



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 453 del 27 maggio 2020

Conferimento incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Comune di [omissis]_ Raccomandazione

Fascicolo UVMAC/[omissis]/2020

Riferimenti normativi: legge 6 novembre 2012, n. 190;

Parole-chiave: “RPCT”; “conferimento incarico”; “funzionario avvocato”; “incompatibilità”

Massima: “Non è conforme alle disposizioni dell’art. 1, co. 7, legge 190/2012 conferire in un ente locale l’incarico di RPCT a un funzionario di categoria D in presenza di una struttura dirigenziale”

Il Consiglio dell’Autorità nazionale anticorruzione

nell’adunanza del 27 maggio 2020;

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 ai sensi dei commi 4 e 5 dell’art. 1 l. 190/2012 e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell’attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 dell’art. 1 l. 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;

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 il regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione, emanato dal Consiglio dell’Autorità in data 29 marzo 2017;

vista la relazione dell’Ufficio vigilanza sulle misure anticorruzione (UVMAC).

Fatto

Da una verifica sul sito istituzionale del Comune di [omissis] è stato riscontrato che con decreto sindacale n. 12 del 20.3.2018 è stato conferito l’incarico di RPCT all’avv. [omissis], funzionario del Comune di [omissis] e che il predetto funzionario categoria D, non è apicale né svolge funzioni dirigenziali e risulta collocato nella struttura subordinata al Segretario generale, al quale a sua volta sono state attribuite funzioni gestionali (Personale, Ufficio Legale, Igiene Urbana, Suap, Ambiente).

A seguito di richiesta di chiarimenti dell’Autorità, il Sindaco del comune di [omissis] ha trasmesso la relazione predisposta, congiuntamente, dall’avv. [omissis] e dal Segretario generale, [omissis].



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Le argomentazioni a sostegno della scelta effettuata vengono di seguito esposte.

L'avv. [omissis] è funzionario avvocato, categoria D3, assegnato presso il Segretario generale, Ufficio Contenzioso e Tributario ed è iscritto all'albo speciale avvocati di enti pubblici dal 2017.

Le attività svolte dall'avv. [omissis], all'interno dell'Ufficio sono così distribuite:

- 1) Una fase prettamente amministrativa che riguarda il monitoraggio e aggiornamento del protocollo informatico relativamente agli atti giudiziari notificati, archiviazione e digitalizzazione degli atti in arrivo; inserimento delle date di udienza in calendario; richiesta atti agli uffici di competenza.
- 2) Una fase prettamente giudiziale, ovvero la costituzione in giudizio dell'ente, relativamente al contenzioso ex art. 2043 c.c., art. 2051 c.c. ed art. ex 615 c.p.c. nonché in materia del diritto amministrativo, con eccezione della materia degli appalti e dei concorsi non seguite dal funzionario, attraverso la redazione e stesura degli atti per la presunta responsabilità dell'ente ex art. 2043 c.c. e 2051 c.c. ed udienze presso i deversi uffici giudiziari, Secondo quanto relazionato dall'avv. [omissis], lo stesso non svolge funzioni di amministrazione attiva, non adotta atti e provvedimenti amministrativi di natura dirigenziale connessi al raggiungimento dei fini dell'Ente.

La qualifica ricoperta dall'avv. [omissis] non comprende le competenze per poter difendere l'Ente in materia di diritto del lavoro (materia disciplinare) e diritto penale, affidate ad avvocati esterni.

Pertanto non verrebbe a trovarsi nell'ipotesi di incompatibilità, individuata dall'Autorità, tra le funzioni di RPCT e quelle di avvocato dell'Ente, nell'eventualità in cui debba segnalare alcune inadempienze o inosservanze, da parte dei dipendenti, all'Ufficio di disciplina, venendo a trovarsi avvocato di sé stesso.

L'avv. [omissis], ha altresì affermato di svolgere l'incarico di RPCT in piena autonomia sia rispetto all'organo di indirizzo sia rispetto al Segretario generale.

Per la propria posizione il Segretario generale del comune di [omissis], ha rappresentato di essere Dirigente di alcuni Uffici e servizi non di settori, tra i quali Ufficio gestione giuridica del personale, Ufficio Ambiente ed Ufficio Contenzioso e Tributario.

La scelta operata dall'amministrazione è originata dalla necessità ed urgenza di portare nei servizi affidati al Segretario generale una certa, efficace e trasparente azione amministrativa, venuta meno nelle precedenti gestioni dirigenziali. Pertanto, al fine di garantire i principi di economicità, efficacia ed efficienza che costituiscono corollario del canone di buon andamento dell'azione amministrativa, che impone alla P.A. il conseguimento degli obiettivi legislativamente prefissati con il minor dispendio di mezzi, la scelta dell'amministrazione è stata quella di affidare i sopraelencati servizi alla figura garantista del Segretario generale, possibilità, peraltro, prevista dal regolamento comunale degli uffici e servizi.

La stessa delibera di approvazione del PNA n. 1064 del 13.11.2019, conclude il segretario generale, raccomanda alle amministrazioni di scegliere il soggetto interno cui affidare l'incarico di RPCT, oltre che in coerenza con il dettato normativo (art. 1, comma 7, l. 190/2012) e con le indicazioni fornite dall'Autorità, tenendo anche conto delle proprie caratteristiche strutturali e sulla base della propria autonomia organizzativa. In taluni casi limite, ove non possono essere applicate le indicazioni



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

generali fornite dall'Autorità, l'Amministrazione è tenuta ad adottare soluzioni in base alla propria organizzazione.

Ritenuto in diritto

L'art. 1, co. 7, legge 190/2012, prevede che egli enti locali i compiti di RPCT devono essere svolti, di norma, dal Segretario comunale, previsione ribadita nel PNA, che ha chiarito che eventuali scostamenti dalla norma devono essere adeguatamente motivati.

Come si legge nel decreto sindacale n.12/2018 il Sindaco ha nominato RPCT un funzionario avvocato in quanto il Comune di [omissis] è destinatario di fondi europei - PICS - per il quali i dirigenti dell'Ente sono chiamati a svolgere funzioni di controllo di I livello, autorità di gestione ed organismo di pagamento, funzioni tali da rendere impossibile, in quanto incompatibili, l'attribuzione in capo agli stessi della funzione di RPCT.

Sebbene il Sindaco di [omissis] abbia motivato il conferimento dell'incarico al funzionario dipendente e preso atto dell'affidamento di determinati servizi e uffici alla figura garantista del Segretario Generale, si devono evidenziare alcune criticità.

La prima riguarda il conferimento dell'incarico di RPCT ad un funzionario iscritto all'albo speciale degli avvocati di enti pubblici ai sensi del Regio-decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578 «Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore».

La questione è stata affrontata dall'Autorità nella deliberazione 841/2018, nella quale è stato indicato che pur non essendoci una previsione normativa circa l'incompatibilità tra le funzioni di avvocato di ente pubblico e quelle di RPCT, ciò si può desumere dalla legge speciale sull'iscrizione al predetto Albo, che richiede quale requisito principale l'esclusività delle funzioni legate all'attività forense.

Pertanto l'Autorità, nella deliberazione citata, pur riconoscendo la propria incompetenza sull'interpretazione del requisito di esclusività della funzione di avvocato di un ente pubblico iscritto all'albo speciale, ritiene altamente non opportuno attribuire il ruolo di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza agli avvocati iscritti all'albo speciale delle amministrazioni e degli enti pubblici ai sensi dell'art. 23 della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

Altro punto che merita approfondimento è la posizione del Segretario generale.

L'individuazione del Segretario comunale, quale scelta ottimale, per ricoprire il ruolo di RPCT negli enti locali, trova fondamento nelle funzioni che il segretario svolge e individuate dall'art. 97 del TUEL, che si sostanziano in compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti.

Pertanto, le molteplici attività intestate al segretario comunale, sono riconducibili per lo più a un ruolo di garanzia, così come la prevenzione della corruzione che assume un ruolo preminente, a difesa di interessi del tutto avulsi dalla logica particolare della concreta attuazione di indirizzi politici.

Al riguardo si richiama di seguito la recente sentenza n. 489/2019 della Sezione giurisdizionale Puglia della Corte dei conti che ha esaminato la figura del Segretario comunale all'interno dell'ordinamento.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

L'art. 97 del d. lgs. 18.8.2000 n. 267, indica nei commi 2 e 4 le funzioni istituzionali dei segretari comunali e provinciali, le quali, in tutta evidenza, hanno per oggetto non compiti di natura gestionale ma di coordinamento, di assistenza giuridico-amministrativa, referenti e di verbalizzazione, oltre quelle ulteriori che possono essergli attribuite "dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia" (comma 4, lettera d).

Tale ultima previsione, pur integrando una sorta di clausola in bianco, si dà consentire, in linea di principio (per ragioni di flessibilità organizzativa), l'affidamento al segretario di funzioni gestionali, va però temperata con altre disposizioni affermative di principi di ordine generale, come quella secondo cui i compiti c.d. di amministrazione attiva spettano ai dirigenti e non possono essere loro sottratti se non in virtù di una norma primaria espressa (cfr. l'art. 4, comma 2 e 3, l'art. 15 e ss. del TUPI; l'art. 107, comma 4 del TUEL). Tanto è vero che le disposizioni contrattuali integrative applicabili ai Segretari comunali, si sono fatte carico di precisare che l'attribuzione di funzioni dirigenziali possa avvenire solo con atto formale del capo dell'Amministrazione e in ogni caso previo accertamento dell'assenza di adeguate figure professionali interne e (solo) in via temporanea.

Ciò evidenzia chiaramente che l'affidamento di compiti gestionali ai segretari sia possibile solo in via transitoria, e in caso di eccezionale assenza delle necessarie professionalità all'interno dell'Ente: solo in tal modo è possibile conciliare la facoltà concessa dal citato art. 97, co. 4 lett. d) del TUEL con l'instanziazione ex lege di tali funzioni ai dirigenti, con l'esercizio in concreto dei compiti gestionali negli enti di piccole dimensioni o in particolari frangenti, tali da generare situazioni di paralisi gestionale non risolvibili diversamente.

Il comune di [omissis] non è privo di figure dirigenziali: l'organico ne conta n. 8 ed è possibile che nell'ambito dell'apparato dirigenziale si possa individuare un dirigente coinvolto in minor misura nelle predette operazioni legate alla gestione dei fondi comunitari, eventualmente affiancato da una struttura di supporto, anche non esclusivamente dedicata, così come indicato al § 3, parte IV, del PNA 2019.

Occorre poi rilevare che le attività poste in essere dall'avv. [omissis], in qualità di RPCT, ma ricoprendo lo stesso una posizione subordinata all'interno della struttura amministrativa, potrebbero non avere l'autonomia e l'autorevolezza necessarie affinché siano anche efficaci.

In conclusione, se è pur vero, che la deliberazione 1064 del 13.11.2019 (PNA 2019) ha rimesso la scelta del RPCT all'autonomia organizzativa delle singole amministrazioni, è compito dell'Autorità vagliare la corretta individuazione delle misure di prevenzione della corruzione, anche valutando la corretta applicazione delle norme.

Tutto ciò premesso e considerato,

RACCOMANDA

- al Comune di [omissis] di valutare, alla luce delle indicazioni sopra riportate, l'individuazione, all'interno dell'Amministrazione, del soggetto più idoneo a cui conferire l'incarico di RPCT,



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

perché possa svolgere i compiti di prevenzione della corruzione nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 1, co. 7, della legge 190/2012, con efficacia e autonomia e indipendenza;

- di informare l'Autorità all'esito delle valutazioni svolte

DISPONE

- a) una specifica attività di monitoraggio sull'osservanza delle indicazioni fornite;
- b) la trasmissione della presente al Sindaco del Comune di [omissis] e per conoscenza al Segretario generale nonché al RPCT.

Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 29 maggio 2020

Il Segretario, Rosetta Greco