



DELIBERA N. 740 del 9 settembre 2020

Oggetto

Inopportunità del contemporaneo svolgimento delle funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e di Responsabile delle relazioni sindacali.

Riferimenti normativi

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, artt. 40 e ss.

Legge 6 novembre 2012, n. 190, art. 1, co. 2-*bis*, co. 7, co. 10 lett. *a)* e *b)* e co.14

Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, art. 2-*bis*, co. 2.

Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, art 2, co.1 lett. *b)* e *m)*

Parole chiave

“Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)” – “Responsabile delle relazioni sindacali” – “svolgimento contemporaneo degli incarichi” - “inopportunità” - compatibilità”

Massima

Ragioni di opportunità inducono a raccomandare di non cumulare in capo al medesimo soggetto l’incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e quello di Responsabile delle relazioni sindacali. La contaminazione tra le complesse funzioni di presidio sul sistema anticorruzione, assegnate dalla legge al RPCT e le funzioni di gestione delle dinamiche delle relazioni sindacali potrebbe essere inopportuna, in quanto si potrebbero verificare interferenze tali da ingenerare situazioni di potenziale conflitto di interesse, con conseguente pregiudizio del corretto svolgimento delle rispettive competenze.

In ogni caso, spetta all’autonoma determinazione dell’organo di indirizzo la nomina del RPCT e il compito di assicurare che quest’ultimo possa esercitare il proprio ruolo con autonomia ed effettività. La scelta deve

comunque essere adeguatamente motivata nel provvedimento di nomina e compiuta considerando anche gli eventuali conflitti di interessi che possono concentrarsi in capo al soggetto incaricato di svolgere altre funzioni, oltre quella di RPCT.

Visto

il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*» ed in particolare gli artt. 40 e ss.;

Vista

la legge 6 novembre 2012, n. 190 «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*» ed in particolare l'art. 1, co. 2-bis., co. 7, co. 10 lett. a) e b) e co. 14;

Visto

il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 «*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*» ed in particolare l'art. 2-bis, co. 2;

Visto

il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 «*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*» ed in particolare l'art. 2, co.1 lett. b) e m);

Vista

la Delibera ANAC n. 1134 dell'8 novembre 2017 recante «*Nuove linee guida per l'attuazione in generale della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*»;

Vista

la Delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018 recante «*La corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)*»;

Visto

il PNA 2019 approvato con Delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019 ed in particolare la Parte IV, § 1);

Vista

la richiesta di parere (note prot. n. 54458 e 54459 del 17.07.2020), con cui il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) della società OMISSIS S.p.A., in controllo



pubblico, ha posto all'Autorità un quesito circa la possibilità di attribuire all'attuale RPCT anche le funzioni di Responsabile delle relazioni sindacali, chiedendo, in particolare, di chiarire se possano sussistere situazioni di conflitto di interesse o di incompatibilità tra i due incarichi, soprattutto in previsione dell'esercizio del relativo potere legato alle azioni esecutive che le relazioni sindacali comporterebbero, nonché della sovrapposizione degli interessi che potrebbero evidenziarsi nell'ambito dell'autonomia decisionale del RPCT e della discrezionalità negoziale che caratterizza la figura del Responsabile delle relazioni sindacali;

Vista

l'istruttoria svolta dall'Ufficio PNA e Regolazione Anticorruzione e Trasparenza;

Vista

la decisione del Consiglio dell'Autorità del 4 agosto 2020

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 9 settembre 2020

Premessa in fatto

Con note acquisite al protocollo dell'Autorità n. 54458 e n. 54459 del 17.07.2020, il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) della società OMISSIS S.p.A., in controllo pubblico, ha chiesto ad ANAC un parere circa la possibilità di attribuire all'attuale RPCT anche le funzioni di Responsabile delle relazioni sindacali. In particolare, ha chiesto se possano sussistere situazioni di conflitto di interesse o di incompatibilità tra i due incarichi, soprattutto in previsione dell'esercizio del relativo potere legato alle azioni esecutive che le relazioni sindacali comporterebbero, nonché alla sovrapposizione degli interessi che potrebbero evidenziarsi nell'ambito dell'autonomia decisionale del RPCT e della discrezionalità negoziale che caratterizza la figura del Responsabile delle relazioni sindacali.

L'Autorità ritiene di dover svolgere una riflessione di carattere più ampio e generale sulla possibilità da parte del soggetto che ricopre l'incarico di RPCT di rivestire anche il ruolo di Responsabile delle relazioni sindacali. Giova segnalare che tale ruolo comporta lo svolgimento di una pluralità di attività, tra cui: la cura degli aspetti attinenti il lavoro, la sua organizzazione, la sua retribuzione e la formazione; il confronto con le associazioni sindacali dei lavoratori o con le associazioni datoriali a livello locale o nazionale, a proposito di retribuzioni, ferie, formazione, orari; il presidio alle negoziazioni e alla stipula di accordi e contratti; l'intervento nelle controversie di lavoro e disciplinari, in coordinamento con le altre figure operanti nell'ambito della gestione delle risorse umane; l'applicazione del diritto del lavoro.

Ritenuto in diritto

A tal riguardo, è necessario preliminarmente considerare che la società in questione è una società in controllo pubblico. Tale tipo di società, come definito all'art. 2, co. 1, lett. *b)* e *m)* del d.lgs. 175/2016 ("Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" - TUSP), è tenuta ad applicare la normativa sia sulla

trasparenza, ai sensi dell'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, sia sulla prevenzione della corruzione, ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

A tal proposito, si rammenta che l'Autorità, nelle «*Nuove linee guida per l'attuazione in generale, della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*», adottate con delibera n.1134 dell'8 novembre 2017, (§3.1), cui si rinvia, ha fornito indicazioni sull'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione alle società a controllo pubblico, nonché sui criteri di scelta del RPCT. Quanto alla sussistenza di situazioni di conflitto di interesse o di incompatibilità tra l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e quello di Responsabile delle relazioni sindacali si evidenzia, fin da ora, che nell'ordinamento non vi è alcuna norma al riguardo, né l'Autorità ha avuto modo di pronunciarsi sul punto.

Pertanto, la questione può essere valutata in termini di opportunità o meno dello svolgimento contemporaneo di tali funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti già affidati dalla legge al RPCT.

Di sicuro rilievo, ai fini della presente delibera, sono la legge 6 novembre 2012, n. 190 - che, all'art. 1, co. 7, ha istituito la figura del RPCT, dettando anche i criteri per l'individuazione del soggetto cui affidare i relativi compiti -, nonché le indicazioni fornite sul punto dall'Autorità in appositi atti e, da ultimo, nel PNA 2019, adottato con delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019.

In particolare, per quanto riguarda i criteri di scelta del RPCT, la legge n.190 del 2012, art. 1 co. 7, ha previsto che «*l'organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione*».

L'Autorità ha evidenziato, in generale, «*l'esigenza che il RPCT abbia adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione, che sia dotato della necessaria autonomia valutativa, che non sia in una posizione che presenti profili di conflitto di interessi e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgano attività di gestione e di amministrazione attiva. In questa ottica va evitato, per quanto possibile, che il RPCT sia scelto tra i dirigenti assegnati ad uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo, come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio. In ogni caso la scelta è rimessa all'autonoma determinazione degli organi di indirizzo di ogni ente o amministrazione*» (cfr. PNA 2019, Parte IV, § 1).

L'Autorità si è anche occupata di valutare casi specifici al fine di verificare l'opportunità di conferire o meno il ruolo di RPCT a soggetti che ricoprono determinate posizioni, quali ad esempio: gli avvocati iscritti all'albo speciale delle amministrazioni e degli enti pubblici ai sensi dell'art. 23 della legge 247/2012 (delibera n. 841 del 2 ottobre 2018); il comandante di polizia locale (delibera n. 333 del 20 giugno 2019); il dirigente che si occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari (delibera n. 700 del 23 luglio 2019); il componente o presidente dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), dell'Organismo di vigilanza (OdV) o del Nucleo di valutazione (PNA 2019, Parte IV, § 1).

Inoltre, ove il RPCT sia anche titolare o componente di altri organi con funzioni di controllo, l'Autorità ha precisato che occorre valutare attentamente le conseguenze e gli oneri che il cumulo di funzioni in capo al RPCT può comportare (cfr. PNA 2019, Parte IV, § 1).

Con riferimento alla nomina del RPCT nelle società in controllo pubblico, ulteriori indicazioni sono contenute nella citata delibera n. 1134/2017 (§ 3.1.2.), ove si precisa che la nomina del RPCT spetta all'organo di indirizzo della società, consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti. Le funzioni di



RPCT è opportuno siano affidate a uno dei dirigenti in servizio presso la società, attribuendogli, con lo stesso atto di conferimento dell'incarico, eventualmente con le necessarie modifiche statutarie e regolamentari, funzioni e poteri idonei e congrui per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. In ogni caso, nell'effettuare la scelta, la società è tenuta a vagliare l'eventuale esistenza di situazioni di conflitto di interesse ed evitare, per quanto possibile, la designazione di dirigenti responsabili di quei settori individuati all'interno della società fra quelli con aree a maggior rischio corruttivo. La scelta dovrà, comunque, ricadere su un dirigente che abbia dimostrato nel tempo un comportamento integerrimo. Nelle sole ipotesi in cui la società sia priva di dirigenti, o questi siano in numero così limitato da dover essere assegnati esclusivamente allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, circostanze che potrebbero verificarsi in strutture organizzative di ridotte dimensioni, il RPCT potrà essere individuato in un profilo non dirigenziale, che garantisca comunque le idonee competenze in materia di organizzazione e conoscenza della normativa sulla prevenzione della corruzione. In questo caso, il consiglio di amministrazione o, in sua mancanza, l'amministratore sono tenuti ad esercitare una funzione di vigilanza stringente e periodica sulle attività del soggetto incaricato.

In merito ai delicati e numerosi compiti e poteri affidati dalla legge al RPCT, l'Autorità ha effettuato un approfondimento nella delibera n. 840 del 2 ottobre 2018, e, da ultimo, nel PNA 2019 Parte IV, § 1, cui si rinvia. Tra i principali compiti posti in capo al RPCT, occorre segnalare quello attinente alla predisposizione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC), alla verifica dell'attuazione delle misure di prevenzione ivi contenute e alla predisposizione della relazione annuale sull'attività svolta (art. 1, co. 10, lett. a) e 14, l. 190/2012).

Il RPCT è, inoltre, tenuto ad indicare «*agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare*» i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, all'eventuale scopo di avviare per questi tempestiva azione disciplinare (art. 1, co. 7, l. 190/2012). Al RPCT spetta, altresì, la verifica, d'intesa con il dirigente competente, «*l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione*» (art. 1, co. 10, lett. b) della l. 190/2012).

Ciò chiarito, la questione posta concerne, come sopra ricordato, l'attribuzione al RPCT anche dell'incarico di Responsabile delle relazioni sindacali in una società in controllo pubblico e, più in generale, in un'amministrazione/ente.

Al riguardo, occorre, innanzitutto, chiarire che cosa si intenda per Responsabile delle relazioni sindacali. In generale, il d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 - con riferimento alle pubbliche amministrazioni, come definite al comma 2, art. 1 del medesimo decreto legislativo - dedica il Titolo III (modificato dal d.lgs. 150/2009) alla «*Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale*». In particolare, l'art. 40 rubricato «*Contratti collettivi nazionali e integrativi*» precisa che «*La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali (...)*» e individua una serie di materie escluse dalla contrattazione, mentre per altre materie è possibile solo nei limiti previsti dalle norme di legge (cfr. art. 40, d.lgs. 165/2001).

Può, quindi, dirsi che la contrattazione ha un ruolo primario nel sistema delle relazioni sindacali; all'interno dei contratti (nazionali e integrativi), infatti, se ne delineano le distinte modalità e i diversi ambiti. Dall'esame delle disposizioni del d.lgs. 165/2001, artt. 40 e ss., si evince che le «*relazioni sindacali*» consistono nell'insieme dei rapporti (stabiliti in sede di contrattazione) intercorrenti tra l'amministrazione (datore di lavoro) e le Organizzazioni sindacali ed i lavoratori. Il sindacato, in tali rapporti, rappresenta le istanze e gli interessi dei dipendenti propri iscritti.

Il sistema delle relazioni sindacali è improntato a principi di responsabilità, correttezza, buona fede e trasparenza dei comportamenti ed è orientato alla prevenzione dei conflitti, configurandosi quale strumento per costruire relazioni stabili tra amministrazioni pubbliche e soggetti sindacali, con il fine di una partecipazione consapevole e una reciproca considerazione dei rispettivi diritti ed obblighi.

In tale sistema, il ruolo di esperto o rappresentante delle relazioni sindacali riveste un'importanza fondamentale. Tale soggetto si interessa, infatti, di tutte le problematiche attinenti al lavoro - quali l'organizzazione, la retribuzione e la formazione del personale - e rappresenta l'amministrazione nel confronto con i sindacati dei lavoratori sulle varie tematiche connesse (retribuzione, ferie, diritti di informazione e consultazione, formazione, pari opportunità, orari), intervenendo anche per la risoluzione delle controversie di lavoro.

A seconda delle realtà in cui opera, il Rappresentante delle relazioni sindacali può svolgere tutti o solo alcuni dei compiti indicati, fornendo spesso supporto ai Responsabili del personale su tutte le materie da regolare con accordi sindacali e per l'interpretazione e l'applicazione del diritto del lavoro.

Sebbene, nel richiamato d.lgs. 165/2001, Titolo III, non vi sia alcun riferimento esplicito alla figura del Responsabile delle relazioni sindacali, questa mansione può comunque ritenersi implicita nella dinamica del sistema.

Riguardo al caso di specie, pur trattandosi di una società a controllo pubblico, in cui i rapporti di lavoro non sono disciplinati dal d.lgs. 165/2001, le attribuzioni svolte dal Responsabile delle relazioni sindacali, come osservato in premessa, possono consistere nella titolarità del compito di gestire, nell'interesse della società e in nome di questa, le problematiche che attengono al diritto del lavoro e alle relazioni con i sindacati.

L'incarico in questione, che si vorrebbe attribuire al RPCT, può includere, quindi, un'ampia gamma di attività, quali ad esempio: la cura delle problematiche riguardanti il lavoro, la sua organizzazione, la sua retribuzione e la formazione; l'intervento sulle controversie di lavoro; la gestione dei rapporti con i sindacati, e la risoluzione di eventuali conflitti tra questi ultimi e la società, generati da una delle due parti (ad esempio, rivendicazioni salariali, richiesta di turni o straordinari, messa in mobilità del personale ed altro).

Da tutto quanto sopra, risulta evidente che i compiti di chi gestisce le relazioni sindacali, sia in generale, sia con specifico riferimento alle società, sono molto vasti e comprendono vari e molteplici interessi, coprendo le più diverse vicende dell'agire della società e dei suoi dipendenti. Tra questi interessi, alcuni profili possono riguardare cause in materia di diritto del lavoro, nonché controversie e questioni legate a violazioni delle stesse norme alla cui tutela presidia il RPCT. Basti considerare l'eventualità, peraltro fisiologica, che il RPCT debba contribuire alla predisposizione dei criteri e delle iniziative per la rotazione che coinvolga una parte significativa del personale e che, in tale ipotesi, ci siano delle rimostranze veicolate attraverso le organizzazioni sindacali. In un simile caso il dirigente o funzionario chiamato a ricoprire i due ruoli dovrebbe paradossalmente assumere due ruoli: discutendo sul piano sindacale le doglianze o le richieste mosse dalle associazioni e al contempo facendo valere le proprie valutazioni adottate nell'esercizio di quella speciale funzione di presidio della prevenzione della corruzione.

Ne deriva, quindi, che il contestuale svolgimento delle funzioni di RPCT e di Responsabile delle relazioni sindacali sia da valutarsi come inopportuno, in quanto si potrebbero verificare interferenze tali da ingenerare situazioni di potenziale conflitto di interesse tra le due posizioni.

Viene, infine, in rilievo la considerazione per cui al RPCT è necessario garantire condizioni di autonomia e indipendenza, visto il compito di cura del funzionamento dell'intero meccanismo della prevenzione della corruzione che gli è stato affidato dal legislatore. Si rammenta sul punto che, a tal fine, sono gli organi di indirizzo, preposti alla nomina del RPCT, a dover «disporre le eventuali modifiche organizzative necessarie per



assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività» (art. 1, co.7, l.190/2012), motivando le scelte effettuate, anche alla luce di possibili situazioni di conflitto di interesse che potrebbero insorgere.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA

- che sebbene non vi sia una espressa causa di incompatibilità tra l'incarico di RPCT e quello di Responsabile delle relazioni sindacali, ragioni preliminari di opportunità inducono a raccomandare di non cumulare tale incarico con quello di RPCT;
- che il contemporaneo svolgimento delle funzioni ampie e complesse attribuite dalla legge al RPCT, di presidio sul sistema anticorruzione, e delle funzioni di gestione delle relazioni sindacali, è da valutarsi come inopportuno, in quanto si potrebbero verificare interferenze tali da ingenerare situazioni di potenziale conflitto di interesse tra le due posizioni, con conseguente pregiudizio del corretto svolgimento delle rispettive competenze;
- che, in ogni caso, spetta all'autonoma determinazione dell'organo di indirizzo la nomina del RPCT e il compito di assicurare che quest'ultimo possa esercitare il proprio ruolo con autonomia ed effettività. La scelta deve comunque essere adeguatamente motivata nel provvedimento di nomina e compiuta considerando anche gli eventuali conflitti di interessi che possono concentrarsi in capo al soggetto incaricato di svolgere altre funzioni, oltre quella di RPCT.

Il presente provvedimento è trasmesso al RPCT della Società OMISSIS S.p.A. e pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

Il Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 11 settembre 2020

Per il Segretario verbalizzante Maria Esposito

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente