



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 271 del 17 marzo 2020

Oggetto: provvedimento d'ordine ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190 nei confronti del comune di [omissis]
fascicolo UVMAC/3592/2019

Riferimenti normativi: legge 6 novembre 2012, n. 190; PNA 2016

Parole-chiave: “misure prevenzione corruzione”; “monitoraggio”; “contesto esterno”

“non massimabile”

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 17 marzo 2020;

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. 69332 del 5 settembre 2019 con la quale l'Ufficio Vigilanza sulle misure anticorruzione ha chiesto al Responsabile della prevenzione della corruzione del comune di [omissis] informazioni in merito ad una particolare procedura di acquisizione del personale e nel contempo ha segnalato alcune criticità riferite al PTPCT 2019-2021;

Viste le note del 24 settembre e del 3 ottobre 2019, acquisite al protocollo dell'Autorità n. 74547 e n. 77679, con le quali il RPCT del comune di [omissis] ha riscontrato la richiesta di informazioni e fornito indicazioni in merito alle criticità riscontrate dall'Ufficio UVMAC relative al PTPCT 2020-2022;



Autorità Nazionale Anticorruzione

Vista la comunicazione di avvio del procedimento di vigilanza inviata con nota ANAC del 14 novembre 2019 prot. 91107, con la quale il Responsabile del procedimento dell'Autorità ha contestato la violazione e diffidato il RPCT e il Sindaco del comune di [omissis] ad integrare il PTPCT procedendo alla individuazione del contenuto minimale di previsioni di cui al PNA, finalizzato alla riduzione della probabilità che il rischio si verifichi, con l'indicazione di modalità, responsabili, tempi di attuazione e indicatori con particolare riguardo all'area dell'acquisizione e progressione del personale;

Vista la citata comunicazione del 14 novembre 2019 con la quale, in considerazione dell'approssimarsi della fine dell'anno, si è chiesto di procedere alle integrazioni richieste in sede di adozione del PTPCT 2020-2022;

Rilevato il mancato invio di controdeduzioni da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione del comune di comune di [omissis];

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

A seguito dell'atto di diffida non sono pervenute comunicazioni da parte dell'Amministrazione; l'Ufficio istruttore, quindi, ha proceduto autonomamente alle verifiche del caso riscontrando che, con delibera n.18/2020 del 30 gennaio 2020, l'Amministrazione comunale di Settim[omissis] ha adottato il PTPCT 2020-2022.

L'esame del predetto provvedimento ha evidenziato l'introduzione di modifiche che, tuttavia, non valgono a colmare le criticità precedentemente riferite al PTPCT 2019-2021.

Procedendo ad un esame progressivo del Piano è stato rilevato quanto segue.

Contesto esterno. È stato dedicato ampio spazio alla descrizione del contesto esterno che è risultata, tuttavia, una collazionatura di relazioni di organismi diversi, senza alcun collegamento con la realtà prossima al comune di [omissis].

L'indicazione e l'acquisizione dei dati rilevanti, come è noto, non deve essere fine a sé stessa ma deve portare ad un'interpretazione dei dati stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo (comprendere quali sono le aree di rischio da esaminare prioritariamente, identificare eventuali, nuovi eventi rischiosi, elaborare misure di prevenzione specifiche, ecc.).

In altri termini l'analisi del contesto non è una mera presentazione del territorio, ma deve essere focalizzata sulle potenziali pressioni e criticità del contesto, esterno e interno, sull'Amministrazione; nel PTPCT deve essere data evidenza specifica di come l'analisi di contesto esterno abbia portato elementi utili alla successiva gestione del rischio.

Una descrizione in tal senso è indispensabile in quanto consente all'Ente di definire la propria strategia di prevenzione del rischio corruttivo tenendo conto delle caratteristiche del territorio e dell'ambiente in cui opera.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Mappatura delle Aree di rischio. Per la mappatura delle Aree di rischio, generali e speciali, è stata riportata la descrizione del precedente Piano, così come l'individuazione delle aree di rischio (A, B, C e D).

Per i livelli di ponderazione del rischio il Comune ha adottato un nuovo sistema di ponderazione dell'esposizione dei singoli processi censiti al manifestarsi di fenomeni corruttivi, riducendo i fattori di ponderazione precedentemente impiegati ed individuando tre ambiti di valutazione attraverso cui formulare un giudizio circa il livello di esposizione al rischio.

Gli ambiti di valutazione adottati sono di seguito riepilogati:

- Livello di discrezionalità: l'ambito è funzionale ad individuare l'entità dell'autonomia decisionale che il responsabile del processo può disporre nella conduzione dello stesso;
- Livello di interesse del beneficiario del processo: l'ambito richiede di valutare l'importanza dell'esito del processo organizzativo per le attese del soggetto beneficiario dello stesso, sia esso interno o esterno all'amministrazione
- Livello dei controlli sullo svolgimento del processo: l'ambito richiede di verificare e valutare l'entità e l'efficacia del sistema di controlli che presidia lo svolgimento del processo organizzativo, siano essi di natura normativa, amministrativa o gestionale.

Il sistema di valutazione adottato per ogni ambito è il seguente:

- Livello di discrezionalità del processo
 - Alta punti 3
 - Nella norma punti 2
 - Bassa punti 1
- Livello di interesse del "beneficiario" del processo
 - Alto punti 3
 - Ordinario punti 2
 - Non significativo punti 1
- Livello dei controlli sullo svolgimento del processo
 - Basso punti 3
 - Nella norma punti 2
 - Elevato punti 1

La mappatura dei processi ha individuato n. 323 processi (riportati nell'allegato 1 al PTPCT) di cui n. 17 presentano un indice di rischio elevato pari a punti 9; per essi l'Amministrazione ha individuato le misure di prevenzione.

Misure di prevenzione. Con riferimento alle misure di prevenzione va detto che, se da un lato nel PTPCT 2020-2022 è stata introdotta l'area Acquisizione e progressione del personale e i relativi processi (non presenti nel precedente Piano), dall'altro le misure previste appaiono tutte alquanto sintetiche: ad esempio, per il processo *Contratti ex art. 110, comma 1 e 2 del TUEL* e il processo *Contratti ex art. 90, comma 1 e 2 del TUEL*, afferenti all'area Acquisizione e progressione del personale, la unica misura di prevenzione è data dalla Definizione condivisa tra S.G. e posizioni apicali (da formalizzarsi con verbale) dei requisiti da proporre al Sindaco per la selezione del dipendente; per i processi a) *Piani attuativi di iniziativa privata e relative varianti*, b) *Rilascio permesso di costruire in sanatoria*, c) *Concessione edilizia*, d) *Contributo a supporto delle iniziative delle associazioni iscritte agli Albi comunali*, l'unica misura di prevenzione è data da Intensificazione del controllo successivo di regolarità amministrativa (art.147 bis del TUEL)



Autorità Nazionale Anticorruzione

sugli atti della procedura in oggetto, con indicatori rappresentati da verifiche a campione con percentuali diversificate, con tempistiche che fanno riferimento alle tempistiche già stabilite per i controlli di cui all'art. 147 bis del TUEL.

Da quanto sopra riportato scaturisce che il PTPCT 2020-2022 del comune di [omissis] non appare in linea con le disposizioni di cui alla legge n. 190/2012 e con i contenuti dei diversi PNA intervenuti negli anni e, da ultimo, con il PNA 2019 che delinea gli elementi descrittivi delle misure (§ 5.2).

Al riguardo si richiamano le disposizioni del PNA per le quali, in ambito di trattamento del rischio, si chiede alle amministrazioni di non “*limitarsi a proporre delle misure astratte o generali, ma progettare l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli*” coerenti con priorità rilevate e con le risorse disponibili; l'assenza, come in questo caso, di misure specifiche - quelle che agiscono in maniera puntuale su specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio - rappresenta da sempre un punto di debolezza di molti Piani e, a tal fine, l'ANAC ha più volte ricordato che “*un PTPCT privo di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva dell'attuazione, verificabilità dell'efficacia), risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge*”.

Passando all'analisi delle misure generali si osserva quanto segue.

Rotazione ordinaria e straordinaria. Il PTPCT 2020-2022, dopo aver richiamato i riferimenti normativi dell'istituto e affermato *che il Comune di [omissis] conferma di condividere l'importanza della rotazione del personale e, in accordo con le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, la ritiene strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione, precisa che, le dimensioni dell'ente e le continue misure di razionalizzazione e contenimento della propria dotazione organica, l'Amministrazione valuterà, nell'ambito degli obiettivi riferiti ad eventuali processi di riorganizzazione, l'introduzione e l'applicazione di misure che favoriscano la rotazione del personale, in particolare di quello impegnato nei processi amministrativi ritenuti a maggior rischio di manifestazione di fenomeni corruttivi; laddove una rotazione formale del personale non si rendesse perseguibile a causa delle limitate dimensioni dell'ente e del ridotto organico a disposizione, si favorirà la diffusione di attività condivise tra dipendenti appartenenti ad uffici diversi, ... Con riferimento alla rotazione straordinaria, tenuto conto della probabile emanazione di nuove Linee guida in materia di codici di comportamento, nell'ambito della fase di ricognizione e revisione del proprio Codice, il Comune valuterà il recepimento delle indicazioni dell'ANAC su tale misura.*

Preliminarmente si osserva che, come si ricava dalla Relazione del RPCT del 31.12.2019, nel 2019 la rotazione del personale non è stata effettuata in quanto non prevista nel Piano.

Anche il PTPCT non prevede alcunché in materia, se non un generico proposito di “favorire” e “valutare” la rotazione del personale.

La possibilità adombrata di non poter procedere alla rotazione ordinaria del personale per le dimensioni del Comune e per il ridotto organico non appaiono plausibili dato che il comune di [omissis] conta circa 47.000 abitanti e l'organico è costituito da 6 dirigenti, oltre al Segretario generale, e 161 non dirigenti.

Anche il rinvio alla “probabile emanazione di Linee guida” da parte dell'ANAC ai fini dell'adozione di misure di rotazione straordinaria, non appare pertinente atteso che, al momento della redazione del PTPCT 2020-2022 era già stato pubblicato il PNA 2019 e, ancor prima, la Delibera n. 215 del 26.3.2019.

Conflitto di interessi. Dopo aver richiamato le fonti normative, nel Piano si afferma che si valuteranno gli *interventi più opportuni*.

Conferimento e autorizzazioni incarichi. Il Piano in esame fa riferimento ai lavori del Tavolo tecnico, costituito in sede di Conferenza unificata del 24 luglio 2013. Il tavolo tecnico ha ultimato i



Autorità Nazionale Anticorruzione

propri lavori a fine giugno 2014, con la pubblicazione dei “Criteri generali in materia di incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche”: *sulla base di tale documentazione il comune di [omissis], nel corso del 2020, proseguirà a verificare la conformità delle proprie disposizioni rispetto ai criteri esplicitati nel Tavolo tecnico.....Si valuterà altresì il recepimento delle ulteriori indicazioni contenute nel PNA 2019.*

Incompatibilità e/o inconfiribilità. La misura non è prevista nel PTPCT 2020-2022, né lo era nel PTPCT 2019-2021 (come riferito dal RPCT nella Relazione annuale 2019)

Attività successive alla cessazione dal servizio. Anche in questo caso nel PTPCT vi è una mera manifestazione di intenti: *il Comune valuterà l'introduzione delle misure raccomandate dall'ANAC.*

Nella Relazione del RPCT per il 2019 si prevede che *Nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, è inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto. Verrà disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui sopra.*

Come è noto, la legge n. 190/2012, ha inserito nell'art. 53, comma 16ter del d.lgs. n. 165/2001 un vincolo per tutti i dipendenti (futuri ex dipendenti) che, negli ultimi tre anni di servizio (cd. periodo di raffreddamento), hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle P.A., di non poter svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

In conformità a quanto sopra, l'ANAC nel bando – tipo n. 2 del 2 settembre 2014 ha espressamente previsto l'introduzione, tra le condizioni ostative alla partecipazione, oggetto poi di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, tale divieto *ope legis*, costituendo un modello di riferimento sulla base del quale le stazioni appaltanti sono tenute a redigere la documentazione di gara per l'affidamento dei contratti pubblici, potendo discostarsene esclusivamente in presenza di una motivata deroga.

Pertanto, si può concludere che anche per questa misura l'Amministrazione non ha provveduto ad approntare misure calibrate sulle proprie caratteristiche, ma si è meramente limitata a richiamare, in sede di predisposizione del Piano, disposizioni normative nazionali.

Nomine in caso di condanne per delitti contro la P.A. Dopo il richiamo all'art. 35bis del d.lgs. 165/2001 e all'art. 3 del d.lgs. 39/2013, il PTPCT prevede che *si condurranno specifiche verifiche della sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui si intendono conferire incarichi.*

Monitoraggio del Piano. Nel PTPCT 2020-2022 si afferma che *il Comune continuerà a condurre monitoraggi periodici ...valutando come recepire le ulteriori indicazioni contenute nell'allegato 1 del PNA 2019.*

Al riguardo si osserva che, essendo il PTPCT un documento di programmazione, esso deve seguire un adeguato monitoraggio e controllo della corretta e continua attuazione delle misure. Per tale ragione, è opportuno che l'Amministrazione preveda, e descriva accuratamente nel proprio PTPCT, il proprio sistema di monitoraggio dell'attuazione delle misure. Occorre, altresì, evidenziare che la responsabilità del monitoraggio è del RPCT; egli deve verificare l'osservanza delle misure di prevenzione del rischio previste nel PTPCT da parte delle unità organizzative in cui si articola l'amministrazione. Per tali motivi è opportuno che l'attività di monitoraggio sia adeguatamente pianificata e documentata in un piano di monitoraggio annuale che indichi: a) i processi/attività oggetto del monitoraggio; b) le periodicità delle verifiche; c) le modalità di svolgimento della verifica.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Con riferimento alla periodicità, il RPCT è chiamato a definire la tempistica del monitoraggio più consona all'esposizione al rischio e alle caratteristiche organizzative dell'amministrazione; maggiore è la frequenza del monitoraggio (ad esempio mensile, bimestrale o trimestrale), maggiore sarà la tempestività con cui un eventuale correttivo potrà essere introdotto.

Con riferimento alle modalità di verifica, è pure compito del RPCT verificare la veridicità delle informazioni rese in autovalutazione attraverso il controllo degli indicatori previsti per l'attuazione delle misure all'interno del Piano e attraverso la richiesta di documenti, informazioni e/o qualsiasi "prova" dell'effettiva azione svolta. Questo sarà tanto più agevole quanto più saranno state correttamente programmate le misure all'interno dei Piani anche con indicatori ben definiti e puntuali.

II. Risultanze istruttorie e valutazioni

Da tutto quanto sopra illustrato si ricava un insufficiente livello di adempimento di quanto richiesto con il precedente atto di diffida.

Permangono la criticità connesse alle misure di prevenzione del rischio, principale oggetto dei precedenti rilievi.

Un'analisi attenta del Piano, che si imponeva a seguito delle osservazioni mosse già in sede di richiesta di chiarimenti nel settembre 2019 e poi nella diffida di novembre, ha evidenziato la permanenza di criticità rilevate e di ulteriori che avrebbero potuto essere sanate tenuto conto del considerevole lasso di tempo concesso e intercorso dal momento della comunicazione della diffida ad oggi.

Sono venute così in evidenza lacune nella rappresentazione del contesto esterno, nella mappatura delle aree di rischio, nelle misure di prevenzione del rischio, nella rotazione – ordinaria e straordinaria -, nel conflitto di interessi, nel conferimento e autorizzazione di incarichi, nell'incompatibilità/inconferibilità, nelle attività successive alla cessazione dal servizio, nelle nomine in caso di condanne per delitti contro la P.A., nel monitoraggio.

Infine, non può non sottolinearsi come nelle sopra menzionate aree ricorra frequentemente il proposito di fare in futuro e allorquando saranno emanate direttive specifiche da parte dell'ANAC (rotazione, conferimento e autorizzazione di incarichi, pantouflage, monitoraggio del piano), direttive queste già adottate e pubblicate abbondantemente prima della redazione del PTPCT 2020-2022.

Tutto ciò premesso e considerato

ORDINA

Al comune [omissis] di integrare il PTPCT 2020-2022 con riferimento a:

- contesto esterno
- mappatura delle aree di rischio
- misure di prevenzione del rischio
- rotazione – ordinaria e straordinaria
- conflitto di interessi
- conferimento e autorizzazione di incarichi
- incompatibilità/inconferibilità
- attività successive alla cessazione dal servizio



Autorità Nazionale Anticorruzione

- nomine in caso di condanne per delitti contro la P.A
- monitoraggio de Piano

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 *[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 2 aprile 2020
Per Il Segretario Maria Esposito
Il Segretario Generale Angela Lorella Di Gioia