

CONSULTAZIONE PUBBLICA SULLE LINEE GUIDA ANAC IN TEMA DI TRASPARENZA E LOTTA ALLA CORRUZIONE

PREMESSA

In merito alla consultazione pubblica proposta da ANAC circa le “Linee Guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della Corruzione e Trasparenza da parte delle Società e degli Enti di diritto privato controllati e partecipati dalle Pubbliche Amministrazioni e degli Enti pubblici economici”, ACCREDIA, l’Ente Unico Italiano di Accredimento, esprime alcune considerazioni anticipate dalla necessaria premessa in merito alla specificità del suo ruolo e dell’attività di accreditamento.

L’Ente, infatti, designato ufficialmente dal Governo con Decreto Ministeriale nel dicembre del 2009 e vigilato dal Ministero dello Sviluppo Economico, è un’Associazione senza scopo di lucro alla quale è stato delegato il compito di svolgere un servizio di pubblica Autorità: l’accredimento degli Organismi di Certificazione e Ispezione, dei Laboratori di Prova, inclusi quelli per la Sicurezza degli Alimenti, e dei Laboratori di Taratura.

Con tale designazione, l’Italia si è adeguata a quanto prescritto nel Regolamento (CE) n. 765/08 che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti.

L’accredimento degli Organismi e dei Laboratori che forniscono servizi di valutazione della conformità, ossia la procedura atta a dimostrare se le prescrizioni specifiche relative a un prodotto, a un processo, a un servizio, a un sistema, a una persona o a un Organismo siano state rispettate, è un sistema che si è affermato per garantire che i beni che circolano sul mercato comunitario ed internazionale offrano un grado elevato di protezione di interessi pubblici come la salute, la sicurezza in generale e quella sul luogo di lavoro, nonché la protezione dei consumatori e quella dell’ambiente.

Attraverso l’accredimento si attesta quindi la competenza tecnica degli Organismi e dei Laboratori; l’uniformità poi di regole fissate con il Regolamento (CE) n. 765/08 garantisce così il necessario livello di fiducia nei certificati di conformità rilasciati dai Soggetti accreditati.

Sempre nell’ottica di garantire il mercato con valutazioni di conformità qualificate, il Regolamento stesso definisce il ruolo dell’Ente di accreditamento quale Autorità Pubblica che svolge un servizio nel pubblico interesse, indipendentemente dal loro stato giuridico.

Di questo sistema globale, in cui è inserito l’accredimento, fa parte anche la vigilanza del mercato, attività che pure viene disciplinata dal Regolamento (CE) n. 765/08, ma che può essere svolta solo da Autorità Pubbliche, in possesso di poteri d’intervento di ben altra natura, rispetto all’Ente di Accredimento.

Per quanto riguarda più specificatamente l'Organizzazione di ACCREDIA, l'Ente è composto da 67 Soci, in rappresentanza di tutte le parti interessate alle attività di accreditamento e certificazione, tra cui 9 Ministeri (Sviluppo Economico, Ambiente, Difesa, Infrastrutture e Trasporti, Interno, Istruzione, Lavoro, Politiche Agricole, Salute), 7 Pubbliche Amministrazioni, i 2 Enti di Normazione, UNI e CEI, le Associazioni degli Organismi e dei Laboratori accreditati, tutte le principali Organizzazioni Imprenditoriali e le Associazioni dei Consumatori e dei Servizi di Consulenza.

Vale la pena sottolineare che ai Soci pubblici non sono riconosciuti poteri differenti da quelli dei Soci privati e, comunque, non tali da influire sulle decisioni assunte dal Consiglio Direttivo dell'Associazione nel suo complesso. Infatti, il potere di nomina degli Organi si concretizza, per i Soci Ordinari, attraverso l'elezione in sede di Assemblea e, per i Soci di Diritto o Promotori (indifferentemente dall'appartenenza alla sfera pubblica o privata), nella possibilità di designare un Membro dell'Organo di Amministrazione (Consiglio Direttivo). Tale Consiglio risulta perciò composto da 41 Membri; tra questi, solo 17 appartengono a Pubbliche Amministrazioni, mentre al Ministero dello Sviluppo Economico è riservato il compito di designare il Presidente del Collegio dei Sindaci.

Sul piano internazionale, invece, l'Ente è Membro dei *network* internazionali di accreditamento (EA - European Co-operation for Accreditation, IAF - International Accreditation Forum e ILAC - International Laboratory Accreditation Cooperation) ed è firmatario dei relativi Accordi di Mutuo Riconoscimento (EA e IAF MLA e ILAC MRA), in virtù dei quali i rapporti di prova di laboratorio e di ispezione, i certificati di taratura e le certificazioni rilasciate dagli Organismi accreditati da ACCREDIA sono riconosciuti e accettati in Europa e nel Mondo.

Alla luce della descrizione del ruolo dell'accREDITAMENTO e della Struttura di ACCREDIA, l'Ente ha più volte ribadito all'ANAC che non si dovrebbe qualificare quale "Ente di diritto privato in controllo pubblico", ai sensi dell'art. 11 comma 2 lettera b) del D. Lgs. n. 33/2013, giacché la Pubblica Amministrazione non esercita controllo in base al disposto dell'art. 2359 Cod. Civ. né, come detto, è titolare di poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli Organi.

A fronte di ciò, ACCREDIA si è comunque dotato, volontariamente, di un proprio Programma per la Trasparenza e l'Integrità, nominando un dirigente responsabile in merito, e rendendo accessibile, sul proprio sito, una specifica area dedicata alla Trasparenza. Inoltre, l'Ente, che sin dalla sua costituzione, nel 2009, ha istituito un Organismo di Vigilanza per la Prevenzione degli Illeciti, ai sensi del Decreto Legislativo n. 231 - si accinge a varare un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC), che sarà impostato secondo le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione e che rientrerà nel sistema dei controlli coordinato dall'Organismo di Vigilanza medesimo.

COMMENTO ALLE LINEE GUIDA ANAC

ACCREDIA esprime apprezzamento per il ricorso alla consultazione delle Parti interessate sulle regole in tema di Trasparenza e Corruzione che stanno coinvolgendo tanti Soggetti e sono state, fin qui, suscettibili di molteplici interpretazioni.

Vale subito la pena sottolineare che le Linee Guida incominciano a dare una risposta positiva alle preoccupazioni ed ai dubbi espressi dall'Ente di Accreditamento, come richiamati in premessa.

Attraverso un commento puntuale delle indicazioni contenute nelle Linee Guida, tali preoccupazioni potrebbero attenuarsi; in particolare ACCREDIA valuta positivamente:

- la premessa del documento in cui vi è una presa d'atto delle difficoltà interpretative determinate dal quadro normativo vigente relativamente all'attribuzione della qualifica di Ente privato in controllo pubblico e delle relative conseguenze;
- la volontà di rendere effettive le innovazioni apportate all'art. 11 del D. Lgs. n. 33/2013 con il D. Lgs. n. 90/2014, relativamente all'applicazione delle misure di Trasparenza, e per la Lotta alla Corruzione, alle sole attività di rilevanza pubblica svolte da Enti privati;
- la presa d'atto da parte di ANAC della difficoltà di applicare le disposizioni su Trasparenza e Corruzione, in particolare del D. Lgs. n. 33/2013, a modelli organizzativi non omogenei;
- l'approccio pragmatico descritto nelle Linee Guida che, richiamando appunto l'art. 11 del D. Lgs. n. 33 del 2013, chiariscono ulteriormente che le norme in tema di Trasparenza e di contrasto alla Corruzione sono applicabili alle sole attività che hanno connotato di pubblico interesse e propongono che la qualificazione del controllo pubblico, ai fini dell'attribuzione dei relativi obblighi di legge, sia il risultato dell'esame di alcuni indici (il documento ne cita sei). Il sistema di "diagnosi" delineato, che si applica non solo alle Società ma anche ad Enti privati di diversa natura (ad esempio le Associazioni, come ACCREDIA), si presta meglio dell'attuale a valutare situazioni complesse;
- l'attenzione manifestata per la peculiarità del settore privato in tema di riservatezza dei livelli retributivi e delle modalità di selezione del personale, semplificandone la pubblicazione dei dati, per tutelare le Organizzazioni private dalla concorrenza sul mercato;
- la conferma della necessità di differenziare gli obblighi di Trasparenza e di prevenzione della Corruzione, tra i Soggetti destinatari delle Linee Guida, graduandoli a seconda del livello di controllo pubblico sulle attività svolte dai Soggetti stessi;
- infine, l'attribuzione alle Amministrazioni Pubbliche del compito di individuare gli Enti privati sotto il proprio controllo. Una migliore conoscenza delle attività affidate al privato da parte dell'Ente pubblico ne permette, infatti, una corretta collocazione all'interno della griglia degli obblighi di legge.

Come ultima considerazione relativa alla qualifica di ACCREDIA, avendo effettuato un'autoanalisi sulla base degli indici proposti nelle Linee Guida, riteniamo che l'Ente possa essere collocato tra gli Enti di diritto privato partecipati, ai quali non si applicano gli obblighi di redazione del Piano di Prevenzione della Corruzione, né di nomina del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, né di Trasparenza (ai sensi del D Lgs. n. 33 del 2013).

Piuttosto, come suggerito nelle Linee Guida, Enti come ACCREDIA, che hanno realizzato un modello organizzativo ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001, potrebbero adottare protocolli di legalità concordati con le Amministrazioni che affidano incarichi all'Ente, in base ai profili di rischio effettivamente attribuibili alle attività svolte per loro conto.

Roma, 14 aprile 2015