato .....	2
Aree di focus dell'analisi .....	3
I risultati della ricerca - Dettagli.....	4
Sezione 1 - Identikit del RPCT.....	4
Sezione 2 - Il ruolo del RPCT .....	6
Sezione 3 - Le responsabilità del RPCT .....	9
Sezione 4 - Struttura di supporto del RPCT .....	11
Sezione 5 - Rapporti con gli altri organi di controllo .....	12
Considerazioni conclusive e spunti di riflessione .....	14



# Introduzione

---

**Sei anni  
dall'introduzione  
della Legge  
Anticorruzione:  
come è stato  
declinato il ruolo  
del Responsabile  
per la Prevenzione  
della Corruzione  
all'interno delle  
organizzazioni?**

A circa 6 anni dall'introduzione della Legge 190/2012, modificata dal D. Lgs. 97/2016, la figura del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione si è ormai consolidata nelle strutture organizzative degli enti.

Protiviti ha pertanto ritenuto di realizzare un'analisi con l'obiettivo di effettuare una ricognizione sulle modalità attraverso le quali gli Enti/aziende hanno declinato il ruolo del **Responsabile per la Prevenzione della Corruzione** all'interno delle organizzazioni, e fornire possibili ulteriori spunti di riflessione rispetto ai rilievi emersi dalle analisi condotte dall'Autorità Nazionale AntiCorruzione (ANAC) sul livello di adempimento alla Legge da parte delle amministrazioni.

Tale analisi è stata condotta su un campione di 100 Enti/Aziende/Pubbliche Amministrazioni centrali e periferiche rientranti nel perimetro di applicabilità della normativa, mediante l'analisi della documentazione disponibile sui siti istituzionali.

Il presente documento ne riporta i principali risultati e fornisce alcuni spunti interpretativi delle risposte ottenute.

Buona lettura.

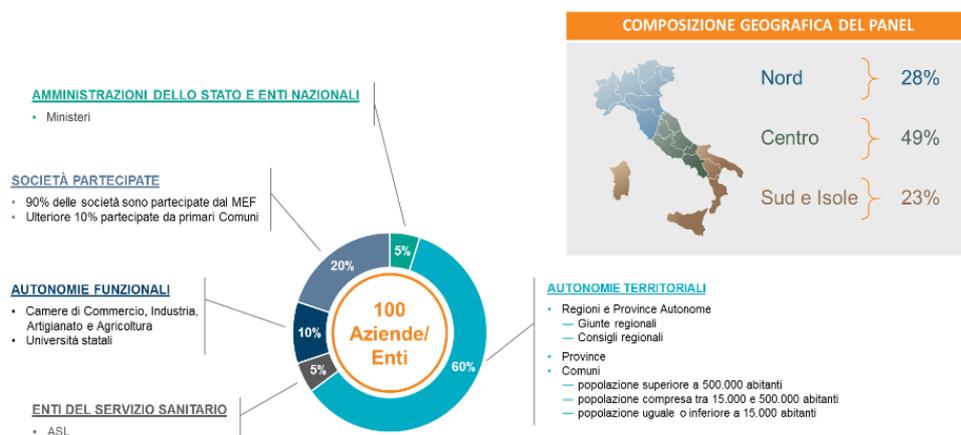
Protiviti Srl

# Il campione analizzato

**Le Società del campione oggetto di analisi: tipologia di enti/ aziende/ Pubbliche Amministrazioni, composizione geografica**

L'indagine è stata condotta nel mese di maggio 2018 mediante l'analisi della documentazione disponibile sui siti istituzionali di un campione di 100 Enti/aziende rientranti nel perimetro di applicabilità della normativa (i.e, L.190/2012) e ha interessato tutto il territorio italiano.

Figura 1 – Panel di analisi



In particolare, il campione - che ricomprende diverse tipologie di amministrazioni pubbliche - è composto dai seguenti *cluster*:

- **Amministrazioni dello Stato ed Enti nazionali** (5%) ovvero Ministeri;
- **Autonomie Territoriali** (60%), suddivise in Regioni e Province Autonome (Giunte regionali, Consigli regionali), Province, Comuni (Comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti, Comuni con popolazione compresa tra 15.000 e 500.000 abitanti, Comuni con popolazione uguale o inferiore a 15.000 abitanti);
- **Autonomie Funzionali** (10%), di cui un 90% rappresentato da società partecipate dal MEF e un ulteriore 10% di società partecipate da primari Comuni;
- **Enti del Servizio Sanitario** (5%), ovvero ASL.

# Aree di Focus dell'analisi

---

## **La figura del RPCT: cinque ambiti di indagine**

L'analisi ha interessato cinque obiettivi di indagine al fine di realizzare una ricognizione delle modalità attraverso le quali il ruolo del **Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza** (RPCT) è stato declinato all'interno degli Enti/aziende ricomprese nel campione:

1. Costruire l'*identikit* della figura del RPCT in termini di ruolo, istruzione e tipologia di laurea, retribuzione, anni di esperienza;
2. Indagare il ruolo che ricopre il RPCT a seconda degli Enti/aziende in cui opera;
3. Comprendere le modalità con cui sono state declinate dagli Enti/aziende le responsabilità del RPCT sia da un punto di vista formale sia - eventualmente - da un punto di vista sostanziale;
4. Comprendere se il RPCT è stata dotato di una struttura organizzativa di supporto;
5. Indagare le modalità attraverso le quali il RPCT si rapporta ad altri Organismi di Controllo.

# I risultati della ricerca – Dettagli

## Sezione 1 – Identikit del RPCT

**Ruolo, istruzione,  
laurea,  
retribuzione ed  
anni di esperienza**

Il primo obiettivo dell'analisi è stato quello di realizzare una ricognizione delle caratteristiche del RPCT rispetto al ruolo ricoperto all'interno dell'ente, il livello di istruzione, il tipo di laurea, la retribuzione e gli anni di esperienza lavorativa. In sintesi (Cfr. Figura 2) il profilo prevalente del RPCT è il seguente:

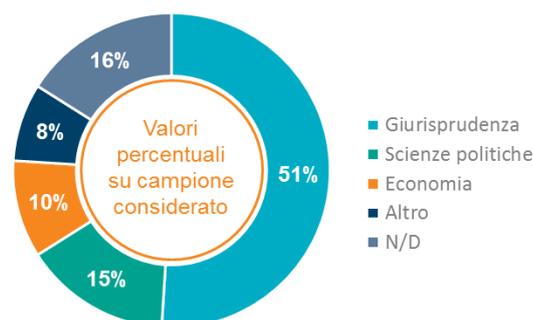
Figura 2 – Identikit del RPCT

	<u>RUOLO</u>	<u>ISTRUZIONE</u>	<u>TIPO DI LAUREA</u>	<u>RETRIBUZIONE</u>	<u>ANNI DI ESPERIENZA</u>
	Dirigente (100% dei casi)	Laurea (100% dei casi)	Giurisprudenza (51% dei casi)	100k € - 150k € (44% dei casi)	21 - 30 (54% dei casi)

Dall'analisi è emerso che, in linea con le raccomandazioni normative, il 100% degli Enti/aziende ricompresi nel campione ha nominato quale RPCT un Dirigente dell'ente.

Il 100% dei RPCT del campione ha conseguito una laurea (Cfr. Figura 3), in particolare in discipline giuridico-economiche (51% dei casi giurisprudenza e 10% economia) o in scienze politiche (15% dei casi).

Figura 3 – Tipologia di laurea



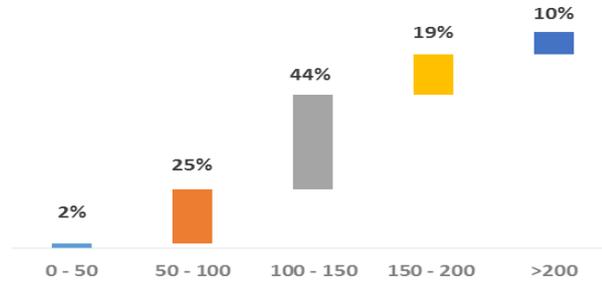
• Fonte: sito internet degli enti

Laddove è stato possibile ricavare il dato<sup>1</sup>, il livello di retribuzione del soggetto a cui è stato assegnato l'incarico di RPCT è risultato allineato al ruolo dirigenziale ricoperto all'interno dell'ente (Cfr. Figura 4): nel 44% dei casi la retribuzione si colloca infatti in un range compreso tra i 100k€ e i 150k€.

<sup>1</sup> Dato non disponibile nel 52% del campione considerato

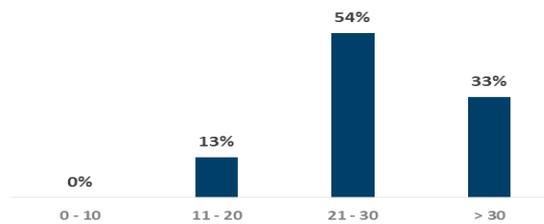
Dall'analisi della documentazione pubblicata non è stato invece possibile desumere la retribuzione connessa al ruolo di RPCT.

**Figura 4 – Retribuzione (k€)<sup>2</sup>**



Dall'analisi delle informazioni disponibili<sup>3</sup> è inoltre emerso che l'87% dei RPCT del campione ha un'esperienza lavorativa superiore ai 21 anni (21 – 30 anni di esperienza nel 54% dei casi e oltre 30 anni di esperienza nel 33% dei casi). Nel restante 13% dei casi, il RPCT ha invece tra gli 11 e i 20 anni di esperienza (Cfr. Figura 5).

**Figura 5 – Anni di esperienza**



• Fonte: Curriculum Vitae del RPCT

Da un punto di vista sostanziale, analizzando il contenuto dei Curriculum Vitae, è emerso che i RPCT risultano avere un tipo di esperienza legata alle amministrazioni in cui operano e una conoscenza approfondita delle procedure della Pubblica Amministrazione. Minore esperienza tecnico-specialistica in ambito anticorruzione e/o controllo o/o risk management.

<sup>2</sup> Dato non disponibile nel 52% del campione considerato

<sup>3</sup> Dato non disponibile nel 24% del campione considerato

## Sezione 2 – Il ruolo del RPCT

### Il ruolo del RPCT nella P.A.

La normativa applicabile e i Piani Nazionali Anticorruzione contiene indicazioni per guidare le amministrazioni pubbliche nella scelta del soggetto a cui attribuire il ruolo di RPCT:

- ai sensi della L.190/2012 «L'organo di indirizzo individua, di norma **tra i dirigenti di ruolo in servizio**, il **Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza**, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. [...]»;
- il PNA 2016, per gli **enti locali**, stabilisce che «negli enti locali, la **scelta ricada, di norma, sul Segretario** [...]. Tuttavia, [...] il **D.Lgs. 97/2016 ha espressamente contemplato la possibilità di affidare l'incarico anche a un dirigente apicale**, salva una diversa e motivata determinazione dell'ente»;
- **in ambito sanitario**, invece, già l'aggiornamento del 2015 al PNA conteneva indicazioni sui requisiti soggettivi dei RPCT, prevedendo che: «Fermo restando quanto già indicato nella parte generale, il profilo del professionista al quale attribuire l'incarico di RPCT è opportuno abbia specifiche **competenze in tema di conoscenza dell'organizzazione e gestione della struttura sanitaria, dei processi e delle relazioni in essa esistenti**».

L'analisi realizzata sul sotto-campione di Enti pubblici ha evidenziato un generale allineamento rispetto alle indicazioni normative (Cfr. Figura 6).

Figura 6 – Il Ruolo del RPCT (P.A.)



In linea con il PNA 2016, il 100% delle Province, il 95% dei Comuni<sup>4</sup> e il 100% delle Camere di Commercio analizzate hanno assegnato l'incarico di RPCT al Segretario Generale.

Anche rispetto alle Amministrazioni centrali e alle Università è stato riscontrato un allineamento alla normativa in quanto il ruolo di RPCT è stato assegnato ad una figura dirigenziale. In particolare:

- il 100% delle Regioni ricomprese nel campione ha assegnato il ruolo di RPCT ad una figura dirigenziale di aree diverse a seconda della Regione oggetto di studio (es. Direttore della Direzione Regionale; Direttore Funzioni Specialistiche Sistema dei Controlli; Segretario Generale della Regione);
- con riferimento al 100% dei Ministeri analizzati, il RPCT risulta essere una figura dirigenziale ma con ruolo variabile (es. Ufficio Controllo Interno; Trasparenza e Integrità; Dirigente Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; Prefetto/ Viceprefetto per le Prefetture);
- con riferimento alle Università ricomprese nel campione non emerge invece un trend specifico rispetto al ruolo del RPCT (es. Direttore Dipartimento Amministrativo);

Infine, il 40% delle ASL analizzate, conformemente alle indicazioni contenute nell'aggiornamento del 2015 al PNA, ha affidato l'incarico di RPCT al Dirigente Amministrativo dell'ente; nei restanti casi il dato non è risultato disponibile.

### ***Il ruolo del RPCT nella Società in controllo pubblico***

I risultati dell'analisi del ruolo del RPCT nelle Società in controllo pubblico ha fornito risultati diversi rispetto agli Enti pubblici in senso stretto. Ciò dipende in particolare dalla vicinanza delle soluzioni di governance di tali Società a quelle delle società di natura privata e/o quotate.

Nel 61% dei casi analizzati il ruolo di RPCT è stato infatti affidato al Responsabile Internal Audit della Società, nell'11% dei casi al Responsabile della Funzione di secondo livello che si occupa della gestione del rischio e nell'11% dei casi al Responsabile della Compliance.

---

<sup>4</sup> In un caso, dato non disponibile

Solo nel 17% dei casi il ruolo di RPCT è stato assegnato al Direttore Generale o ai Direttori operativi.

Figura 7 – Il Ruolo del RPCT (Società in controllo pubblico)



### Rapporto tra RPCT e OdV

Dal momento che nelle Società in controllo pubblico oltre alla L.190/2012 si applica anche il D. Lgs.231/2001, un tema lungamente dibattuto è stato quello del rapporto tra RPCT e Organismo di Vigilanza e la possibile sovrapposibilità tra le due figure di controllo.

La determinazione ANAC n. 1134 del 8/11/2017 ha chiarito l'orientamento del legislatore a riguardo, stabilendo che «*in ragione delle diverse funzioni attribuite all'OdV e RPCT [...] si ritiene necessario escludere che l'RPCT possa far parte dell'OdV, anche nel caso in cui sia collegiale*».

Nell'ambito dell'analisi svolta, è emerso che nella quasi totalità dei casi la disposizione di ANAC risulta rispettata.

Le eccezioni sono legate al periodo transitorio in essere. La determinazione ANAC, difatti, consente di mantenere la figura del RPCT già nominato all'interno dell'OdV fino a scadenza del mandato, e adempiere alla norma al rinnovo degli Organi.

## Sezione 3 – Le responsabilità del RPCT

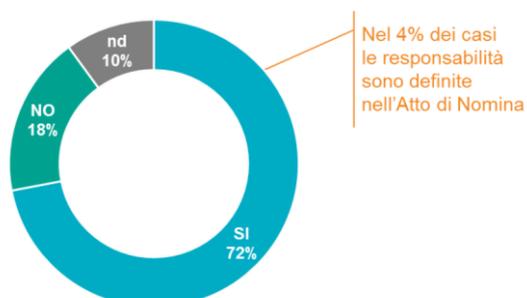
### Le Responsabilità attribuite all'RPCT dalle norme

La Legge 190/2012, art. 1, ai commi 8 e 10 definisce le responsabilità del RPCT che può:

- Proporre all'Organo di indirizzo politico l'approvazione e le modifiche del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione verificandone l'efficace attuazione e idoneità;
- Definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
- Verificare l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- Pubblicare nel sito web dell'Amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e trasmetterla all'Organo di indirizzo;
- Riferire all'Organo di indirizzo politico sull'attività svolta;
- Curare che nell'Amministrazione siano rispettate le disposizioni del D.Lgs. 39/2013 sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi.

L'analisi realizzata ha evidenziato che nel 72% dei casi le responsabilità dei RPCT sono state formalmente definite nei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione o negli atti di nomina dei RPCT, laddove disponibili. Solo nel 18% dei casi le responsabilità non risultano definite nei Piani triennali (o negli atti di nomina) mentre nel 10% dei casi non è stato possibile ricavare l'informazione (Cfr. Figura 8).

**Figura 8 – Le responsabilità del RPCT sono definite nel Piano Triennale?**



## Le Responsabilità del RPCT da un punto di vista sostanziale

Leggendo la documentazione resa pubblica dagli Enti/aziende del campione, e in particolare le Relazioni dei RPCT, è stato inoltre possibile evidenziare alcuni dettagli sulle modalità attraverso cui tali responsabilità sono state attuate.

A tal fine, sono stati selezionati 4 casi rappresentativi delle responsabilità che - nella sostanza - possono essere attribuite ai RPCT:

**1 – Attività:** il primo esempio, tratto dalla Relazione di un RPCT di un ente del servizio sanitario, richiama una situazione comune a molti enti in cui i RPCT: «[...] **è stata rilevata, con soddisfazione, l'attuazione effettiva del PTPC, almeno a livello di conoscenza e coscienza da parte degli attori principali delle relative misure. La completa e compiuta attuazione del PTPC è ancora lontana, ma almeno si rileva una particolare attenzione verso le misure di più diretta responsabilità del livello dirigenziale, laddove si tende a sottovalutare misure non ritenute tali. L'impulso e il coordinamento messo in campo dal RPCT è stato indispensabile e determinante, spesso nella solitudine e indifferenza. [...]**».

**2 – Monitoraggio:** un altro caso riguarda un RPCT che svolge un'attività per certi aspetti assimilabile a quella dell' *Internal Audit*. Il RPCT collabora infatti con le «**strutture aziendali competenti alla redazione delle procedure aziendali che abbiano impatto in materia di anticorruzione e trasparenza**» e realizza «**controlli sulle procedure e sui processi aziendali che abbiano impatto in materia di anticorruzione e trasparenza nel caso di mancata attuazione, segnalare il tutto al Consiglio di Amministrazione; [...]**».

**3 – Capacità di spesa:** un'altra tematica interessante emersa dall'approfondimento riguarda la capacità di spesa del RPCT. Dalla lettura del PTPC di un ente in controllo pubblico è emerso che RPCT è stato dotato di un proprio *budget*, di cui può disporre per attivare iniziative connesse alla propria attività.

**4- Audit integrati:** interessante è anche il caso del RPCT che realizza le attività di controllo in coordinamento con la Funzione *Internal Audit* dell'ente. In uno dei RPCT analizzati si riporta che «**il RPCT, con il supporto del responsabile dell'area Internal Audit, definisce annualmente un Piano dei Controlli ex L. 190/12 [...]. Il Piano dei Controlli ex L. 190/12 include, pertanto [...] il monitoraggio del rispetto dei Piani di azione e delle scadenze ivi previste, al fine di verificare lo stato di implementazione ed avanzamento complessivo delle misure individuate; il monitoraggio delle aree maggiormente critiche, attraverso audit specifici; [...]**».

## Sezione 4 – Struttura di supporto del RPCT

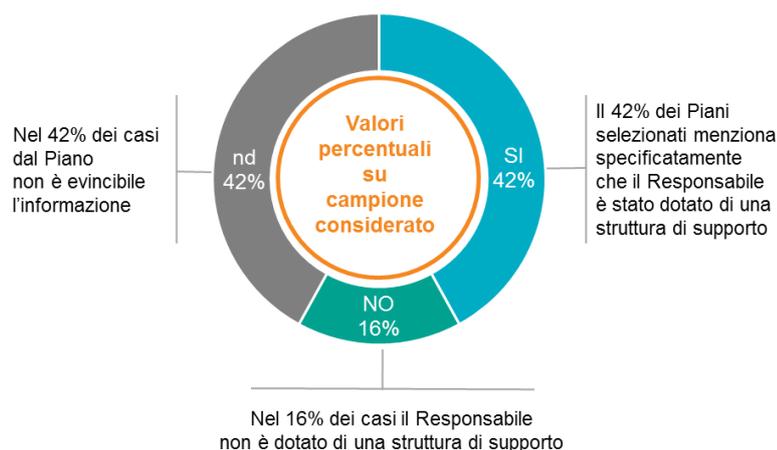
«È [...] altamente auspicabile, da una parte, che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere.»

Fonte: PNA 2016

Il 42% degli Enti/aziende del campione dichiara nei propri Piani Triennali di essersi dotato di una struttura di supporto, come auspicato nel PNA 2016.

Solo il 16% degli Enti/aziende dichiara esplicitamente di non essersi dotato di tale struttura, mentre il 42% delle informazioni non sono disponibili (Cfr. Figura 9).

Figura 9 – Il Responsabile è dotato di una struttura di supporto?



### Alcuni casi concreti, segnalati dal RPCT

Si evidenzia che [...] **ha da tempo costituito una struttura di supporto** per il regolare svolgimento delle attività [...]. Come anticipato nella relazione annuale del RPCT, **si evidenziava la necessità di un suo rafforzamento**, attraverso l'integrazione con personale congruo per numero e professionalità.

PTPC ente provinciale

L'ente ha anche previsto di dotare il RPCT **di una struttura di supporto organicamente adeguata al compito da svolgere** [...]. Tale struttura che prevede due uffici dedicati rispettivamente alla prevenzione della corruzione ed alla trasparenza amministrativa, a loro volta assistiti da un servizio informatico di supporto.

PTPC primario ente statale

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza in questo ente **non dispone di una struttura stabilmente destinata** a tale scopo, per le già sopra evidenziate criticità legate alla carenza strutturale di personale.

PTPC ente provinciale

## Sezione 5 – Rapporti con gli altri Organi di controllo

### Il Rapporto del RPCT con gli Organi di Controllo negli Enti pubblici e nelle Società partecipate

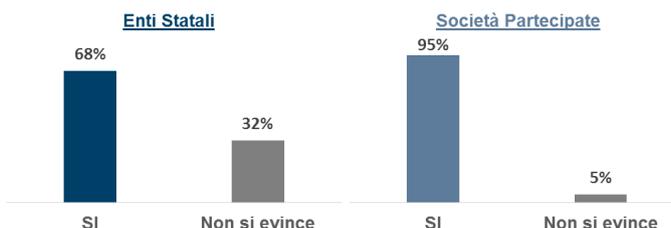
L'ultimo tema affrontato dall'analisi riguarda la relazione del RPCT con gli altri Organi di Controllo (Cfr. Figura 10).

La ricognizione effettuata evidenzia una distinzione tra Enti pubblici e Società partecipate. Nel 95% delle Società partecipate del campione, i rapporti con gli Organi risultano essere esplicitamente dichiarati e riguardano le relazioni con le quattro funzioni/Organi di Controllo che tipicamente in queste realtà si occupano delle tematiche legate ai controlli: Internal Audit, Collegio Sindacale, Organismo di Vigilanza, Consiglio di Amministrazione.

Un minor numero di informazioni è stato riscontrato lato Enti pubblici dove, nel 68% dei casi, il RPCT risulta intrattenere rapporti con le funzioni/Organi di Controllo quali:

- Organismo Indipendente di Valutazione, come espressamente previsto dalla legge che ne disciplina i rapporti con il RPCT;
- Nucleo di valutazione;
- Comitato dei Controlli;
- Collegio dei Revisori;
- Referente per la Prevenzione della Corruzione delle diverse funzioni;
- Ufficio per i Procedimenti Disciplinari;
- Referenti dei controlli delle diverse funzioni.

**Figura 10 – Il Responsabile è dotato di una struttura di supporto?**



**Alcuni casi concreti, segnalati dal RPCT**

*L'OIV [...] verifica i contenuti della Relazione annuale che il RPCT **predispone** entro il 15 dicembre di ogni anno, [...]; a tal fine, l'OIV può chiedere al RPCT le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e **può effettuare audizioni di dipendenti**, e riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.*

PTPC università statale

*Al fine di garantire il più ampio coordinamento tra l'OdV, il RPCT ed il Responsabile Internal Audit, sono intraprese le seguenti iniziative: [...] c) inclusione nelle attività di verifica interna previste dai piani di audit approvati dal CdA di accertamenti inerenti la responsabilità amministrativa e la prevenzione della corruzione; d) organizzazione di incontri ad hoc tra il RPCT con i responsabili delle strutture di primo livello, nonché fra questi e l'OdV su argomenti specifici relativi alle misure di prevenzione della corruzione.*

PTPC ente in controllo pubblico

*È assicurato **su base periodica un flusso di informazioni** dal RPCT al Presidente, al Direttore Generale ed agli Organi di controllo/vigilanza [...] in relazione agli esiti delle attività svolte nel periodo di riferimento, nonché alle eventuali violazioni del PTPC.*

PTPC ente in controllo pubblico

*L'Internal Audit supporta l'OdV e il RPCT nella verifica dell'efficace attuazione [...] del Modello 231 e del PTPC, nonché nella gestione e monitoraggio dei flussi informativi periodici e delle segnalazioni.*

PTPC ente in controllo pubblico

# Considerazioni conclusive e spunti di riflessione

---

**Necessità di una riflessione sulla reale efficacia delle soluzioni adottate e degli strumenti a disposizione dei RPCT, a fronte di un sostanziale allineamento alle disposizioni normative**

L'indagine realizzata – pur se limitata alle informazioni rese pubbliche - ha evidenziato come, in un quadro di sostanziale allineamento alle disposizioni normative, le risposte degli Enti, riflettendo anche l'eterogeneità dell'articolazione della Pubblica Amministrazione, non sempre siano confrontabili.

A circa sei anni dall'entrata in vigore della norma occorre a nostro parere una riflessione sulla reale efficacia delle soluzioni adottate e degli strumenti a disposizione dei RPCT.

Questi i principali spunti di riflessione rispetto al ruolo e alle responsabilità del RPCT quale attore del sistema di controllo interno:

1. Quello del responsabile è un lavoro “a tempo perso” - come nella quasi totalità dei casi analizzati - o deve piuttosto diventare una professione con tempo e risorse dedicate?
2. Un Piano di prevenzione efficace può prescindere dall'esistenza di una funzione di controllo indipendente?
3. Quali strumenti sviluppare per supportare l'attività e l'operato dei RPCT?
4. Come valutare l'efficacia dell'operato dei RPCT anche al fine di tutelarne i profili di responsabilità?



**Milano**

Via Tiziano, 32  
20145 Milano  
Tel.: +39 02 6550 6301

**Roma**

Via Bissolati, 76  
00187 Roma  
Tel.: +39 06 4204 9801

**Torino**

Via Viotti, 1  
10121 Torino  
Tel.: +39 011 7771 811

[contatti@protiviti.it](mailto:contatti@protiviti.it)

[www.protiviti.it](http://www.protiviti.it)