



Delibera n. 192 del 9 marzo 2021

Oggetto

Provvedimento d'ordine ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190 nei confronti del comune di [omissis] – misura della rotazione del personale/misure alternative.

Fascicolo ANAC N. 399/2021.

Riferimenti normativi: legge 6 novembre 2012, n. 190; PNA 2016 – PNA 2019

Parole-chiave: "rotazione"; "misure alternative"

"non massimabile"

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Nell'adunanza del 9 marzo 2021

Visto l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità «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 il Piano nazionale anticorruzione e i successivi aggiornamenti, di cui all'art. 1, co. 2, lett. b) e co. 2-bis della legge 6 novembre 2012, n. 190;

Visto il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione approvato con delibera del Consiglio del 29 marzo 2017, e pubblicato in G.U. n. 91 del 19 aprile 2017;

Visto l'art. 11 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione recante "Atti conclusivi del procedimento di vigilanza" e, in particolare, il comma 1, lett. d) ed e);



Vista la nota ANAC prot. nota prot. n. 2278 del 12.1.2021 con la quale l'Ufficio Vigilanza sulle misure anticorruzione ha chiesto al Responsabile della prevenzione della corruzione del comune di [omissis] informazioni sull'applicazione della normativa anticorruzione relativa alla misura della rotazione del personale con specifico riferimento all'affidamento di incarichi di Posizione Organizzativa (P.O.), stante la segnalazione ricevuta con nota prot. n. 98376 del 24.12.2020;

Vista la nota del 18.1.2021, acquisita al protocollo dell'Autorità prot. n. 3935, con la quali il RPC del comune di [omissis] ha riscontrato la richiesta di informazioni;

Vista la comunicazione di avvio del procedimento di vigilanza inviata con nota ANAC prot. 5551 del 22.1.2021 con la quale il Responsabile del procedimento dell'Autorità ha contestato la violazione del vigente PTPCT dell'Amministrazione, nella parte in cui dispone che la durata complessiva degli incarichi di P.O. non può eccedere anni 5 e, per l'effetto, chiesto al RPC e al Sindaco del Comune di [omissis] la decorrenza dei conferimenti degli incarichi di P.O. e di relazionare sulle criticità rappresentate;

Viste le controdeduzioni inviate dal Responsabile della prevenzione della corruzione del comune di [omissis] acquisite al prot. dell'Autorità n. 10065 del 4.2.2021;

Rilevato che il Responsabile della Corruzione del comune di [omissis] ha confermato la violazione della prescritta durata massima degli incarichi di P.O. prevista nel PTPCT dell'Ente in cinque anni;

Considerato quanto segue:

I. Procedimento istruttorio

La disciplina della rotazione è stata oggetto di specifica attività di vigilanza da parte dell'Autorità [omissis] e di successivo monitoraggio [omissis], concluso con l'accertamento che la versione definitiva del PTPCT 2020-2022 contiene la modifica del limite temporale decennale originariamente stabilito per la rotazione delle posizioni organizzative, ora individuato in cinque anni e l'introduzione della disciplina della rotazione straordinaria.

Allo scopo di verificare le affermazioni contenute nella segnalazione che evidenziava la durata ventennale degli incarichi di P.O., l'Ufficio istruttore, richiamando le pregresse interlocuzioni, ha chiesto di ricevere un quadro riepilogativo e aggiornato delle P.O. in essere nell'Ente al fine di verificarne la data di conferimento, il provvedimento di assegnazione nonché gli eventuali, ulteriori incarichi conferiti ai medesimi dipendenti.



L'Ufficio istruttore, al ricevimento di un riscontro parziale ed incompleto, ha avviato un procedimento di vigilanza con specifica richiesta di conoscere la data di decorrenza degli incarichi in questione anche in considerazione del fatto che, secondo quanto risulta dal vigente PTPCT dell'Ente, la durata complessiva degli incarichi di P.O. non poteva eccedere anni 5.

In risposta alla comunicazione di avvio del procedimento di vigilanza, è pervenuta la nota del SG/RPCT con la quale veniva confermato l'affidamento di incarico di P.O. rispettivamente dal 1999; 2002; 2013; 2020;

II. Risultanze istruttorie e valutazioni

Preliminarmente, nella nota citata, il segretario Generale del Comune richiama gli esiti della precedente attività di vigilanza e rappresenta la sostanziale impossibilità di applicare la rotazione in una realtà comunale di appena 8.500 abitanti con un organico di 30 dipendenti, di cui solo sei con qualifica di categoria D e l'istituzione di cinque P.O. fa inoltre presente di aver ritenuto di poter confidare nella deroga di cui all'art. 1, comma 221 della legge n. 208/2015 (legge finanziaria per l'anno 2016) ai sensi del quale, allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, non trovano 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.

A parere del RPCT tale ricostruzione sarebbe suffragata dalla lettura dell'Allegato n. 2 al PNA 2019, secondo il quale la mancata rotazione può essere invocata dalle piccole realtà territoriali purché adeguatamente motivata e ponendo l'accento sulle misure alternative tendenti ad evitare il controllo esclusivo del processo. La nota si conclude con l'elenco delle P.O., che vengono definite tutte infungibili, nel quale appaiono le date di iniziale conferimento di incarico degli incarichi (rispettivamente 1999; 2002; 2013; 2020).

La ricostruzione del RPCT non appare condivisibile, dal momento che la ridotta dimensione dell'Ente non giustifica l'impossibilità di applicare detta misura *tout court* anche tramite scelte organizzative che realizzino effetti analoghi a quelli cui mira la rotazione. E ciò soprattutto della pregressa interlocuzione con l'Autorità, che ha sin dall'inizio evidenziato criticità proprie del caso di specie.

Sul punto si osserva che l'Autorità ha dettato alcune indicazioni di semplificazioni rivolte esclusivamente ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, in considerazione delle rilevanti difficoltà operative e organizzative incontrate dagli stessi a causa delle ridotte dimensioni organizzative e dell'esiguità di risorse umane e finanziarie a disposizione.



Nel caso in esame, [omissis] non rientra nella classificazione sopra riportata (pari o inferiore a 5.000 ab.) quanto, invece, nella fascia dei comuni con popolazione tra 5.000 fino a 15.000; L'Autorità nel PNA 2016 ha fornito alcune indicazioni al fine di *"... fornire ... un supporto per evitare che le attività di individuazione e attuazione delle misure organizzative di prevenzione della corruzione siano intese come un mero adempimento burocratico, piuttosto che come un processo costante e sinergico finalizzato alla ricerca di maggiore funzionalità e - di conseguenza - alla prevenzione di fenomeni di maladministration."*

Il dato rilevante nel presente procedimento è rappresentato dalla data iniziale di conferimento delle P.O., risalente rispettivamente al 1999, al 2002, al 2013 e al 2020; tale circostanza, che conferma il contenuto della segnalazione, appare in contrasto sia con le costanti indicazioni dell'Autorità che con le disposizioni del PTPCT dell'Ente che proprio all'esito della precedente attività di vigilanza ha fissato in cinque anni il limite massimo di permanenza nell'incarico di Responsabile di posizione organizzativa. Alla disposizione – sebbene introdotta nel Piano in ottemperanza ai rilievi dell'Autorità – non è stata data attuazione.

Pertanto, a fronte della dichiarata infungibilità delle posizioni organizzative, secondo quanto specificato nella nota di riscontro del RPCT, occorre intervenire nel rafforzamento delle misure alternative alla rotazione, che nel PTPCT 2020 del Comune di [omissis] sono previste in modo generico, senza una loro concreta illustrazione, comprensiva dei settori di attività ove esse si rendono più necessarie.

È quindi necessario fornire delle indicazioni sulle modalità operative in cui si possono concretizzare le cd. misure alternative alla rotazione, che debbono essere inserite in dettaglio nel redigendo PTPC 2021 - 2023 (il cui termine ultimo di adozione è stato prorogato al 31.3.2021).

Tutto ciò premesso e considerato:

ORDINA

Al Comune di [omissis] di adottare concrete e specifiche misure alternative alla rotazione del personale, esplicitandone le modalità attuative, correlate ai processi di riferimento indicati nella relativa mappatura. Le seguenti misure, indicate a titolo esemplificativo, debbono essere calibrate sulla specifica organizzazione dell'Ente e sono da considerarsi alternative alla rotazione di carattere generale:

1. Meccanismo della doppia sottoscrizione dei procedimenti relativi alle P.O., in cui firmino, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell'atto finale;
2. Individuazione di uno o più soggetti estranei all'ufficio di competenza, anche con funzioni di segretario verbalizzante, in aggiunta a coloro che assumono decisioni nell'ambito di procedure di gara o di affidamenti negoziati o diretti;



3. Meccanismi di collaborazione tra diversi ambiti su atti potenzialmente critici, ad elevato rischio (lavoro in *team* che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi);
4. Condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al soggetto istruttore, altro personale in modo che, ferma la unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti condividano le valutazioni rilevanti per la decisione finale della istruttoria;
5. Misure di articolazione delle competenze ("segregazione delle funzioni") attribuendo a soggetti diversi compiti distinti: a) svolgere istruttorie e accertamenti; b) adottare decisioni; c) attuare decisioni prese; d) effettuare verifiche e controlli.
6. in considerazione di quanto previsto dall'allegato 2 al PNA 2019 (cap. 5) "*dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza incrementando la pubblicazione obbligatoria*". In relazione a tale punto si segnala la necessità di pubblicare gli atti relativi al processo per il quale non è stata disposta la rotazione (nel pieno rispetto della normativa sulla *privacy*)

Considerato l'approssimarsi della scadenza della redazione e approvazione del PTPCT relativo all'anno 2021, le integrazioni richieste dovranno essere inserite nel PTPCT 2021-2023 da approvarsi improrogabilmente entro il 31 marzo 2021. L'Ufficio procederà ad eseguire le opportune verifiche alla scadenza dei termini fissati dalla legge per l'adozione del PTPCT.

Ai sensi dell'art. 20 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione, il presente provvedimento è comunicato al responsabile della prevenzione della corruzione e al Sindaco del Comune di [omissis] ed è pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

Avverso il presente provvedimento può essere proposto ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale nei termini e secondo quanto previsto dal codice del processo amministrativo di cui all'allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 12 marzo 2021

Il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente