



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 1159 del 9 novembre 2016

concernente l'attività di vigilanza relativa all'incarico di Capo di Gabinetto di Roma Capitale attribuito alla dott.ssa Raineri.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 9 novembre 2016;

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 l'art. 16 del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, secondo cui l'Autorità nazionale anticorruzione vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al citato decreto, in tema di inconfiribilità e di incompatibilità degli incarichi, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi;

vista la relazione dell'Area Vigilanza, Ufficio vigilanza sulle misure anticorruzione (UVMAC).

Fatto

Con nota prot. n. 012860 del 31 agosto 2016, quest'Autorità, dopo aver formulato un parere in funzione di vigilanza in merito all'incarico di Capo di Gabinetto di Roma Capitale, ha avviato un'attività di vigilanza nei confronti di tale Ente, chiedendo al RPCT una relazione in ordine alla vicenda relativa al conferimento di tale incarico, conferito al Consigliere Carla Romana Raineri. In ragione di ciò, il RPCT di Roma Capitale, con nota prot. n. 0136825 del 20 settembre 2016 ha fornito riscontro e inviato documentazione relativa alla suddetta vicenda.

La relazione del RPCT di Roma Capitale

Il RPCT di Roma Capitale evidenzia come la prima e più fuorviante criticità relativa all'incarico conferito di Capo di Gabinetto si rinviene, innanzitutto, nel dettato dell'art. 8 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, laddove si opera una netta partizione tra "Capo di Gabinetto" ed "Uffici del Gabinetto", cioè tra vertice della struttura e sottostante organizzazione che nel tempo è divenuta elefantiaca, come da allegato organigramma. IL RPCT sottolinea come



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

L'articolazione attuale del Gabinetto del Sindaco (tre Direzioni e duecentosessanta unità di personale) non si conforma alla natura sostanzialmente di supporto e non gestionale che dovrebbe avere tale struttura, nello spirito che informa la norma dell'art. 90 del TUEL.

Si passa poi ad evidenziare come nel corso del conferimento dell'incarico di Capo di Gabinetto del comune di Roma si sia applicata, nel tempo, ogni volta una norma diversa: in un caso si è fatto ricorso al combinato disposto degli articoli 90 e 110 del TUEL, mentre in altro caso è stata data applicazione all'art. 110 del TUEL.

L'incertezza in merito a quale disposizione del TUEL dovesse ritenersi applicabile è messa in evidenza anche dal Direttore del Dipartimento Organizzazione e Risorse Umane che, firmando l'ordinanza di nomina del Capo di Gabinetto, ha manifestato l'esigenza di consultare l'avvocatura di Roma Capitale.

Successivamente, fa notare il RPCT, in data 5 agosto 2016, la Giunta Capitolina ha approvato la deliberazione relativa all'incarico di Capo di Gabinetto, formulata ai sensi dell'art. 110 TUEL, con la contestuale attribuzione di un trattamento economico annuo lordo.

Il RPCT fa notare che l'urgenza del provvedere ha portato la Giunta Capitolina a prescindere, all'atto dell'approvazione, dall'assistenza giuridica amministrativa del Segretario Generale, che comunque non poteva essere resa, in quanto il provvedimento di nomina è stato depositato nello stesso giorno della deliberazione (5 agosto 2016).

Tuttavia, il RPCT fa notare che i diversi pronunciamenti sulla natura giuridica del Capo di Gabinetto, effettuati dall'Avvocatura capitolina, insieme con il processo di riesame degli atti adottati dalla Giunta, ha portato la Sindaca a chiedere all'Autorità un parere in merito al corretto inquadramento della fattispecie.

In conclusione, il RPCT sottolinea come alla luce delle criticità emerse è necessario un improcrastinabile intervento di modifica del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei Servizi di Roma capitale, teso a chiarire definitivamente il corretto inquadramento della figura del Capo di Gabinetto ai sensi dell'art. 90 del TUEL, al contempo separando sul piano funzionale l'attività di supporto politico-istituzionale da quella di carattere gestionale.

L'analisi della vicenda da parte del Capo dell'Avvocatura di Roma Capitale

Sul punto il Capo dell'Avvocatura, nella relazione allegata alla nota del RPCT, sottolinea che i pareri resi in merito all'ufficio di Gabinetto del Sindaco riguardavano diverse prospettive e analisi e che a tale ufficio non è mai stato chiesto un "opinamento complessivo e tantomeno alcuna valutazione che non riguardasse strettamente l'interpretazione della peculiare normativa vigente in materia".

Il capo dell'Avvocatura capitolina passa poi in rassegna la complessa situazione normativa che deriva dalle vigenti norme di rango primario e secondario circa i tormentati Uffici di supporto agli organi di direzione politica. Tale complessa situazione normativa, nonché la diversa prassi applicativa in merito alla nomina del Capo di Gabinetto del Sindaco, afferma il Capo dell'Avvocatura di Roma Capitale, sono stati prospettati nei pareri resi.

A difesa dell'affermazione contenuta nel parere reso alla Sindaca di Roma Capitale in merito alla figura del Capo di Gabinetto di tale Ente, secondo la quale "la norma del TUEL che sembra maggiormente confacente alla figura del Capo di Gabinetto parrebbe essere quella scritta nell'art. 110" l'Avvocato Murra si giustifica, esclusivamente, in ragione della complessità di una struttura



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

elefantica come quella dell'ufficio di Gabinetto del Sindaco di Roma Capitale, non riuscendosi a comprendere come possa conciliarsi la presenza di un Capo di Gabinetto investito di un incarico che non sia necessariamente a carattere dirigenziale e con un trattamento retributivo potenzialmente inferiore a quello dei Direttori suoi sottoposti. In più, si evidenzia come l'art. 8 del Regolamento uffici e servizi sia foriero di dubbi interpretativi che hanno richiesto nel giro di un mese numerosi pareri da parte dell'ufficio legale.

E comunque, a giudizio del Capo dell'Avvocatura capitolina, non risultano essere contraddittori i pareri resi da tale Ufficio alla Sindaca di Roma in merito alla norma da applicarsi nel caso del conferimento dell'incarico di Capo di Gabinetto. Infatti, nel parere reso dall'ufficio circa l'eventuale conferibilità del potere gestionale ai vice Capi di Gabinetto, l'Avvocatura ha osservato che la normativa non consentiva a tali figure di esercitare scelte discrezionali tipiche delle attività dirigenziali, mentre relativamente alla richiesta di nominare un vice Capo di Gabinetto tra personale non dipendente è stato rilevato che per gli uffici di diretta collaborazione, inquadrabili nell'art. 90 del TUEL, la norma non garantiva alcuna predilezione per soggetti esterni alla PA.

Le considerazioni espresse dal Direttore del Dipartimento Organizzazione e Risorse Umane di Roma Capitale

Nella relazione allegata alla nota trasmessa dal RPCT di Roma Capitale il direttore del Dipartimento Organizzazione e Risorse Umane di Roma Capitale riepiloga l'iter con il quale si è giunti all'approvazione della deliberazione della Giunta Capitolina.

In particolare si sottolinea che con ordinanza del 22 luglio 2016, siglata dal Direttore pro-tempore e vistata dal Segretario generale, la Sindaca di Roma Capitale ha nominato con decorrenza immediata Capo di Gabinetto il Consigliere dott.ssa Carla Romana Raineri, precisando che la Giunta avrebbe provveduto con successiva deliberazione a stabilire il relativo trattamento economico. In data 3 agosto 2016, dopo che il C.S.M. ha disposto il collocamento in aspettativa, a domanda e senza assegni, della dott.ssa Raineri per assumere l'incarico di Capo di Gabinetto di Roma Capitale, il Direttore *pro tempore* del Dipartimento Organizzazione e risorse umane ha chiesto un parere all'avvocatura capitolina in ordine alla disposizione del TUEL correttamente applicabile alla fattispecie in esame.

In seguito, l'Avvocatura si esprimeva per le funzioni dirigenziali di tale incarico, anche alla luce della struttura da dirigere, delle complesse e delicate funzioni di direzione di un ufficio di diretta collaborazione del Sindaco, che consistono nel supportare il Capo dell'Amministrazione nell'esercizio delle sue prerogative politico-istituzionali e dei pregressi incarichi di Capo di Gabinetto conferiti da Roma Capitale. A conclusione di tale ragionamento si affermava che la norma confacente alla figura del Capo di Gabinetto parrebbe essere quella dell'art. 100 del TUEL, atteso che l'altra (art. 90) riguarda esclusivamente i meri collaboratori del Capo di Gabinetto.

In seguito a tale parere, non a conoscenza dell'avv. Raggi, veniva predisposto il provvedimento di nomina della dott.ssa Raineri quale Capo di Gabinetto della Sindaca di Roma Capitale. Con nota del 31 agosto 2016, prot. n. RA/56534 del 1° settembre 2016, la dott.ssa Raineri ha rassegnato le dimissioni da tale incarico.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Diritto

L'amministrazione capitolina ha ritenuto applicabile al caso di specie l'art. 110 del TUEL, in presenza di divergenti applicazioni delle norme del TUEL da parte delle amministrazioni precedenti. L'esistenza di una qualificazione divergente in merito all'incarico di Capo di Gabinetto non poteva però giustificare un'applicazione del TUEL diversa da quella che era conforme nel caso qui all'attenzione. Sia l'Avvocatura che il Segretario generale avrebbero dovuto risolvere in modo più convincente le questioni relative alla norma applicabile.

Le giustificazioni addotte dal RPCT relative alla struttura elefantiaca dell'Ufficio di Gabinetto e all'urgenza del provvedimento di nomina, ovvero le argomentazioni addotte dall'Avvocatura capitolina circa la valutazione dell'impossibilità di corrispondere un trattamento economico al Capo di Gabinetto inferiore a quello dei suoi subordinati, non possano giustificare la qualificazione dell'Ufficio di Capo di Gabinetto come ufficio dirigenziale da attribuirsi ai sensi dell'art. 110 TUEL, quasi fosse un ufficio di "linea" e non un ufficio espressamente disciplinato dal medesimo TUEL, all'art. 90.

Richiesta di accesso presentata dalla dott.ssa Raineri (prot. 140903 del 28 settembre 2016)

Con nota acquisita al protocollo dell'Autorità n. 0140903 del 28 settembre 2016 la dott.ssa Raineri, ha presentato istanza di accesso ai seguenti atti (All.5):

- a) quesito inoltrato dal Sindaco di Roma in relazione alla procedura adottata dal Comune di Roma per la nomina a Capo Gabinetto del Sindaco;
- b) eventuali richieste formulate dall'ANAC a soggetti pubblici o privati, in relazione alla predetta procedura, corredate dalle eventuali risposte;
- c) ogni altro atto e/o provvedimento in possesso dell'ANAC relativo a tale procedura di nomina.

A tal proposito si rappresenta che l'accesso è stato differito, ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. e) del "Regolamento concernente l'accesso a documenti formati o detenuti dall'Autorità ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, fino alla conclusione dell'attività di vigilanza avviata.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA

- a) di chiedere al RPCT di dare notizia sul seguito che l'amministrazione capitolina darà alle sue osservazioni sulla pletoricità dell'ufficio di Gabinetto della Sindaca di Roma Capitale, nonché di essere informati sulla modifica del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi;
- b) di inviare tali risultanze anche all'OIV e alla Sindaca di Roma Capitale, al fine di verificare se l'attività compiuta da tali uffici dirigenziali possa essere valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato;



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- c) di non disporre ulteriori accertamenti, pur in presenza di argomentazioni non plausibili quanto all'esistenza di divergenti interpretazioni della disciplina del TUEL e quanto al fondamento organizzativo della configurazione dell'incarico di Gabinetto come incarico dirigenziale.

Quanto alla richiesta di accesso della dott.ssa Raineri, ritenuta conclusa l'attività di vigilanza, nulla osta al rilascio dei documenti richiesti, dopo aver informato i controinteressati, nelle forme e nei modi stabiliti dal richiamato Regolamento in materia di accesso.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 18 novembre 2016
Il Segretario, Maria Esposito