

***Criteria interpretativi relativi al Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi del 9 dicembre 2014 - Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 300, del 29 dicembre 2014, in vigore dal 30 dicembre 2014.***

Nei primi mesi di attuazione del Regolamento in oggetto meglio indicato sono emersi alcuni problemi interpretativi, che possono essere agevolmente risolti senza procedere ad una modifica del Regolamento medesimo, ma con una rilettura, anche sistematica dell'articolato di cui si compone e che di seguito si indica.

Il primo quesito ermeneutico, riguarda la gestione degli esposti anonimi - che in questo periodo stanno giungendo numerosissimi all'Autorità - e che, in alcuni casi, hanno contenuti assolutamente generici e appaiono, quindi, inidonei a qualunque utilizzo mentre, in altri casi, contengono notizie che potrebbero, in astratto, essere utili per l'attività di vigilanza oggetto del regolamento meglio in oggetto emarginato.

L'articolo 3, comma 3 del Regolamento - ispirato ai principi generali dell'Ordinamento giuridico, esplicitati in particolare nel codice di procedura penale, di chiara "svalutazione" di denunce ed esposti che non siano riconducibili ad una persona determinata - stabilisce, quale regola generale, che "Gli esposti anonimi sono archiviati dal dirigente dell'Unità organizzativa competente per materia".

E' utile precisare, cogliendo questa occasione, che vanno considerati anonimi non solo gli esposti che non rechino alcuna sottoscrizione o ne rechino una illeggibile ma anche quelli che, pur appearing riferibili ad un soggetto, non consentono comunque di individuarlo.

In questa prospettiva, non è necessario (anche se è di sicuro opportuno) che il soggetto che invia un esposto all'Autorità alleggi la fotocopia di un documento identificativo; è, invece, indispensabile che questi precisi le sue generalità, in modo da poter essere identificato ed eventualmente interpellato dagli uffici.

La disposizione regolamentare - in ossequio ai principi più volte espressi dalla giurisprudenza penale e ritenuti generalmente applicabili per analogia anche nelle attività di vigilanza amministrativa, secondo cui un esposto anonimo può, comunque, fornire spunti di conoscenza utili - nell'alinea successiva del medesimo comma, individua una limitata possibilità di un utilizzo degli atti non riconducibili ad un soggetto individuato, in particolare, stabilendo che "nei casi di denunce riguardanti fatti di particolare gravità, circostanziate e adeguatamente motivate, il dirigente può, comunque, trasmettere l'esposto privo di sottoscrizione all'Ufficio ispettivo o all'Ufficio piani di vigilanza e vigilanze speciali per lo svolgimento di attività di competenza".

E' questa parte della disposizione che ha ingenerato i dubbi interpretativi sia sui limiti di utilizzo del contenuto dell'anonimo sia in ordine al significato da attribuire alla previsione che consente al dirigente del singolo ufficio di trasmettere gli stessi "all'Ufficio ispettivo o all'Ufficio piani di vigilanza e vigilanze speciali per lo svolgimento di attività di competenza".

La lettura corretta della norma regolamentare presuppone in primo luogo che gli esposti anonimi, giunti in qualsiasi modo all'Autorità, anche se indirizzati al Presidente o ai Consiglieri, debbano essere assegnati, *ratione materiae*, agli uffici di vigilanza, secondo quelle stesse regole che valgono per gli atti regolarmente sottoscritti.

Avvenuta l'assegnazione, spetta al dirigente dell'Ufficio operare una preliminare selezione degli anonimi.

La regola generale è che essi debbano essere archiviati; e questo principio vale di sicuro per quegli atti che non contengono elementi di utilità e/o sono caratterizzati da assoluta genericità.

L'eccezione al principio riguarda solo quei documenti che contengono notizie di particolare interesse per il settore di vigilanza a cui sono stati assegnati, elemento quest'ultimo, che come emerge chiaramente dall'indicazione della norma regolamentare, va valutato con particolare rigore.

Anche in questo caso, però, escluso che sulla sola scorta di un anonimo si possa avviare un'attività di vigilanza, il dirigente potrà tener conto del contenuto dell'atto non sottoscritto solo per ampliare o meglio calibrare un'attività di vigilanza, regolarmente avviata su istanza di parte o di ufficio.

In assenza di un'attività di vigilanza già avviata dal proprio Ufficio, il dirigente dovrà trasmettere l'esposto "all'Ufficio ispettivo o all'Ufficio piani di vigilanza e vigilanze speciali".

La scelta a quale dei due Uffici trasmettere l'anonimo dovrà avvenire in relazione alla tipologia di attività che potrebbe in astratto essere svolta; se i fatti cui si fa riferimento siano tali da consentire l'attivazione di una vigilanza, si invierà l'incarto all'Ufficio vigilanze speciali; nella diversa ipotesi, si trasmetterà il tutto all'Ufficio ispettivo.

La preventiva e molto rigorosa selezione degli anonimi effettuata dai dirigenti degli uffici di vigilanza dovrebbe consentire che ai due uffici da ultimo indicati giungano un numero molto limitato di atti.

I dirigenti dei due Uffici indicati dalla norma regolamentare, ognuno per quanto di competenza, attiveranno accertamenti preliminari, utilizzando tutti gli strumenti di conoscenza già presenti in Ufficio - ad esempio, consultando la banca dati o analizzando le attività svolte in passato dagli uffici - e, previa comunicazione al Consiglio, potranno rispettivamente avviare un'attività di vigilanza o tenere conto della notizia in funzione di richiedere di programmare un'attività ispettiva da compiersi nell'ambito del Piano ispettivo per l'anno successivo o di quello in corso.

Se non ritengono ricorrere le condizioni per avviare le attività indicate, provvederanno all'archiviazione dell'esposto anonimo loro

trasmesso.

A cadenza semestrale informeranno comunque il Consiglio in modo sintetico degli esposti anonimi archiviati.

Il secondo aspetto problematico del Regolamento riguarda la corretta interpretazione della disposizione di cui all'art. 9, comma 1, nella parte in cui stabilisce testualmente "il termine per l'avvio del procedimento è di 30 giorni, decorrenti dalla data di ricevimento dell'esposto", letta in combinato con l'art. 6, comma 3, secondo cui "l'esposto si intende archiviato comunque se l'Autorità non procede alla comunicazione di avvio del procedimento nei termini di cui all'art. 9, comma 1, del presente regolamento".

Il principio espresso dalle due disposizioni si ispira ad una esigenza di semplificazione delle attività degli Uffici e vuole evitare che gli Uffici medesimi, in presenza di un numero elevatissimo di atti ad essi assegnati, siano gravati dall'onere di comunicare a tutti gli istanti l'eventuale archiviazione del procedimento.

Essendo, il termine di cui al citato art. 9 comma 1 ordinatorio, nel caso in cui l'Ufficio, anche per gli enormi carichi di lavoro, non riesca ad attivare entro il predetto termine di 30 giorni l'attività di vigilanza non perde tuttavia la possibilità di procedere all'avvio dell'istruttoria medesima, anche attraverso l'esercizio dei poteri e delle richieste, di cui all'art. 12 del Regolamento.

Millita, in tal senso, oltre il già citato carattere non perentorio del termine, anche il chiaro disposto di cui all'art. 6, comma 4 del Regolamento che consente l'esercizio di attività di vigilanza "anche con riferimento ad esposti già oggetto di archiviazione... in caso ... di diversa ed ulteriore valutazione dell'Autorità".

Sempre in funzione di rendere più spedita l'attività di vigilanza, si aggiunge, infine, che il dirigente dell'Ufficio, nei casi di cui all'art. 7 del regolamento, ove vi siano motivate ed evidenti ragioni di urgenza, può fornire immediato riscontro all'esponente, sussistendo i presupposti di cui al comma 1, lettere a) e b), del richiamato art. 7.

In questo caso, il dirigente informa il Consiglio delle segnalazioni urgenti, definite ex art. 7, nella prima seduta consiliare successiva all'invio della comunicazione alla Stazione appaltante.

Roma, 28 aprile 2015

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 7 maggio 2015

IL SEGRETARIO

Maria Esposito