

Seminario Formativo
«Prevenire la corruzione, Promuovere la
Trasparenza»
Ministero dello Sviluppo Economico
“Best practise in materia di rotazione degli
incarichi”

Roma, 16 settembre 2019



Mauro Annibaldi
Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza
Automobile Club d'Italia

INDICE DEI CONTENUTI



- Riferimenti normativi della rotazione
- Presupposti e modalità applicative della rotazione straordinaria
- Presupposti e modalità applicative della rotazione ordinaria
- La rotazione ordinaria: criticità applicative e soluzioni alternative
- La rotazione ed il PTPCT
- La rotazione in ACI

RIFERIMENTI NORMATIVI E TIPOLOGIE DELLA ROTAZIONE



AIIRA
Associazione Italiana Trasparenza e Anticorruzione

ROTAZIONE ORDINARIA

è introdotta **dall'art.1 c. 5 lett.b) L. 190/2012**, quale misura di prevenzione della corruzione

“ **Le pubbliche amministrazioni** centrali definisconob) procedure appropriate per selezionare e formare..... i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, **la rotazione di dirigenti e funzionari.**”

ROTAZIONE STRAORDINARIA

Istituto previsto **dall'art. 16 c.1 lett.I-quater D. Lgs. 165/2001** quale misura successiva al verificarsi di fenomeni corruttivi da adottare a tutela dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione

“ **I dirigenti** di uffici dirigenziali generali, comunque denominati ... esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri: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.**”

.....

CRITICITA' APPLICATIVE

A) Momento del procedimento penale in cui l'Amministrazione deve valutare se applicare la misura

B) Identificazione dei reati presupposto ai fini dell'adozione della misura

Delibera ANAC 215/2019 detta le linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria

ROTAZIONE STRAORDINARIA

Criticità applicative



AIRA
Associazione Italiana Trasparenza e Anticorruzione

Mancata individuazione testuale dei reati presupposto e rinvio a

CONDOTTE DI TIPO CORRUTTIVO

Prima interpretazione **ANAC (PNA 2016)** estese anche ai reati contro la PA, lasciando alle Amministrazioni la possibilità di considerare anche altre fattispecie

L. 69/2015 “Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”, nell’art. 7 fornisce un elenco dei reati connessi a “fatti di corruzione” per i quali è necessario dare informazione dell’esercizio dell’azione penale al presidente dell’ANAC

Linee Guida **ANAC 215/2019**



Obbligatorietà della misura della rotazione straordinaria in presenza di uno dei reati indicati nell’art. 7 l. 69/2015



Facoltatività della misura della rotazione straordinaria in presenza degli altri reati contro la Pubblica Amministrazione

ROTAZIONE STRAORDINARIA

Criticità applicative



AIIRA
Associazione Italiana Trasparenza e Anticorruzione

Elenco art. 7 L. 69/2015 reati connessi a fatti di corruzione

Art. **317** Concussione;

Art. **318** Corruzione per l'esercizio della funzione;

Art. **319**. Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio.

Art. **319-bis**. Circostanze aggravanti.

Art. **319-ter** Corruzione in atti giudiziari

Art. **319-quater**. Induzione indebita a dare o promettere utilità

Art. **320**. Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio.

Art. **321**. Pene per il corruttore.

Art. **322**. Istigazione alla corruzione

Art. **322-bis**. Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri

Art. **346-bis**. Traffico di influenze illecite

Art. **353**. Turbata libertà degli incanti.

Art. **353-bis**. Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente

.....

ROTAZIONE STRAORDINARIA

Criticità applicative



AIIRA
Associazione Italiana Trasparenza e Anticorruzione

Incerteza nell'individuazione del momento temporale dell'avvio del procedimento che è presupposto per l'adozione del provvedimento della rotazione :

Secondo la delibera **ANAC 215/2019**

MOMENTO IN CUI IL SOGGETTO VIENE ISCRITTO NEL REGISTRO DELLE NOTIZIE DI REATO DI CUI ALL'ART. 335 C.P.P.

Trattandosi di un momento del procedimento che non ha evidenza pubblica ed essendo nel contempo essenziale l'immediatezza dell'adozione



L'avvenuta conoscenza da parte dell'Amministrazione può avvenire **in qualsiasi modo** (notizia dai media .. comunicazione del dipendente ...)

ANAC suggerisce di inserire nel codice di comportamento l'obbligo di comunicazione a carico del dipendente

Ambito soggettivo

Con riferimento alle organizzazioni :

Art. 1 c. 59 l. 190/2012 “ **Le disposizioni di prevenzione della corruzione** di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione, **sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche** di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni”

All. 1 al PNA 2019 in consultazione - riaffermando quanto già anticipato nella determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 - afferma che “ è **opportuno** che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano l'adozione da parte degli enti di diritto privato in controllo pubblico e degli enti pubblici economici di misure di rotazione “

Con riferimento ai soggetti fisici:

Art. 1 c. 4 lett. e) e c. 5 lett. b) l. 190/2012 “**Il Dipartimento della funzione pubblica**, 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”. “**Le pubbliche amministrazioni centrali** definiscono procedure appropriate per selezionare e formarei dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, **la rotazione di dirigenti e funzionari**”.

Una lettura sistematiche delle predette disposizioni induce a ritenere **che l'ambito sia riferito a tutti i pubblici dipendenti.**

Vincoli applicativi

Vincoli soggettivi:

- Eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati (ad.es. diritti sindacali destinatari del diritto ad assistere familiari con disabilità) - **identificazione in via preventiva** dei criteri di rotazione ad es. individuazione degli uffici, periodicità, caratteristiche

Vincoli oggettivi:

- Assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa
- Garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di alcune attività specifiche ad elevato contenuto tecnico - **programmazione di attività di affiancamento** propedeutiche alla rotazione

Modalità alternative

A fronte della difficoltà di applicazione in piccole realtà dimensionali , **se debitamente documentato nel PTPCT**, si può prescindere dall'applicazione della rotazione purché si escluda il controllo esclusivo dei processi in capo ad un singolo soggetto attraverso:

- **Rafforzamento della trasparenza :**
 - Sviluppo meccanismi di condivisione delle fasi procedurali (affiancamento nella valutazione degli elementi decisionali)
- **Segregazione delle funzioni** con attribuzione a soggetti diversi dei compiti relativi a:
 - Svolgimento di istruttorie e accertamenti
 - Adozione di decisioni
 - Attuazione delle decisioni prese
 - Effettuazione delle verifiche

Modalità applicative

- **Rotazione funzionale** - nell'ambito del medesimo ufficio – organizzazione del lavoro basata su modifica periodica dei compiti
- **Rotazione territoriale** – nell'ambito della medesima amministrazione ma tra uffici diversi (sul punto ANAC è intervenuta limitando il ricorso a tale forma alle ipotesi in cui sia più funzionale all'attività di prevenzione e non si ponga in contrasto con il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa)
- **Rotazione tra amministrazioni diverse** – unica disciplina attualmente prevista è quella dettata **dall'art. 30 del d. lgs 165/2001** in materia di mobilità “Le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti .. in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento, previo assenso dell'amministrazione di appartenenza”.

ROTAZIONE ORDINARIA



AIIRA
Associazione Italiana Trasparenza e Anticorruzione

Rotazione ordinaria e PTPCT

Compito del PTPCT è **definire direttamente o rinviare a specifico atto organizzativo** (ad es. regolamento di organizzazione del personale):

- **Criteri della rotazione** (ad es. individuazione degli uffici , fissazione della periodicità, caratteristiche della rotazione)
- **informativa sindacale** (preventiva e adeguata che non comporta l'apertura di una fase di negoziazione)
- **Programmazione pluriennale della rotazione** (in modo da rendere trasparente il processo e stabilirne i nessi con le altre misure di prevenzione)
- **Gradualità della rotazione** (per evitare un improvviso depauperamento delle conoscenze attraverso la definizione di priorità – prima gli uffici più esposti al rischio di corruzione)
- **Monitoraggio e verifica** (indicazione delle modalità del monitoraggio e del loro coordinamento con le misure di formazione)

Il PTPCT ha disciplinato direttamente :

Principi ,

“La rotazione trova applicazione in un quadro di sviluppo delle capacità professionali di ciascun dipendente e, complessive, dell’Amministrazione, senza determinare inefficienze e malfunzionamenti; essa è pertanto vista come strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane ed è accompagnata e sostenuta anche da percorsi formativi di supporto.”

Indicazione di alcune specifiche figure destinatarie della rotazione in via obbligatoria con cadenze definite

“In relazione alla particolare attività svolta dal R.P.C.T. e dal Responsabile degli approvvigionamenti e della gestione del patrimonio, detti incarichi non possono essere rinnovati più di una volta.”

Il PTPCT ha disciplinato direttamente :

Indicazione tassativa di eventuali deroghe e relative modalità alternative

“E’ tuttavia possibile che, in talune unità territoriali con ridotta presenza di risorse, sia difficile o addirittura esclusa la possibilità di effettuare rotazione sia per il necessario presidio del front office da parte della quasi totalità dei dipendenti, che per la difficoltà di trasferimenti presso altre sedi.

In tali circostanze si adottano **altre misure di natura preventiva** che assicurano, di fatto, il conseguimento dei medesimi obiettivi della rotazione, quali la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori ed evitano 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”**.

Il PTPCT ha demandato al Regolamento di attuazione del sistema ACI di prevenzione della corruzione la disciplina della rotazione che definisce:

Ambiti di applicazione

La rotazione nello svolgimento delle funzioni presidiate nell'ambito dell'Ente costituisce principio generale che si applica a **tutto il personale in servizio**

Modalità di verifica

La Direzione Risorse Umane redige **apposito report annuale** con incarichi dirigente e titolare di posizione organizzativa da inviare al RPCT

Per il personale delle aree acquisisce specifico **report direttamente dalle singole Strutture** periferiche

Criteri differenziati per diverse tipologie di inquadramento professionale :

LA ROTAZIONE IN ACI



SEDE	TRIMESTRE		
-------------	------------------	--	--

ATTIVITA' TRASVERSALI ALL'UFFICIO

MATICOLA	COGNOME E NOME	ATTIVITA'	PERIODO ROTAZIONE (DAL....AL...)		
		SUPPORTO ORGANIZZATIVO E AMMINISTRATIVO-CONTABILE DELL'UFFICIO			
		SUPPORTO AL DIRETTORE NEL PRESIDIO ORGANIZZATIVO DELL'UFFICIO			

dirigenti

con un **criterio di gradualità**, per evitare eventuali criticità gestionali nello svolgimento dell'attività ordinaria, dando priorità alle strutture più esposte al rischio di corruzione individuate nel PTPCT; viene attuata nella **misura del 20% degli incarichi conferiti nell'anno** in modo da garantire **la completa rotazione di tutti i dirigenti; avviene decorsi due incarichi**, a prescindere dall'esito della valutazione riportata nel corso dello svolgimento dell'incarico

titolari di posizione organizzativa

decorsi due incarichi, a prescindere dall'esito della valutazione riportata nel corso dello svolgimento dell'incarico; è preclusa la possibilità di selezione per il medesimo incarico presso la stessa struttura **decorsi due mandati**.

personale delle aree di classificazione

con una periodicità definita dal Dirigente dell'Ufficio, comunque **non superiore a 5 anni**, nella forma della **rotazione "funzionale"** attraverso una modifica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti tenendo anche conto delle attitudini, delle capacità professionali e delle specifiche competenze possedute dagli interessati; con specifico riferimento alle seguenti posizioni funzionali la rotazione deve avvenire in un arco di tempo **non superiore a tre anni**.

- **Responsabile Unico del Procedimento** ai sensi dell'articolo 31 del D.Lgs. 50/2016,
- **Responsabile del procedimento** ai sensi della L. 241/90,
- **Cassiere principale,**
- **Addetto alle attività di gestione del Personale e di Segreteria,**
- **Operatore di Front- Office**
- **Addetto U.R.P.**

professionisti

nelle ipotesi in cui più professionisti in **possesso di titoli di studio specialistici**, appartenenti alla medesima area professionale, operino nella stessa Struttura; nella forma della **rotazione “funzionale”** con graduale avvicendamento nelle attività al **massimo entro 5 anni**

GRAZIE !!!