



Presidente

All'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa  
della Regione Emilia-Romagna per gli affari europei

[PEIAssemblea@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:PEIAssemblea@postacert.regione.emilia-romagna.it)

**Oggetto:** invito della Commissione I Bilancio Affari generali ed Istituzionali dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna in merito al focus sul "Pacchetto anticorruzione" della Commissione europea – trasmissione documentazione di interesse

La presente in risposta alla Vostra richiesta del 9.3.2023, con la quale l'Autorità è stata coinvolta nell'ambito dei lavori della Commissione I della Regione Emilia-Romagna per l'approvazione della risoluzione avente ad oggetto i temi di cui al focus sul "Pacchetto anticorruzione" del Programma di lavoro 2023 della Commissione europea.

Pur confermando l'impossibilità ad accogliere l'invito a partecipare in audizione a causa dei numerosi impegni istituzionali che mi vedono coinvolto nelle settimane a venire, intendo innanzitutto ringraziare sentitamente per il coinvolgimento dell'Autorità che presiedo nell'ambito dell'attività della suddetta Commissione.

Non posso infatti che apprezzare profondamente l'interesse mostrato verso il tema della prevenzione della corruzione, sia in ambito nazionale e territoriale che in quello europeo, segno del riconoscimento del ruolo fondamentale svolto, nella lotta ai fenomeni criminali – in special modo corruttivi – dalle misure anticipatorie di salvaguardia della legalità, che caratterizzano ontologicamente l'attività dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Ritengo quindi utile sottoporre all'esame della Commissione alcuni documenti, nei quali l'Autorità ha espresso i propri rilievi e le proprie osservazioni rispetto ai temi, individuati dalla Commissione stessa come oggetto del confronto con l'istituzione che presiedo.

Con riferimento all'istituto del *pantouflage*, come disciplinato dall'art. 53, comma 16-ter, del decreto legislativo decreto legislativo 30 marzo, n. 165, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" (di seguito d.lgs. n. 165/2001), l'Autorità è più volte intervenuta sul tema, non solo per fornire indicazioni di carattere interpretativo di ausilio all'applicazione delle regole dettate dal legislatore, ma soprattutto per rappresentare le molteplici criticità rilevate nella propria attività di vigilanza (cfr. PNA 2019,



paragrafo 1.8. Parte III della parte generale – allegato n. 1, pag. 64; PNA 2022 – allegato n. 2, pag. 64); criticità oggetto anche di riflessioni in corso, in vista della possibile predisposizione di un ulteriore atto di segnalazione a Governo e Parlamento.

Peraltro, in relazione a tali criticità, ha assunto notevole importanza il riconoscimento, in capo all’Autorità, del potere di vigilanza sul rispetto dell’articolo 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 e del relativo potere sanzionatorio, operato *in primis* dal Consiglio di Stato (cfr. sentenza n. 7411 del 29 ottobre 2019 della Sezione V) e, successivamente dalla Corte di Cassazione (cfr. ordinanza n. 36593 del 25 novembre 2021).

L’Autorità, infatti, ha fin da subito rappresentato a Governo e Parlamento la necessità di intervenire in materia, per chiarire i numerosi aspetti, meglio esplicitati nell’atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 6 del 20 maggio 2020 (allegato n. 3), che rendono difficile la piena applicazione della disposizione in esame, con particolare riferimento alla necessità di una disciplina organica dell’istituto, alla definizione dell’ambito soggettivo di applicazione della disposizione in esame, sul regime sanzionatorio da essa previsto e sul sistema complessivo di vigilanza in materia.

Per quanto riguarda il nuovo codice degli appalti e, ancor più nello specifico, i temi del conflitto di interessi, della trasparenza e del principio di rotazione, anche alla luce dei profili derogatori introdotti con gli interventi legislativi degli anni 2020 e 2021<sup>1</sup>, l’Autorità è tornata su tali questioni in occasione delle osservazioni trasmesse alle Camere durante le attività per il rilascio del parere sullo schema di codice dei contratti pubblici licenziato dal Governo nel gennaio scorso (A.G. 19).

In particolare nel documento in questione (allegato n. 4), sono state innanzitutto espresse diverse perplessità sulla formulazione della disposizione dedicata al conflitto di interesse nello schema di codice (art. 16 dello schema di codice – pag. 8 del documento), ribadendo la rilevanza della attività “preventive” delle stazioni appaltanti, volte a far emergere situazioni di conflitto, nonché la necessità di non introdurre modalità di dimostrazione delle cointeressenze tanto complesse da vanificare la disciplina del conflitto stesso.

Infatti, le ipotesi di conflitto – e, con esse, di possibili interferenze illecite sulle procedure di affidamento di contratti pubblici –, continuano a verificarsi frequentemente e necessitano di adeguate modalità di gestione delle stesse da parte delle stazioni appaltanti, che dovrebbero essere quindi poste nella condizione di conoscerle e gestirle.

A tal proposito si richiama anche il recente Comunicato del Presidente del 11 gennaio 2023 (allegato n. 5), ove sono stati illustrati gli esiti di un’indagine condotta dall’Autorità sulle modalità di gestione delle situazioni di conflitto di interesse nell’ambito della contrattualistica pubblica (art. 42 d.lgs. 50/2016), da parte dei comuni, con particolare riferimento agli affidamenti diretti.

---

<sup>1</sup> Cfr. Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitali”, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, e confermati dal decreto- 31 maggio 2021, n. 77, recante “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.



Tale modalità di affidamento dei contratti pubblici è stata oggetto dei rilievi di ANAC – sempre in sede del documento di osservazioni sopra citato (allegato n. 4 – pag. 11) – anche con riferimento alla necessità di assicurare il pieno rispetto del principio di trasparenza, per la cui trattazione più diffusa si rinvia al commento dell’art. 28 dello schema di codice, dedicato appunto alla disciplina della trasparenza dei contratti pubblici (pag. 20 del documento).

Il documento di osservazioni allegato contiene, infine, anche la trattazione del tema della rotazione degli affidamenti, strumento che si è dimostrato particolarmente utile per la prevenzione dei fenomeni corruttivi nelle procedure di affidamento e per la concreta attuazione dei principi di concorrenza e massima partecipazione alle procedure stesse (allegato n. 4 – pag. 27).

L’altro tema sul quale la Commissione ha sollecitato l’intervento di questa Autorità è quello dell’attuazione della direttiva europea (UE) 2019/1937, relativa alla protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni di legge comunitarie e nazionali (*whistleblower*), che ha portato alla promulgazione del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24.

In proposito l’Autorità sta ponendo in essere tutte le attività necessarie a garantire la completa attuazione delle disposizioni che ne hanno rafforzato le competenze, oltre che avviando gli approfondimenti necessari per l’approvazione di atti a valenza generale con il quale fornire supporto alle amministrazioni nell’applicazione della disciplina.

Prima della definitiva approvazione del testo legislativo, l’Autorità ha partecipato al processo di stesura del nuovo testo normativo, fornendo il proprio ausilio con il documento di osservazioni trasmesso alle Camere nell’ambito dell’esame dello schema di decreto predisposto dal Governo (A.G. 10), che viene anch’esso trasmesso e al quale si rinvia per una trattazione più diffusa dell’argomento (allegato n. 6).

Ritenendo in tal modo di aver fornito utili spunti di riflessione rispetto ai temi di interesse della Commissione in oggetto, rappresento comunque la mia disponibilità a fornire ulteriori indicazioni e/o chiarimenti qualora la Commissione stessa intenda approfondire le questioni rappresentate nei documenti trasmessi.

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*