



Autorità Nazionale Anticorruzione

Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del RPCT per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione

Relazione AIR



Autorità Nazionale Anticorruzione

Sommario

1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità.....	3
2. Le scelte effettuate dall'Autorità.....	3
3. La procedura di consultazione pubblica.....	6
4. Principali osservazioni pervenute.....	6
4.1 Osservazioni sul Capo I del Regolamento concernente la revoca del RPCT.....	6
4.2 Osservazioni sul Capo II del Regolamento concernente le misure discriminatorie diverse dalla revoca	8
4.3 Osservazioni di carattere generale.....	10



Autorità Nazionale Anticorruzione

1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità

In applicazione del Regolamento «Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 278 del 27 novembre 2013), la presente Relazione illustra le ragioni che hanno guidato l'Autorità nell'adozione del «Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione» avuto riguardo alle principali osservazioni allo schema di delibera pubblicata in data 4 giugno 2018 e formulate nell'ambito della consultazione pubblica svoltasi nel periodo 4 giugno – 26 giugno 2018.

2. Le scelte effettuate dall'Autorità

Il Regolamento ha il fine di disciplinare con criteri omogenei e un iter procedimentale uniforme l'intervento dell'Autorità sui procedimenti di revoca che riguardano il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) nonché sulle misure discriminatorie, anche diverse dalla revoca, adottate nei confronti del RPCT a causa dello svolgimento delle sue funzioni nel settore della prevenzione alla corruzione, previsti dalle seguenti disposizioni:

- articolo 1, comma 82, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui:

«Il provvedimento di revoca di cui all'articolo 100, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione»;

- articolo 15, comma 3, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, secondo cui:

«Il provvedimento di revoca dell'incarico amministrativo di vertice o dirigenziale conferito al soggetto cui sono state affidate le funzioni di responsabile, comunque motivato, è comunicato all'Autorità nazionale anticorruzione che, entro trenta giorni, può formulare una richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal responsabile in materia di prevenzione della corruzione. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace».

- ✓ articolo 1, comma 7, della l. n. 190 del 2012 come modificato dall'art. 41, co. 1, lett. f) del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, secondo cui:

«Eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni devono essere segnalate all'Autorità nazionale anticorruzione, che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire nelle forme di cui al comma 3, articolo 15, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39»

Il Regolamento è diviso in tre parti.



Autorità Nazionale Anticorruzione

La prima parte disciplina l'intervento dell'Autorità con riferimento ai provvedimenti di revoca previsti dall'art. 1, co. 82, della l. n. 190 del 2012 e dall' art. 15, co. 3, del d.lgs. n. 39 del 2013 e, se riferiti a soggetti privi di qualifica dirigenziali, anche dall'art. 1, co. 7 della l. n. 190 del 2012.

La seconda parte riguarda, invece, l'intervento dell'Autorità sulle "misure discriminatorie" anche diverse dalla revoca nei confronti del RPCT, ai sensi dell'art. 1, co. 7 della l. n. 190 del 2012.

La terza si riferisce alle disposizioni comuni concernenti le modalità di pubblicazione dei provvedimenti di richiesta di riesame, nonché l'entrata in vigore del medesimo Regolamento.

Stante la poca chiarezza delle richiamate disposizioni, circa il procedimento da seguire, con il Regolamento sono state elaborate soluzioni al fine di risolvere le principali criticità riscontrate dall'Autorità nell'applicazione delle predette disposizioni.

Le scelte effettuate dall'Autorità vertono nel senso di fornire chiarimenti in particolare sui seguenti punti:

- *Sui soggetti tenuti a comunicare il provvedimento di revoca all'Autorità.*

Le norme sul punto sono criptiche e non forniscono indirizzi univoci. L'interpretazione fornita dall'Autorità nel Regolamento è quella che vi sia un onere di immediata trasmissione ad Anac del provvedimento di revoca da parte dei Prefetti, nel caso degli Enti locali e da parte delle Amministrazioni pubbliche e degli altri soggetti tenuti all'adozione di misure di prevenzione della corruzione e alla nomina di un proprio RPCT. I predetti soggetti sono tenuti, pertanto, ad adottare soluzioni organizzative che consentano all'Autorità di disporre tempestivamente di tutti gli elementi istruttori utili per la decisione da assumere.

- *Sui termini entro cui ANAC è tenuta a svolgere le verifiche e a richiedere il riesame del provvedimento di revoca.*

Il rispetto del termine di trenta giorni (art. 1, co. 82, l. n. 190 del 2012 e art. 15, co. 3, d.lgs. n. 39 del 2013) per la pronuncia dell'Autorità con eventuale richiesta di riesame del provvedimento di revoca è un termine essenziale in quanto incide sull'efficacia della revoca stessa. Esso, è stato chiarito, decorre dall'acquisizione al protocollo dell'Autorità del provvedimento di revoca.

Poiché il breve termine di trenta giorni non consente di instaurare un contraddittorio con le parti, ne consegue che l'Autorità è tenuta a pronunciarsi allo stato degli atti in suo possesso e, quindi, sulla base della sola comunicazione della Prefettura e/o delle amministrazioni e/o degli altri soggetti tenuti alla nomina del RPCT.

Per quanto sopra nel Regolamento si è ritenuto di stabilire che il provvedimento di revoca deve essere trasmesso ad Anac unitamente a tutta la documentazione ad esso correlata, ivi incluse eventuali osservazioni e controdeduzioni del RPCT, presentate nel corso del procedimento per la revoca. Inoltre, considerato che l'efficacia della revoca è sospesa per trenta giorni dalla comunicazione, si è ritenuto che



Autorità Nazionale Anticorruzione

tale inefficacia sia da intendersi protratta fino alla data di approvazione del provvedimento conclusivo del procedimento di riesame da parte dell'Amministrazione e che gli Enti locali, le Amministrazioni e gli altri soggetti tenuti alla nomina del RPCT non possano, nel frattempo, conferire un nuovo incarico di RPCT. Per questo è quanto mai importante che tutti i predetti soggetti adottino soluzioni organizzative che consentano all'Autorità di disporre dei necessari elementi istruttori per la decisione da assumere.

Sul punto, anche alla luce delle osservazioni pervenute, è stato sottolineato, nella stesura finale del testo del Regolamento (art. 8, comma 2), che *“La richiesta di riesame del provvedimento di revoca, approvata dal Consiglio dell'Autorità, è trasmessa all'organo di indirizzo dell'Amministrazione e al RPCT interessato e comporta il protrarsi dell'inefficacia del provvedimento di revoca fino alla data di approvazione del provvedimento conclusivo del procedimento di riesame da parte dell'Amministrazione.”*

A seguito della consultazione pubblica, l'Autorità ha anche valutato opportuno prevedere che i provvedimenti di riesame da parte della Amministrazioni, ove di conferma della revoca, debbano espressamente riferirsi nella motivazione agli elementi contenuti nella richiesta di riesame adottata dall'Autorità.

Sull'intervento di ANAC sulle misure discriminatorie diverse dalla revoca

L'intervento di Anac previsto dalla legge sulle “misure discriminatorie” anche diverse dalla revoca (art. 1, co. 7, l. 190/2012), adottate nei confronti del RPCT per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni consiste nella *“possibilità di chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire nelle forme di cui al comma 3, articolo 15, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39”* e, quindi, nella richiesta di riesame dei provvedimenti che contengono tali atti. Tale intervento è stato esaminato nel Capo II del Regolamento.

In primo luogo, si è ritenuto che per esso non può valere il termine dei trenta giorni, non essendo detto termine nella norma in questione. In tali casi, se le evidenze documentali trasmesse non sono idonee e/o sufficienti per esprimersi con un livello di ragionevole certezza, l'Autorità può instaurare un contraddittorio con le parti e anche con terzi, ove necessario, mediante l'esercizio dei poteri istruttori attribuiti dalla l. 190/2012 (art. 1, comma 2, lett. f). In tali casi, pertanto, le segnalazioni vengono esaminate dall'Autorità nel rispetto dei termini del *“Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione”* del 29 marzo 2017, pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità. Qualora all'esito dell'istruttoria, l'Autorità rilevi la possibile fondatezza dell'esistenza di una correlazione tra le misure discriminatorie adottate nei confronti del RPCT e lo svolgimento dei compiti svolti dallo stesso in materia di prevenzione della corruzione, può richiederne il riesame, come indicato nel Capo II del Regolamento.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Anche con riferimento all'intervento dell'Autorità sulle misure discriminatorie è stato precisato, nella stesura finale del testo del Regolamento, che *“la richiesta di riesame, approvata dal Consiglio dell'Autorità, è trasmessa all'organo di indirizzo dell'Amministrazione e al RPCT interessato. L'amministrazione adotta un provvedimento di riesame degli atti indicati nella richiesta dell'Autorità.”* (art. 10, comma 2).

A seguito della consultazione pubblica, l'Autorità ha anche valutato opportuno prevedere che i provvedimenti di riesame da parte delle Amministrazioni, ove di conferma degli atti adottati, debbano espressamente riferirsi nella motivazione agli elementi contenuti nella richiesta di riesame adottata dall'Autorità.

3. La procedura di consultazione pubblica

L'Autorità ha posto in consultazione pubblica il documento recante la bozza di *«Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del RPCT per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione»*, mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale in data 6 giugno 2018 assegnando un termine di 20 giorni per l'invio dei contributi.

Nel corso della consultazione pubblica sono pervenuti n. 18 contributi da parte di Responsabili della prevenzione della corruzione, di dipendenti di Comuni, Regioni e di altri enti, prevalentemente a titolo personale, di privati cittadini, nonché da parte dell'Unione Nazionale Segreterie Nazionali e Provinciali e dalla società Utilitalia.

Di seguito sono riportate le principali tematiche oggetto dei contributi ricevuti e viene fornita in forma sintetica e complessiva una risposta alle osservazioni trasmesse, in particolare a quelle che presentano elementi di difformità con l'atto adottato, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento che disciplina l'AIR e la VIR sopra richiamato. Sono, altresì, indicate le conseguenti modifiche apportate sul testo del Regolamento posto in consultazione

Si precisa che non sono state considerate in questa sede le osservazioni non pertinenti, eccedenti o esorbitanti rispetto ai contenuti del Regolamento. In alcuni casi, talune osservazioni non sono state accolte anche in considerazione della limitata chiarezza della loro formulazione

4. Principali osservazioni pervenute

4.1 Osservazioni sul Capo I del Regolamento concernente la revoca del RPCT

Con diversi contributi si chiede di inserire nel Regolamento previsioni opportune per favorire un maggior coinvolgimento del RPCT nell'istruttoria condotta dall'Autorità sul provvedimento di revoca. Ciò favorirebbe il contraddittorio con il RPCT interessato, utile per una più obiettiva e completa valutazione da parte dell'Anac.



Autorità Nazionale Anticorruzione

- L'osservazione è stata valutata con attenzione e accolta nei termini che seguono.
Nel Regolamento si è dato atto che il breve termine di trenta giorni assegnato dal legislatore all'Autorità per la richiesta di riesame della revoca, decorso il quale la revoca diventa efficace, non consente ad ANAC di instaurare un contraddittorio con le parti. Tant'è che è stato chiarito che l'Autorità deve pronunciarsi sulla revoca allo stato degli atti in suo possesso e, quindi, sulla base della sola comunicazione della Prefettura e/o delle amministrazioni e/o degli altri soggetti tenuti alla nomina del RPCT. Ciò nonostante si è ritenuto opportuno, proprio al fine di avere una più compiuta rappresentazione dei fatti, di inserire nel Regolamento all'art. 5, comma a), un ulteriore comma, prevedendo che devono essere comunicati all'Autorità dalle Amministrazioni e dai Prefetti unitamente al provvedimento di revoca *“gli atti del procedimento di revoca, ivi inclusi eventuali atti e osservazioni prodotti dal RPCT nell'ambito del procedimento condotto dall'Amministrazione”*.

Alcuni contributi contengono, poi, la richiesta di ampliare il novero dei soggetti che possono inviare la *Comunicazione dei provvedimenti di revoca* (art. 4, comma 1 del Regolamento) includendo tra questi anche le organizzazioni sindacali alle quali il RPCT aderisce o conferisce mandato.

- Dal dettato normativo si evince che la comunicazione del provvedimento di revoca debba essere effettuata dai Prefetti nei casi di cui all'art. 1, co. 82, della l. 190/2012. Per quanto riguarda l'art. 15, co. 3, del d.lgs. 39/2013 esso prevede, in modo più generico che *“il provvedimento di revoca (...) comunque motivato, è comunicato all'Autorità”*, senza ulteriori specificazioni. L'interpretazione data nel regolamento allegato, tenuto conto del tenore delle norme e anche al fine di responsabilizzare le Amministrazioni, è quella di un dovere di immediata trasmissione all'Autorità del provvedimento di revoca unitamente a tutta la documentazione ad esso correlato, da parte dei Prefetti (ai sensi dell'art. 1, co. 82, della legge 6 novembre 2012, n. 190) e da parte delle Amministrazioni pubbliche e degli altri soggetti tenuti a nominare il RPCT (ai sensi dell'art. 15, co. 3, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39).

La revoca, cioè, è immediatamente comunicata da chi ha adottato l'atto o dal Prefetto.

Si ritiene quindi di confermare l'interpretazione fornita nel Regolamento e non accogliere l'osservazione.

Con un'osservazione è stato evidenziato che sarebbe opportuno, al fine di consentire ai Prefetti il rispetto delle disposizioni dell'art. 1, comma 82, della l. n. 190/2012, disciplinare nel Regolamento anche la comunicazione del provvedimento di revoca adottato dal Sindaco al Prefetto ed i termini della stessa.



Autorità Nazionale Anticorruzione

- L'osservazione si considera assorbita da quanto già previsto dal Regolamento all'art. 4. In assenza di una chiara previsione normativa l'Autorità potrà tenere in considerazione l'osservazione in eventuali atti d'indirizzo.

Con un'osservazione si chiede di inserire nel Regolamento che, in caso di inerzia dell'Amministrazione sulla richiesta dell'Autorità di riesame del provvedimento di revoca, l'ANAC nomini un Commissario ad acta.

- L'osservazione non può essere accolta in considerazione dell'assenza di una norma specifica al riguardo.

4.2 Osservazioni sul Capo II del Regolamento concernente le misure discriminatorie diverse dalla revoca

Al fine di assicurare una tutela “più forte” al RPCT, si chiede di esplicitare nel Regolamento che la segnalazione di “misure discriminatorie” nei confronti del RPCT può costituire un *input* per attivare gli altri poteri di indagine dell'Autorità previsti dalle norme vigenti.

- L'osservazione si considera già assorbita nel Regolamento ove è stata previsto, nel caso di misure discriminatorie, che le segnalazioni siano esaminate dall'Ufficio nel rispetto dei termini del “Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione” del 29 marzo 2017, pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità (cfr. Capo II art. 9 comma 2 del Regolamento), attivandosi, in detta ipotesi, anche i poteri di vigilanza dell'Autorità.

In tali casi, quindi, se le evidenze documentali trasmesse non sono di per sé sufficienti per esprimersi con un livello di ragionevole certezza, l'Autorità può instaurare un contraddittorio con le parti e anche con terzi, ove necessario, mediante l'esercizio dei poteri istruttori attribuiti dalla l. 190/2012 (art. 1, comma 2, lett. f).

Sempre con riferimento alle misure ritorsive e discriminatorie che possono essere messe in atto nei confronti del RPCT si chiede, con altri contributi, l'applicazione di strumenti che possano maggiormente tutelare ruolo e funzioni del RPCT. In particolare, si chiede l'introduzione di strumenti di protezione reali contro misure ritorsive – dirette e indirette – verso il RPCT non differenti da quelli previsti nell'art.1, commi 7 e 8, della l. 30 novembre 2017, n. 179 per il *whistleblower*. Si chiede altresì all'Autorità di valutare la possibilità di comminare, laddove applicabili, le sanzioni previste dalla normativa a tutela del *whistleblower*.

- Con riferimento alle osservazioni che propongono di assimilare la disciplina sulla tutela del Responsabile della prevenzione della corruzione dettata nella l. 190 del 2012 a quella sulla tutela



Autorità Nazionale Anticorruzione

degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, dettata nella l. 179/2017, si precisa che si tratta di due normative con finalità differenti che non possono essere assimilate. A ciò si aggiunga che per le sanzioni vale il principio di stretta legalità, per cui non è possibile applicare sanzioni in via analogica. Pertanto con riferimento alla richiesta di comminare sanzioni mutate dalla disciplina sul “*Whistleblowing*,” la proposta non può essere accolta.

Sempre nella stessa direzione, con alcuni contributi si chiede di determinare meglio il concetto di “misure discriminatorie”, “*reso ancor più vago dall’aggiunta degli aggettivi “diretto e indiretto”*”.

- L’osservazione è stata accolta dall’Autorità precisando all’art. 9 che per «*misure discriminatorie dirette e indirette*» si intendono, tra l’altro, anche misure ritorsive quali demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, o altre misure organizzative avente effetti negativi, diretti o indiretti, sul pieno esercizio delle funzioni affidate dalla legge al RPCT (al riguardo si è fatto riferimento a quanto previsto dall’art. 54 -*bis* del d.lgs.165/2001).

Con un contributo si segnala che la disciplina di tutela della figura del RPCT dovrebbe essere estesa per un periodo di tempo predeterminato (non inferiore ad un anno) anche oltre la cessazione dall’incarico, al fine di evitare che le eventuali misure discriminatorie, irrogate in tale periodo, sfuggano completamente alla funzione di controllo dell’Autorità con il semplice metodo della loro adozione in via differita.

- L’osservazione non è stata accolta perché la norma non lo prevede.

Alcuni contributi contengono, poi, la richiesta di ampliare il novero dei soggetti di cui all’art. 9 che possono inviare ad ANAC le segnalazioni di misure discriminatorie e ritorsive, anche diverse dalla revoca, effettuate nei confronti del RPCT, includendo tra questi anche le organizzazioni sindacali alle quali il RPCT aderisce o conferisce mandato.

- La norma si riferisce agli interessati, l’art. 9, infatti, così prevede: “*Le misure discriminatorie, dirette o indirette, nei confronti del RPCT, diverse dalla revoca, per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni di cui all’articolo 1 comma 7, della Legge 6 novembre 2012, n. 190, ultimo periodo, sono segnalate tempestivamente all’Autorità dagli interessati?*”. Pertanto non si esclude, a priori, che a segnalare le misure discriminatorie possa essere una organizzazione sindacale, purché direttamente investita dal RPCT.



Autorità Nazionale Anticorruzione

4.3 Osservazioni di carattere generale

Con un contributo si propone di prevedere che l'Autorità possa richiedere il riesame anche della mancata conferma dell'incarico di Segretario negli Enti Locali o dell'incarico amministrativo di vertice o dirigenziale nelle altre amministrazioni regionali e statali e negli altri enti pubblici inserendo un ulteriore comma all'art. 2 del Regolamento.

Nella medesima direzione, un altro soggetto ha evidenziato che sarebbe utile prevedere l'intervento dell'Autorità per i provvedimenti di revoca del Segretario connessi al precedente esercizio del ruolo di RPCT, quando la revoca avvenga entro un periodo di tempo predeterminato (non inferiore ad un anno) dalla cessazione dall'incarico, nonché l'opportunità di contemplare l'intervento dell'Autorità anche nel caso in cui il Segretario non rivesta nell'ente il ruolo di RPCT.

- Entrambe le osservazioni non sono state accolte. Quanto richiesto infatti non rientra tra le competenze attribuite dalla legge all'Autorità.

Sono pervenute diverse osservazioni (n. 6) con le quali, tra le altre cose, si contesta la previsione per cui nei Comuni il Segretario Generale debba svolgere, di norma, anche le funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione. Tale previsione, secondo quanto sostenuto nelle osservazioni predette, comporterebbe un aggravio di compiti in capo al Segretario, portando, inoltre, ad una anomala situazione per cui il "controllato" (Sindaco) nomina di fatto anche il proprio "controllore" (SG/RPCT).

- Le osservazioni sono state ritenute non pertinenti con quanto contenuto nello schema di Regolamento in consultazione. Inoltre, si evidenzia che il legislatore (e non l'Autorità) nella legge 6 novembre 2012, n. 190 ha stabilito che *“negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione (art. 1 comma 7)”*.