

Focus

L'ANAC chiarisce le disposizioni per il personale delle norme anticorruzione

di Arturo Bianco

Uno dei capitoli di maggiore rilevanza nella concreta applicazione delle disposizioni per la prevenzione della corruzione è costituito dalle disposizioni che riguardano il personale; in particolare il responsabile anticorruzione, la rotazione del personale e dei dirigenti impegnati nelle attività a più elevato rischio di corruzione e la maturazione del conflitto di interessi.

Su questi temi l'ANAC è intervenuta di recente con deliberazioni e risposte a pareri che costituiscono un supporto di non poco rilievo alla attività degli amministratori, dei segretari, dei dirigenti e dei responsabili.

Il responsabile anticorruzione

La legge n. 190/2012 individua nei comuni e nelle province di norma il responsabile anticorruzione nel segretario. Con la legge n. 56/2014 si è aggiunto che, nell'ambito della gestione associata della prevenzione della corruzione, il responsabile può essere individuato anche in un funzionario.

Il parere n. 9/2015 chiarisce che l'incarico di responsabile anticorruzione può essere affidato ad un soggetto diverso dal segretario e che non sia legato da un rapporto di lavoro a tempo indeterminato a condizione che "sia adeguatamente motivato sia sotto il profilo della scelta di individuare un soggetto esterno sia sotto il profilo del riconoscimento al soggetto incaricato della necessaria autonomia e indipendenza". Siamo in presenza in questi casi di una deroga "al principio di stabilità", che invece è posto a base della individuazione di tale soggetto.

Per l'ANAC, parere n. 121/2014, il responsabile anticorruzione deve essere un dirigente o una categoria D: mentre l'assegnazione ad un dipendente di categoria C non è di per sé illegittima: occorre una adeguata motivazione "non solo in riferimento alle competenze professionali maturate, ma anche all'assoluta impossibilità o alle gravi difficoltà in cui incorrerebbe l'amministrazione procedendo all'attribuzione dell'incarico ad altro dipendente di categoria D".

Il parere n. 120/2014, lo ricordiamo, in ca-

so di rinvio a giudizio del responsabile anticorruzione invita l'ente a "considerare la possibilità" di conferire l'incarico ad un altro soggetto.

Con il parere n. 111/2014 è stato chiarito che scatta la incompatibilità tra Responsabile anticorruzione e responsabile dell'ufficio per i procedimenti disciplinari "nel solo caso in cui lo stesso Responsabile per la Prevenzione della Corruzione sia interessato dal procedimento disciplinare". Quindi, una lettura significativamente più restrittiva rispetto alle precedenti indicazioni, che parlavano di una sostanziale incompatibilità tra tali incarichi, tranne che nei piccoli comuni.

L'ANAC è intervenuta sulle disposizioni che riguardano il personale in tema di prevenzione della corruzione; in particolare sul responsabile anticorruzione, sulla rotazione del personale e dei dirigenti impegnati nelle attività a più elevato rischio di corruzione e la maturazione del conflitto di interessi.

La rotazione

La deliberazione n. 13/2015 fornisce numerose indicazioni sull'applicazione del principio della rotazione negli incarichi dirigenziali e di quelli conferiti ai dipendenti che svolgono attività ad elevato rischio di corruzione. Siamo in presenza di una serie di suggerimenti di grande rilievo e che tengono conto delle possibili interferenze negative con l'attività amministrativa, in particolare dei comuni.

Siamo in presenza di un istituto che costituisce una "misura fondamentale di prevenzione della corruzione". Viene così sottolineato il rilievo che assume questa scelta legislativa, che ricordiamo determina un vincolo inedito per la p.a. e che integra, quanto meno in via di fatto, i criteri dettati dall'articolo 19 del d.lgs. n.

165/2001 per il conferimento degli incarichi dirigenziali.

L'applicazione del principio delle rotazioni "incontra dei limiti oggettivi e soggettivi". Alla prima tipologia si riferiscono "l'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Pertanto non si deve dare luogo a misure di rotazione se esse comportano la sottrazione di competenze professionali specialistiche da uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico". Come si vede, la deliberazione tiene adeguatamente conto delle esigenze organizzative delle amministrazioni, esigenze che sono particolarmente marcate nei comuni di dimensioni più ridotte. Anche in questo caso si deve segnalare una lettura molto più attenta, rispetto alle indicazioni contenute nel piano anticorruzione, alle esigenze delle amministrazioni. Alla seconda tipologia, i limiti soggettivi, sono scrivibili i "diritti individuali dei dipendenti soggetti alla misura ed i diritti sindacali. Le misure di rotazione devono contemperare le esigenze di tutela oggettiva dell'amministrazione (il suo prestigio, la sua imparzialità, la sua funzionalità) con tali diritti".

Su questo punto il parere fornisce una specifica indicazione sulla possibilità di fare rotare anche i soggetti che hanno incarichi sindacali senza il consenso delle organizzazioni. Si richiama "il caso, oggetto di decisione del Consiglio di Stato (sentenza n. 1955 del 2013), del trasferimento per incompatibilità ambientale, disposto al fine di tutelare il prestigio e il corretto funzionamento degli uffici" e senza il consenso della organizzazione sindacale in cui aveva un incarico dirigenziale il dipendente. Questo "parere può essere condiviso", a condizione che "senza arrivare a riconoscere alle OO. SS. un potere di paralizzare il provvedimento (come nel caso di una interpretazione restrittiva del potere di nulla osta), si potrebbe seguire la strada di una informazione spe-

[Focus]

cifica alle organizzazioni sindacali al fine di avere da parte di queste, in tempi brevi, osservazioni e proposte". Quindi, si può prescindere dal consenso dei soggetti sindacali, ma per evitare la censura della condotta antisindacale, si deve fornire una adeguata informazione preventiva e tenere conto delle indicazioni suggerite da tali soggetti.

La deliberazione ci ricorda che i criteri per la rotazione devono essere disciplinati nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, il che vuol dire che le singole amministrazioni hanno un ampio spazio di adattamento del principio alle condizioni peculiari dell'ente.

Sulla scorta del Piano Nazionale Anticorruzione la delibera ricorda che queste indicazioni sono oggetto di informazione sindacale, il che non si deve comunque tradurre nella apertura di una "negoziato", quindi non siamo in presenza né di materia oggetto di concertazione, né tanto meno di contrattazione.

Ricordiamo che il parere n. 114/2014 ha chiarito che la rotazione riguarda anche il "personale di categoria C, ove ciò sia più funzionale all'attività di prevenzione e non si ponga in contrasto con il buon andamento e la continuità dell'attività amministrativa, a condizione che le scelte

effettuate dalla singola amministrazione siano congruamente motivate e si provveda alla identificazione, per ciascun ufficio esposto a rischio, di un nocciolo duro di professionalità sottratto alla rotazione". Il parere n. 113/2014 ha chiarito dal canto suo che la rotazione può essere effettuata, ove previsto nel piano anticorruzione, anche "in base a un criterio territoriale" ed in presenza di adeguate motivazioni.

Il conflitto di interessi

Si deve ritenere che "sussiste un potenziale conflitto di interessi in capo al RUP nel caso in cui, in ordine ad un procedimento relativo al rimborso delle spese legali in favore di un ex dipendente di un ente locale, tale difensore presti la propria attività professionale in favore dello stesso responsabile del procedimento e l'ex dipendente sia chiamato, in qualità di testimone, ad intervenire a giudizi in cui il RUP è direttamente interessato".

Questa è l'indicazione contenuta nel parere n. 6/2015, che spiega questa indicazione con la motivazione che "l'obbligo di astensione non ammette deroghe ed opera per il solo fatto che il dipendente pubblico risulti portatore di interessi personali che lo pongano in conflitto con quello generale affidato all'amministrazione di appartenenza".

In precedenza il parere n. 116/2014 aveva chiarito che è incompatibile l'incarico dirigenziale in un ente locale con quello di RUP conferito da un privato che con la stessa amministrazione ha un contratto: "lo svolgimento dell'incarico dirigenziale comporta poteri di vigilanza o controllo sulle attività svolte dall'ente privato finanziato dalla p.a. che conferisce l'incarico".

Altre indicazioni

Per l'orientamento n. 124/2014 l'obbligo di formazione si estende al personale somministrato che svolge attività ad elevato rischio di corruzione.

Il precedente parere n. 123/2014 chiarisce che, nei confronti dei dipendenti che svolgono attività di consulenti tecnici di parte in sede giudiziale, "l'amministrazione di appartenenza verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi".

L'ANAC, parere n. 119/2014, dice che "nel caso di notizia formale di avvio di procedimento penale a carico di un dipendente, ferma restando la possibilità di adottare la sospensione del rapporto, l'amministrazione procede all'assegnazione del dipendente ad altro incarico, in settori non compresi tra le aree a rischio individuate nel Piano Nazionale Anticorruzione".