



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Autorità Nazionale Anticorruzione
Prot. Uscita del 22/12/2015
Numero: 0174597

Ufficio: VIG - UVMAC Ufficio Vigilanza sulle misure anticorruzione e accreditamento dei Responsabili della prevenzi

A: Presidente della Regione Lazio

Nicola Zingaretti

PEC: protocollo@regione.lazio.legalmail.it

A: Giunta della Regione Lazio

PEC: segreteria@regione.lazio.legalmail.it

A: Responsabile della Prevenzione della Corruzione

Giuditta del Borrello

PEC: anticorruzione@regione.lazio.legalmail.it

Fascicolo n. 992/2015 (da citare nelle comunicazioni)

Oggetto: Nomina del Sig. Giovanni Agresti a Commissario straordinario dell'IPAB SS. Annunziata. Segnalazione profili d'inconferibilità ed eventuali profili di incompatibilità, ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013 - Delibera n. 67 del 23 settembre 2015. Monitoraggio adempimenti della Regione Lazio. Segnalazione.

Con riferimento all'attività svolta dal RPC in sede di applicazione della sanzione inibitoria in attuazione della delibera n. 67/2015, relativa al procedimento in oggetto, si comunica che il Consiglio di quest'Autorità, nell'adunanza del 10 dicembre 2015, ha deciso quanto segue.

Si ritiene che il RPC abbia adottato la determinazione n. F00001 del 12.10.2015 senza un'adeguata attività istruttoria, essendosi limitata ad acquisire la memoria difensiva del Presidente della Regione Lazio e a sposarne integralmente le conclusioni, riportate nella parte motiva dell'atto, priva di argomentazioni.

Nel merito, non vi sono elementi per non concordare con le conclusioni della Guardia di Finanza, sia per ciò che attiene alla carenza di controlli sulla sussistenza delle cause di inconferibilità dell'incarico *de qua* e sulla mendacità della dichiarazione resa dal sig. Agresti, ante nomina e contestualmente alla stessa, sia sui criteri di valutazione dell'elemento soggettivo della colpevolezza, valutazione che il RPC non ha effettuato.

- Non si condivide l'assunto secondo cui nel caso concreto non ci fosse l'obbligo di controllo puntuale della dichiarazione resa dal dott. Agresti sin dal momento in cui è stata presentata poiché, a parere del RPC e del Presidente, non sussistevano elementi tali da far insorgere un ragionevole dubbio sulla veridicità della stessa. A sostegno del parere contrario, si evidenzia che la



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

dichiarazione fosse in evidente contrasto con quanto dichiarato nel CV, consegnato contestualmente; nella dichiarazione si attestava l'assenza di incarichi e cariche, nel CV si dichiarava la titolarità dell'incarico di amministratore unico della società Gesti-var s.r.l. «dal 2003 a tutt'oggi». Da ciò ne deriva che un obbligo di controllo puntuale sulla dichiarazione sussistesse sin dal momento della presentazione, in conformità alle indicazioni fornite in proposito dal RPC al Direttore delle risorse umane e ai dirigenti e referenti della prevenzione della corruzione emerse nell'ispezione della G.d.F. Peraltro, tale obbligo non è stato assolto dalle strutture competenti, neppure successivamente alla nomina; né tale obbligo è stato ritenuto sussistente dal RPC, che lo ha effettuato direttamente solo dopo la delibera dell'Autorità.

- Non si condivide l'assunto secondo cui le dichiarazioni rese ex art. 20 d.lgs. 39/2013 non debbano essere assoggettate a controlli puntuali sempre. In proposito non si può che richiamare l'atto di segnalazione dell'Autorità n. 5 del 9.9.2015, in cui si rappresenta - alla luce di quanto disposto dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato con la delibera Civit dell'11 settembre 2013, n. 72 - la necessità di una sistematica verifica sull'insussistenza di cause d'inconferibilità. A tale riguardo, il PNA prevede che le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a raccogliere e verificare le dichiarazioni sostitutive di insussistenza di cause di inconferibilità (PNA, par. 3.1.7; allegato 1, par. B.8; tavola 8); sono tenute, in particolare, «a verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e/o soggetti cui l'organo di indirizzo politico intende conferire incarico», mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione, resa ex art. 46 D.P.R. 445/2000, dichiarazione che deve essere acquisita, verificata e, infine, pubblicata. L'organo competente dovrebbe, quindi, procedere al conferimento dell'incarico solo sulla base di un'attenta verifica svolta dall'amministrazione.
- Ciò conferma la conclusione che la dichiarazione sull'insussistenza di cause d'inconferibilità, resa dal dott. Agresti prima della sua nomina (acquisita dalla Direzione Risorse umane il 12.2.2015), avrebbe dovuto essere soggetta ad un controllo puntuale ex art. 20 d.lgs. 39/2013, controllo da effettuarsi sia prima che dopo il conferimento dell'incarico e, ad ogni modo, contestualmente o dopo l'accertamento dell'inconferibilità dello stesso. Ne discende, pertanto, che la valutazione circa la necessità di effettuare la verifica o meno imposta dal d.lgs. n. 39/2013 sulle dichiarazioni rilasciate, non rientra nell'ambito discrezionale dei soggetti che conferiscono gli incarichi ma attiene ad un obbligo di legge cui gli stessi non possono sottrarsi. Se così non fosse, si vanificherebbe la «ratio» della normativa stessa.
- Non si ravvisa, peraltro, in questa conclusione, il paventato contrasto tra il d.lgs. 39/2013 e il d.p.r. 445/2000, posto che il d.lgs. 39/2013 integra le previsioni del d.p.r. 445/2000, senza modificarlo, con la previsione di sanzioni ulteriori e diverse per le specifiche fattispecie in esso disciplinate; né, alla luce di quanto sopra, è qualificabile come una indicazione nuova, posto che tali indicazioni venivano illustrate nel PNA già nel 2013.

Si rappresenta, infine, l'evidente contraddittorietà tra la decisione finale adottata dall'RPC nel momento in cui dichiara che: «La dichiarazione mendace ai sensi del D.P.R. n. 445 del 2000, con conseguente



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica, implicherebbe, a parere dell'RPC, una ontologica incompatibilità con qualsiasi imputazione nei confronti del Presidente della Regione Lazio» e alcuni passaggi procedurali.

- In primo luogo, si deve evidenziare come il Presidente della Regione Lazio parta da un assioma, condiviso dal RPC, che è quello secondo cui vi sia un'ontologica incompatibilità tra la presentazione di una dichiarazione mendace e qualsiasi imputazione nei confronti del Presidente. Tale assunto non è condivisibile. È stata proprio l'Autorità, con la delibera 67/2015, ad escludere, ancor prima dell'avvio del procedimento, un'automaticità tra la presentazione della dichiarazione ex art. 20 d.lgs. 39/2013 da parte del nominando, mendace o meno, e l'insussistenza di colpevolezza dell'organo nominante, ciò perché ai fini «della valutazione del profilo psicologico l'Autorità ritiene che non basti a far ritenere insussistente la colpa dell'autore della nomina il rilascio da parte del nominando della dichiarazione di assenza di cause di inconfiribilità ex art. 20 d.lgs. n. 39/2013. Quella dichiarazione [...] non può far venir meno il dovere di accertare i requisiti necessari alla nomina ed in particolare un requisito – quello dell'assenza di cause di inconfiribilità ed incompatibilità – che rappresenta una chiara esplicitazione concreta del principio costituzionale di imparzialità ed buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 e che richiede, quindi, da parte dell'Amministrazione conferente una particolare cautela e diligenza. La dichiarazione, infatti, può essere "mendace" quando il nominando ometta di segnalare cause di inconfiribilità di cui sia a conoscenza, ma può anche non esserlo, fondandosi sul suo personale convincimento che la situazione in cui si trova non costituisca causa di inconfiribilità».
- In secondo luogo, la mendacità della dichiarazione del dott. Agresti, al momento della presentazione della memoria difensiva del Presidente, non era stata ancora accertata dal RPC nei termini dianzi chiariti dall'Autorità. Invero, l'unica cosa certa era che tale dichiarazione fosse stata inviata alla Procura per l'accertamento di eventuali profili penali ex d.p.r. 445/2000. È di tutta evidenza che l'aver inviato la dichiarazione de qua alla Procura, non equivale né all'avvenuto accertamento di fattispecie di rilevanza penale, né all'accertamento della mendacità della dichiarazione ai fini sanzionatori del d.lgs. 39/2013. Infatti, in esito alla delibera 67/2015, tale accertamento spettava al RPC che l'ha svolto con distinto procedimento, concluso con la determinazione F00002 del 30.10.2015. In conclusione, il Presidente della Regione Lazio e il RPC, sono partiti da un presupposto errato: quello secondo cui la dichiarazione resa dal dott. Agresti fosse mendace mentre l'unica cosa certa era che la dichiarazione del sig. Agresti fosse in contraddizione con quanto dallo stesso dichiarato nel CV, sin dal di della sua nomina.
- In terzo luogo, si deve evidenziare che in precedenza lo stesso RPC ha riferito che, una volta esaminata la dichiarazione ex articolo 20, comma 1, del d.lgs. 39/2013, erano stati chiesti chiarimenti al sig. Agresti e che questi chiarimenti non erano mai pervenuti. Già tale circostanza avrebbe dovuto sollecitare una maggiore diligenza rispetto alla verifica della dichiarazione del dott. Agresti. Successivamente, in data 2.9.2015, il RPC dichiarava che la Regione Lazio non aveva effettuato la verifica, imposta dal d.lgs. n.39/2013, sulla mendacità della dichiarazione resa dal dott. Agresti, in quanto: «nella fattispecie de qua non sussisterebbero elementi sintomatici per effettuare un controllo puntuale su tale dichiarazione». Risulta chiara, nei termini appena esposti, la contraddittorietà tra la



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

determinazione finale assunta dal RPC e gli atti propedeutici all'adozione del provvedimento, contraddittorietà che denota una carenza di valutazione sull'elemento psicologico ravvisabile in capo al Presidente della Regione Lazio. Nei confronti del quale, a parere dell'Autorità, si sarebbe dovuta configurare, almeno, la colpa per omesso controllo sulla veridicità delle dichiarazioni rese ai fini del conferimento dell'incarico. Omesso controllo, si aggiunga, ancor più grave nel caso di specie se solo si considera che la possibilità di effettuare una verifica sugli incarichi è, come noto, di facile praticabilità da parte di colui che conferisce gli stessi e che, nel caso *de quo*, gli incarichi in conflitto con quello inconfiribile sarebbero potuti facilmente rientrare nella piena conoscibilità del Presidente della Regione, trattandosi di incarichi in società controllate o comunque finanziate dalla stessa Regione Lazio, i cui decreti di autorizzazione e accreditamento sono stati adottati dallo stesso Presidente della Regione, in qualità di commissario ad acta.

I procedimenti di controllo previsti nella regione Lazio, come illustrati dal Presidente, non sono stati attuati. Essi, peraltro, non appaiono neppure idonei ad evitare il conferimento di incarichi inconfiribili, posto che un incarico inconfiribile è stato attribuito e che gli uffici si sono limitati ad acquisire, ante nomina, la dichiarazione e il CV ma non li hanno esaminati. Inoltre, dalla relazione della Guardia di finanza, emerge che i controlli per la verifica dell'inconfiribilità sono disciplinati dal PTPC, che si aggiunge ed integra i regolamenti citati dal Presidente. Proprio alla luce degli esiti dell'ispezione della G.d.F., si può concludere che tali procedimenti non sono stati seguiti né ante né post nomina, dato che gli uffici non effettuano controlli puntuali neppure ove previsto, non comunicano al RPC gli esiti dei controlli puntuali, ove effettuati, non gli comunicano tutti gli incarichi conferiti al fine di stabilire quelli su cui effettuare i controlli a campione e non collaborano ai fini del controllo a campione, non riconoscendogli l'autorità ma solo i doveri e le responsabilità connessi con l'incarico.

Tutto quanto sopra premesso, si ritiene che dagli atti tutti acquisiti non emerga la sussistenza né di elementi positivi idonei a ingenerare nel Presidente il convincimento della liceità della sua condotta, né risulta che il Presidente abbia fatto tutto quanto possibile per conformarsi al precetto di legge poiché non ha vigilato sull'espletamento dei controlli per l'incarico in esame e sulla conformità degli stessi al PTPC oltre che al regolamento sull'organizzazione e non ha effettuato valutazioni e verifiche né sulla documentazione acquisita, anche alla luce della contraddittorietà della stessa, né sul soggetto nominando e sulla società da questi amministrata.

In virtù di quanto disposto dalla delibera 67/2015, il controllo sull'attività svolta dal RPC in sede di applicazione della sanzione inibitoria è stato finalizzato, non solo a controllare che l'esercizio del potere sanzionatorio avvenisse nel rigoroso rispetto delle norme, di cui sopra; ma anche a garantire al RPC la massima autonomia ed indipendenza e che lo stesso non fosse sottoposto ad atti diretti e/o indiretti di influenza e/o ritorsivi, non solo durante il procedimento sanzionatorio, ma anche successivamente. Anche sotto tale ultimo profilo, dall'indagine della G.d.F. emerge come il RPC, durante il procedimento



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

sanzionatorio, sia stato oggetto di atti diretti e indiretti d'influenza, volti ad indirizzarne il comportamento. Questi sono stati:

- l'esposto in relazione alla dichiarazione resa da Agresti trasmesso in data 29.9.2015 dal Direttore delle Politiche sociali, autonomie, sicurezza e sport e dal Dirigente dell'Area politiche migratorie integrazione sociale, rapporti con le istituzioni di assistenza e beneficenza, che hanno omesso i dovuti controlli, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma; l'esposto è stato trasmesso nello stesso giorno in cui il RPC ha avviato il procedimento sanzionatorio nei confronti del presidente e anteriormente all'avvio nei confronti di Agresti del procedimento sanzionatorio avente il medesimo oggetto dell'esposto, avviato il 2.10.2015;
- la memoria difensiva del Presidente presentata il 9.10.2015, con cui il Presidente, di fatto, si è sostituito al RPC nella valutazione della mendacità della dichiarazione resa da Agresti, influenzandola, nonostante il procedimento fosse ancora in corso e non fossero pervenute le difese di Agresti; il procedimento si è concluso successivamente il 30.10.2015.

Si deve rilevare, inoltre, una situazione generale di scarsa autonomia del RPC e scarso riconoscimento di autorità da parte dei dirigenti delle Direzioni. In particolare, nei mesi di luglio e agosto 2015, il Direttore della Direzione Risorse umane, cui il RPC è funzionalmente subordinato, ha dichiarato di ritenere la Direzione estranea ad ogni obbligo di controllo, contestando il ruolo del RPC e non fornendogli adeguata collaborazione e riscontro, adottando, anzi, una condotta evidentemente ritorsiva nei suoi confronti.

Ciò appare in contrasto con quanto previsto nel PTPC 2014-2016 e nel successivo PTPC 2015-2015 della Regione Lazio. In essi, infatti, si prevede che:

- al RPC siano trasmessi, per conoscenza, tempestivamente, da tutti gli uffici competenti, tutti i provvedimenti di incarico e le relative dichiarazioni rese ex art. 20, co. 1, d.lgs. 39/2013 e le dichiarazioni rese annualmente ex art. 20, co. 2, d.lgs. 39/2013;
- il RPC ha il potere di chiedere agli uffici competenti «ogni notizia o informazione o documentazione» ritenuta utile ai fini dell'accertamento di casi di inconferibilità o incompatibilità ex d.lgs. 39/2013 e che è responsabile, unitamente a tutti i dirigenti e responsabili degli uffici, di effettuare annualmente, entro il 30 novembre, i controlli puntuali e a campione sulla veridicità delle predette dichiarazioni.

Tuttavia, non viene chiaramente specificato il ruolo di coordinamento delle attività di verifica in capo al RPC, circostanza che emerge dal carteggio interno documentato dalla G.d.F., di cui sopra.

L'Autorità, nell'atto di segnalazione n. 5 del 9 settembre 2015, ha suggerito, in proposito, che ai fini dei controlli sull'insussistenza di cause d'inconferibilità potrebbe essere utile affidare al RPC, in sede di predisposizione del PTPC, il coordinamento delle attività di verifica svolte dagli uffici.

Complessivamente, si ravvisa scarsa collaborazione da parte delle strutture con il RPC in virtù dell'assetto organizzativo esistente, che, da un lato, vede il RPC - dirigente dell'Area/ufficio anticorruzione inserito nella Direzione Risorse umane - in posizione funzionale non apicale, subordinata al Dirigente della predetta Direzione, con conseguente carenza di imparzialità e autonomia



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

valutativa; dall'altro, è caratterizzato dall'assenza di atti di indirizzo e istruzioni del vertice amministrativo, finalizzati ad assicurare la collaborazione di tutte le unità organizzative al RPC e consentire così una effettiva attuazione della normativa di prevenzione della corruzione.

Sulla base di tutto quanto sopra, si segnala agli autorevoli organi in indirizzo che:

- a) sussistono criticità nel procedimento instaurato dal RPC nei confronti del Presidente della Regione Lazio e nel conseguente provvedimento ex art. 18 d.lgs. 39/2013 dallo stesso adottato;
- b) il PTPC 2015-2017 della regione Lazio deve essere modificato per ciò che riguarda le procedure sui controlli interni finalizzati alla verifica dell'insussistenza di cause d'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi e all'accertamento della veridicità delle dichiarazioni rese dagli interessati;
- c) l'impianto anticorruzione della regione Lazio deve essere modificato al fine di garantire piena autonomia ed indipendenza al RPC, secondo le indicazioni contenute nell'Aggiornamento 2015 al PNA (adottato con determinazione ANAC del 28.10.2015, n. 12), nel PNA (approvato con delibera Civit dell'11 settembre 2013, n. 72), nella Circolare n. 1 del 25.1.2013 del Dipartimento della funzione pubblica nonché dei suggerimenti di cui all'atto di segnalazione ANAC n. 5 del 9.9.2015;

con invito a voler valutare l'adozione di eventuali iniziative e a volerne informare l'Autorità.

Raffaello Cantone