Delibera n. 980 del 23 ottobre 2019

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 UVMAC/2867/2019
Riferimenti normativi: legge 6 novembre 2012, n. 190; PNA 2016
Parole-chiave: "rotazione"; "misure alternative"

"non massimabile"

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 23 ottobre 2019;

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);

Vista la nota ANAC prot. 45322 del 5 giugno 2019 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;

Viste le note del 14 e del 26 giugno 2019, acquisite al protocollo dell'Autorità n. 48290 e n. 51848, con le 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 del 6 settembre 2019 prot. 69510, con la quale il Responsabile del procedimento dell'Autorità ha contestato la violazione e diffidato il RPC e il Sindaco della città di [*omissis*] a integrare il PTPCT 2019-2021 specificando la tangibile programmazione delle misure alternative alla rotazione, calibrate sulla specifica organizzazione dell'ente, illustrandole concretamente nel PTPCT, *a)* precisando i settori di attività ove esse si rendono più necessarie, *b)* programmando un'adeguata formazione del personale, chiamato a condividere con altri componenti dell'Ufficio le fasi procedimentali e/o le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria, *c)* pianificando l'affiancamento al funzionario istruttore.

Viste le controdeduzioni inviate dal Responsabile della prevenzione della corruzione del comune di [*omissis*] acquisite al prot. dell'Autorità n. 72129 del 16 settembre 2019;

Rilevato che il Responsabile della Corruzione del comune di [*omissis*] non ha provveduto ad adempiere a quanto richiesto dall'Autorità;

Considerato quanto segue:

I. ***Procedimento istruttorio***

Il Responsabile del procedimento dell'Autorità ha evidenziato che il PTPCT 2019-2020 presenta alcune carenze in relazione all'applicazione delle c.d. misure alternative alla rotazione ordinaria. Infatti, pur se nell'analisi del contesto esterno descritto nel Piano viene evidenziato un forte potenziale rischio corruttivo per l'amministrazione, con l'evidente necessità di dotarsi di strumenti forti e idonei a fronteggiare la *maladministration* e la corruzione in senso stretto, nel capitolo *13m*, dello stesso Piano, si riferisce che la misura della rotazione ordinaria del personale, applicata nel 2016 in sede di riorganizzazione della struttura dell'ente, aveva comportato discontinuità amministrativa e generato criticità e disservizi, sottolineando la carenza di personale in tutti i Settori dell'Amministrazione che, unitamente alla presenza di competenze professionali infungibili, rende di fatto impossibile l'applicazione della rotazione in senso stretto anche a livello di programmazione.

Conseguentemente, nel PTPCT 2019-2021, si rappresenta che l'Amministrazione adotterà le c.d. misure alternative.
Il Responsabile del procedimento con nota del 6 settembre 2019 protocollo Autorità n. 69510, nel prendere atto di quanto affermato dal RPC in merito all'autonoma determinazione dell'Amministrazione in ordine all'applicazione della rotazione, ha contestato all'amministrazione che l'evenienza che nel Comune vi siano solo 6 dirigenti non appare di sé idonea a giustificare la negativa considerazione della rotazione nell'ambito delle misure di prevenzione della corruzione da adottarsi; innanzitutto, essa può riguardare non solo i dirigenti, ma la generalità del personale addetto alle mansioni più critiche o in contatto con il pubblico; è, infatti, indispensabile che il personale non abbia il controllo esclusivo dei processi e che venga limitato il consolidarsi di relazioni, ciò che potrebbe alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa.
Con riferimento alla volontà di ricorrere alle c.d. misure alternative, il Responsabile del procedimento, nella medesima nota prot. 69510, ha precisato che è necessario che queste siano concretamente illustrate nel PTPCT, *a)* precisando i settori di attività ove esse si rendono più necessarie, *b)* programmando un'adeguata formazione del personale, chiamato a condividere con altri componenti dell'Ufficio le fasi procedimentali e/o le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria, *c)* pianificando l'affiancamento al funzionario istruttore. È stato, altresì, chiesto all'Amministrazione di integrare il Piano specificando la tangibile programmazione delle misure alternative alla rotazione, calibrate sulla specifica organizzazione dell'ente.
Il responsabile della Prevenzione della Corruzione del Comune di [*omissis*] con nota prot. 72129 del 16 settembre 2019, ha precisato che è la Provincia di [*omissis*] ad essere interessata dalla presenza della criminalità organizzata di cui si riferisce nella descrizione del contesto esterno contenuta nel Piano e non il Comune e ha rappresentato che «integrare o modificare oggi il Piano sarebbe disastroso per l'Ente, in quanto gli stessi dirigenti devono portare a termine importanti obiettivi assegnati». Inoltre, si è limitato a specificare che «come stabilito al cap. 13m del Piano si è provveduto ad effettuare una condivisione delle fasi procedimentali con aggregazioni di funzioni nel Settore Lavori pubblici per l'attuazione delle procedure di gara affiancando il funzionario incaricato con un funzionario del Settore Pianificazione ... si è implementato ulteriormente il sistema formativo del personale e si è adeguato tutto il sistema informatico dando la possibilità a tutti i dipendenti di lavorare su modelli standardizzati provvedendo nel contempo ad effettuare la mappatura su tutti i procedimenti».

II. *Risultanze istruttorie e valutazioni*

Le indicazioni del PNA 2016 in ordine alle "Misure alternative" sono state disposte proprio affinché sia data una concreta alternativa alla rotazione in caso di motivata impossibilità di procedere alla rotazione in senso proprio (assenza di figure professionali con i necessari requisiti oppure assenza di figure di analogo contenuto professionale).
Il RPC della città di [*omissis*] si è limitato a richiamare quanto previsto nel PTPCT 2019-2020, cap. 13m, relativamente alla «promozione, per le istruttorie più delicate nelle aree a rischio di meccanismi di condivisione della fasi procedimentali prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria; utilizzazione del criterio delle c.d. "segregazione delle funzioni" che consiste nell'affidamento delle varie fasi del procedimento appartenente a un'area a rischio a più persone, avendo cura di assegnare la responsabilità del procedimento ad un soggetto diverso dal dirigente cui compete l'adozione del provvedimento finale». Si precisa che il citato capitolo recita «l'Amministrazione adotterà le seguenti misure alternative», di modo che i principi e i possibili meccanismi di condivisione delle fasi procedimentali tra i componenti degli Uffici sono semplicemente enunciati.
Il PTPC 2019-2021, pertanto, non è stato integrato e continua a presentare le stesse criticità inizialmente rilevate, in quanto vengono passivamente riportate le previsioni del PNA: non è dato sapere se dette misure alternative alla rotazione siano effettivamente utilizzate e se, in caso affermativo, siano applicate in funzione alle reali esigenze di prevenzione della corruzione dell'Amministrazione. Infatti, il RPCT non ha documentato con circolari o atti interni le disposizioni organizzative/operative per l'attuazione, ad esempio, della segregazione delle funzioni.

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. A titolo esemplificativo, si indicano le seguenti misure alternative alla rotazione di carattere generale da calibrare sulla specifica organizzazione dell'ente:
− estensione dei meccanismi di "doppia sottoscrizione" dei procedimenti, dove firmano, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell'atto finale;

– 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;
– 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);
– condivisione delle fasi procedimentali, 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;
– misure di articolazione delle competenze ("segregazione delle funzioni") attribuendo a soggetti diversi compiti distinti:
- svolgere istruttorie e accertamenti;
- adottare decisioni;
- attuare le decisioni prese;
- effettuare verifiche e controlli.

Considerato l'approssimarsi della fine dell'anno, le integrazioni richieste dovranno essere inserite nel PTPC 2020-2022 da approvarsi improrogabilmente entro il 31 gennaio 2020. L'Autorità 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 della città 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.

Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 4 novembre 2019
Il Segretario: Maria Esposito