



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 1212 del 18 dicembre 2019

Oggetto: applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ente regionale [omissis]

Fascicolo UVMAC/3967/2019

Riferimenti normativi: legge 6 novembre 2012, n. 190

Parole chiave: "RPCT"; "nomina"; "Direttore generale"; "dirigente esterno"

Massima: *"Sussistono forti perplessità sull'individuazione del RPCT in un soggetto esterno all'Amministrazione, in servizio ma non di ruolo: scelte difformi devono essere motivate in modo particolarmente stringente e puntuale in quanto conducono ad operare una designazione diversa da quella prevista dalla legge."*

Il Consiglio dell'Autorità nazionale anticorruzione

nell'adunanza del 18 dicembre 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 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



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

1. In seguito ad istruttoria su una segnalazione è emerso che l'Ente Regionale [omissis] ha approvato il PTPC 2018-2020 con delibera n. 52 del 29 novembre 2018, e con la delibera del 21 febbraio 2019 ha approvato le linee strategiche del PTPC 2019-2021 definendo alcuni specifici obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione: a) attuazione delle azioni di formazione, approvato nel Piano precedente, destinata al personale dell'Ente, b) evoluzione ed implementazione della Sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale, c) adozione di iniziative, collaborazione e strumenti che favoriscono i contatti con l'utenza studentesca per divulgare la cultura della legalità, d) monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione ed i diversi operatori economici, e) monitoraggio del rispetto delle norme comportamentali atte ad evitare il conflitto di interessi.
2. L'Ufficio vigilanza sulle misure anticorruzione ha inoltrato una richiesta di informazioni all'Ente in ordine all'iter seguito per l'approvazione dei Piani, avendo riscontrato notevoli ritardi nell'adozione di detti documenti, in contrasto a quanto disposto dal comunicato del Presidente dell'Autorità del 16 marzo 2018 "Obbligo di adozione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione con validità 2018-2020" dove è stata richiamata l'attenzione delle Amministrazioni sull'obbligatorietà dell'adozione, ciascuno anno, alla scadenza prevista dalla legge 31 gennaio, di un nuovo completo Piano Triennale, valido per il successivo triennio.
3. L'Ente, con nota n.77981 del 3 ottobre 2019, ha precisato che tale ritardo è da imputarsi alla circostanza che dal 1 luglio 2017 ad oggi si sono avvicendati tre Direttori generali e che dette figure apicali state sempre individuate dal Consiglio di Amministrazione come le uniche idonee ad essere nominate quali Responsabili della prevenzione alla corruzione. L'avvicendamento degli RPC ha influito negativamente sulle tempistiche, dal momento che il RPC che ha operato la verifica sulle attività e sulla attivazione delle misure è sempre stato diverso dal RPC che le ha programmate e previste, determinando così un palese aggravio del procedimento in capo al Responsabile subentrato, con il compito di adeguare il PTPC sotto il profilo strutturale, normativo e regolamentare alle riforme interne ed esterne in atto. I Direttori generali prima di presentare i Piani all'organo di indirizzo per la relativa adozione, hanno dovuto approfondire le specifiche misure ed azioni preventivamente individuate nonché effettuare una valutazione dei risultati sull'attività di prevenzione svolta nell'anno precedente, in termini di adeguatezza, incisività e proporzionalità delle misure adottate, al fine di prevenire e disincentivare comportamenti collusivi.
4. L'Ufficio, rilevata la mancanza di continuità nel ruolo del RPCT, il susseguirsi di tre RPCT nell'arco del biennio con ricadute negative sulla tempistica degli adempimenti in materia di anticorruzione, la deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 22



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

del 4/7/2019, con la quale è stato individuato, per un periodo di 90 giorni, quale sostituto del Direttore generale e RPCT, in attesa della nomina del Direttore generale da parte della Regione, il Dirigente in comando, [omissis], ha avviato con la nota del 31 ottobre n. 86832 un procedimento di vigilanza sul corretto adempimento della normativa di prevenzione della corruzione e sui requisiti del RPCT/Direttore generale, in considerazione che lo statuto dell'Ente attribuisce, all'articolo 29, ampi poteri gestionali al Direttore generale: cura l'attuazione delle direttive generali dei piani e dei programmi definiti dal Consiglio di Amministrazione, l'affidamento della gestione dei servizi ai direttori, in conformità con le rispettive competenze, la ripartizione tra le stesse risorse strumentali assegnate dal Consiglio di Amministrazione, il controllo e il coordinamento dell'attività dei Direttori dei Servizi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia. Inoltre, adotta gli atti di competenza inerenti l'organizzazione e la gestione del personale e, nel rispetto dei contratti collettivi, provvede all'attribuzione dei trattamenti economici accessori; decide sui ricorsi gerarchici contro gli atti e i provvedimenti amministrativi non definiti dai dirigenti.

5. È stato, altresì, precisato che il PNA 2016 e i successivi aggiornamenti 2017 e 2018 specificano che l'attribuzione delle funzioni di RPCT è preferibile ricada su dirigenti o funzionari che si trovino in una posizione di stabilità nell'amministrazione al fine di garantire un'adeguata conoscenza del funzionamento della stessa
6. L'Ente con nota prot. Autorità 91122 del 14/11/2019 ha riscontrato l'avvio del procedimento di vigilanza, rappresentando che attualmente prestano servizio presso l'Ente solo dirigenti non di ruolo: il Dirigente generale e 2 dirigenti provenienti da altra amministrazione.
7. Il Consiglio di Amministrazione dell'Ente ha deciso di far coincidere la figura del Direttore generale con quello del RPCT in linea all'art. 1 comma 7 della legge 190 che individua il RPCT nelle figure apicali degli Enti. Ha precisato, inoltre, che l'individuazione del RPCT nella figura del Direttore generale (la cui nomina discende dall'esecutivo regionale), riposa principalmente nella esigenza di garantire autonomia e indipendenza di tale organo nello svolgimento dei compiti ed attività affidati al RPCT che devono essere affrancati da eventuali tentativi di condizionamento ed interferenze da parte del Consiglio di Amministrazione. Il Direttore generale dell'Ente opera in posizione di autonomia funzionale, non essendo sottoposto a subordinazione gerarchica nei confronti dell'organo d'indirizzo politico. La legge regionale [omissis], all'art.33, comma 2 prevede: "...le funzioni di direzione generali sono conferite con decreto del Presidente della Giunta regionale, previa conforme deliberazione della Giunta medesima, ad iniziativa dell'Assessore competente in materia di personale e su proposta dei



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

competenti organi istituzionali deli Enti". L'[omissis], con delibera n. 31 del settembre 2019 del Consiglio di Amministrazione, ha designato un Direttore generale che la Giunta Regionale dovrà successivamente nominare con Decreto del Presidente della Regione per un periodo massimo di 5 anni. Attualmente la Giunta non ha ancora deliberato e l'Ente è in "vacanza della carica" privo, di Direttore generale e conseguentemente di RPCT. La legge Regionale prevede che l'Ente può effettuare la sostituzione del Direttore uscente solo per 90 giorni in attesa della nomina; in mancanza di designazione, le funzioni di direzione generale sono esercitate per un massimo di 90 giorni dal dirigente con maggiore anzianità nelle funzioni, trascorso il periodo di 90 giorni senza la nomina della Giunta regionale, l'Ente è privo della figura del Direttore generale e quindi del RPCT.

Diritto

L'attività di vigilanza in esame attiene al conferimento dell'incarico di RPCT da parte del [omissis], ente strumentale della Regione [omissis] dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, con un potere regolamentare e gode di autonomia patrimoniale contabile e finanziaria, ha come scopo favorire l'attuazione del diritto allo studio universitario e persegue le finalità mediante la programmazione e l'attuazione di servizi ed interventi per il diritto allo studio.

Le funzioni di Direzione generale sono conferite con decreto del Presidente della Giunta Regionale, previa conforme deliberazione della Giunta medesima, ad iniziativa dell'Assessore competente in materia di personale e su proposta del Consiglio di Amministrazione dell'Ente, ai sensi della L.R. [omissis]. Sono dipendenti dell'Ente 4 dirigenti di cui 1 interno, ed 87 unità di personale non dirigente di cui 81 interni.

L'Ente ha sempre individuato il Direttore generale, figura apicale dell'Ente, come RPCT. La Regione [omissis] ha nominato dal 1 luglio 2017 sino ad oggi tre nuovi Direttori generali e di conseguenza tre diversi RPCT si sono avvicendati nella funzione di Responsabile della Corruzione all'interno dell'Ente. L'avvicendamento dei Direttori generali nominati dalla Regione ha influito sui ritardi negli adempimenti previsti dalla legge: occorre, pertanto, valutare se la figura del Direttore generale possieda i requisiti per lo svolgimento delle funzioni di RPCT.

Infatti con riferimento alla figura del RPCT, del suo ruolo e delle funzioni, occorre ricordare che l'art. 1, co 7, l. n. 190/2012 e il PNA stabiliscono che questi sia individuato dall'organo di indirizzo, di norma, tra i dirigenti di ruolo in servizio, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Il PNA 2016 e i successivi aggiornamenti 2017 e 2018 specificano che l'attribuzione delle funzioni di RPCT è preferibile ricada su dirigenti o funzionari che si trovino in una posizione di stabilità nell'amministrazione al fine di garantire un'adeguata conoscenza del funzionamento della stessa.

Il PNA 2016 - che ha precisato e integrato le indicazioni del PNA 2013 e dell'Aggiornamento 2015 al PNA, alla luce delle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 - ha ribadito la preferenza per l'attribuzione dell'incarico di RPCT a dirigenti di prima fascia o equiparati, anche in assenza di un preciso dettato normativo; non si esclude la nomina di un dipendente con qualifica non dirigenziale ma si precisa che questa «deve essere adeguatamente motivata con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ente»; si ammette, altresì, l'ipotesi di un dirigente esterno ma si specifica che questa «è da considerarsi come un'assoluta eccezione [...], con onere di una congrua e analitica motivazione anche in ordine all'assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge», restando ferma la sicura preferenza per personale dipendente dell'amministrazione (par. 5.2, lett. a).

La nomina di un dirigente esterno è, dunque, un'eccezione alla regola dettata dall'art. 1, co. 7, l. 190/2012, ammissibile solo in presenza di una «congrua e analitica motivazione» o «adeguata motivazione» in ordine, anche a una sola delle cause giustificatrici, così individuate dall'Autorità:

- a) assenza di personale dipendente dell'Amministrazione avente i requisiti previsti dalla legge per il ruolo di RPCT;
- b) peculiarità organizzative;
- c) assoluta eccezionalità della nomina.

Non sembra che le suddette cause giustificatrici possano ricorrere nell'organizzazione dell'Ente. Pertanto, preso atto di quanto rappresentato dall'Ente, non si può che ribadire l'orientamento dell'Autorità secondo il quale sussistono forti perplessità sull'individuazione del RPCT in un soggetto esterno all'Amministrazione, in servizio ma non di ruolo e in posizione di comando che ha l'effetto di privare il RPCT di effettiva autonomia e indipendenza.

Ad oggi la nomina del Direttore Generale ex L.R. [omissis] non è stata deliberata dalla Regione [omissis] e l'Ente è sprovvisto di Direttore generale e di conseguenza di RPCT.

Sussistono forti perplessità in ordine alla prassi dell'[omissis] di nominare quale RPCT un soggetto esterno all'Amministrazione, che riveste la carica di Direttore generale, anche alla luce del breve periodo in cui detti soggetti mantengono l'incarico di RPCT. Infatti, uno dei caratteri indefettibili richiesti per la nomina del RPCT è il requisito della stabilità nell'incarico.

L'Autorità ha ritenuto, da ultimo nel PNA 2019, che nel caso in cui il numero di dirigenti sia così limitato da essere assegnato allo svolgimento di compiti gestionali, il RPCT potrà essere



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

individuato in un dipendente con posizione organizzativa ovvero in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le idonee competenze. Naturalmente tale scelta deve in ogni caso essere opportunamente motivata.

Pur prendendo atto delle considerazioni esposte dall'Ente in merito alla autonomia funzionale del Direttore generale, si rileva che gli ampi poteri gestionali connaturati alla carica come sopra richiamati pongono il soggetto in una potenziale posizione di conflitto di interessi. In questa ottica va quindi evitato, per quanto possibile, che il RPCT sia scelto tra i dirigenti assegnati a uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo, come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio.

Nel caso in cui l'Ente, nella propria autonomia organizzativa, decida comunque di mantenere la scelta di attribuire l'incarico di RPCT al Direttore generale, si ritiene che il provvedimento di nomina debba essere motivato evidenziando, in modo particolarmente stringente e puntuale, le ragioni che conducono ad operare una designazione diversa da quella prevista ex lege, dando conto del fatto che il RPC prescelto abbia comunque autonomia e indipendenza per lo svolgimento del ruolo. Inoltre, tenuto conto della concentrazione di poteri decisionali nella figura del Direttore generale, è necessario garantire un bilanciamento delle funzioni e dei poteri, anche con il ricorso alla cd. Segregazione delle funzioni.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA

- che sussistono forti perplessità sull'individuazione del RPCT dell'[omissis] in un soggetto esterno all'Amministrazione, in servizio ma non di ruolo e in posizione di comando che riveste la carica di Direttore generale, anche alla luce del breve periodo in cui detti soggetti mantengono l'incarico di RPCT. Infatti, uno dei caratteri indefettibili richiesti per la nomina del RPCT è il requisito della stabilità nell'incarico;
- di invitare l'Ente a valutare l'individuazione del RPCT in un dipendente con posizione organizzativa, riconoscendogli autonomia e indipendenza per l'espletamento del ruolo;
- che eventuali scelte difformi dell'amministrazione debbano essere motivate evidenziando, in modo particolarmente stringente e puntuale, le ragioni che potrebbero condurre ad operare una designazione diversa da quella prevista ex lege, dando conto del fatto che il RPC prescelto abbia comunque autonomia e indipendenza per lo svolgimento del ruolo.
- di assegnare il termine di 30 giorni per la comunicazione delle decisioni assunte.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

DISPONE

- la trasmissione della presente delibera al Consiglio di Amministrazione dell'[omissis].

Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 30 dicembre 2019

Il Segretario, Valentina Angelucci