



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

*Ufficio Vigilanza sulle misure anticorruzione*

*Il Dirigente*

Autorità Nazionale Anticorruzione

Prot. **Uscita del 28/01/2020**

Numero: **0006741**

Ufficio: **SG - UVMAC Ufficio Vigilanza Misure Anticorruzione**

Al Responsabile della Prevenzione della corruzione  
e della Trasparenza  
del Comune di Livorno  
dr.ssa Maria Luisa Massai  
Segretario comunale

Al Sindaco del Comune di Livorno

comune.livorno@postacert.toscana.it

Rif. UVMAC/4692/2019

*(da citare nella risposta)*

OGGETTO: misura della rotazione - Comunicazione delle decisioni del Consiglio

Si comunica che il Consiglio di quest'Autorità, nell'adunanza del 15 gennaio 2020, ha adottato l'allegata delibera, in via di pubblicazione sul sito dell'Autorità (sezione «attività», sezione di primo livello «albo delle deliberazioni del Consiglio», sezione di secondo livello «delibere»).

Nicoletta Torchio



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*



Delibera n. 8 del 15 gennaio 2020

Oggetto: Applicazione della misura della rotazione nel Comune di Livorno – adozione del Piano di rotazione del personale \_ Raccomandazione  
Fascicolo UVMAC/4692/2019

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

**Parole-chiave:** “rotazione”

**Massima:** non massimabile

Il Consiglio dell’Autorità nazionale anticorruzione

nell’adunanza del 15 gennaio 2020;

- 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 Piano nazionale anticorruzione e 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, emanato dal Consiglio dell’Autorità in data 29 marzo 2017;
- vista la relazione dell’Ufficio vigilanza sulle misure anticorruzione (UVMAC).

**Fatto**

Sono pervenute alcune segnalazioni, inoltrate anche al RPCT/SG del comune di Livorno, nelle quali vengono evidenziate criticità in ordine all’applicazione della misura della rotazione del personale, a causa della permanenza nel medesimo incarico dei dirigenti/responsabili di Posizione Organizzativa, nonché in ordine a selezioni di personale espletate ai sensi dell’art. 110 TUEL, ritenute non assistite dal rispetto del principio di imparzialità nella procedura di scelta dei candidati.

Nelle segnalazioni viene rappresentato che nel Comune non è stato osservato il principio di rotazione del personale nei settori maggiormente esposti a rischio corruzione, come ad esempio nel settore dei lavori pubblici, in quanto i responsabili figurano nei medesimi uffici da numerosi



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

anni. La mancata applicazione del principio della rotazione riguarderebbe anche la funzione di RUP in generale e, in particolare, il personale che istruisce le pratiche dell'Edilizia Privata.

Inoltre, è stato rappresentato che le Commissioni esaminatrici per le selezioni per il conferimento degli incarichi ex art. 110 del TUEL di Dirigente del Settore "Indirizzo, Organizzazione e Controllo" e di Dirigente del Settore "Società Partecipate, Lavoro e Porto", sono state composte esclusivamente da dipendenti comunali: secondo il segnalante, in violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa.

Nelle procedure di ammissione dei candidati non si sarebbe rispettata l'effettiva osservanza del principio di rotazione degli incarichi e non si sarebbe tenuto conto del fatto che l'esponente aveva segnalato all'Amministrazione che i nominativi dei vincitori erano già noti in Comune prima dello svolgimento delle prove.

Sulla base dei fatti segnalati e sulle verifiche effettuate sul PTPC comunale, con nota dell'8.11.2019 sono stati chiesti al RPCT/SG del comune di Livorno, chiarimenti in merito all'applicazione della misura della rotazione, nonché al rispetto della trasparenza nella procedura ad evidenza pubblica per il conferimento di incarico ex art. 110 del TUEL.

Il RPCT comunale ha rappresentato di aver assunto l'incarico di RPCT in data 20.8.2019, con decreto sindacale n. 289/2019. Dopo aver preso visione del PTPCT 2019-2021 ha cercato di operare una puntuale ricostruzione della corposa corrispondenza intercorsa nel periodo marzo-luglio 2019, tra il precedente segretario generale e l'allora dirigente del settore indirizzo organizzazione e controllo, che ha portato ad individuare una bozza di piano della rotazione del personale, successivamente trasmessa agli organi di indirizzo e al RPCT nel mese di marzo 2019. Tale bozza è stata però oggetto di una serie di rilievi critici da parte dello stesso RPCT senza arrivare ad una necessaria intesa che portasse alla definitiva adozione della rotazione.

Il RPCT attuale ha trasmesso altresì una bozza di Piano della rotazione non ancora approvato sul quale chiede valutazioni da parte dell'Autorità alla luce del nuovo PNA 2019.

### **Ritenuto in diritto**

Con riguardo alle procedure selettive per il conferimento di incarico dirigenziale ex art. 110 del TUEL, le stesse, sulla base di quanto rappresentato dal RPCT, appaiono formalmente aver rispettato la previsione secondo la quale, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico: infatti, dalla documentazione inviata dalla RPCT risulta l'avviso pubblico, la nomina delle commissioni esaminatrice e i verbali dei lavori delle commissioni.

Tuttavia non rientra tra le competenze dell'Autorità entrare nel merito della valutazione di legittimità di procedure selettive e concorsuali.





*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

L'Autorità ha, pertanto, preso in esame la disciplina e l'applicazione della misura della rotazione per procedere alle valutazioni di propria competenza.

Da una verifica del PTPCT 2019 del comune di Livorno, risulta che l'elaborazione dei criteri generali per la redazione del piano di rotazione del personale dirigenziale e di quello incaricato di funzioni di responsabilità non ha completato il percorso di approvazione. Infatti nel Piano anticorruzione 2019/2021 è stato inserito come attività da espletare nel primo trimestre del 2019.

Nel PTPCT è stato altresì rappresentato che, a seguito di successivi processi di riorganizzazione della struttura comunale, si è proceduto ad attuare un avvicendamento del personale e che la misura della rotazione può considerarsi applicabile solo a seguito dell'individuazione dei criteri generali e di una adeguata programmazione della stessa, per evitare che sia impiegata al di fuori di un programma predeterminato e che possa essere utilizzata in maniera non funzionale alle esigenze di prevenzione dei fenomeni di cattiva amministrazione.

Con riferimento alla richiesta di parere sulla bozza di piano di rotazione, si evidenzia che l'Autorità non si esprime su atti demandati all'autonoma determinazione delle amministrazioni, peraltro non ancora approvati.

Purtuttavia, da una prima lettura del Piano della rotazione del personale trasmesso emergono alcune criticità che si ritiene utile rappresentare.

Tra le aree a rischio elencate nel piano di rotazione predisposto dall'amministrazione emergono quali a rischio elevato di corruzione:

- contratti pubblici
- gestione delle entrate e delle spese
- settore pianificazione territoriale e g.i.s. (urbanistica)
- settore edilizia privata e Suap
- settore polizia municipale, protezione civile e sicurezza del cittadino
- settore partecipate, fondazioni commercio
- settore ambiente
- settore infrastrutture stradali e spazi aperti
- settore edilizia pubblica e impianti-staff tecnico mobilità
- settore amministrazione dip. 1 bis ed emergenza post alluvione.

Tra le figure infungibili è stato individuato il Comandante di Polizia Locale, per l'esigenza di salvaguardare l'infungibilità delle funzioni svolte, nonché i dirigenti assunti a tempo determinato ai sensi degli art. 108 e 110 TUEL, in quanto la natura stessa dell'incarico è legata a particolari progetti, competenze, funzioni ed obiettivi dell'amministrazione comunale. Pertanto tali figure non saranno soggette a rotazione ordinaria degli incarichi.

Allo stesso modo è previsto che non saranno sottoposte a rotazione le figure assunte a tempo determinato alle dirette dipendenze del Sindaco, come le figure di supporto politico (ai sensi





*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

dell'art. 90 TUEL), data la caratteristica tipizzante di rapporto fiduciario che intercorre tra questi dipendenti ed il vertice dell'amministrazione.

Tale principio pare discordante con quanto si evince dall'organigramma allegato alla bozza di piano di rotazione in quanto al comandante della P.L. sono stati altresì conferiti ad interim il dipartimento Lavori pubblici e assetto del territorio, all'interno del quale detiene altresì la responsabilità del settore Ambiente e mobilità.

Nell'ambito della macrostruttura citata emergono, tra le altre, le attività relative all'edilizia privata e al SUAP, in relazione alle quali il comandante di P.L. ha un ruolo successivo di controllo e ispettivo, oltre quello primario di amministrazione attiva nei procedimenti autorizzatori, in qualità di responsabile del dipartimento lavori pubblici e assetto del territorio.

Se è pur vero che nella legge di stabilità 2016 (art. 1, co 221) è stato previsto che nelle regioni e negli enti locali, allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia municipale, cioè non esime l'amministrazione da valutazioni su potenziali conflitti di interessi derivanti dalla coincidenza in capo allo stesso soggetto di funzioni di controllore e controllato, tanto più nel caso in esame in cui risultano conferiti ad interim al comandante di P.L. del comune incarichi attinenti ad aree ad elevato rischio corruzione, come individuati dallo stesso Piano di rotazione.

Dall'organigramma si evince che tutti gli incarichi di responsabilità risultano conferiti nella seconda metà del 2019, a seguito di tornata elettorale, e andranno a scadere nel 2022 e solo allora, secondo i criteri riportati nel piano potrà essere attuata una rotazione partendo dai responsabili delle aree a rischio elevato di corruzione, per poi proseguire con le aree a rischio alto.

Infatti, come riportato tra i criteri enunciati nel Piano di rotazione, la misura sarà applicata al termine degli incarichi attualmente conferiti a dirigenti e personale non dirigenziale, salvo situazioni di particolare necessità e/o criticità.

Per i titolari degli attuali incarichi dirigenziali a tempo indeterminato, cui sia stata conferita la direzione di settori in cui il rischio di corruzione risulti "elevato" o "medio alto", alla scadenza prevista dell'incarico si applica la rotazione; è fatta salva la possibilità di proroga fino ad un massimo complessivo di 5 anni, motivata in considerazione della qualità delle competenze professionali necessarie, in particolare in relazione ad incarichi ad elevato contenuto tecnico.

In conclusione, il Piano di rotazione predisposto dall'amministrazione comunale, pur non ponendosi in contrasto con le indicazioni riportate nell'allegato 2 del PNA 2019, tuttavia, a ragione del recente rinnovo degli incarichi dirigenziali e di P.O. e della previsione secondo la quale, ove sussistano i presupposti, l'incarico può essere prorogato per un massimo complessivo di 5 anni, potrebbe in concreto condizionare l'effettiva applicazione della misura.

Tutto ciò premesso e considerato,



*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
*Presidente*

RACCOMANDA

- di approvare in tempi brevi il Piano di rotazione del personale e di darne comunicazione all'Autorità;
- nella considerazione che la progettazione della misura della rotazione ordinaria del personale è prerogativa dell'amministrazione, in quanto deve essere utilizzata in maniera funzionale, secondo la struttura organizzativa, oltre che rispondere alle esigenze di prevenzione di fenomeni di cattiva amministrazione corruzione, di tenere in debita considerazione la permanenza del personale nelle medesime funzioni, già precedentemente alla riorganizzazione avvenuta nel 2019, non basandosi esclusivamente sulla denominazione dell'ufficio/settore ma valutando i compiti e le funzioni effettivamente svolte e considerando anche gli incarichi precedentemente conferiti, al fine di evitare il consolidarsi di posizioni predominanti in quelle aree particolarmente soggette a sollecitazioni esterne;
- di far confluire nel PTPC 2020-2022 i criteri adottati per la misura della rotazione del personale, riportando gli estremi del Piano di rotazione approvato e pubblicato;
- di valutare la posizione del comandante della Polizia locale in ordine alla concentrazione di incarichi allo stesso conferiti, con responsabilità di settori qualificati dalla stessa amministrazione comunale ad elevato rischio corruttivo che potrebbero configurare una situazione di potenziale conflitto di interessi ai sensi della disciplina della prevenzione della corruzione.

DISPONE

- a) una specifica attività di monitoraggio sull'osservanza delle indicazioni fornite;
- b) la trasmissione della presente al Sindaco e al RPCT del Comune di Livorno.

Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data

*24 gennaio 2020*

Il Segretario, Maria Esposito

  
*Autorità Nazionale Anticorruzione*  
IL CONSIGLIO

Si dichiara che la presente copia, composta di  
n. *5* fogli, è conforme all'originale.  
Data il *24/1/2020*