

LA ROTAZIONE STRAORDINARIA DEI DIPENDENTI PUBBLICI COME MISURA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

CONTESTO, PRESUPPOSTI E PROCEDIMENTO

A cura di Rosalisa Lancia ()*

SOMMARIO

1. INTRODUZIONE
2. AMBITO DI APPLICAZIONE
 - 2.1. *Enti cui si applica la rotazione straordinaria*
 - 2.2. *Enti pubblici economici ed enti di diritto privato in controllo pubblico*
 - 2.3. *Soggetti che possono esservi sottoposti*
 - 2.4. *Ufficio in cui la condotta corruttiva si è verificata*
 - 2.5. *Condotte di natura corruttiva rilevanti*
3. DIFFERENZA TRA ROTAZIONE STRAORDINARIA
E TRASFERIMENTO AD ALTRO UFFICIO EX L. 97/2001
4. PROVVEDIMENTO DI ROTAZIONE STRAORDINARIA
 - 4.1. *Valutazione e disposizione di trasferimento*
 - 4.2. *Momento di apertura del procedimento valutativo*
 - 4.3. *Fase istruttoria e contraddittorio*
 - 4.4. *Soggetto deputato ad adottare il provvedimento di rotazione*
 - 4.5. *Durata della rotazione*
 - 4.6. *Impossibilità a disporre la rotazione straordinaria*
5. ROTAZIONE STRAORDINARIA NEI CONFRONTI DI SPECIFICI SOGGETTI
 - 5.1. *Rotazione straordinaria e incarico dirigenziale*
 - 5.2. *Rotazione straordinaria e incarichi a soggetti esterni all'amministrazione*
 - 5.3. *Rotazione straordinaria per avvio di procedimenti verso il RPCT*
6. MISURE ALTERNATIVE ALLA ROTAZIONE STRAORDINARIA
7. RUOLO DEL RPCT NELLA GESTIONE DELLA
ROTAZIONE STRAORDINARIA - FLUSSI INFORMATIVI
8. INDICAZIONI OPERATIVE PER DISPORRE LA ROTAZIONE STRAORDINARIA

() Direttrice Area Formazione e Consulenza di Legislazione Tecnica.*

1. INTRODUZIONE

La rotazione straordinaria¹ viene introdotta nel panorama legislativo dal D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (*“Testo Unico sul pubblico impiego”*, d’ora in avanti anche semplicemente *“Testo Unico”* o *“TU”*) all’art. 16, co. 1, lettera l-quater), secondo cui i dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, *“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”*.

Tale disposizione è stata successivamente oggetto di interventi chiarificatori da parte dell’Autorità e - concordemente a quanto indicato dalla stessa ANAC² - non rappresenta una misura di carattere sanzionatorio ma, operando in una logica cautelare, costituisce una misura di prevenzione a tutela dell’imparzialità dell’ente; essa in particolare è tesa a garantire che nell’area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure al fine di tutelare l’immagine di imparzialità dell’amministrazione.

La rotazione straordinaria è misura obbligatoria per tutti i soggetti indicati all’art. 1, co. 2 del Testo Unico³, qualificabile come misura *“eventuale”*, azionabile solo a seguito della notizia di sussistenza di procedimento penale o disciplinare a carico di un dipendente. In particolare, la misura della rotazione straordinaria trova applicazione a seguito della notizia, formalmente ricevuta dall’ente, della sussistenza di un procedimento penale o disciplinare determinato da condotte di natura corruttiva che coinvolgano il *“personale”*, ovvero nell’iscrizione del dipendente nel registro delle notizie di reato tenuto ai sensi dell’art. 335 c.p.p.

La norma dell’art. 16, co. 1, lettera l-quater), del TU sopra citato, per la verità assai laconica, va collegata ed interpretata per mezzo di altre disposizioni normative e regolamentari al fine di delineare un ambito applicativo chiaro ed univoco della misura; in particolare, mediante il ricorso

¹ La rotazione straordinaria si distingue da quella ordinaria sia nei presupposti sia nel fine e sia nelle modalità. Mentre la rotazione straordinaria è prevista come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni illeciti, e consiste nel disporre la rotazione del dipendente per il quale siano stati avviati procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva, la rotazione ordinaria è una delle misure organizzative che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione; la rotazione ordinaria, introdotta dall’art. 1, comma 5, lettera b), della L. 190/2012, prevede la rotazione di dirigenti e funzionari che operano in settori particolarmente esposti alla corruzione e lo scopo è quello di evitare, in via preventiva, il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa.

² Linee Guida ANAC in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui alla Delibera n. 215 del 26 marzo 2019.

³ Ai sensi dell’art. 1, co. 2 del Testo Unico: *“Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI”*.

alla L. 97/2001, alla L. 69/2015 nonché a diverse e successive pronunce di ANAC, si riesce ad ottenere chiarezza sull'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione, sulle modalità di svolgimento della procedura, sui ruoli e responsabilità collegata all'attuazione della misura.

2. AMBITO DI APPLICAZIONE

2.1. Enti cui si applica la rotazione straordinaria

La misura della rotazione straordinaria si applica come detto alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del D.Lgs. 165/2001, ed è misura che direttamente mira all'integrità del proprio personale e, di converso, mira a tutelare la trasparenza e l'imparzialità della stessa amministrazione.

2.2. Enti pubblici economici ed enti di diritto privato in controllo pubblico

Rispetto a tutti gli altri soggetti esclusi dall'applicazione diretta del D.Lgs. 165/2001, tra cui rientrano gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, sussiste qualche dubbio circa l'obbligo di attuare la rotazione straordinaria. Mentre, infatti, tali soggetti sono espressamente inclusi nell'alveo di applicazione della L. 97/2001, e quindi sono tenuti a disporre il trasferimento ad altro ufficio del dipendente rinviato a giudizio per i reati previsti, gli stessi non trovano una collocazione normativa rispetto alla misura dell'art. 16, co. 1 lettera l-quater) del TU sul pubblico impiego.

Ad avviso di ANAC tali enti non sono obbligati a dare seguito alla rotazione straordinaria ma, su base facoltativa, e mediante autoregolamentazione, possono applicare la misura preventiva.

2.3. Soggetti che possono esservi sottoposti

Relativamente al personale cui si applica la norma, nel silenzio del Testo Unico che si limita ad un'indicazione per l'appunto generalissima, ANAC è intervenuta chiarendo che l'istituto della rotazione straordinaria trova applicazione con riferimento a tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro con l'amministrazione, quali dipendenti e dirigenti (generali e non), interni ed esterni, in servizio a tempo indeterminato ovvero con contratto a tempo determinato.

Una valutazione ad hoc va svolta rispetto agli incarichi amministrativi di vertice di cui all'art. 1, co. 2, lettera i), del D.Lgs. 39/2013⁴ con riferimento ai soli segretari generali e ai capi dipartimento e equiparati, posto che sono conferiti sulla base di un rapporto fiduciario e, di norma, possono essere revocati in caso di interruzione.

Rispetto a questi incarichi ANAC evidenzia che *“l'amministrazione, in luogo della rotazione straordinaria, valuterà il persistere o meno del rapporto fiduciario alla luce dei fatti accaduti. Poiché siamo in presenza di un dipendente dell'amministrazione, si deve ritenere che, anche in questi casi, l'amministrazione sia tenuta (nei limiti della normativa) ad adottare un provvedimento, che può essere anche di conferma dell'incarico. L'organo di vertice che ha conferito l'incarico può confermare la sua fiducia, in attesa della conclusione del procedimento penale ovvero stabilire che il rapporto di fiducia sia venuto meno, in relazione ai fatti di natura*

⁴ Sono gli incarichi di livello apicale, quali quelli di Segretario generale, capo Dipartimento, Direttore generale o posizioni assimilate nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, conferiti a soggetti interni o esterni all'amministrazione o all'ente che conferisce l'incarico, che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione

corruttiva per i quali il procedimento è stato avviato. Ciò tenuto conto del notevole impatto che il procedimento penale, sia pure nella sua fase iniziale, può avere sull'immagine dell'amministrazione e sullo stesso organo politico nominante".

2.4. Ufficio in cui la condotta corruttiva si è verificata

Rispetto poi alla valutazione dell'ufficio in cui la condotta corruttiva si sia verificata, ovvero se la misura della rotazione trovi applicazione solo con riferimento all'ufficio in cui il dipendente sottoposto a procedimento penale o disciplinare prestava servizio al momento della condotta corruttiva o se si debba applicare anche per fatti compiuti in altri uffici della stessa amministrazione o in altra amministrazione, ANAC ritiene che l'istituto sia applicabile anche nella seconda ipotesi, cioè a condotte corruttive tenute in altri uffici dell'amministrazione o in una diversa amministrazione.

2.5. Condotte di natura corruttiva rilevanti

Al fine di determinare la corretta azionabilità della misura, è necessario chiarire il significato della locuzione "*condotte di natura corruttiva*" e, dunque, individuare i reati c.d. "*presupposti*".

Nel silenzio dell'art. 16, co. 1 lettera l-quater) del D.Lgs. 165/2001 e in coerenza con le indicazioni di ANAC, l'elenco dei reati cui collegare la rotazione straordinaria coincide con quanto indicato dalla L. 69/2015 recante "*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*", che all'art. 7 fornisce un elenco di reati assimilabili a "*fatti di corruzione*".

Va evidenziato che tale art. 7 considera soltanto alcune fattispecie penalistiche⁵ escludendo diversi altri delitti, sicuramente di matrice corruttiva, che - al contrario - sono presi in considerazione in altre norme rilevanti ai fini dell'applicazione della generale normativa di prevenzione della anticorruzione, quali i reati previsti al Capo I del Titolo II del Libro II del Codice penale, individuati come causa di inconferibilità dall'art. 3 del D.Lgs. 39/2013 se accertati.

Considerato quanto sopra, ai fini dell'azionabilità della rotazione straordinaria, ANAC ritiene che:

- laddove il procedimento penale o disciplinare venga avviato per uno dei reati elencati nell'art. 7 della L. 69/2015, l'Amministrazione è obbligata all'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta "*corruttiva*" del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria;
- laddove, invece, il procedimento venga avviato per altri reati contro la PA, diversi da quelli di cui al citato art. 7, e in particolare per tutti quelli di cui al Capo I del Titolo II del Libro II del Codice penale (che sono rilevanti ai fini della inconferibilità ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. 39/2013, dell'art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001 e del D.Lgs. 235/2012), l'adozione del provvedimento di rotazione straordinaria è solo facoltativa.

⁵ Si tratta dei delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del c.p.

3. DIFFERENZA TRA ROTAZIONE STRAORDINARIA E TRASFERIMENTO AD ALTRO UFFICIO EX L. 97/2001

La rotazione straordinaria conseguente alla fase di avvio del procedimento penale è misura distinta dall'istituto del "trasferimento ad altro ufficio" di cui all'art. 3, comma 1 della L. 27 marzo 2001, n. 97 recante "Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni"; tale disposizione prevede, infatti, che quando nei confronti di un dipendente "è disposto il giudizio per alcuni dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, l'amministrazione di appartenenza lo trasferisce ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza".

Pertanto, in caso di formale rinvio a giudizio per i delitti identificati dall'art. 3, co. 1, i dipendenti devono essere trasferiti ad ufficio diverso da quelli in cui prestavano servizio.

Già sotto il profilo normativo emergono, quindi, le due seguenti sostanziali differenze tra la rotazione straordinaria e il trasferimento a seguito di rinvio a giudizio:

1. la "rotazione straordinaria" è misura di prevenzione da utilizzare sin dal momento della conoscenza dell'iscrizione nel registro degli indagati, di cui all'art. 335 c.p.p.; al contrario, il "trasferimento a seguito di rinvio a giudizio" segue, per l'appunto, il formale atto del giudice per le indagini preliminari;
2. nel caso del "trasferimento a seguito di rinvio a giudizio", il legislatore individua, quale presupposto per l'applicazione della misura, specifiche fattispecie di reato, sebbene in numero ridotto rispetto all'intera gamma di reati previsti dal Titolo II Capo I del Libro secondo del Codice penale; al contrario, rispetto alla rotazione straordinaria il Legislatore ha operato un generico rinvio a "condotte di tipo corruttivo".

Sotto il profilo operativo, si segnala che, mentre il trasferimento opera esclusivamente in presenza dei presupposti di legge, al contrario la rotazione straordinaria può essere attivata anche su base volontaria, e questo nel caso in cui i reati presupposti fossero ulteriori rispetto a quelli richiamati dalla L. 97/2001 e in particolare coincidessero con i delitti contro la pubblica amministrazione, di cui al Capo I, Titolo II, Libro secondo del Codice penale.

4. PROVVEDIMENTO DI ROTAZIONE STRAORDINARIA

4.1. Valutazione e disposizione di trasferimento

La rotazione straordinaria consiste in un provvedimento adeguatamente motivato con il quale l'Amministrazione, a fronte della valutazione in concreto della fattispecie delittuosa che ha dato l'avvio al procedimento, dispone che la condotta corruttiva imputata può pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e, per l'effetto, individua il diverso ufficio e/o incarico al quale il dipendente viene trasferito, in analogia con la L. 97/2001, art. 3.

Tale provvedimento, pertanto, riguarda:

- in primo luogo, la valutazione dell'*an* relativamente alla condotta corruttiva;
- in secondo luogo, e in via eventuale, laddove la condotta imputata integri una condotta corruttiva, l'individuazione del diverso ufficio cui il dipendente viene destinato. Sia la

valutazione della sussistenza di condotta corruttiva, sia di destinazione del dipendente devono essere motivate.

Chiaramente ha indicato ANAC nelle proprie linee guida che *“al fine di stabilire l’applicabilità della rotazione straordinaria al singolo caso, l’amministrazione è tenuta a verificare la sussistenza: a) dell’avvio di un procedimento penale o disciplinare nei confronti del dipendente, ivi inclusi i dirigenti, b) di una condotta, oggetto di tali procedimenti, qualificabile come ‘corruttiva’ ai sensi dell’art. 16, co. 1, lettera l quater del D.Lgs. 165/2001. La valutazione della condotta del dipendente da parte dell’Amministrazione è quindi obbligatoria ai fini dell’applicazione della misura. (...) L’amministrazione è tenuta alla revoca dell’incarico dirigenziale ovvero al trasferimento del dipendente ad altro ufficio nel momento in cui, all’esito della valutazione effettuata, rilevi che la condotta del dipendente oggetto del procedimento penale o disciplinare sia di natura corruttiva (art. 16, co. 1, lettera l-quater), D.Lgs. 165/2001). Si ribadisce che l’elemento di particolare rilevanza da considerare ai fini dell’applicazione della norma è quello della motivazione adeguata del provvedimento con cui viene disposto lo spostamento.”*

Fermo restando che la rotazione straordinaria è disposta direttamente dalla legge, è necessario che nei Piani triennali per la prevenzione della corruzione (PTPCT) delle Amministrazioni si prevedano adeguate indicazioni operative e procedurali che possano consentirne la migliore applicazione. L’ANAC vigila sulla introduzione di tali indicazioni e sull’attuazione della rotazione straordinaria.

4.2. Momento di apertura del procedimento valutativo

Il provvedimento di rotazione fa seguito ad un procedimento di valutazione la cui caratteristica principale è la tempestività, posto che deve aver luogo immediatamente dopo la conoscenza dell’avvio del procedimento penale/disciplinare. A riguardo, il momento di apertura del procedimento valutativo è ravvisabile:

- a seguito dell’avvio di un procedimento penale, dove l’avvio coincide col momento in cui il dipendente viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all’art. 335 c.p.p.;
- a seguito dell’avvio di un procedimento disciplinare, nel caso in cui per le medesime condotte di natura corruttiva non risulti avviato il procedimento penale.

Ai fini della conoscenza e conoscibilità dell’azione penale da parte dell’Amministrazione, ANAC ribadisce che *“è opportuno che le amministrazioni introducano, nel proprio codice di comportamento, il dovere in capo ai dipendenti interessati da procedimenti penali, di segnalare immediatamente all’amministrazione l’avvio di tali procedimenti”*.

Nel caso di avvio del solo procedimento disciplinare, è l’Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) che ne dà comunicazione al soggetto competente per la procedura di eventuale applicazione della misura della rotazione straordinaria.

4.3. Fase istruttoria e contraddittorio

La fase istruttoria del procedimento è caratterizzato da discrezionalità del soggetto valutatore che, infatti, può acquisire tutte le informazioni utili alla valutazione dell’effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente; a tal riguardo le Linee Guida di ANAC chiariscono che *“Questa conoscenza, riguardando un momento del procedimento che non ha evidenza pubblica (in quanto l’accesso al registro di cui all’art. 335 c.p.p. è concesso ai soli soggetti ex lege legittimati), potrà avvenire in qualsiasi modo, attraverso ad esempio fonti aperte (notizie rese pubbliche dai*

media) o anche dalla comunicazione del dipendente che ne abbia avuto cognizione o per avere richiesto informazioni sulla iscrizione ex art. 335 c.p.p. o per essere stato destinatario di provvedimenti che contengono la notizia medesima (ad esempio, notifica di un'informazione di garanzia, di un decreto di perquisizione, di una richiesta di proroga delle indagini, di una richiesta di incidente probatorio, etc.)”⁶

In esito alla fase istruttoria verrà emesso il provvedimento che, a seconda della valutazione svolta, può disporre la rotazione straordinaria. Il procedimento per disporre la rotazione straordinaria, infatti, potrebbe anche risolversi con un provvedimento che non la dispone, tuttavia l'Amministrazione, in presenza dei presupposti, è obbligata a dar seguito al procedimento di valutazione poiché questa misura mira a tutelare l'immagine di imparzialità della PA che, in questo modo, formalizza un processo di valutazione trasparente della “condotta corruttiva”.

Rispetto alla posizione del dipendente, pur non trattandosi di un provvedimento a carattere sanzionatorio, gli viene riconosciuto il diritto al contraddittorio, senza pregiudizio per l'immediatezza della misura cautelare.

Il provvedimento, poiché può avere effetto sul rapporto di lavoro del dipendente/dirigente, è impugnabile davanti al giudice ordinario territorialmente competente.

4.4. Soggetto deputato ad adottare il provvedimento di rotazione

Rispetto al soggetto deputato ad adottare il provvedimento di rotazione, non si riscontra nessuna specifica problematica per gli enti di grandi dimensioni dove la competenza è del dirigente, mentre qualche sforzo interpretativo è richiesto per gli enti di dimensioni più ridotte.

Nelle amministrazioni statali, il provvedimento di rotazione straordinaria è assunto dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali o, per analogia, ai responsabili degli uffici complessi. ANAC ha inoltre chiarito che, nei casi in cui l'avvio di procedimenti per condotte di natura corruttiva coinvolga soggetti che ricoprono incarichi amministrativi di vertice conferiti sulla base di un rapporto fiduciario, è l'organo conferente l'incarico a valutare, in luogo della rotazione straordinaria, il persistere o il venir meno del rapporto fiduciario alla luce dei fatti accaduti.

Negli enti locali⁷ l'adozione del provvedimento di rotazione straordinaria spetta ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, ove presenti, o al Segretario Comunale/Provinciale, laddove il

⁶ Vedi Linee Guida di cui alla Delibera 215/2019, punto 3.4.

⁷ Rispetto agli enti locali, per l'individuazione del soggetto tenuto all'adozione del provvedimento di rotazione è necessario uno sforzo interpretativo che tenga conto delle disposizioni del D.Lgs. 267/2000 sulla governance di tali enti. In via sintetica è opportuno tenere a mente i seguenti principi: l'art. 107 del D.Lgs. 267/2000 ribadisce il c.d. principio di separazione tra politica e gestione secondo cui alla dirigenza compete l'attività di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica dell'ente, mentre i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano all'organo di governo. Il successivo art. 108 prevede la possibilità, nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, che il Sindaco nomini un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato a cui rispondono i dirigenti dell'ente, ad eccezione del Segretario del Comune. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti la nomina del direttore generale è consentita previa stipula di convenzione tra comuni le cui popolazioni raggiungano complessivamente i 15.000 abitanti. Nei casi in cui il direttore generale non sia stato nominato, le relative funzioni possono essere conferite dal Sindaco al Segretario comunale. L'art. 109 stabilisce, infine, che nei comuni privi di dirigenti, le funzioni dirigenziali di cui all'art. 107, possono essere attribuite, con provvedimento motivato del Sindaco, a funzionari non dirigenti responsabili degli uffici o dei servizi. In assenza di tale atto di delega le funzioni rimangono riservate al Sindaco.

Sindaco/Presidente della Provincia abbia conferito a quest'ultimo dette funzioni in base all'art. 108 del D.Lgs. 267/2000.

Nel caso la rotazione interessi il Direttore generale, è il Sindaco che ha conferito l'incarico a valutare, in relazione ai fatti di natura corruttiva per i quali il procedimento è stato avviato, se confermare o meno il rapporto fiduciario. Parimenti è rimessa al Sindaco/Presidente della Provincia valutare il permanere o meno del rapporto fiduciario nel caso in cui la condotta interessi il Segretario comunale/provinciale.

Rispetto alla casistica dei piccoli comuni, privi di personale di qualifica dirigenziale e privi di un direttore generale, l'adozione di tale tipologia di provvedimenti in mancanza di delega da parte del Sindaco al Segretario comunale, rimangono riservate al Sindaco stesso. In altre parole, in tali casi l'adozione del provvedimento di rotazione straordinaria compete all'Organo di indirizzo politico dell'Ente.

Resta inteso che la competenza sul provvedimento di rotazione esula da attribuzioni tipiche del RPCT, semmai interessando quelle del Segretario comunale. Ciò comporta che laddove i due ruoli coincidano occorre distinguere tra i compiti e le competenze assegnati al soggetto in qualità di RPCT così come disciplinato dalla legge anticorruzione, rispetto a quelli che possono essere esercitati come Segretario dell'ente ai sensi del Testo unico degli enti locali.

Negli enti di ridotte dimensioni, privi di dirigenti e di direttore generale, le cui funzioni rimangono in capo all'Organo di indirizzo politico, l'adozione del provvedimento di "rotazione straordinaria" spetta a quest'ultimo.

Risulta pertanto opportuno e necessario che le amministrazioni e gli enti individuino nel proprio Piano anticorruzione il soggetto competente ad adottare il provvedimento di rotazione straordinaria.

4.5. Durata della rotazione

Rispetto alla durata della disposta rotazione, si segnala che non esiste una specifica disposizione normativa a riguardo e che pertanto l'Amministrazione, in sede di autoregolamentazione (ad esempio nel regolamento sull'organizzazione degli uffici) potrebbe disciplinare questo aspetto. In assenza di norme di autoregolamentazione, l'Amministrazione valuterà e provvederà caso per caso direttamente nel provvedimento di rotazione adeguatamente motivando sulla durata della misura.

Risulta utile considerare che la misura della rotazione dovrebbe comunque avere una durata circoscritta, posto che il procedimento cominciato con l'iscrizione nel registro ex art. 335 c.p.p. o si conclude con il rinvio a giudizio (nel qual caso scatta il trasferimento ex L. 97/2001) o si conclude con il proscioglimento.

4.6. Impossibilità a disporre la rotazione straordinaria

Il Testo Unico sul pubblico impiego nulla dispone nel caso di obiettiva impossibilità ad attuare la rotazione straordinaria, contrariamente alla L. 97/2001 che al comma 2 dell'art. 3 considera questa circostanza e la regola. L'obiettiva impossibilità di applicare l'istituto della rotazione straordinaria merita una considerazione e a riguardo ANAC ritiene che in analogia con quanto previsto dalla legge n. 97/2001, in caso di obiettiva impossibilità, il dipendente è posto in aspettativa o in disponibilità con conservazione del trattamento economico in godimento. Va da sé che l'impossibilità deve essere sostenuta da ragioni oggettive quali l'impossibilità di trovare

mansioni e ufficio di livello corrispondente a quelle del dipendente da trasferire e non possono essere invocate ragioni quali infungibilità o insostituibilità del dipendente.

ANAC, nelle proprie Linee Guida, individua una oggettiva impossibilità nel caso di rotazione applicata a un incarico amministrativo di vertice, considerato il carattere apicale dell'incarico, non modificabile in un diverso incarico all'interno dell'amministrazione. In questa evenienza specifica l'impossibilità dovrebbe comportare, per coloro che sono anche dipendenti dell'amministrazione, il collocamento in aspettativa o la messa in disponibilità con conservazione del trattamento economico spettante in quanto dipendenti, mentre per coloro che non siano anche dipendenti, la revoca dell'incarico senza conservazione del contratto.

5. ROTAZIONE STRAORDINARIA NEI CONFRONTI DI SPECIFICI SOGGETTI

5.1. Rotazione straordinaria e incarico dirigenziale

Se la misura della rotazione straordinaria viene applicata ad un soggetto titolare di incarico dirigenziale, comportando il trasferimento a diverso ufficio, questa si risolve nella revoca dell'incarico dirigenziale con assegnazione ad altro incarico ovvero, in caso di impossibilità, con assegnazione a funzioni *“ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specificatamente previsti dall'ordinamento”* (art. 19, co. 10, del D.Lgs. 165/2001).

Anche in questo caso, considerato il carattere cautelare del provvedimento secondo ANAC *“le amministrazioni potrebbero prevedere, nei loro regolamenti di organizzazione degli uffici, che l'incarico dirigenziale sia soltanto sospeso e attribuito non in via definitiva, ma interinale, ad altro dirigente”*.

5.2. Rotazione straordinaria e incarichi a soggetti esterni all'amministrazione

Rispetto agli incarichi dirigenziali affidati a soggetti estranei all'Amministrazione che fanno leva su un rapporto di lavoro sottostante a tempo determinato, ANAC chiarisce che *“come per i dipendenti viene mantenuto il trattamento economico in godimento, così, per i dirigenti esterni deve essere considerato valido il contratto di lavoro sottostante l'incarico”* e, pertanto, il dirigente anche se era stato incaricato per svolgere un specifico incarico per l'appunto di tipo dirigenziale, potrà essere trasferito ad un ufficio differente o ad una funzione diversa, purché venga preservata la continuazione del contratto di lavoro e la retribuzione.

5.3. Rotazione straordinaria per avvio di procedimenti verso il RPCT

In presenza di avvio di procedimenti penali a carico del RPCT, l'amministrazione dovrà valutare di revocare l'incarico a garanzia dell'imparzialità della P.A. adottando le misure previste per gli altri dipendenti, soprattutto ove si consideri che la nomina di RPCT deve ricadere in un soggetto che goda di una condotta integerrima.

In caso di procedimenti avviati verso il RPCT per i reati di cui alla L. 97/2001, la misura della rotazione straordinaria è obbligatoria, così come la revoca dell'incarico di RPCT; nel caso di procedimenti avviati verso il RPCT per i reati di cui all'art. 3 del D.Lgs. 39/2013, la revoca del RPCT è fortemente consigliata.

La revoca dell'incarico del RPCT, e l'indicazione dei motivi sottostanti, devono essere comunicati all'ANAC.

6. MISURE ALTERNATIVE ALLA ROTAZIONE STRAORDINARIA

La rotazione straordinaria, proprio in quanto misura di prevenzione, va considerata come complementare rispetto all'intero set di misure preventive, che sono sia di natura generale sia di natura specifica. Pertanto, ove non sia possibile disporre la rotazione straordinaria, si dovrà fare ricorso a scelte organizzative/altre misure che sortiscano effetti analoghi.

A tale scopo, l'amministrazione - già in sede di autoregolamentazione e poi anche in sede di programmazione anticorruzione - potrà prevedere modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori interni all'ente, evitando così l'isolamento di certe mansioni e rafforzando la trasparenza "*interna*" delle attività, oppure potrà prevedere, in contesti maggiormente strutturati, modalità che facciano leva sulla diversa articolazione delle competenze, quale la "*segregazione delle funzioni*".

L'obiettivo delle misure alternative è evitare che il soggetto per il quale non è stata possibile la rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specialmente di quelli più esposti al rischio di corruzione.

A riguardo, si segnala la possibilità, per l'amministrazione impossibilitata a disporre la rotazione straordinaria, delle seguenti azioni:

- maggiore compartecipazione del personale alle attività dell'ufficio/dipendente per cui non è stata disposta la rotazione straordinaria;
- nelle aree identificate come maggiormente esposte a rischio corruzione e per le istruttorie più delicate, meccanismi di condivisione delle fasi procedurali e affiancamento del dipendente per cui non è stata disposta la rotazione con altro funzionario; in questo modo la responsabilità del procedimento resta unica verso l'esterno ma internamente le valutazioni sono assunte da più soggetti;
- revisione dell'articolazione dei compiti e delle competenze tra funzionari; per questa azione ci si può riferire alle elaborazioni giurisprudenziali in tema di modelli 231 e in particolare applicando il criterio della separazione e contrapposizione dei compiti e dei ruoli che si articola nelle seguenti possibilità organizzative:
 - meccanismi di "*doppia sottoscrizione*" dei procedimenti, dove a garanzia della correttezza del procedimento, appongono la propria firma sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell'atto finale;
 - coinvolgimento di uno o più soggetti estranei all'ufficio di competenza, anche con funzioni di segretario verbalizzante, in aggiunta a coloro che assumono decisioni nell'ambito di procedure di gara o di affidamenti negoziati o diretti;
 - collaborazione e lavoro in team su atti potenzialmente critici;
 - rispetto a procedimenti più complessi, segregazione delle funzioni mediante attribuzione a soggetti diversi di fasi distinte del procedimento, quali istruttoria/accertamenti, adozione delle decisioni, attuazione della decisione, svolgimento di verifiche e controlli.

7. RUOLO DEL RPCT NELLA GESTIONE DELLA ROTAZIONE STRAORDINARIA - FLUSSI INFORMATIVI

La rotazione straordinaria, al pari di tutte le misure di prevenzione, deve essere organizzata e posta in esecuzione dall'organo amministrativo/direttivo a seconda dell'organizzazione interna, come meglio indicato al paragrafo 4.4.

Tuttavia, trattandosi di misura di prevenzione è necessario che in caso di sua attivazione il RPCT ne venga messo al corrente al fine di svolgere le proprie verifiche.

Stante il disposto dell'art. 129 disp. att. c.p.p.⁸ che prevede l'informativa da parte del PM dell'azione penale contro il dipendente all'autorità da cui l'impiegato dipende, è auspicabile che la regolamentazione interna dell'ente deve disporre che gli organi che ricevono la comunicazione da parte del Procuratore della Repubblica la trasmettano immediatamente al RPCT, affinché questi proceda ai dovuti controlli e monitoraggio in ossequio a quanto previsto nella programmazione triennale e in particolare vigili sull'adozione dei provvedimenti che dispongono la rotazione straordinaria.

Tale previsione di autoregolamentazione risponde alla necessità di creare flussi informativi solidi tra l'organo amministrativo e il RPCT e i tempi e modi della comunicazione devono risultare codificati, anche per consentire al RPCT di intervenire tempestivamente e di monitorare l'attivazione procedimento di valutazione.

Vale la pena aggiungere che ANAC, in considerazione della previsione del comma 3 dello stesso art. 129 disp. att. c.p.p., ha instaurato la prassi di trasmettere la notizia al RPCT dell'amministrazione o ente interessato, chiedendo di avere notizie sull'adozione del provvedimento di rotazione straordinaria.

8. INDICAZIONI OPERATIVE PER DISPORRE LA ROTAZIONE STRAORDINARIA

Alla luce di quanto sopra analizzato ed evidenziato, si sintetizzano qui di seguito gli step che le Amministrazioni sono tenute a svolgere per gestire la notizia di iscrizione di un proprio dipendente/dirigente/collaboratore nel registro ex art. 335 c.p.p. o la notizia di apertura di procedimento disciplinare da parte dell'UPD:

- a. in via preliminare, una volta ricevuta la notizia, l'Amministrazione provvede assegnare il relativo procedimento al soggetto tenuto all'adozione del provvedimento; contestualmente trasmettere la notizia al RPCT;
- b. il soggetto preposto alla valutazione è tenuto a verificare, nel merito, se *“la condotta corruttiva”* per cui è stato iscritto nel registro degli indagati il dipendente integri, in astratto, una delle fattispecie di cui agli artt. 317, 338, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del Codice penale;
- c. in caso di riscontro positivo, il soggetto preposto è tenuto a dare avvio alla valutazione della condotta al fine di predisporre il provvedimento di rotazione straordinaria; il provvedimento deve essere adeguatamente motivato e in particolare deve essere chiarito

⁸ Ai sensi del comma 1, art. 129 disp. att. c.p.p.: *“Quando esercita l'azione penale nei confronti di un impiegato dello Stato o di altro ente pubblico, il pubblico ministero informa l'autorità da cui l'impiegato dipende, dando notizia dell'imputazione”*.

che la condotta corruttiva per cui si procede può pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione; con il medesimo provvedimento va individuato il diverso ufficio cui il dipendente viene trasferito;

- d. trattandosi di provvedimento temporaneo, nel medesimo provvedimento è necessario fissare il termine di efficacia della misura; a riguardo il termine può essere fissato in massimo cinque anni (come suggerito da ANAC tramite rinvio alla legge 97/2001) e comunque nell'eventuale rinvio a giudizio del dipendente; momento in cui l'amministrazione potrà nuovamente disporre il trasferimento ex L. 97/2001, o limitarsi a confermare quello già disposto;
- e. a chiusura del processo, il RPCT è tenuto a svolgere i controlli e le verifiche circa l'attivazione della misura della rotazione straordinaria;
- f. se necessario, l'Amministrazione è tenuta ad introdurre nel codice di comportamento specifico dei dipendenti, il dovere in capo ai dipendenti interessati da procedimenti penali, di segnalare immediatamente all'amministrazione l'avvio di tali procedimenti.
- g. Se necessario, l'Amministrazione è tenuta ad approvare un atto di regolamentazione interna che disciplina casi, tempi e responsabilità della rotazione straordinaria.