

Denominazione
misura

ROTAZIONE DEL PERSONALE

La normativa prevede due tipologie:

- ROTAZIONE STRAORDINARIA
- ROTAZIONE ORDINARIA

ROTAZIONE STRAORDINARIA

Riferimenti normativi

L'istituto della rotazione c.d. straordinaria è misura di prevenzione della corruzione prevista dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater) d.lgs. n. 165/2001, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi.

Contenuti definiti dalla legge

D.lgs. n. 165/2001. Art. 16, co. 1, "I dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, nell'ambito di quanto stabilito dall'articolo 4 esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri: (...) **(l-quater) provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.)**)

Approfondimenti ANAC

Nello **Schema di PNA 2019-21** in consultazione pubblica¹ ANAC fa integralmente rinvio alla **Delibera ANAC 2015/2019 "Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l quater, del d.lgs. n. 165 del 2001"**²

"Con tale atto, l'Autorità ha ritenuto di dover precisare e rivedere alcuni propri precedenti orientamenti in materia di rotazione straordinaria.

In particolare si fa riferimento:

- alla identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell'adozione della misura;
- al momento del procedimento penale in cui l'Amministrazione deve adottare il provvedimento di valutazione della condotta del dipendente, adeguatamente motivato, ai fini dell'eventuale applicazione della misura."

L'ANAC denuncia le carenze emerse nel corso dell'attività di vigilanza e cioè che le amministrazioni tendono a non dare attuazione alla misura. Nei PTPCT delle amministrazioni si segnala in particolare: "la mancanza di previsioni sulla rotazione in casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva;

- che le amministrazioni, avuta formale notizia di procedimenti penali di natura corruttiva, non sempre procedono alla rotazione assegnando il dipendente ad altro ufficio o servizio;
- in casi frequenti, la misura è stata attivata solo successivamente all'impulso dell'Autorità;
- in molti casi i dipendenti non comunicano la sussistenza di procedimenti penali a loro carico.

In base a quanto espresso nel documento "(...) è misura di prevenzione della corruzione, **da disciplinarsi nel PTPCT o in sede di autonoma regolamentazione cui il PTPCT dovrà rinviare.**"

Nella delibera 215/2019 l'Autorità "Alla luce della normativa rilevante e a seguito degli esiti dell'attività di vigilanza svolta l'Autorità ritiene di dover precisare e, ove necessario, rivedere i propri precedenti orientamenti."

Precedentemente:

nell'"**Aggiornamento PNA 2016**"³. § 7.2.3 *Rotazione straordinaria nel caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*

"Certamente dalla stessa si desume l'obbligo per l'amministrazione di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Si tratta, quindi, di una misura di carattere eventuale e cautelare tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo." (...) "In ogni caso, l'elemento di particolare rilevanza da considerare

¹ <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/ConsultazioniOnline/consultazioni?id=244ec3810a7780421714054bba4a327c> . Si veda in particolare il §1.2. La "rotazione straordinaria" da pag. 31

² https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/Delibere/2019/Delibera_215%2026%20marzo%202019.pdf

³ Per gli aggiornamenti ai PNA:
<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione>

ai fini dell'applicazione della norma, è quello della motivazione adeguata del provvedimento con cui viene disposto lo spostamento."

Il tema della rotazione straordinaria (cioè *la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.*) è brevemente ripreso **nell'aggiornamento 2017 al PNA § 5.1 pag. 11**, ma nel **PNA 2018** l'autorità si sofferma su alcuni aspetti di natura giuridica che hanno provocato incertezze nell'applicazione da parte delle amministrazioni.

ROTAZIONE ORDINARIA

Riferimenti normativi

L. 190/2012 Art.1 c.4 lett. e; c. 5 lett.b; c.10 lett.b

Contenuti definiti dalla legge

L. 190/2012 Art.1 c.4 lett. e:

L'ANAC⁴, "(...) e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni. (4)"

L. 190/2012 Art.1 c. 5 lett. b: "5. Le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono all'(ANAC): (...) b) procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari. (4)"

L. 190/2012 Art.1 c.10 lett. b: "10. Il responsabile individuato ai sensi del comma 7 provvede anche: (...) b) alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'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;"

Approfondimenti ANAC

ANAC affronta in molti aggiornamenti del PNA⁵ il tema della rotazione ordinaria, arrivando a definirla persino misura di importanza cruciale.

Ciò avviene anche del documento Schema di PNA 2019⁶ rispetto a cui si è recentemente conclusa la fase di consultazione pubblica. In esso il tema viene affrontato sia nella parte generale **§3 PTPCT e rotazione ordinaria**, sia dedicandovi un apposito approfondimento (**allegato 2 La rotazione "ordinaria" del personale**).

L'indicazione sempre ripetuta è quella di indicare come ed in che misura l'amministrazione vi faccia ricorso. L'autorità riconosce alla misura, anche in tale occasione, oltre alla valenza preventiva, la capacità di favorire la modernizzazione e l'aggiornamento delle amministrazioni. Lo scopo della misura è quello di limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti al rimanere a lungo nel medesimo ruolo e funzione. Si tratta di una misura che è necessario programmare in una logica di complementarità con altre misure (in primis di formazione, ma anche di trasparenza etc) e che deve essere adeguatamente programmata, in una logica preferibilmente pluriennale. La sua applicazione non deve infatti determinare inefficienze e malfunzionamenti. La soluzione ad eventuali criticità di natura organizzativa che ne rendano problematica l'applicazione non è da ricercarsi nell'inadempienza della norma di legge e delle indicazioni del PNA ma nell'adozione di misure organizzative alternative e/o integrative.

Informazioni, note, suggerimenti per l'osservazione e valutazione

L'attenzione del PTPCT di Ateneo si focalizza, ancora per il 2019, su una serie di misure di natura organizzativa e sistemica propedeutiche anche ad un inserimento in programmazione della misura della rotazione ordinaria. (vedi box delle misure programmate in termini di obiettivi)

⁴ L'art. 19, co. 15, del d.l. 90/2014 ha previsto che «*Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, commi 4, 5 e 8, della legge 6 novembre 2012 n. 190, e le funzioni di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione*».

⁵ I diversi aggiornamenti al PNA sono consultabili dal presente link del sito dell'Autorità:

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione>

⁶

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/ConsultazioniOnline/consultazioni?id=244ec3810a7780421714054bba4a327c>

Nel frattempo, inoltre, l'amministrazione sta avviando, dopo il primo anno di sperimentazione, il secondo ciclo di attività di autovalutazione del rischio, finalizzato ad evidenziare i processi a maggior rischio.

In allegato al PNA 2013 l'ANAC (allora CIVIT) suggeriva, quali misure da attuare:

Adozione di direttive interne per assicurare la rotazione del personale dirigenziale e del personale con funzioni di responsabilità operante nelle aree a rischio corruzione, tra cui:

- Individuare modalità di attuazione della rotazione
- Prevedere il criterio di rotazione nell'atto di indirizzo relativo ai criteri per il conferimento degli incarichi
- Prevedere la revoca o assegnazione ad altro incarico per avvio di procedimento penale o disciplinare.

L'Aggiornamento PNA 2016⁷. § 7.2 Rotazione contiene un approfondimento sulla misura di rotazione e l'invito comunque ad identificare misure alternative e/o complementari, qualora non sia possibile l'adozione della misura. Rispetto alle eventuali misure alternative alla rotazione ordinaria, l'Autorità suggerisce, nel PNA 2016:

"Ove, pertanto, non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni"."

Esempio "(c.d. "segregazione delle funzioni") con cui sono attribuiti a soggetti diversi i compiti relativi a: a) svolgimento di istruttorie e accertamenti; b) adozione di decisioni; c) attuazione delle decisioni prese; d) effettuazione delle verifiche."

- Integrazione delle misure alternative con ulteriori misure, per esempio:
- tesse all'accertamento di situazioni di potenziale conflitto d'interesse
 - Definizione di procedure standard

Nella sezione **III - LE ISTITUZIONI UNIVERSITARIE dello stesso PNA 2017** il tema della rotazione è affrontato in merito ai processi di valutazione della ricerca: la misura viene proposta al fine di ridurre rischi connessi al processo di selezione dei valutatori (**vedi 2.2. Valutazione e finanziamento dei progetti pag. 53**)

Ulteriori valutazioni sulla rotazione ordinaria sono contenute anche nell'aggiornamento 2018 al PNA "Da un lato, è stata registrata la mancanza nei PTPC di un'adeguata programmazione della disciplina della rotazione e dei criteri di applicazione della stessa (individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione, periodicità con la quale si intende attuare la misura, caratteristiche della rotazione, e cioè se si applica una rotazione di tipo funzionale o territoriale), e la mancanza di collegamento con le altre misure di prevenzione della corruzione."

⁷ Per gli aggiornamenti ai PNA:

PROGRAMMAZIONE DI ATENEIO

Struttura Responsabile	Direzione Generale, responsabile e capofila Coinvolgimento di: Direzione del personale (Misura 5-A) Tutte le direzioni (Misura 5-B1) Tutte le strutture (Misure 5 B2 e B3)
Classificazione PTPCT 2019/21	(Misura 5-A) 05-ROTAZIONE DEL PERSONALE ED ALTRI INTERVENTI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI- A- Valutazione ricadute misure organizzative A-Rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione: "Confronto e valutazione sulle ricadute dei processi di riorganizzazione e rotazione fra uffici"
Descrizione nel PTPCT di ateneo 2019/21	Confronto e valutazione sulle ricadute dei processi di riorganizzazione e rotazione fra uffici.
Misura in un Obiettivo di Performance 2019	No
Classificazione PTPCT 2019/21	Misura 5-B1 05-ROTAZIONE DEL PERSONALE ED ALTRI INTERVENTI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI- B1- Mappatura dei processi B1- Riorganizzazione degli uffici e delle attività: "Mappatura dei processi"
Descrizione nel PTPCT di ateneo 2019/21	Mappatura dei processi
Misura in un Obiettivo di Performance 2019	<ul style="list-style-type: none"> • 4 obiettivi di performance correlati alla misura
Classificazione PTPCT 2019/21	Misura 5- B2 05-ROTAZIONE DEL PERSONALE ED ALTRI INTERVENTI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI- B2-Valutazione processi da riorganizzare B2- Riorganizzazione degli uffici e delle attività: "Supporto all'identificazione dei processi da coinvolgere nell'azione di riorganizzazione"
Descrizione nel PTPCT di ateneo 2019/21	Supporto all'identificazione dei processi da coinvolgere nell'azione di riorganizzazione
Misura in un Obiettivo di Performance 2019	No
Classificazione PTPCT 2019/21	Misura 5- B3 05-ROTAZIONE DEL PERSONALE ED ALTRI INTERVENTI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI- B3-Verifica modello organizzativo B3- Riorganizzazione degli uffici e delle attività: "Verifica del modello organizzativo, anche ai fini della prevenzione dei rischi corruttivi"
Descrizione nel PTPCT di ateneo 2019/21	Verifica del modello organizzativo, anche ai fini della prevenzione dei rischi corruttivi
Misura in un Ob. Perform. 2019	1 obiettivo di performance correlato alla misura