



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 161 del 17 febbraio 2016

Segnalazione concernente la rilevazione del presunto conflitto di interessi nell'ambito della selezione per il reclutamento del personale da adibire presso gli Uffici del Giudice di Pace di [omissis]. (rif. Anac fascicolo [omissis])

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 17 febbraio 2016;

Visto l'art. 1, comma 2, lett. f) della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità esercita la vigilanza ed il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni, ai sensi dei commi 4 e 5 del medesimo articolo 1 e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del medesimo articolo 1 e dalle altre disposizioni vigenti;

Visto l'art. 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;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza sulle misure anticorruzione (UVMAC);

Fatto

E' stata segnalata all'Autorità la presenza di alcune irregolarità nello svolgimento delle prove selettive del bando di concorso pubblico per l'assegnazione di n. 3 unità complessive di personale, da destinare all'Ufficio del Giudice di Pace di [omissis]. A tale concorso, indetto con deliberazione del Consiglio Comunale n. 13 del 12/03/2013 ed espletato in data 7.5.2014, che prevedeva, tra gli altri, la copertura di un posto di categoria D "Istruttore Direttivo Amministrativo", hanno partecipato l'istante ed altri due dipendenti fra cui il Responsabile del Settore Personale del Comune di [omissis]. Quest'ultimo, oltre ad aver predisposto il bando, avrebbe stilato la graduatoria ponendo se stesso al primo posto e dichiarandosi vincitore senza l'istituzione di una commissione o altri che valutassero il suo operato. Inoltre, in detto bando-avviso non erano contenuti i criteri di selezione che, tuttavia, sarebbero stati pubblicati in seguito alla richiesta scritta dell'istante.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Essendo risultato secondo nella selezione, in data 4.6.2014, l'istante avrebbe presentato ricorso gerarchico, per l'annullamento della graduatoria, al Sindaco, al Segretario Generale (nonché RPC) ed al direttore generale avendo rilevato che: a) l'atto era viziato da difetto di astensione, ai sensi dell'art. 7 del DPR n. 62/2013; b) era stato violato l'art. 3 del d.lgs. 156/2012 – con riferimento alla equipollenza dei titoli di studio per l'accesso alla qualifica (laurea in servizi sociali equipollente a quella di Scienze politiche – posseduta dall'istante). Tale ricorso non avrebbe ricevuto riscontro.

Secondo quanto riferito nella segnalazione e da quanto risulta dalla documentazione in atti, l'Ufficio ha verificato che il Responsabile del Settore Risorse Umane del Comune di [omissis] ha predisposto l'avviso del concorso, partecipato al reclutamento, pubblicato la graduatoria dei vincitori e degli idonei in base alla quale lo stesso risulta classificato al primo posto essendo l'unico partecipante con il titolo di studio della laurea in giurisprudenza. Va riferito che non risulta sia mai stata nominata una commissione esaminatrice per la valutazione degli aspiranti concorrenti.

L'UVMAC, con nota n. [omissis], ha chiesto al Responsabile della prevenzione della corruzione del Comune di [omissis] alcuni chiarimenti in merito a quanto segnalato ed il Segretario generale/RPC, Avv. [omissis], riscontrando tale richiesta il 19/10/2015 (nota prot. n. [omissis]), si è limitato ad allegare copia di quanto già comunicato all'Ispettorato della Funzione Pubblica che aveva chiesto chiarimenti in proposito (in data 18.8.2014). In quell'occasione, l'avv. [omissis] aveva precisato che l'attività del Responsabile del Settore Risorse Umane, vincitore del concorso, era consistita nella sola predisposizione di un atto di natura endoprocedimentale, perché lo stesso si era limitato "ad esaminare i fascicoli del personale di ruolo, verificando anzianità di servizio e titoli di studio posseduti" senza alcuna attività di tipo discrezionale e senza "attribuzione di alcun punteggio, essendosi limitato a stilare opportuna graduatoria" in base ai criteri ed "assegnando altresì termine per opportune controdeduzioni e trasmettendo il tutto alla Giunta comunale per la definitiva assegnazione".

Ritenuto in diritto

Con riferimento alle circostanze segnalate e riscontrate nel corso dell'istruttoria, valgono le seguenti considerazioni.

La questione prospettata si inserisce nell'ambito della dotazione organica degli Uffici del Giudice di Pace che, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 156/2012, nel processo di revisione della geografia giudiziaria, sono stati mantenuti presso i comuni in cui l'Ufficio era stato soppresso e che abbiano fatto richiesta di mantenimento degli stessi al Ministero della Giustizia, garantendo personale amministrativo proprio e facendosi carico delle spese di funzionamento ed erogazione del servizio. Con tali premesse, il



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Consiglio Comunale di [omissis] ha chiesto ed ottenuto di mantenere tale Ufficio, provvedendo ad una selezione per dotare l'Ufficio del G. di P. di appropriato personale. Il Ministero di Giustizia, ai fini della corretta assegnazione del personale agli Uffici del Giudice di Pace, ha fornito agli enti locali alcune indicazioni in proposito emanando le circolari del 7 marzo 2014 e 8 aprile 2014, prevedendo in modo specifico i titoli di studio a garanzia della preparazione professionale adeguata allo svolgimento delle mansioni tipiche del servizio. In particolare, nella Circolare 8 aprile 2014, rubricata "passaggio degli uffici del Giudice di Pace ai comuni. Articolo 3 del d.lgs. 156/2012", si legge che per il profilo professionale del funzionario di categoria D/D1/D2 è richiesto il "possesso di diploma di laurea del vecchio ordinamento in laurea magistrale o giurisprudenza, economia e commercio, scienze politiche o equipollenti per legge". Inoltre, nella "Nota di istruzioni per il mantenimento degli uffici del Giudice di Pace con oneri a carico degli enti locali" impartita dal Ministero di Giustizia (a firma del Capo Dipartimento Birritteri) pubblicato nel bollettino ufficiale del ministero della Giustizia n. 4 del 28.2.2013 – trasmesso in copia dal Comune di [omissis] – si legge che l'unico criterio di priorità riconosciuto attiene alla esperienza che, eventualmente, i candidati abbiano avuto presso gli uffici giudiziari. Da tali indicazioni ne discende che il Ministero, fatti salvi i "requisiti propri dei dipendenti dell'amministrazione giudiziaria" (qualità morale e condotta irreprensibile e mancanza di situazioni di incompatibilità), non ha ritenuto di dover circoscrivere ulteriormente l'accesso alla qualifica assimilata al Cancelliere.

In base a tali disposizioni, nel caso di specie, poiché la laurea posseduta da altro candidato era considerata idonea dal Ministero di Giustizia perché equipollente a quella di scienze politiche (vedasi, in proposito il D. I. 9.7.2009 che equipara la laurea in Scienze Politiche alla laurea in Servizi.http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/PRTA-titoliAccesso/documenti/DM9luglio_2009.pdf) ed avendo lo stesso funzionario maggiore anzianità di servizio, egli avrebbe dovuto essere il vincitore della selezione indetta dal Comune di [omissis] per il reclutamento di n. 1 unità di personale di categoria D1.

Tuttavia, il Comune di [omissis] ha ritenuto di non dover seguire le indicazioni del Ministero di Giustizia ed ha operato un restringimento della platea degli aventi diritto (quali risultanti dalle specifiche tabelle allegate alle circolari) circoscrivendo l'accesso ai soli possessori della laurea in giurisprudenza.

In realtà, il restringimento dei requisiti di accesso al concorso, si è rivelato funzionale al perseguimento dell'obiettivo postosi dal dott. [omissis] nel momento della sua presentazione della richiesta di partecipazione al concorso, poiché egli era il solo funzionario del Comune di [omissis] a possedere tale titolo di studio ed essendo egli responsabile del personale (ed in quanto tale, avente accesso ai fascicoli dei dipendenti), tale particolare non poteva da lui non essere conosciuto.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Appare, dunque, evidente che lo stesso si trovasse in aperto conflitto di interessi ma ciò nonostante egli ha predisposto il bando, peraltro, senza nemmeno indicare, inizialmente, i requisiti di accesso che, in ogni caso, ha precisato successivamente alla pubblicazione dell'avviso, con un atto a sua firma del 2.4.2014, emesso in qualità di Responsabile del Settore del Personale, indicando requisiti che escludevano ogni altra laurea all'infuori della propria (giurisprudenza).

Inoltre, in aderenza a detti criteri da lui indicati, e nel suo ruolo di responsabile del Personale, lo stesso funzionario, in data 7.5.2014, stilava ed ufficializzava la graduatoria (senza alcun intervento del Segretario Generale, né di altro superiore gerarchico) ed in base a tale atto, la Giunta comunale approvava la delibera in data 12.5.2014, dopo che il medesimo Responsabile del personale aveva espresso parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica, contabile dell'atto, ai sensi degli artt. 49 e 147 del TUEL.

La fattispecie in oggetto rappresenta una ipotesi di conflitto di interessi ed a sostegno di tale tesi giova ricordare che nell'Orientamento n. 95 del 7 ottobre 2014, l'Autorità ha affermato che “qualora sussista un conflitto di interessi anche solo potenziale, l'obbligo di astensione dei pubblici dipendenti di cui all'art. 6 bis, della l. n. 241/1990 costituisce una regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni”. In questo senso depone anche l'Orientamento n. 78 del 23 settembre 2014 e le regole richiamate dall'art. 6 bis della l. 241/1990 - introdotto dall'art. 1, co. 41, della l. 190/2012 – secondo cui “il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale, devono astenersi per non incorrere nelle conseguenze connesse all'attuarsi del conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”, tesa a minare il principio di integrità, creando il sospetto del venir meno dell'imparzialità nell'agire amministrativo. Tale disposizione pone a carico di questi soggetti un obbligo di astenersi dall'adottare anche gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale, nonché un dovere di segnalazione a carico dei responsabili.

Come chiarito dal P.N.A. (All. 1, par. B.6), l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o finale) del titolare dell'interesse va coordinata con il DPR 62/2013 il quale all'art. 7 stabilisce che “il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza”.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Sebbene non risulti che il Comune di [omissis] abbia adottato formalmente il proprio Codice di comportamento, si ritiene che i vertici dell'Ente siano stati a conoscenza dell'importanza delle regole ivi contenute. Infatti, l'art. 4 della versione in bozza, reca la trascrizione dell'art. 7 del DPR 62/2013, ne integra le disposizioni ampliando l'obbligo di astensione del dipendente perché “ si ritiene che anche l'esprimere un parere in merito ad una questione, possa configurare la fattispecie del partecipare” e prevede (al comma 2) che ove un dipendente si trovi in situazione di conflitto di interesse, anche solo potenziale, debba comunicare tale circostanza immediatamente al proprio Dirigente. Nel caso di specie, l'Autorità non è informata se tale circostanza sia stata comunicata al Segretario Generale anche se sembrerebbe di potersi escludere tale eventualità poiché l'avv. [omissis], giustificando l'operato del dott. [omissis], ha comunicato all'Anac ed al Dipartimento di Funzione Pubblica che l'attività dello stesso è meramente consistita nella predisposizione di atto avente natura endoprocedimentale, omettendo di riferire che lo stesso [omissis] ha stabilito i criteri restrittivi per l'accesso al concorso e non ha ritenuto di rilevare l'anomala attività di gestione della selezione in parola, pur versando il suo collaboratore in aperto conflitto di interessi.

Va anche riferito che la versione in bozza del Codice di comportamento del Comune collega all'inosservanza dell'art. 4 la comminazione di sanzioni disciplinari per le due diverse fattispecie con sanzioni pecuniarie, e, nei casi più gravi, persino la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione. Nel caso di specie, si ritiene violato l'art. 7 del DPR 62/2013 con la conseguenza che risulta applicabile il disposto dell'art. 54 comma 3 del d.lgs. 165/2001 secondo il quale “la violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniquale volta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1.”

Con riferimento al ruolo del Segretario/RPC, avv. [omissis], non può non considerarsi l'assenza della propria attività di vigilanza in materia di anticorruzione che dimostrerebbe di non aver svolto correttamente le funzioni di RPC. Solo dopo la richiesta di notizie da parte dell'Anac, il Segretario Generale ha prodotto copia della relazione, redatta il 23.12.2015, con la quale il responsabile del personale motiva la scelta di escludere ogni laurea diversa da quella di giurisprudenza.

Sulla base di quanto sopra, l'Ufficio ritiene che, nel caso di specie, sia stato violato l'art. 7 del DPR n. 62/2013, avendo verificato l'esistenza di un conflitto tra l'interesse personale del dott. [omissis], Responsabile del Settore risorse umane del Comune di [omissis] e la responsabilità allo stesso attribuita nell'espletamento delle procedure concorsuali e selettive per il reclutamento di personale; inoltre, l'Ufficio ritiene che l'indebita restrizione nei requisiti di accesso per la selezione del personale destinato



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

agli Uffici del Giudice di pace sia da considerarsi come funzionale al perseguimento degli interessi del dott. [omissis]. Risulta, altresì la mancata attività di vigilanza da parte del RPC.

Tutto ciò premesso e rappresentato

DELIBERA

1. La sussistenza di un conflitto di interessi a carico del [omissis], responsabile del settore Personale del Comune di [omissis], nell'espletamento della procedura selettiva per il reclutamento del personale destinato agli Uffici del Giudice di Pace;
2. l'indebita restrizione nei requisiti di accesso per la selezione del personale destinato agli Uffici del Giudice di Pace;
3. il RPC del Comune di [omissis], avv. [omissis], nell'ambito dell'attività istituzionale di verifica del livello di attuazione del Codice di comportamento, deve far valere le misure disciplinari ivi contenute e idonee a sanzionare il mancato rispetto delle misure previste nelle ipotesi di conflitto di interesse e di acquisizione e progressione del personale;
4. la trasmissione della presente delibera all'esponente, al Sindaco del Comune di [omissis] ed al Segretario Generale/RPC del Comune, nonché alla Prefettura di [omissis]- presso la quale è tenuto l'Albo dei segretari comunali e provinciali – sezione regionale [omissis]- affinché ne valuti eventuali profili di responsabilità sul comportamento del S.G., [omissis];
5. Il RPC darà comunicazione a questa Autorità delle azioni poste in essere.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 24 febbraio 2016
Il Segretario, Maria Esposito