



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 883 del 2 ottobre 2019

concernente segnalazione di misura discriminatoria nei confronti del Segretario comunale e RPCT per motivi collegati direttamente allo svolgimento delle sue funzioni di cui all'art. 1, co. 7, ultimo periodo, l. 190/2012, presso il comune di [omissis]

- Fascicolo UVMAC/3395/2019

Il Consiglio dell'Autorità nazionale anticorruzione

nell'adunanza del 2 ottobre 2019;

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'articolo 15, comma 3, del decreto legislativo 8 aprile 2013, secondo cui «Il provvedimento di revoca dell'incarico amministrativo di vertice o dirigenziale conferito al soggetto cui sono state affidate le funzioni di responsabile, comunque motivato, è comunicato all'Autorità nazionale anticorruzione che, entro trenta giorni, può formulare una richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal responsabile in materia di prevenzione della corruzione. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace»;

visto l'articolo 1, comma 7, della Legge 6 novembre 2012, n. 190 ultimo periodo secondo cui «Eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni devono essere segnalate all'Autorità nazionale anticorruzione, che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire nelle forme di cui al comma 3, articolo 15, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39»;

visto il Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione (delibera n. 657 del 18.7.2018, pubblicato nella G.U. Serie Generale, n. 184 del 9.8.2018);

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



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Fatto

1. È stata acquisita al protocollo dell'Autorità n. 61518 del 29.7.2019 la comunicazione del dott. [omissis], Segretario comunale e RPCT dei comuni di [omissis] e di [omissis], giusta convenzione di segreteria stipulata tra i predetti comuni, che ha segnalato la deliberazione del consiglio comunale del 2.7.2019 n. [omissis] di recesso unilaterale del comune di [omissis] dalla convenzione di segreteria sottoscritta con il comune di [omissis], con conseguente interruzione del rapporto di servizio tra il segretario comunale e il comune di [omissis] e, quindi, con revoca di fatto dell'incarico di segretario comunale e di RPCT;
2. L'Ufficio vigilanza sulle misure anticorruzione, con nota prot. 67089 del 27.8.2019, ha comunicato all'organo di governo del comune di [omissis] l'avvio del procedimento di vigilanza, ex art. 9, co. 4, «Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione» e ha chiesto informazioni in merito a quanto segnalato;
3. Il comune di [omissis] ha fornito riscontro con nota acquisita al protocollo dell'Autorità n. 71450 del 12.9.2019.

Ritenuto in diritto

Dai documenti in atti si evince che:

- a) Il Segretario comunale e RPCT dei comuni di [omissis] e di [omissis], avrebbe appreso della seduta del Consiglio comunale del 2.7.2019 solamente il giorno prima della seduta stessa, il 1.7.2019; la pertinente documentazione gli sarebbe stata parzialmente consegnata, solo dopo aver reso noto l'avvenuta presentazione di un suo esposto, in data 1 luglio, alla Prefettura-UTG di [omissis], concernente il ritardo nell'approvazione del rendiconto di gestione 2018. In quella stessa circostanza avrebbe appeso che all'ordine del giorno della seduta del 2 luglio 2019 era stato inserito, tra gli argomenti da trattare, anche il recesso unilaterale dalla convenzione di segreteria oggetto della deliberazione n. [omissis] del 2.7.2019; a parere del segnalante, tali fatti sono addebitabili alla condotta «abusivamente tenuta» dal Sindaco in sede di convocazione della seduta consiliare, coadiuvato da una dipendente, l'unica preposta al caricamento delle proposte deliberative sul software gestionale dell'ente; procedura ritenuta difforme dalle previsioni dello Statuto comunale - che prevede che «l'istruttoria e la documentazione delle proposte di deliberazione, il deposito degli atti e la verbalizzazione delle sedute del Consiglio e della Giunta sono



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

curati dal Segretario» (art. 34).

Il Segretario sarebbe stato, dunque, estromesso di fatto dall'attività istruttoria propedeutica alla trattazione e allo studio delle proposte deliberative da sottoporre all'esame del Consiglio comunale. Egli ha precisato che la delibera del Consiglio comunale di [omissis] del 2.7.2019, di risoluzione unilaterale della convenzione di segreteria con il comune di [omissis], non è stata pubblicata all'Albo pretorio (a causa di un debito insoluto del comune di [omissis] del 2019 nei confronti del comune di [omissis] per le competenze stipendiali del segnalante). In particolare, il verbale della predetta deliberazione consiliare, dichiarato immediatamente eseguibile, non sarebbe esecutivo poiché alla data del 29.7.2019 non sarebbe stato pubblicato sull'albo pretorio on line del Comune e, quindi, non sarebbe iniziata la decorrenza del termine iniziale di 30 gg., di cui all'art. 8 della convenzione di segreteria sottoscritta tra i citati comuni, decorrente dalla notificazione della deliberazione al comune di [omissis], capo convenzione, ai fini della produzione dell'effetto risolutorio della stessa e dell'interruzione del rapporto di servizio con il Segretario; in ragione di ciò, il Segretario ha chiesto un intervento dell'Autorità.

In detta seduta è stata altresì approvato il rendiconto di gestione 2018. Il Segretario aveva già rappresentato all'Amministrazione, per le vie brevi, che avrebbe potuto esprimere un parere negativo di legittimità sulla proposta deliberativa di approvazione del rendiconto 2018 a seguito della individuazione di alcune irregolarità nella gestione finanziaria 2018, ritardandone l'approvazione ed esponendo così l'Amministrazione al rischio di commissariamento da parte della Prefettura/UTG di [omissis]. Il Sindaco avrebbe, dunque, così commesso un abuso a danno dell'interesse pubblico al corretto esercizio dell'azione amministrativa, impedendo lo svolgimento di un dibattito consiliare consapevole, trasparente e responsabile, sul rendiconto della gestione finanziaria. Ciò ha impedito al segretario e RPCT di effettuare il controllo preventivo di regolarità contabile-amministrativo sugli atti deliberativi di propria competenza, previsto anche nel PTPCT dell'ente e, a suo parere, è la prova della ratio ritorsiva sottesa alla deliberazione consiliare segnalata, relativa al recesso unilaterale dalla convenzione di segreteria e al rendiconto di gestione 2018.

Altro episodio di estromissione dal regolare iter di convocazione del Consiglio comunale e dalla relativa attività istruttoria di competenza del Segretario, che svolge le funzioni di cura e sovrintendenza dell'istruttoria dell'iter deliberativo di formazione delle decisioni consiliari posto in essere dal Sindaco, coadiuvato dal Responsabile del Servizio finanziario, si è verificato il 25.7.2019, data di pubblicazione dell'avviso pubblico per la convocazione del Consiglio comunale per la seduta del 31.7.2019, per discutere le questioni poste all'ordine del giorno della variazione di assestamento generale e della salvaguardia degli equilibri di bilancio.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Ritiene il Segretario che la ragione di tale estromissione risieda nella volontà, dallo stesso manifestata per le vie brevi, di esprimere un parere negativo di legittimità sulla proposta deliberativa relativa alla salvaguardia degli equilibri di bilancio proprio a causa dell'omessa pubblicazione, sia sull'albo pretorio che nella sezione amministrazione trasparente, di più di 100 determinazioni dirigenziali degli anni 2018 e 2019, di cui 70 relative all'esercizio finanziario 2019, esercizio di cui l'Amministrazione intendeva certificare la regolarità nella seduta del 31.7.2019, su proposta del responsabile Area Finanziaria, a sua volta destinatario di due ordini di servizio (non ulteriormente illustrati).

Anche in relazione a tale condotta del Sindaco, il segnalante ha presentato apposito esposto alla prefettura/UTG di [omissis], in cui ha evidenziato l'omessa indicazione nell'ordine del giorno del 31.7.2019, da parte del Sindaco, della presa d'atto del verbale del Segretario segnalante sui controlli successivi di regolarità amministrativa svolti sulle determinazioni dirigenziali del primo semestre 2019 (verbale n. 1 del 3.7.2019), da cui risulta l'omessa pubblicazione, alla data del 3.7.2019, sia sull'Albo pretorio sia nella sezione amministrazione trasparente, di una settantina di determinazioni dirigenziali adottate nel primo semestre 2019.

Lo scioglimento della convenzione di segreteria per recesso unilaterale del comune di [omissis], «nella sostanza nasconde la volontà di revocare il sottoscritto Segretario comunale/Responsabile Prevenzione corruzione sia per liberarsi di un funzionario scomodo, costituente ostacolo al perpetuarsi di certe prassi/progetti/intendimenti corruttivi sia in un'ottica di vendetta per avere lo scrivente RPCT» bloccato i suddetti «intendimenti politici» del Sindaco. Pertanto, secondo il segnalante, la misura discriminatoria posta in essere nei suoi confronti dal Sindaco e dal Consiglio comunale consiste nell'adozione della descritta delibera consiliare del 2.7.2019 - di recesso unilaterale dalla convenzione di segreteria sottoscritta con il comune di [omissis] - che si distingue solo formalmente dalla revoca. La natura discriminatoria è dovuta al fatto che si sarebbe realizzata dopo che il Segretario ha posto in essere un'attività di contrasto a una serie di violazioni di legge, in tema di trasparenza e anticorruzione, nonché di conflitti d'interesse, in processi mappati nel PTPCT dell'Amministrazione ed emersi dopo la nomina del Sindaco dell'ente, avvenuta nel maggio 2019, successivamente incaricato anche della direzione Affari generali.

Il segretario ha illustrato alcuni episodi specifici, dallo stesso definiti "corruttivi", che evidenzerebbero un conflitto d'interessi, personale e familiare, del Sindaco e responsabile dell'Area affari generali, in processi mappati nel PTPCT dell'amministrazione, relativi alle aree assunzione di personale e concessione di vantaggi economici diretti ed indiretti in favore di privati/associazioni, dallo stesso «stroncati» in qualità di RPCT.

Il segnalante ha precisato che l'asserita correlazione tra misura discriminatoria posta in



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

essere nei suoi confronti e le attività da lui stesso poste in essere in qualità di RPCT del comune di [omissis], si basa sul «timore del Sindaco e della Giunta che alcuni intendimenti politici non potessero trovare concreta attuazione, come di fatto non hanno trovato poi realizzazione grazie alle concrete misure di contrasto alla corruzione poste in essere dallo scrivente RPCT». I singoli episodi specifici cui fa riferimento sono i seguenti:

- persistente inosservanza dei doveri di pubblicazione degli atti ex d.lgs. 33/2013, come si evince dal giudizio negativo sul livello di ottemperanza dell'ente agli obblighi di trasparenza espresso dal RPCT nella relativa scheda di sintesi (deliberazione ANAC n. 141/2019), redatta il 26.4.2019. Il RPCT ha riscontrato inadempimenti in tema di trasparenza e ha sollecitato, anche per iscritto, i dipendenti responsabili ad ottemperare a detti obblighi senza ottenere riscontri; anche sulla base di ciò, ha valutato negativamente la performance 2018 dei tre responsabili, negando loro l'erogazione dell'indennità di risultato;
- omessa pubblicazione sia nell'Albo pretorio che nella Sezione Amministrazione Trasparente dell'ente di oltre 70 determinazioni dirigenziali del primo semestre 2019, come risulta nel verbale relativo alle attività di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, redatto dal segretario il 3.7.2019, attività questa che rientra nelle misure generali di prevenzione previste nel PTPCT dell'ente. Risulta, inoltre, che la dipendente, preposta al caricamento delle proposte deliberative sul software gestionale dell'ente, e il responsabile Area finanziaria, sono stati destinatari di un ordine di servizio per aver omesso di pubblicare oltre 100 determinazioni dirigenziali 2018-2019;
- omessa astensione, ex art. 6-bis, l. 241/1990, da parte del Responsabile Area tecnica del Comune e confermato nell'incarico dirigenziale dal Sindaco, dall'incarico di Presidente della commissione esaminatrice della procedura concorsuale indetta per l'assunzione di un operaio/autista di scuolabus, a tempo indeterminato e parziale, a causa del conflitto d'interessi che lo riguardava: alla procedura era stato ammesso il figlio del Sindaco, che aveva superato due prove d'esame su tre; la procedura è stata annullata in autotutela il 4.7.2019 nonostante la volontà politica di concluderla;
- conflitto d'interessi in cui versava il Sindaco, responsabile dell'Area affari generali, competente a trattare la procedura di concessione in uso continuativo della palestra comunale, in vista dell'inizio della stagione 2019/2020, alla figlia del Sindaco, presidentessa di una locale associazione sportiva, già destinataria in passato della citata concessione in uso a tariffe orarie agevolate, fissate senza parametri oggettivi. A causa del descritto conflitto d'interessi, gravante sulla persona del Sindaco e dirigente della Direzione Area affari generali, il 22.7.2019 il



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

RPCT, in attuazione di quanto disposto dal PTPCT dell'Amministrazione (par. 7.5.), ha trasferito all'Area tecnica la competenza a trattare il procedimento di definizione delle tariffe orarie, quello di assegnazione e sottoscrizione della concessione in uso e di successiva consegna di tutti gli immobili comunali concessi in uso continuativo e occasionale a privati, singoli o associati, per lo svolgimento di pratiche sportive e del tempo libero.

Riferisce il segnalante che «in passato, quando l'attuale Sindaco ricopriva la carica di Vice Sindaco con delega al bilancio, i rapporti con lo scrivente RPCT sono stati sempre burrascosi perché lo scrivente ha espresso parere contrario su certe iniziative "fantasiose" finalizzate, soprattutto in campagna elettorale, ad accaparrarsi la simpatia di singoli e/o associati a scapito del principio di uguaglianza e di parità di trattamento dei cittadini»; il contrasto è poi proseguito nella successiva sindacatura per le ritenute condotte illegittime del Sindaco, poste in essere in situazione di conflitto d'interessi e dirette a conseguire vantaggi personali, in ragione della carica ricoperta; tali motivi avrebbero indotto il Sindaco, non appena nominato, «a pensare di liberarsi del sottoscritto unico ostacolo in un Comune con pochi dipendenti, privi peraltro di adeguate competenze tecniche».

Il Sindaco ha illustrato quanto segue.

L'avvio del procedimento di scioglimento della convenzione di segreteria è avvenuto il 18.6.2019 con nota prot. n. 5171, regolarmente inviata al comune di [omissis]: a seguito della mancata risposta di questa Amministrazione, il comune di [omissis] ha deliberato il recesso unilaterale con delibera n. [omissis] del 2.7.2019.

Il segnalante svolge le funzioni di segreteria associata ininterrottamente dal 20.10.2014 e i motivi del recesso consistono in incomprensioni personali tra il Sindaco e il Segretario.

Lo scioglimento della convenzione è dovuto alla necessità di nominare un nuovo segretario comunale, necessità insorta – per espressa ammissione del Sindaco - solo per profili di carattere personale e di incompatibilità caratteriale con il segretario comunale, che non riguardano il lavoro da questi svolto né in qualità di segretario né nel ruolo di RPCT. A parere del Sindaco, ciò sarebbe comprovato dal fatto che le segnalazioni effettuate in qualità di RPCT sarebbero iniziate dopo la data del suo insediamento quale Sindaco, cioè dopo il 28.5.2019; in particolare, le segnalazioni sarebbero avvenute dopo il 18.6.2019, data in cui il Segretario ha appreso la decisione del Comune di recedere dalla convenzione di segreteria. A riprova di ciò ha depositato il registro del protocollo comunale dall'1.1.2019.

La fattispecie concreta sottoposta all'esame dell'Autorità non può essere ricondotta a quella



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

prevista dall'art. 1, co. 82, l. 190/2012, non essendo stato adottato alcun provvedimento di revoca di segretario comunale, ex art. 100 TUEL.

Tuttavia, il recesso unilaterale del comune di [omissis] dalla convenzione di segreteria con il comune di [omissis], di fatto comporta la rimozione del segnalante dal suo incarico di segretario comunale e di RPCT che presenta aspetti qualificabili come misura ritorsiva ex art. 1, co. 7, l. 190/2012 (come modificato dall'art. 41, co. 1, lett. f), d.lgs. 97/2016).

Si rileva la vicinanza cronologica del recesso con:

- a) il giudizio negativo espresso dal RPCT il 26.4.2019 sul livello di ottemperanza dell'ente agli obblighi di trasparenza e denuncia d'inosservanza cronica dei doveri di pubblicazione degli atti, ex d.lgs. 33/2013, per omessa pubblicazione delle determinazioni dirigenziali del 2019 e del 2018;
- b) la segnalazione d'inadempimenti in tema di trasparenza;
- c) i solleciti, anche formali, ad ottemperare a detti obblighi, inviati dal RPCT ai responsabili;
- d) la valutazione negativa della performance dell'anno 2018 dei tre responsabili delle omesse pubblicazioni e la negata erogazione dell'indennità di risultato;
- e) l'intendimento di esprimere parere negativo sulla proposta deliberativa relativa alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, per omessa pubblicazione di oltre 100 determinazioni dirigenziali degli anni 2018 e 2019 di cui 70 relative all'esercizio finanziario 2019, esercizio di cui l'Amministrazione, su proposta del responsabile Area finanziaria, ha certificato la regolarità nella seduta del 31.7.2019.

Non si rinviene, di contro, un collegamento tra il recesso e gli altri atti indicati dal segretario, occorsi il 3.7.2019, il 4.7.2019 e il 22.7.2019, poiché cronologicamente successivi alla delibera consiliare di recesso, che però illustrano il contesto interno preesistente al recesso in cui il RPCT ha operato ed è intervenuto per contrastare condotte, a suo parere, corruttive, in quanto viziate da conflitto d'interessi.

Si rileva la conferma da parte di entrambi i soggetti coinvolti nella vicenda in esame, RPCT e Sindaco, di rapporti personali conflittuali sin dai tempi in cui il Sindaco era vicesindaco con delega al bilancio nella Giunta precedente, sebbene diversamente giustificati: incomprensioni personali, per il Sindaco; motivi lavorativi, per il RPCT. Tali considerazioni, unitamente alle altre criticità illustrate dal segnalante e alle motivazioni del recesso unilaterale del comune di [omissis] dalla convenzione di segreteria stipulata con il comune di [omissis], suscitano perplessità sulla regolarità del ricorso a tale procedura, sebbene ciò non sia di competenza dell'Autorità.

Per quanto di competenza, si nota che la cessazione dell'incarico di Segretario comunale e conseguentemente di RPCT del comune di [omissis] appare *prima facie* correlata all'attività di prevenzione della corruzione da questi svolta in qualità di RPCT. Si rileva, pertanto, la



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

sussistenza della fattispecie ex art. 1, co. 7, l. 190/2012 che tutela il RPCT da misure discriminatorie, dirette o indirette, collegate direttamente o indirettamente allo svolgimento delle sue funzioni di RPCT, attribuendo all'Autorità il potere d'intervenire ai sensi dell'art. 15, co. 3, del d.lgs. 39/2013.

Alla luce di tutto quanto sopra, l'Autorità ritiene che nel caso di specie la deliberazione n. [omissis] del 2.7.2019 del Consiglio comunale di [omissis]- di risoluzione unilaterale dalla convenzione di segreteria stipulata con il comune di [omissis]- abbia prodotto l'effetto diretto della revoca dell'incarico di segretario comunale del comune di [omissis] e quello indiretto della revoca dell'incarico di RPCT del medesimo Comune, per motivi legati alla sua attività di RPCT oltre che di segretario comunale.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA

- a) di chiedere al Consiglio comunale di [omissis] il riesame, ai sensi dell'art.15, co. 3, d.lgs. 39/2013, della delibera consiliare di recesso unilaterale della convenzione per la gestione in forma associata del servizio di segreteria comunale, sottoscritta con il comune di [omissis] per il periodo 1.1.2019 – 31.12.2019;
- b) di assegnare all'Amministrazione il termine di 30 gg. per gli adempimenti di cui sopra;
- c) di dare comunicazione della delibera all'interessato, al Sindaco e al Consiglio comunale di [omissis].

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 10 ottobre 2019
Il Segretario, Maria Esposito