



Città di Anzio

Medaglia d'Oro al Merito Civile

Il Responsabile Anticorruzione e Trasparenza

Linee guida recanti misure di prevenzione della corruzione – Principio di rotazione ordinaria del personale.

La rotazione, nel senso più ampio, costituisce una delle misure più rilevanti di prevenzione della corruzione; invero nelle aree a più elevato rischio di corruzione, la rotazione rappresenta una misura organizzativa generale, ad efficacia preventiva, in quanto l'alternanza tra i titolari di funzioni pubbliche nella assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti.

La misura in argomento si applica, unitamente, alle altre azioni di contrasto alla corruzione previste nel PTPCT, al fine di prevenire il consolidarsi di relazioni che possano generare dinamiche irregolari nella gestione amministrativa, riducendo il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi tra l'altro per lungo tempo, delle stesse attività, possa essere esposto a pressioni esterne o instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche patologiche o determinare decisioni non imparziali.

L'attuazione di tale misura deve essere necessariamente adeguata alle esigenze organizzative e funzionali di ciascuna struttura al fine di evitare che dalla stessa possano derivare inefficienze e malfunzionamenti.

La rotazione c.d. "ordinaria" è stata introdotta nell'ordinamento dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

In particolare, l'art. 1, comma 4, lett. e, della citata legge n. 190/2012 dispone che l'ANAC definisca i criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e le misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

In effetti, l'Autorità ha affrontato nei diversi aggiornamenti del PNA il tema della rotazione ordinaria, giungendo a definirla misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione.

Da ultimo, con delibera del 13 novembre 2019, n. 1064 l'ANAC ha adottato il PNA 2019, il cui allegato n. 2 "Rotazione "ordinaria del Personale", rappresenta uno specifico approfondimento dedicato a tale misura.

La rotazione ordinaria, da distinguere rispetto alla rotazione straordinaria, che si applica a seguito dell'avvio di procedimenti penali o disciplinari in esito a condotte di natura corruttiva del personale, rappresenta, come esplicitato in premessa, una misura organizzativa ad efficacia preventiva; la stessa, laddove coniugata con adeguati percorsi di formazione finalizzati ad una idonea riqualificazione del personale, è strumentale al miglioramento complessivo della professionalità delle risorse umane dell'Amministrazione.

Tale misura persegue, quindi, un duplice obiettivo:

- da una parte mira ad evitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione a causa di un tempo prolungato di permanenza del dirigente/dipendente nella medesima funzione;
- dall'altra è diretta ad accrescere le competenze e la formazione del personale.



Il Responsabile Anticorruzione e Trasparenza

Come ogni misura organizzativa che attiene alla gestione e all'articolazione delle risorse umane, anche la rotazione qui in esame necessita in fase attuativa, pur nel rispetto delle finalità cui la stessa tende, di essere customizzata e, dunque, di tener conto di alcuni limiti che in concreto possono frapporsi alla relativa attuazione.

L'ANAC, al riguardo, parla espressamente di veri e propri "vincoli" distinguendo tra "vincoli soggettivi" e "vincoli oggettivi".

I primi, in verità, hanno poco a che vedere con aspetti e peculiarità del soggetto istituzionale obbligato ad attuare la rotazione preventiva. Infatti, con l'espressione "vincoli soggettivi" l'Autorità individua tutti quei particolari status riconosciuti dall'ordinamento ai lavoratori (ad esempio i c.d. "permessi L. 104/1992") dei quali non si può non tener conto in fase di attuazione di misure di rotazione preventiva.

Quanto ai "vincoli oggettivi", con essi l'Autorità fa complessivamente riferimento a tutte quelle situazioni che impongono la necessità di una correlazione e ponderazione tra esigenze di rotazione del personale e salvaguardia del buon andamento e continuità dell'azione nella pubblica amministrazione.

Per controbilanciare tali vincoli l'ANAC individua una serie di "contromisure" per facilitare comunque l'attuazione della rotazione, ovvero, laddove essa appaia del tutto irrealizzabile, una serie di "misure alternative" alla rotazione stessa.

La principale contromisura utile a permettere la rotazione del personale è rappresentata dall'attività di formazione del personale che, non a caso, costituisce essa stessa misura di contrasto al rafforzamento delle misure di trasparenza – anche prevedendo la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria – in relazione al processo rispetto al quale non è stata disposta la rotazione;

E altresì opportuno disporre ulteriori contromisure ovvero:

- previsione di modalità operative di svolgimento delle funzioni che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività dell'ufficio di appartenenza;
- nelle aree di attività identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, preferenza per meccanismi di condivisione delle fasi procedurali;
- attuazione di un'articolazione dei compiti e delle competenze utili ad evitare che, l'attribuzione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto, possa esporre l'amministrazione a rischi di errori o comportamenti scorretti;
- programmazione, all'interno di un determinato ufficio/struttura, di una rotazione "funzionale", mediante la modifica periodica di compiti e responsabilità, anche con una diversa ripartizione delle pratiche secondo un criterio di causalità;
- previsione della "doppia sottoscrizione" degli atti (soggetto istruttore e il titolare del potere di adozione dell'atto finale) a garanzia della correttezza e legittimità degli stessi;
- collaborazione tra diversi ambiti con riferimento ad atti ad elevato rischio (ad esempio, lavoro in team che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi e, soprattutto, la condivisione e la circolazione delle competenze).



Città di Anzio
Medaglia d'Oro al Merito Civile

Il Responsabile Anticorruzione e Trasparenza

Ovviamente nulla vieta che, all'interno di un determinato PTPCT, possano essere previste anche combinazioni plurime di tali misure.

In conclusione come indicato in premessa, la rotazione preventiva (o ordinaria) del personale rappresenta, tra l'altro, una delle fondamentali misure che la L. 190/2012 e, più in generale, il nostro ordinamento giuridico, ha previsto per combattere e contrastare il fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione e negli altri enti.

La presente costituisce direttiva in materia di anticorruzione a cui uniformarsi.

Il Responsabile PO
Dott.ssa Federica Mafrici

IL RPTC
Il Segretario Generale
Dott.ssa Giosy Pierpaola Tomasello

