



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 700 del 23 luglio 2019

concernente la contemporanea titolarità delle funzioni di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) e di componente ovvero di titolare dell'ufficio procedimenti disciplinari di una pubblica amministrazione - Fascicolo UVMAC/3992/2018

Il Consiglio dell'Autorità nazionale anticorruzione

nell'adunanza del 23 luglio 2019;

Visto l'articolo 1, comma 2, lett. f), della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni;

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;

Visto l'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190 sulla nomina del RPCT, anche negli enti locali e sui compiti attribuiti a tale soggetto;

Visto l'articolo 43, commi 1 e 5, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 sui compiti del RPCT in ordine al controllo dell'adempimento degli obblighi di pubblicazione e sulle relazioni anche in tale ambito tra il RPCT e l'ufficio per i procedimenti disciplinari;

Visto l'art. 55 bis, comma 2 e 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sull'individuazione dell'ufficio per i procedimenti disciplinari nella pubblica amministrazione;

Vista la relazione dell'Ufficio vigilanza sulle misure anticorruzione (UVMAC).

Considerato in fatto

L'Autorità ha ricevuto numerose segnalazioni sulla questione dello svolgimento contemporaneo, in capo allo stesso soggetto, delle funzioni di RPCT e di quelle di componente dell'Ufficio dei Procedimenti Disciplinari (UPD) ovvero nel caso di composizione monocratica, di titolarità del medesimo ufficio.

In ragione di ciò, l'Autorità ha avviato i procedimenti di vigilanza.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

In particolare, nel caso del Comune di [omissis], qui in esame, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 21 novembre 2018, a seguito dell'istruttoria avviata dal competente ufficio, in data 24 settembre 2018, ha deliberato l'invio di un atto di raccomandazione alla amministrazione interessata. Con tale atto, l'Autorità, alla luce dell'orientamento già espresso nel PNA 2016, ha ribadito l'indicazione in merito all'opportunità di evitare, ove possibile, la coincidenza tra la figura di RPCT e il soggetto titolare del potere disciplinare. Sebbene tale possibilità non sia espressamente vietata dalla legge, tuttavia, l'Autorità ha ritenuto auspicabile che essa fosse vagliata con estrema attenzione e cautela dalle amministrazioni in base alla propria organizzazione, tenendo conto sia delle funzioni svolte dal RPCT, improntate alla collaborazione e all'interlocuzione con gli uffici, sia della preferenza accordata dal legislatore alla garanzia di autonomia del RPCT stesso.

Il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 10 luglio 2019, a conclusione dell'attività svolta dall'Ufficio UVMAC di monitoraggio del rispetto delle indicazioni fornite al comune di [omissis], con riferimento al procedimento indicato in oggetto, ha ritenuto necessario far svolgere un approfondimento di carattere generale finalizzato ad orientare le amministrazioni sul punto.

Ritenuto in diritto

Innanzitutto, l'esame della questione dei rapporti fra RPCT e UPD nonché della possibilità che il RPCT sia anche componente dell'UPD, presuppone una ricognizione della normativa rilevante.

Indicazioni sui rapporti tra il RPCT e gli Uffici di disciplina delle amministrazioni possono trarsi dall'articolo 1, comma 7, della legge 190 del 2012 (come sostituito dall'art. 41 del d.lgs. n. 97 del 2016) che stabilisce «L'organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione. Nelle unioni di comuni, può essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza segnala all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (...)».

Anche il d.lgs. 33 del 2013, art. 43, fornisce indicazioni sia nel comma 1 che nel comma 5.

Al comma 1 prevede che «il responsabile svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.».

Al comma 5 è stabilito che «in relazione alla loro gravità, il responsabile segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare.».



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Sulla normativa in questione si sono succeduti vari orientamenti a partire da quello fornito dal Dipartimento della funzione pubblica con la circolare n. 1/2013., In essa è stato precisato che *«occorre riflettere attentamente sull'opportunità che venga nominato responsabile della prevenzione il dirigente responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari, situazione che parrebbe realizzare un conflitto di interesse e quindi un'incompatibilità. Infatti, la funzione di responsabile di cui alla l. n. 190 del 2012 ha carattere squisitamente preventivo, a differenza della funzione dell'U.P.D., il quale, come noto, ha competenza in ordine all'accertamento dell'illecito disciplinare e all'irrogazione delle conseguenti sanzioni. La sovrapposizione tra le due figure può comportare il rischio dello svolgimento inefficiente delle funzioni, in quanto il responsabile ex lege n. 190 non deve essere visto dai colleghi e collaboratori come un "persecutore" e di rapporti debbono essere improntati alla massima collaborazione, Inoltre, la notevole mole di informazioni che pervengono al responsabile ai fini della prevenzione della corruzione necessita di una valutazione "filtro" per la verifica di rilevanza disciplinare dei fatti e questa valutazione rischia di essere compromessa nel caso in cui le due funzioni siano coincidenti.»*

Successivamente, l'Autorità ha valutato come potenziale situazione di conflitto di interessi l'ipotesi in cui il RPCT rivesta anche il ruolo di Responsabile dell'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari con la sola eccezione prevista, per gli enti di piccole dimensioni, dall'Intesa sancita in sede di Conferenza Unificata il 24 luglio 2014, per l'attuazione dell'art. 1, commi 60 e 61 della l. n. 190/2012 (cfr. FAQ 3.8. in materia di anticorruzione, pubblicata sul sito dell'Autorità).

Con l'orientamento n. 111 del 4 novembre 2014, l'Autorità ha rivisto tale posizione ed ha fornito l'indicazione per cui una situazione di conflitto di interessi nello svolgimento di entrambe le funzioni sussiste nel solo caso in cui lo RPC sia interessato dal citato procedimento disciplinare.

Nel PNA 2016 (approvato con Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016) l'Autorità è poi tornata sull'argomento, ritenendo che, a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 all'art. 1, co. 7 della l. 190/2012, lo stesso legislatore avesse suggerito l'inopportunità del contemporaneo svolgimento di entrambe le funzioni in capo al RPCT. Infatti, dal tenore della richiamata disposizione, sopra riportata, si evince che il RPCT indica *«agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare»* (quindi ad altri da sé) i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Quindi, l'Autorità ha ritenuto opportuno precisare che *«per il tipo di funzioni svolte dal RPCT, improntate alla collaborazione e all'interlocuzione con gli uffici, occorre valutare con molta attenzione la possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari»* invitando le amministrazioni in caso di diversa valutazione, a fornire un'adeguata motivazione nel provvedimento di nomina.

A seguito della posizione assunta nel PNA, nel corso dell'attività consultiva e di vigilanza svolta dall'Autorità, è emerso che, in taluni casi, (ad esempio, nel caso delle istituzioni AFAM Istituti dell'Alta Formazione Artistica e Musicale e Coreutica, prot. n. 95627 del 27.7.2017), tenere distinte le figure del RPCT e del responsabile UPD può risultare inapplicabile in ragione del peculiare assetto giuridico e/o organizzativo ovvero in ragione delle ridotte dimensioni di alcune amministrazioni che obbligano ad una diversa soluzione.

Anche la giurisprudenza formatasi sul tema (tribunale di Terni, sezione lavoro, sent. 1 febbraio 2019) ha confermato che la situazione di conflitto di interessi nello svolgimento di entrambe le funzioni (RPCT e Responsabile UPD) sussiste nel solo caso in cui lo stesso RPCT sia interessato dal



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

procedimento disciplinare, rimettendo a ciascuna pubblica amministrazione, secondo le proprie peculiarità, l'individuazione dell'organo legittimato ad esercitare il potere disciplinare, (in tal senso, confermando il costante orientamento della Suprema Corte di Cassazione - Cass, Sez. civ. L. n. 25379/2017; 17582/2019; 3467/2019).

Peraltro, occorre considerare che lo svolgimento delle funzioni di RPCT e di responsabile UPD, sebbene non ottimale, non può considerarsi quale causa di nullità del procedimento disciplinare e della conseguente sanzione, in ossequio al principio di tassatività delle ipotesi di nullità degli atti (Tribunale di Monza, sez. lavoro, sent. 20 febbraio 2015).

Il sopra citato articolo 1, comma 7, della legge n. 190/2012, infatti, non si occupa di disciplinare i rapporti tra RPCT e UPD, ma detta in via generale la disciplina relativa alla nomina e ai poteri del RPCT, tra i quali rientrano quelli di segnalazione all'organo di indirizzo, all'OIV e all'UPD al fine di rendere efficaci le disposizioni che attribuiscono rilievo disciplinare ai comportamenti in contrasto col PTPC.

Come ripetutamente chiarito dalla Corte di cassazione (cfr., tra le altre, Cass. Civ. sez. lavoro 23268/2017) non vi è dubbio che l'UPD possa avviare il procedimento disciplinare anche d'ufficio senza che la segnalazione provenga da altri dirigenti o responsabili della struttura. Il fatto che il RPCT indichi i nominativi dei soggetti che non hanno correttamente attuato le misure, in altre parole, non preclude una ulteriore e distinta valutazione da parte dell'UPD, in merito alla gravità del comportamento e alla necessità di attivare il procedimento disciplinare.

Ne deriva l'esigenza di rivedere i precedenti orientamenti riconducendoli a unità, offrendo indicazioni che tengano conto anche delle segnalazioni pervenute e dei suggerimenti espressi anche nel corso della giornata nazionale dei RPCT nonché delle modifiche apportate al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ad opera del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 e dal d.lgs. 97/2016, che ha inciso sull'art. 1 co.7 della legge 190/2012.

In particolare, l'attuale formulazione di detto comma dispone che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza *«indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza»*. Tale previsione normativa sembra postulare l'alterità dei due uffici ma non la loro incompatibilità, nel rimarcare la necessaria differenza che esiste tra ufficio del Responsabile della prevenzione della corruzione e Ufficio dei procedimenti disciplinari, non sembra escludere la possibilità che il RPCT sia anche componente dell'UPD.

Si ritiene, infatti, di condividere l'orientamento espresso dalla recente giurisprudenza in materia di composizione degli UPD, la quale ha precisato che il principio di terzietà, sul quale riposa la necessaria previa individuazione dell'ufficio dei procedimenti, postula solo la distinzione sul piano organizzativo fra detto ufficio e la struttura nella quale opera il dipendente, sicché lo stesso non va confuso con la imparzialità dell'organo giudicante, che solo un soggetto terzo rispetto al lavoratore ed alla amministrazione potrebbe assicurare¹.

D'altro canto è prassi corrente, nella maggior parte delle amministrazioni pubbliche, nominare quali

¹ Cass. civ. sez. lavoro n. 17582/2019.



Autorità Nazionale Anticorruzione *Presidente*

componenti dell'UPD dei dirigenti o dei funzionari dipendenti dalla stessa amministrazione. Il legislatore non ha finora ritenuto pregiudizievole, per l'indipendenza di giudizio e per l'imparzialità delle sue decisioni, che l'UPD sia composto anche da funzionari interni. E questo comprende anche il caso del RPCT nominato quale componente dell'UPD.

Infine, laddove si opti per la separazione delle due figure, si raccomanda di assicurare il necessario e costante raccordo informativo tra i due uffici, fornendo al RPCT tutti i dati necessari ai fini della corretta programmazione delle misure e all'esito delle azioni avviate a seguito delle infrazioni derivanti dalla non corretta applicazione del Piano.

Conclusioni

Una situazione di totale incompatibilità tra le due funzioni è pertanto da escludersi, nei casi in cui l'UPD sia un organo collegiale (come in molti Comuni, nei quali il Segretario Generale, di norma svolgente il ruolo di RPCT, è componente dell'UPD).

Più delicata la situazione laddove l'UPD sia un organo monocratico, poiché in questi casi l'RPCT segnala i dipendenti che non hanno attuato le misure di prevenzione della corruzione previste dal PTPCT. Qui la pur insussistente incompatibilità potrebbe presentarsi nella specie di conflitto di interessi tra il soggetto segnalante (RPCT) e il soggetto che valuta le infrazioni disciplinari (UPD).

Anche se esclusa la piena incompatibilità resta, ad avviso di questa Autorità, altamente opportuno che le amministrazioni e gli enti di diritto privato che dovranno nominare il proprio RPCT evitino di attribuire ad esso anche le funzioni di componente dell'UPD.

Resta fermo l'orientamento dell'Autorità n. 111 del 4 novembre 2014, secondo il quale una situazione di conflitto di interessi sussiste nel caso in cui oggetto del procedimento disciplinare sia un'infrazione commessa dallo stesso RPCT.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA

- in via generale, di ritenere non sussistente, specie nel caso in cui l'Ufficio Procedimenti Disciplinari dell'Amministrazione sia costituito come Organo Collegiale, una situazione di incompatibilità tra la funzione di RPCT e l'incarico di componente dell'ufficio dei procedimenti disciplinari, salvo i casi in cui oggetto dell'azione disciplinare sia un'infrazione commessa dallo stesso RPCT;
- di raccomandare, come altamente auspicabile, alle pubbliche amministrazioni e agli enti interessati, laddove possibile, di distinguere le due figure, soprattutto nelle amministrazioni e negli enti di maggiori dimensioni e nel caso in cui l'UPD sia organo monocratico;
- di pubblicare la presente delibera sul sito istituzionale dell'ANAC e di darne comunicazione al RPCT e al Sindaco del comune di [omissis].



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 30 luglio 2019

Il Segretario, Rosetta Greco