



Regione Lombardia

Organismo Regionale per le Attività di Controllo

Piazza Città di Lombardia, 1
20124 Milano
Tel 02 6765 2533

segreteria.orac@regione.lombardia.it
orac@pec.regione.lombardia.it

Relazione

Premessa. La legge reg. 28 settembre 2018 n. 13, istitutiva dell'Organismo regionale per le attività di controllo (ORAC), prevede all'art. 3, comma 1, lett. f), tra le funzioni attribuite all'Organismo, quella di supportare la Giunta regionale e il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) nell'attività di predisposizione e attuazione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (P.T.P.C.T.).

Con Deliberazione n. XI/2796 del 31 gennaio 2020, avente ad oggetto l'aggiornamento del P.T.P.C.T. 2020-2022, la Giunta regionale ha ravvisato l'esigenza di avviare un'attività di approfondimento, con il supporto di ORAC, finalizzata alla razionalizzazione degli adempimenti relativi alle *“modalità di regolazione delle misure di imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici”*, da compiersi entro il primo trimestre 2020.

L'Organismo nella seduta del 10 febbraio 2020, preso atto della citata Deliberazione, ha avviato l'attività istruttoria, affidata, in qualità di relatori, al Presidente Canzio, all'Avv. Fantigrossi e al Dr. Gasparini.

Nella seduta del 16 marzo 2020 l'Organismo ha approvato la **relazione**, che sarà trasmessa al Presidente della Giunta, al Segretario Generale e al Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, nella quale si è ritenuto di approfondire i seguenti punti oggetto del Piano.

1. La forma del documento

Prima di affrontare il merito delle questioni oggetto dell'opera di approfondimento, l'Organismo, in ossequio ai principi strategici, metodologici e finalistici delineati dal PNA 2019 dell'ANAC sulla *“prevalenza della sostanza sulla forma”* e sulla *“effettività”*, ritiene necessario soffermarsi sulla **forma** e sull'articolazione complessiva della Proposta di aggiornamento del Piano redatta dal RPCT.

A tale riguardo, pur apprezzandosi la ricchezza e la sistematicità dei contenuti, si segnala l'opportunità di procedere a una stringente operazione di **sintesi** e di riorganizzazione dell'architettura complessiva del documento, in termini di **essenzialità**

e **omogeneità** dei dati informativi e al fine di una sua immediata **fruibilità** da parte degli operatori.

Sarebbe altresì oltremodo utile riversarne le informazioni essenziali in un agile *vademecum* ad uso pratico e quotidiano degli operatori.

Andrebbe inoltre evidenziato preliminarmente il rapporto che intercorre tra il PNA di ANAC e l'analogo strumento programmatico della Regione. Premesso che si tratta di atti che incidono nella materia dell'organizzazione in cui le Regioni godono di autonomia statutaria (art.123, primo comma, Cost.) e che il potere di regolazione di ANAC si estrinseca con atti che la legge definisce di "indirizzo" (art. 1, comma 2-*bis*, legge n. 190 del 2012) e che appartengono alla categoria che la dottrina qualifica come "*soft law*", se ne ricava che il P.T.P.C.T. regionale non è chiamato ad un intervento di mero e automatico recepimento delle previsioni del PNA, ma deve tendere all'obiettivo di un'**autonoma elaborazione** degli istituti e delle misure di contrasto alla corruzione. Una ricaduta della consapevolezza di questa sfera di autonomia dovrebbe rinvenirsi nella stessa forma stilistica, evitando il più possibile la riproposizione di parti virgolettate del PNA.

2. Efficacia e continuità delle misure

Sarebbe altrettanto importante, al fine di rimarcare la **continuità logica e strategica** dell'azione di prevenzione della *maladministration* attraverso i diversi aggiornamenti annuali, far precedere la Proposta di aggiornamento del Piano 2020-2022 da una prioritaria valutazione di sintesi circa la reale **efficacia e operatività** delle analoghe misure adottate dal Piano originario.

Ne sarebbero così evidenziati il concreto funzionamento, le eventuali criticità e le emergenze sopravvenute, in fatto o in diritto, che rendono necessario l'aggiornamento delle relative misure.

3. Le modalità di regolazione delle misure di imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici

L'Organismo, dopo avere approfondito le *modalità di regolazione delle misure di imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici* contenute nella Proposta di Piano 2020-2022 anche alla luce delle prescrizioni del Piano ANAC 2019, formula le seguenti osservazioni.

4. La rotazione straordinaria

4.1 Il paragrafo della Proposta rubricato “*Contenuto del provvedimento di rotazione straordinaria*” riporta uno stralcio delle Linee guida ANAC dedicate all’istituto, le quali evidenziano come l’obbligo per l’Amministrazione, una volta venuta a conoscenza dell’avvio del procedimento penale, sia di avviare la relativa procedura e adottare un provvedimento, non già quello di disporre automaticamente e in ogni caso la rotazione straordinaria: “*il provvedimento potrebbe anche non disporre la rotazione, ma l’ordinamento raggiunge lo scopo di indurre l’amministrazione ad una valutazione trasparente, collegata all’esigenza di tutelare la propria immagine di imparzialità.*”.

Di talché, le espressioni utilizzate in alcune parti della sezione dedicata alla rotazione straordinaria dovrebbero essere coerenti con tale assunto. In particolare, si suggerisce di intervenire sui seguenti punti:

- a) pag. 36: “Dalla disposizione si desume l’obbligo per l’amministrazione **di assegnare** il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio”. Più correttamente: “... **di aprire la procedura della rotazione straordinaria** nei confronti del personale...”.
- b) pag. 36: “per far fronte al difetto di tassatività della locuzione “*condotte di natura corruttiva*” contenuto all’art. 16, c. 1, lett. l-*quater*), del d.lgs. n. 165/2001, le Linee guida ritengono che, in applicazione analogica dell’art. 7 della legge n. 69 del 2015, possano essere considerati reati presupposto **della rotazione straordinaria, in via obbligatoria...**”. Più correttamente: “**dell’apertura della procedura di rotazione straordinaria...**”.
- c) pag. 37: “Nel caso in cui il presupposto sia rappresentato dall’avvio di un procedimento disciplinare il momento a partire dal quale l’Amministrazione è **tenuta a disporre la rotazione straordinaria...**”. Più correttamente: “**ad aprire la procedura di rotazione straordinaria**”.

4.2 In relazione alla tempistica di attivazione della procedura di rotazione straordinaria (pag. 37), si pone un tema di notevole rilievo.

Nel caso in cui il presupposto sia rappresentato dall’avvio di un procedimento penale tale momento non può che coincidere, come correttamente sostengono le Linee guida ANAC, con **l’iscrizione del soggetto nel registro delle notizie di reato di cui all’art. 335 c.p.p.** Tuttavia, l’iscrizione è un momento del procedimento che non ha evidenza pubblica ed è anzi sottoposto ad un regime di restrizione della pubblicità che talora può riguardare lo stesso soggetto interessato. La disciplina dell’istituto mira a trovare un corretto equilibrio tra i diversi interessi coinvolti, che attengono sia alle esigenze di

efficacia dell'azione penale sia a quelle dei diritti del soggetto interessato. La particolare sensibilità delle tematiche e il tenore costituzionale degli interessi in gioco suggeriscono di prevedere l'attivazione del procedimento di rotazione straordinaria solo **quando l'amministrazione abbia avuto conoscenza effettiva -e da fonte qualificata- dell'iscrizione.**

Se può essere ritenuta valida a tal fine la **comunicazione spontanea** del dipendente che ne abbia avuto cognizione e ne riferisca all'Amministrazione, non appare condivisibile l'avviso di considerare sufficienti le notizie rese pubbliche dai *media*.

Altrettanto delicati appaiono i passaggi presenti in diversi punti del paragrafo in esame (es., pag. 38, 6.1.2), che sembrano porre **a carico dell'interessato l'obbligo di dare tempestiva informazione** al Direttore competente in materia di personale e al RCPT dell'esistenza di un procedimento penale a proprio carico, ovvero che prevedono di inserire tale obbligo di comunicazione nel nuovo **Codice di condotta** dei dipendenti regionali. Mette conto di sottolineare, infatti, che il codice di condotta dei dipendenti statali non ha tuttora prescritto tale obbligo, sì che è opportuno attendere che la questione venga prima risolta a livello statale anche con riguardo alla scelta della fonte normativa più adeguata tenuto conto, ancora una volta, dei diversi interessi sottesi.

4.3 Una criticità è rappresentata inoltre dalla mancata indicazione dei termini di inizio e di conclusione del procedimento, necessari in particolare nell'ipotesi di rotazione straordinaria facoltativa.

5. Codice di condotta

Va richiamato preliminarmente quanto già anticipato nel punto dedicato alla rotazione straordinaria circa l'ipotesi di inserimento nel nuovo Codice di condotta dell'obbligo per il dipendente di informare l'Amministrazione in caso di iscrizione nel registro delle notizie di reato.

Si segnala inoltre l'opportunità, in caso di violazione degli obblighi previsti dalla normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte di **consulenti e collaboratori**, di prevedere che i disciplinari di incarico o i provvedimenti di nomina contemplino **anche** le sanzioni della risoluzione o della decadenza. L'inserimento della particella "anche", ferma restando la coerenza con le previsioni del Piano nazionale, mira ad attenuare il pregiudizio conseguente a una **sanzione fissa**, non modulabile in relazione alla gravità della violazione.

6. Conflitto di interessi

I contenuti di questo capitolo, che riguarda un tema in continua evoluzione, si presentano particolarmente ricchi e articolati.

Quanto all'organizzazione della struttura dei vari argomenti, si suggerisce di allargare la trattazione del paragrafo dedicato alle **“Nozioni”**, con particolare attenzione alla definizione dei concetti di conflitto **“strutturale”** e conflitto **“potenziale”**, avvalendosi delle riflessioni svolte dal Consiglio di Stato, sezione consultiva Atti normativi, n. 667 del 5 marzo 2019, nonché di articolare rigorosamente la parte dedicata al conflitto di interessi **nei contratti pubblici**.

Nell'ottica di semplificazione e razionalizzazione del testo potrebbe essere omessa, nella sezione dei **compensi**, la parte dedicata alla interpretazione del dato normativo fornita dalla Corte dei Conti, risultando già illustrati in modo chiaro sia la portata del divieto sia le ragioni della deroga.

Infine, in relazione al previsto obbligo di aggiornamento delle dichiarazioni di insussistenza di conflitti di interesse rese dai consulenti o collaboratori con incarico pluriennale, si segnala l'opportunità di prevederne **l'aggiornamento triennale anziché biennale**. Posto che resta invariato l'obbligo per gli interessati di aggiornare la dichiarazione ogni volta che muti in senso significativo la propria condizione, un aggiornamento periodico nel più largo termine del triennio alleggerirebbe il carico degli adempimenti in capo agli interessati e alle competenti strutture della Regione.

7. Divieto di *pantouflage*. Inconferibilità e incompatibilità

La parte dedicata a questi istituti, pur dovendosi richiamare anche per essa le suesposte indicazioni in tema di semplificazione e razionalizzazione del documento, non presenta particolari evidenze di merito.

Per quanto attiene, in specie, alla inconferibilità e alla incompatibilità si raccomanda l'adozione formale delle linee applicative predisposte dal RPCT, unitamente agli uffici regionali che più degli altri si trovano ad applicare tale disciplina.

Milano, 16 marzo 2020