



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 555 del 13 giugno 2018

Oggetto: provvedimento d'ordine ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190 nei confronti del comune di Castellanza (VA) _ fascicolo UVMAC/314/2018

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 13 giugno 2018;

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 prot. 7386 del 25.1.2018 con la quale l'Ufficio Vigilanza sulle misure anticorruzione ha comunicato al Responsabile della prevenzione della corruzione e al Sindaco del comune di Castellanza l'avvio del procedimento di vigilanza in merito all'applicazione della normativa anticorruzione relativa alla misura della rotazione del personale/misure alternative;

Vista la nota ANAC del 7.2.2018 acquisita al protocollo dell'Autorità con n. 11935 con la quale il RPCT ha illustrato, a suo parere, la impossibilità di procedere all'attuazione della misura della rotazione;

Vista la nota ANAC dell'11 maggio 2018, prot. n. 40253, con la quale il Responsabile del procedimento dell'Autorità ha contestato la violazione e diffidato il RPCT e il Sindaco del comune di Castellanza a voler conformare il PTPCT 2018-2020 a quanto previsto dalla normativa,

Galleria Sciarra - Via Marco Minghetti n. 10 - 00187 Roma



Autorità Nazionale Anticorruzione

procedendo ad inserire nello stesso Piano l'adeguata disciplina della misura della rotazione, così come dettato dal PNA 2016 (delibera ANAC n.831/2016) con modalità certe ed indicazione dei tempi e dei soggetti deputati ad attuarla nonché prevedere controlli sull'attuazione;

Viste le controdeduzioni inviate dal Responsabile della prevenzione della corruzione e del Sindaco di Castellanza acquisite al prot. dell'Autorità con n. 42440 e 42734 del 18 maggio 2018;

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

Considerato quanto segue:

I. Procedimento istruttorio

Il Responsabile del procedimento dell'Autorità ha comunicato al Responsabile della prevenzione della corruzione e al Sindaco del comune di Castellanza, con nota ANAC prot. 7386 del 25.1.2018, l'avvio del procedimento di vigilanza una dettagliata relazione relativa alle attività poste in essere dall'Amministrazione in ordine all'applicazione della normativa anticorruzione ed i criteri utilizzati per l'attuazione della misura della rotazione dei dipendenti.

Con nota del 7.2.2018 acquisita al protocollo dell'Autorità con n. 11935 il RPCT ha rappresentato che i Settori sono caratterizzati da un'articolata distribuzione delle competenze tra varie figure incaricate di responsabilità di procedimenti; dall'infungibilità delle competenze; dalla presenza di un solo addetto di cat. D per ogni servizio, circostanza che comporta l'impossibilità di garantire il funzionamento del servizio in caso di sua sostituzione; inoltre, anche l'affiancamento non è praticabile, poiché gli addetti di cat. D presenti in ciascun servizio detengono le competenze specifiche dell'attività cui sono preposti, ma sono privi di quelle necessarie per altra attività, con la conseguenza che qualsiasi sostituzione pregiudicherebbe la continuità dell'azione amministrativa.

Pertanto, ha concluso il RPC, proprio in considerazione delle caratteristiche dei settori si manifesta la difficoltà da parte dell'Amministrazione comunale di applicare la misura della rotazione, senza correre il rischio di pregiudicare il regolare funzionamento degli Uffici.

Con nota ANAC dell'11 maggio 2018, prot. n. 40253, il Responsabile del procedimento dell'Autorità ha contestato la violazione e diffidato il RPCT e il Sindaco del comune di Castellanza a voler conformare il PTPCT 2018-2020 a quanto previsto dalla normativa, procedendo ad inserire nello stesso Piano l'adeguata disciplina della misura della rotazione, così come dettato dal PNA 2016 (delibera ANAC n.831/2016) con modalità certe ed indicazione dei tempi e dei soggetti deputati ad attuarla nonché prevedere controlli sull'attuazione.

In particolare, è stato chiesto di:

- prevedere misure alternative alla rotazione (frammentazione di funzioni), correlate ai singoli processi da applicarsi nel corrente anno;
- prevedere attività di formazione propedeutica alla fungibilità del personale.

Nelle controdeduzioni inviate dal Responsabile della prevenzione della corruzione e del Sindaco di Castellanza, acquisite al prot. dell'Autorità con n. 42440 e 42734 del 18 maggio 2018.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Con la prima nota, di contenuto analogo a quella del 7 febbraio, essi hanno inteso dare dimostrazione della presenza nell'Amministrazione di misure di frammentazione di funzioni: nel riportare la struttura organizzativa, hanno rappresentato che ciascun responsabile di Settore, funzionario in Posizione Organizzativa, è affiancato da un responsabile del Servizio afferente al Settore, che istruisce i procedimenti di competenza.

A parere del RPCT e del Sindaco la frammentazione di funzioni si esplicherebbe presso il comune di Castellanza mediante l'attribuzione della responsabilità dell'istruttoria ad un soggetto diverso dal Responsabile di settore.

A dimostrazione di ciò, è stata data per ciascun Settore una rappresentazione che altro non è se non l'organigramma dello stesso; è stato, inoltre, affermato che non è possibile dare luogo all'attività di formazione, propedeutica alla fungibilità del personale, in quanto sussisterebbero i seguenti vincoli:

infungibilità per legge:

- [omissis] – Responsabile del Settore Affari Generali - vice segretario comunale - [omissis], unica in grado di sostituire il Segretario Generale;
- [omissis] - responsabile del Settore Comunicazione/informazione/innovazione, iscritto [omissis], unico impiegato che può svolgere il compito di responsabile della comunicazione;
- [omissis] – Responsabile Settore Politiche Sociali- laureata [omissis], iscritta [omissis], unica in grado di svolgere i compiti di Responsabile ai Servizi Sociali;
- [omissis] - Responsabile Settore Polizia Locale- laurea in [omissis] - Master Universitario [omissis], unico in grado di svolgere i compiti di Comandante della Polizia Locale;

infungibilità per appartenenza a categorie o professionalità specifiche:

- [omissis] - responsabile Settore Opere Pubbliche, è l'unico ad avere la professionalità per progettare opere pubbliche, ed è pertanto una figura insostituibile;
- [omissis], per esperienza e capacità professionali, non può essere sostituita senza compromettere il normale funzionamento del Settore;
- [omissis], laurea in [omissis], titolare del Settore istruzione/cultura/sport, per capacità professionali acquisite è difficilmente sostituibile;
- [omissis], responsabile del Settore Governo del Territorio, è l'unica ad avere la professionalità per progettare Piani Urbanistici, è una figura insostituibile senza compromettere il normale funzionamento del Settore.

Per quanto sopra rappresentato, ad avviso del RPCT e del sindaco, applicare la rotazione comporterebbe gravi danni alla gestione dell'Ente, posto che la professionalità acquisita dai Responsabili dopo svariati anni andrebbero perdute.

Ritengono pertanto che le misure alternative alla rotazione, come sopra descritte, siano da considerarsi sufficienti a garantire l'Ente dal rischio di corruzione.

Con la seconda nota, il RPCT ed il Sindaco si sono soffermati ad illustrare quella parte del PNA 2016 che prevede particolari deroghe alla rotazione, tra le quali le piccole dimensioni del Comune, in relazione alle quali è prevista la segregazione delle funzioni quale misura alternativa alla rotazione.

II. **Risultanze istruttorie e valutazioni**



Autorità Nazionale Anticorruzione

Riguardo alle affermazioni svolte dall'Amministrazione nel riportarsi alle disposizioni del PNA 2016, occorre fare alcune precisazioni su : a) il concetto di comune di piccole dimensioni; i vincoli posti dal PNA.

La costante osservazione delle realtà locali ha fatto rilevare come moltissime amministrazioni adducono, a giustificazione dei propri inadeguati comportamenti, le piccole dimensioni del Comune. Tale definizione costituisce, spesso, la linea di confine tra un'applicazione piena del PNA e un'applicazione *soft* ovvero tra un comportamento virtuoso ed uno omissivo.

In ambito amministrativo la definizione di PC attualmente più diffusa è quella riportata nella Legge 6.10.2017, n. 158 recante "misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni" che all'art. 1, comma 2, definisce piccoli comuni quelli con popolazione residente fino a 5.000 abitanti.¹

In considerazione di ciò non si ritiene possa considerarsi piccolo un Comune di poco meno di 15.000 abitanti (14.352.000), adeguatamente strutturato ed organizzato, che conta circa 30 dipendenti e 9 posizioni organizzative.

Passando alla considerazione dei vincoli cui il PNA 2016 considera strettamente connessa la misura della rotazione essi sono oggettivi e soggettivi.

I vincoli *di natura soggettiva* sono dati dai diritti individuali dei dipendenti interessati: si fa riferimento, a titolo esemplificativo, ai diritti sindacali, alla legge 5 febbraio 1992 n. 104 (tra gli altri il permesso di assistere un familiare con disabilità) e al d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (congedo parentale).

I vincoli *di natura oggettiva* si riconducono alla c.d. infungibilità, più volte richiamata nelle controdeduzioni dell'Amministrazione, derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, come ad esempio le professioni sanitarie.

Altri vincoli oggettivi sono quelli riconducibili, di norma, a prestazioni il cui svolgimento è direttamente correlato al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione al relativo albo, quali ad esempio gli avvocati, gli architetti, gli ingegneri.

Il PNA specifica, però, che "nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee non si può invocare il concetto di infungibilità".

Nel caso di specie, si deve considerare che presso l'Amministrazione soano presenti omogenee professionalità che, comunque, potrebbero essere ruotate tra Uffici: il responsabile del Settore OO.PP. ed il responsabile del Settore del Governo del Territorio, sono entrambi laureati in architettura ed iscritti all'albo degli architetti.

Con riferimento ai requisiti più volte richiamati del "possesso di particolare capacità" e dell'"esperienza maturata", è da sottolineare come il PNA 2016 prevede che "proprio per prevenire situazioni come questa, in cui la rotazione sembrerebbe esclusa da circostanze dovute esclusivamente alla elevata preparazione di determinati dipendenti, le amministrazioni dovrebbero programmare adeguate attività di affiancamento propedeutiche alla rotazione". Ulteriormente afferma che "una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività. Si tratta, complessivamente, attraverso la valorizzazione della formazione, dell'analisi dei carichi di lavoro e di altre misure

¹ nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti



Autorità Nazionale Anticorruzione

complementari, di instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione”.

Presso l'Amministrazione comunale di Castellanza non vi sono dirigenti, ma sono presenti, stando a quanto pubblicato sul sito istituzionale, n. 9 Posizioni Organizzative.

All'interno dei Servizi che compongono i Settori, risultano comunque presenti professionalità in grado di essere ruotate; pertanto, in una logica di formazione dovrebbe essere privilegiata una organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività, con un altro operatore che nel tempo potrebbe sostituirlo. Così come dovrebbe essere privilegiata la circolarità delle informazioni attraverso la cura della trasparenza interna delle attività, che, aumentando la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate attività, conseguentemente aumenta le possibilità di impiegare per esse personale diverso”.

L'immobilità dei preposti ai Settori, oltre a precludere la rotazione esterna ed interna, finirebbe per impedire la crescita professionale del personale e consentire la “cristallizzazione”, nel tempo, delle attuali P.O. proprio per il “possesso di particolare capacità” e di “esperienza maturata”

Il PNA, nel prevedere misure alternative alla rotazione, ipotizza a titolo esemplificativo, la controfirma degli atti riconducibili all'attività a rischio da parte di altro soggetto o misure organizzative che modifichino l'attribuzione di funzioni o di parti di processi o che frazionino le relative attività, attribuendole a soggetti diversi (cd. segregazione delle funzioni).

Potrebbero anche essere previste modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio. Inoltre, perlomeno nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, potrebbero essere promossi meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

Altra misura che potrebbe essere adottata, in luogo della rotazione, è la corretta articolazione delle competenze; infatti, la concentrazione di più mansioni e responsabilità in capo ad un unico soggetto può esporre l'amministrazione al rischio che errori e comportamenti scorretti non vengano alla luce. Sarebbe auspicabile, quindi, che nelle aree a rischio le varie fasi procedurali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l'adozione del provvedimento finale.

Tanto premesso, si ritiene che la rappresentazione offerta dall'Amministrazione delle c.d. misure di “frammentazione delle funzioni”² non corrisponda a quanto previsto nel PNA, né trova alcuna disposizione nel PTPCT, né sono operati rinvii a regolamenti di organizzazione sul personale o ad

² A titolo esemplificativo si riporta la asserita “frammentazione delle funzioni” nell'ambito del Settore Governo del Territorio:

[*omissis*] - Responsabile di Settore dal 2011 – Responsabile Pianificazione Attuativa/Edilizia Privata dal 2008. La stessa è affiancata dalla Responsabile di Servizio [*omissis*] per la cura dei procedimenti relativi all'Ecologia; dal Responsabile di Servizio [*omissis*] per Commercio e Sportello Unico Attività Produttive; dal Responsabile d'ufficio [*omissis*] per la Pianificazione attuativa pubblica e privata e l'Edilizia Privata.



Autorità Nazionale Anticorruzione

altri provvedimenti di carattere generale già adottati, mentre il PNA, al riguardo, precisa che è necessario che il PTPC chiarisca sempre qual è l'atto a cui si rinvia.

Tutto ciò premesso e considerato

ORDINA

All'Amministrazione comunale di Castellanza adottare misure di prevenzione della corruzione finalizzate ad evitare il consolidarsi di posizioni di privilegi nell'ambito degli uffici.

L'Amministrazione, pertanto, deve adottare misure alternative, come di seguito indicate a titolo esemplificativo:

- per le istruttorie più delicate nelle aree a rischio, promuovere meccanismi di condivisione delle fasi procedurali 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;
- utilizzare il criterio della c.d. "segregazione delle funzioni", che consiste nell'affidamento delle varie fasi di 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. A tal fine, dovrebbero attribuirsi a soggetti diversi compiti relativi a: a) svolgimento d'istruttorie e accertamenti; b) adozione di decisioni; c) attuazione delle decisioni prese; d) effettuazione delle verifiche.

L'Amministrazione deve, inoltre, dare luogo alla fondamentale misura della formazione dei dipendenti per garantire che sia acquisita da parte degli stessi la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare alla rotazione in senso stretto.

Le integrazioni richieste dovranno essere inserite nel PTPC 2018-2020 nel termine di 60 giorni. L'Autorità procederà ad eseguire le opportune verifiche alla scadenza dei termini.

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 Castellanza 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 f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 27 giugno 2018
Il Segretario: Maria Esposito