



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 401 del 29 aprile 2020

Fascicolo UVIF n. 1260/2020

Segnalazione relativa ai modelli operativi e organizzativi delle Polizie Locali operanti nella Regione *omissis*, con riferimento alla disciplina relativa alla gestione delle situazioni di conflitto di interessi in capo ai soggetti appartenenti alla Polizia locale.

Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

nell’adunanza del 29 aprile 2020;

visto l’articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l’Autorità Nazionale Anticorruzione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l’adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell’attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;

visto l’art. 6 bis della legge 7 agosto 1990 n. 241, “Nuove norme sul procedimento amministrativo”, inserito dall’art. 1, comma 41, l. 6 novembre 2012, n. 190;

visti gli artt. 6 e 7 del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”;

vista la relazione dell’Ufficio Vigilanza sull’imparzialità dei funzionari pubblici (UVIF)

Con la nota acquisita al prot. ANAC n. *omissis*, la Regione *omissis* ha trasmesso a questa Autorità l’atto indirizzato ai Sindaci dei Comuni regionali, alle Unioni di Comuni e ai Presidenti delle Province con cui diffida questi ultimi, rilevandone l’inadempienza, ad uniformare l’ordinamento dei Corpi di Polizia Locale all’intervenuta normativa regionale in materia (*omissis*).

Alcuni enti locali, con note acquisite ai protocolli ANAC n. *omissis*, hanno trasmesso all’Autorità – per conoscenza – il riscontro al predetto atto di diffida. In particolare i Comuni di *omissis* hanno informato di essersi adeguati a quanto prescritto dalla *omissis* e, pertanto, di aver modificato i regolamenti comunali inerenti all’organizzazione e al funzionamento della Polizia locale. Il Comune di *omissis* ha, invece, avanzato delle proposte di modifica e delle osservazioni alla *omissis*, evidenziandone una serie di criticità interpretative e di problematiche applicative, inerenti, soprattutto, alle disposizioni in materia di prevenzione e gestione del conflitto di interessi.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

La Regione *omissis* ha riscontrato la proposta di modifica avanzata dal Comune di *omissis*, chiarendo i sollevati dubbi interpretativi e ribadendo la conformità della richiamata deliberazione di Giunta al vigente quadro normativo nazionale (soprattutto per ciò che attiene alla materia della prevenzione del conflitto di interessi) e ha rinnovato all'Autorità la richiesta d'intervento in merito ai fatti di cui trattasi. Infine, *omissis* ha sottolineato la gravità del comportamento dei predetti enti locali e ha denunciato l'inadempimento di tali enti rispetto all'adeguamento ai modelli operativi e organizzativi in materia di polizia locale adottati dalla Giunta Regionale.

Istruttoria

Il quadro giuridico di riferimento della vicenda in questione risulta il seguente.

- a) L'art. 117, co. 2 lett. h), della Carta Costituzionale attribuisce alle Regioni la competenza legislativa in materia di polizia amministrativa locale. Tuttavia la concreta gestione ed erogazione del servizio è demandata ai Comuni, alle Province e alle loro forme associative che si avvalgono dei propri Corpi di polizia locale, in ossequio alle linee guida generali dettate dalla normativa statale e regionale;
- b) la Regione *omissis*, in materia di polizia locale, è intervenuta, in modifica delle disposizioni previgenti, con la legge regionale n. *omissis* e con il consequenziale provvedimento attuativo, *omissis*;
- c) ai sensi degli artt. *omissis* gli enti locali devono definire, con proprio regolamento, l'ordinamento, le modalità d'impiego del personale e l'organizzazione del Corpo o del Servizio di polizia locale. In tal senso, l'art. *omissis* dispone che "*omissis*". Tale norma deve essere letta in combinato disposto con l'art. *omissis* della medesima legge, che sancisce "*omissis*";
- d) tuttavia, alcuni enti locali, contestando talune disposizioni contenute negli atti adottati dalla Regione, non hanno adempiuto a quanto prescritto e non hanno, perciò, adeguato i propri ordinamenti;
- e) ai sensi dell'art. *omissis* il potere di vigilanza sul rispetto della normativa ivi contenuta spetta alla Regione la quale, in caso d'inottemperanza, previa formale diffida, deve escludere l'ente diffidato "*omissis*";
- f) pertanto la Regione *omissis* ha diffidato i Comuni inadempienti all'adeguamento dei propri ordinamenti, inoltrando il predetto atto di diffida anche a questa Autorità.

Tanto premesso, la Regione, tenuto conto:



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- di aver adottato col citato provvedimento regionale *omissis* nei quali viene introdotta una disciplina specifica (segnatamente, all'art. *omissis*) volta a prevenire e contrastare l'insorgere di situazioni di conflitto di interessi in capo agli appartenenti del corpo di Polizia locale;
- che la richiamata disposizione è rimasta inattuata da parte di alcuni Comuni in ragione del descritto mancato adeguamento;

ha richiesto l'intervento di questa Autorità per le relative competenze in materia di conflitto di interessi.

Diritto.

1) Sulle competenze dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

In primo luogo, occorre chiarire che esula dal perimetro di competenza di questa Autorità il mancato adeguamento, da parte dei Comuni e degli altri enti locali della Regione *omissis*, ai provvedimenti legislativi ed esecutivi adottati dalla Regione.

Infatti, questa Autorità non dispone di specifici poteri volti a sollecitare o imporre l'adeguamento degli enti locali alle normative nazionali o regionali.

In merito, occorre avere riguardo alla normativa costituzionale e ordinaria in materia di poteri sostitutivi esercitabili dal governo nazionale o regionale in vece degli organi inadempienti.

In secondo luogo occorre precisare che, in materia di conflitto di interessi – come più volte evidenziato (cfr. *ex plurimis* la Relazione al Parlamento del 2018 pag. 83) – questa Autorità non dispone di specifici poteri di intervento e sanzionatori. L'intervento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha una funzione preminentemente collaborativa; si svolge, cioè, in forma di ausilio all'operato degli RPCT di ciascun ente, collaborando, dunque, con le singole amministrazioni e coadiuvandole nell'individuare i casi di conflitto nonché le misure idonee alla loro prevenzione e gestione.

Tuttavia, tenuto conto dell'importanza della questione segnalata, si ritiene di dover fornire un contributo, in chiave collaborativa, esponendo il quadro normativo vigente in materia di conflitto di interessi.

2) Quadro normativo vigente in materia di conflitto di interessi

La situazione di conflitto di interessi è definita dalla giurisprudenza come “una condizione giuridica che si verifica quando, all'interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario che sia contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse pubblico funzionalizzato”.

La *ratio* di prevenzione, sottesa alle norme introdotte per scongiurare il consolidamento di un conflitto di interessi, deriva dall'esigenza di valorizzare tutti quei principi (imparzialità, buon andamento, efficienza, efficacia, economicità, etc.) nazionali e di derivazione comunitaria posti a presidio del buon andamento e della trasparenza della pubblica amministrazione. Il legislatore ha inteso salvaguardare la



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

imparzialità della pubblica amministrazione e dei suoi funzionari ai sensi degli artt. 97 e 98 della Costituzione che non hanno un valore solo programmatico ma efficacia direttamente precettiva.

Nell'ordinamento non esiste una definizione univoca e generale di "conflitto di interessi" né una norma che preveda analiticamente gli elementi costitutivi di tale fattispecie. Perciò, nel corso degli anni, il legislatore ha introdotto numerose disposizioni mirate ad arginare diversi fenomeni riconducibili al conflitto ed emergenti nella realtà sociale (d.lgs. n. 39/2013, art. 51 c.p.c., art. 42 d.lgs. n. 50/2016, art. 53 co. 7 e 16-ter del d.lgs. n. 165/2001).

Nel contesto normativo descritto, un ruolo di primaria importanza è svolto dall'art. 6-bis della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/90). Nell'esigenza, infatti, di prevedere una regola generale per i procedimenti amministrativi, il legislatore ha introdotto, con la legge n. 190 del 2012, l'articolo summenzionato ai sensi del quale *"il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale"*.

A essa si accompagnano gli artt. 6 e 7 del D.P.R. n. 62/2013, Codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici. L'art. 6 dispone che *"Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici"*.

L'art. 7, invece, sancisce che *"Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza"*. Il medesimo modello di prevenzione è adottato anche dai codici di condotta elaborati dalle singole amministrazioni alla luce delle prescrizioni generali contenute nel DPR n. 62/2013.

Tanto premesso in via generale, è compito di ciascuna amministrazione prevedere – avuto riguardo alle specificità dei contesti ambientali, culturali e organizzativi in cui operano i dipendenti – dei meccanismi specifici di prevenzione, emersione e gestione di situazioni di conflitto di interessi. Normalmente le sedi proprie per l'individuazione delle suddette misure sono quella dell'elaborazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (cd. PIPCT) cui è tenuta, ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012, ogni pubblica amministrazione e quella della predisposizione del codice di comportamento. L'introduzione di tali presidi deve tener conto delle indicazioni fornite dall'Autorità nei Piani Nazionali Anticorruzione e nei relativi aggiornamenti, nonché in apposite delibere.

3) Normativa introdotta dalla Regione omissis in materia di Polizia locale



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

In tema di conflitto di interessi, il regolamento “*omissis*” adottato con la *omissis* prevede, all’art. *omissis*, una serie di disposizioni. In particolare:

1. *“Genera in maniera specifica conflitto di interessi e ne è pertanto vietata l’attività da parte degli appartenenti alla polizia locale, la gestione del SUAP (sportello unico attività produttive), delle fiere e dei mercati, dell’ufficio urbanistica e edilizia, dei servizi demografici, di stato civile e elettorali, dei servizi culturali, dei servizi sociali e socio – assistenziali, del servizio casa, del servizio di notificazione atti, del servizio lavori pubblici e qualunque altro servizio di rilascio di autorizzazioni, concessioni e atti di assenso comunque denominati e di qualunque natura;*
2. *A norma dell’articolo 6-bis della legge n. 241 del 1990, con riferimento alle attività di cui al precedente comma 1, agli appartenenti alla polizia locale è vietato anche solo rilasciare pareri, valutazioni tecniche e atti endoprocedimentali;*
3. *In nessun caso gli operatori di polizia locale dovranno essere impiegati in attività estranee ai compiti istituzionali e alle funzioni della polizia locale (...) o che vadano a svolgere mansioni capaci di generare conflitto di interesse, anche potenziale;*
4. *Il comando deve altresì adottare adeguate forme di rotazione del personale tra le varie specializzazioni interne per materia e territorio, al fine di assicurare la massima diffusione delle competenze e delle professionalità, nonché l’erogazione dei relativi servizi con la maggiore continuità possibile. Alla nomina del comandante si perviene tramite procedura selettiva specificamente bandita dall’amministrazione e il suo eventuale cambio di incarico non può essere motivato dalle normali dinamiche di rotazione del personale. Nondimeno, in caso di eventuale avvicendamento, al ruolo di comandante non può essere preposto chi ha svolto incarichi incompatibili come meglio definiti nel precedente comma 1;*
5. *Alla nomina del comandante si perviene tramite procedura selettiva specificamente bandita dall’amministrazione e il suo eventuale cambio di incarico non può essere motivato dalle normali dinamiche di rotazione del personale. Nondimeno, in caso di eventuale avvicendamento, al ruolo di comandante non può essere preposto chi ha svolto incarichi incompatibili come meglio definiti nel precedente comma 1;*
6. *Al fine di assicurare alla polizia locale sempre la necessaria autonomia e indipendenza professionale nonché l’indispensabile affrancamento da ogni possibile influenza, gli organismi di valutazione quando interessati all’esame di tali dipendenti svolgono le loro funzioni senza la partecipazione di soggetti interni all’amministrazione, ivi compreso il segretario dell’Ente, o di tutti coloro che ne abbiano fatto parte nei cinque anni precedenti”.*

Le suddette disposizioni predeterminano situazioni tipiche di conflitto di interessi – prevenendone la formazione – e limitano agli appartenenti del Corpo di Polizia locale lo svolgimento di alcune specifiche funzioni avuto riguardo all’interferenza che tra di esse potrebbe ingenerarsi. Dal contestuale svolgimento delle funzioni previste potrebbe, infatti, derivare una rischiosa commistione dei ruoli.

Per completezza, si segnala che la regolamentazione in questione – che fa riferimento agli “*appartenenti alla polizia locale*” – deve essere letta in combinato disposto con l’art. 1, co. 221, della legge n. 208 del 2015 (c.d. legge di stabilità 2016).

Tale ultima norma sancisce che “*Le regioni e gli enti locali provvedono alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni. Allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell’avvocatura civica e della polizia locale. Per la medesima finalità, non trovano*



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”.

Sul tema, è esplicativa la Delibera n. 333/2019 con la quale la scrivente Autorità ha statuito che *“La richiamata norma ha reso possibile il conferimento di incarichi dirigenziali senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia municipale”.*

La predetta Delibera – riprendendo le osservazioni formulate dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 2174/2019 – ha altresì sancito che: *“Recentemente, in considerazione delle novità introdotte dalla legge di stabilità 2016 il Consiglio di Stato [...] ha evidenziato che il conferimento di ulteriori incarichi può essere attribuito anche ai dirigenti della polizia municipale nonché ai responsabili degli uffici o dei servizi nei comuni di più ridotte dimensioni che di figure dirigenziali siano privi. Anche nei confronti di questi ultimi si pongono infatti le esigenze di riordino delle competenze introdotte dal comma 221 della legge 208 del 2015 («legge di stabilità 2016»). In applicazione dei delineati principi, il Consiglio di Stato ha ritenuto legittima la modifica apportata da un Comune al regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi, consistita nell'accorpamento di funzioni presso il settore polizia locale e nell'attribuzione al funzionario responsabile del medesimo settore di una serie di compiti ulteriori. Nello specifico, ci si riferisce in particolare: «ai procedimenti in materia di segnaletica stradale, ivi compresi quelli attinenti allo svolgimento delle procedure per l'acquisto ed eventuale posa in opera della segnaletica stradale verticale e orizzontale»; a quelli «di rilascio dei contrassegni per auto per soggetti disabili, passi carrabili, tesserini per l'esercizio della caccia e per la raccolta dei funghi»; ed ancora ai procedimenti «di gestione dei servizi cimiteriali, inclusa la procedura di individuazione del gestore del servizio; concessione loculi comunali»; quindi alla «notifica degli atti giudiziari e non giudiziari»; ed ancora ai «procedimenti di autorizzazione all'occupazione di suolo pubblico» e alla materia del «commercio e pubblici esercizi», che l'originario ricorrente aveva ritenuto non di competenza del settore al quale era preposto”.*

Tanto premesso, si rileva che, in generale, l'introduzione di regole specifiche in materia di conflitto di interessi rappresenta espressione della competenza di cui ogni amministrazione è titolare nel prevedere dei meccanismi specifici di prevenzione, emersione e gestione di situazioni di conflitto di interessi strettamente connessi alla specificità dei contesti ambientali, culturali e organizzativi in cui operano i dipendenti. In linea generale, l'Autorità guarda con favore all'introduzione dei suesposti presidi volti a contrastare l'emersione dei fenomeni corruttivi (*lato sensu intesi*).

Pur tuttavia, esulano dalle competenze dell'Autorità le questioni sollevate, inerenti al procedimento di diffida avviato dalla Regione a seguito del mancato adeguamento degli enti locali ai citati provvedimenti regionali relativi alla normativa di settore. Dunque, l'Autorità non possiede né le competenze né gli strumenti volti a dirimere il descritto contrasto insorto tra l'ente regionale e alcuni enti locali.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- di prendere atto dell'operato della Regione *omissis*, in relazione alla predisposizione di misure mirate alla prevenzione e alla gestione delle ipotesi di conflitto di interessi; in particolare, l'Autorità apprezza l'introduzione di specifici meccanismi di prevenzione, emersione e gestione delle situazioni di potenziale conflitto di interessi connessi alla peculiarità delle mansioni affidate alla competenza dei corpi di polizia locale;
- la risoluzione dei conflitti istituzionali tra Regione ed enti locali esula dalle competenze dell'Autorità.

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 11 maggio 2020

Il Segretario, *Rosetta Greco*

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni