



Comune di Monte di Procida

Prot. 8511 del 14.6.2019

A tutti i Responsabili di Settore
p.c. Al Sindaco
All'Assessore alla Trasparenza

OGGETTO: Attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza 2019/2021.
La rotazione ordinaria e straordinaria. L'evasione degli atti in ordine cronologico
Direttiva n. 1/2019.

Com'è noto, la *rotazione del personale* costituisce - secondo quanto indicato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) - sia una **misura organizzativa preventiva**, che un **criterio organizzativo** cui improntare l'attività dell'Ente.

La citata Autorità nel Piano Nazionale 2016 ha confermato la rotazione del personale quale misura organizzativa.

Come **misura organizzativa preventiva**, essa si pone, pertanto, come limite al consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

L'*alternanza*, infatti, riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente "a rischio".

Come **criterio organizzativo**, la rotazione può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e le competenze del lavoratore, il cui livello di professionalità si basa non solo sulle capacità acquisite e dimostrate, ma anche su quelle potenziali e future.

In tale ottica, detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione, senza determinare inefficienze e malfunzionamenti.



Comune di Monte di Procida

Nel giudicare la misura, spesso, e in maniera non sempre cosciente, ci si dibatte tra comportamenti conservativi e procedure standardizzate e l'aspirazione a rendersi parte attiva di un processo di rinnovamento, anche nell'ottica della prevenzione della corruzione del proprio Ente.

La misura anticorruzione della rotazione deve essere intesa anche come criterio organizzativo, volto a migliorare la qualità del proprio lavoro, con gli indubbi risvolti di prevenzione o attenuazione degli aspetti di *mala gestio* o cattiva amministrazione che, negli ultimi anni, hanno prodotto anche nell'opinione pubblica disaffezione, allontanamento dalle istituzioni ed un non lusinghiero apprezzamento dell'organizzazione del lavoro nell'ambito del "pubblico impiego".

Tale misura è prevista nel Piano Triennale di prevenzione della Corruzione del Comune di Monte di Procida 2019 ma era già prevista nei precedenti piani.

Occorre comunque distinguere tra rotazione ordinaria e rotazione straordinaria.

Rotazione ordinaria

Quale misura organizzativa preventiva, nonché quale criterio organizzativo cui informare l'attività degli uffici, la rotazione va vista prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane. In tale ottica non va assunta in via emergenziale o con valenza punitiva, ma va accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano idonea riqualificazione professionale.

Nel Piano Anticorruzione del Comune di Monte di Procida tale misura va applicata per i Responsabili dal Sindaco e per il personale dipendente da parte di ciascun Responsabile di Settore in particolare all'interno delle strutture a più elevato "rischio corruzione", secondo quanto previsto da ultimo anche dal Piano di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza 2019/2021, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 18 del 31/01/2019.

Tale Piano, pubblicato, com'è noto, nella Sezione Amministrazione Trasparente – Altri contenuti – Prevenzione della corruzione, del sito web istituzionale dell'Ente, è stato trasmesso ai Responsabili con nota 2072 del 13/2/2019. Il piano è stato altresì comunicato a tutti i dipendenti dell'Ente sulle rispettive email.

In primis, si rende, quindi, necessaria la rotazione del personale che gestisce i macroprocedimenti, il cui livello di rischio è più elevato, anche sulla scorta delle precise



Comune di Monte di Procida

indicazioni in merito, più volte fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione all'interno dei Piani Nazionali.

Si può ritenere che tale misura possa essere attuata attraverso la **cd. rotazione funzionale**, tra uffici diversi dell'Ente o nell'ambito dello stesso ufficio.

Quando la rotazione funzionale avviene tra uffici diversi, non appartenenti al medesimo Settore, “*La durata di permanenza nell'ufficio deve essere prefissata da ciascuna amministrazione secondo criteri di ragionevolezza, tenuto conto anche delle esigenze organizzative.*”(PNA2016) In tale ottica, essa va programmata dall'Ente in atti generali e, di norma, non sovrapposta ad altri tipi di rotazione quali, ad esempio, quelli delle figure dirigenziali o di elevata professionalità.

Altro tipo di valutazione riguarda la rotazione nell'ambito dello stesso ufficio, o di uffici interni al medesimo settore, rimessa ad atti di microorganizzazione a firma dei responsabili.

Essa può ben essere attuata all'interno di ciascuna struttura, attraverso l'organizzazione del lavoro basata sulla modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti.

Come riportato nel PNA 2016: “*Ciò può avvenire, ad esempio, facendo **ruotare periodicamente i responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie**; applicando anche la rotazione dei funzionari che facciano parte di commissioni interne all'ufficio o all'amministrazione. Ancora, a titolo esemplificativo, nel caso di uffici a diretto contatto con il pubblico che hanno anche competenze di back office, si potrebbe prevedere l'alternanza di chi opera a diretto contatto con il pubblico, in alcuni uffici (es. Soprintendenze) potrebbe essere opportuno modificare periodicamente l'ambito delle competenze territoriali affidate a ciascun funzionario(...)”.*

Ai fini della migliore attuazione di tale misura, va programmata una idonea formazione del personale, in grado di irrobustire ed ampliare le competenze professionali del personale dipendente, affinché le conoscenze acquisite in più ambiti operativi, lo renda maggiormente flessibile ad essere impiegato in una pluralità di attività.

Va, dunque, privilegiata una organizzazione del lavoro che preveda periodi di **affiancamento** del responsabile di determinati procedimenti, ed un altro operatore che sia idoneo a sostituirlo. Così come dovrebbe essere privilegiata la **circolarità delle informazioni** attraverso la **condivisione** delle **conoscenze** professionali impiegate per l'esercizio di specifiche attività, con la conseguente possibilità di impiegare per esse personale diverso.



Comune di Monte di Procida

A tal fine, ogni Responsabile è tenuto ad attuare modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio.

Inoltre, per le aree identificate “maggiormente a rischio” e per le istruttorie più delicate, vanno promossi meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare all’istruttore un altro dipendente, in modo che, ferma restando l’unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, **più soggetti condividano le valutazioni** degli elementi rilevanti per la decisione finale dell’istruttoria.

Frequentemente, i Responsabili dei settori dell’Ente lamentano la inadeguata consistenza numerica del personale assegnato, evidenziando che tale insufficienza renderebbe, di fatto, impossibile applicare la misura della rotazione all’interno degli uffici.

Tuttavia, le Direttive dell’Autorità Nazionale Anticorruzione ed i Piani di Prevenzione della Corruzione del Comune non “ingessano” l’attività dell’ente in scomodi ed inattuabili schemi organizzativi precostituiti, atteso che il PTPCT si pone, innanzitutto, come noto, come Piano di *organizzazione* dell’Ente, prima ancora che come Piano Anticorruzione.

A tal fine, l’ANAC infatti contempla già per le “amministrazioni di piccole dimensioni” criteri che non consentano comunque, in capo ad un unico soggetto, il controllo esclusivo dei processi, soprattutto di quelli più esposti a rischi corruttivi.

Il criterio sempre attuabile, a prescindere dalle dimensioni dell’Ente o della struttura presa in esame, consiste nella corretta articolazione dei compiti e delle competenze, attraverso la **cd. segregazione delle funzioni, o articolazione delle competenze.**

Il lavoro viene, così, organizzato attribuendo **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.

L’affidamento a più persone delle varie fasi procedurali, fa sì che il rischio di commissione di errori o di comportamenti scorretti da parte di un medesimo soggetto sia mitigato o pressochè neutralizzato, conseguendo un effetto analogo a quello della rotazione.



Comune di Monte di Procida

Molti dei macroprocedimenti o processi già mappati da codesto Ente prevedono, infatti, proprio questa articolazione del lavoro quale strumento di prevenzione del rischio corruzione.

Tutto quanto sin qui rammentato, fa sì che ciascun Responsabile possa, anzi, debba attuare la misura della rotazione ordinaria all'interno delle proprie strutture.

Tanto, nel rispetto dei cd. “*vincoli soggettivi*” - ossia eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati, soprattutto laddove le misure si riflettono sulla sede di servizio del dipendente, quali, a titolo esemplificativo, i diritti sindacali, il permesso di assistere un familiare con disabilità, il congedo parentale etc. - quanto dei cd. “*vincoli oggettivi*”.

In questo caso, ci si riferisce alla cosiddetta *infungibilità*, spesso impropriamente invocata, derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento (per entrambi, cfr. PNA 2016).

Rotazione straordinaria (nel caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva)

Come noto, l'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001 dispone che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali «*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*». La norma non specifica altro, ferme restando le altre misure previste in relazione alle varie forme di responsabilità.

L'obbligo, direttamente discendente da legge ordinaria dello Stato, impone all'Amministrazione l'assegnazione del 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.

Per quanto attiene all'*ambito soggettivo di applicazione*, dal testo normativo emerge che detta forma di rotazione in quanto applicabile al “personale” sia da intendersi riferibile sia al personale dirigenziale (apicale), sia non dirigenziale.



Comune di Monte di Procida

Mentre **per il personale non dirigenziale** la rotazione si traduce in una **assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio**, nel caso di **personale dirigenziale (responsabili)**, ha modalità applicative differenti comportando la **revoca** dell'incarico dirigenziale e, se del caso, la **riattribuzione di altro incarico**.

Per quanto attiene all'*ambito oggettivo*, e dunque alle fattispecie di illecito che l'amministrazione è chiamata a tenere in conto ai fini della decisione di far scattare o meno la misura della rotazione straordinaria, vista l'**atipicità del contenuto della condotta corruttiva** indicata dalla norma e, in attesa di chiarimenti da parte del legislatore, l'ANAC ritiene di poter considerare potenzialmente integranti le condotte corruttive anche i reati contro la Pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal D.Lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «*Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione*», nonché quelli indicati nel D.Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235.

In ogni caso, 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.

Si evidenzia, infine, che il Presidente dell'ANAC è destinatario delle informative del pubblico ministero quando esercita l'azione penale per i 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 codice penale, ai sensi dell'art. 129, co. 3, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al D.Lgs. 28 luglio 1989 n. 271, come modificato dalla legge 27 maggio 2015 n. 69. In tal modo l'Autorità, informata dell'esistenza di fatti corruttivi, potrà esercitare i poteri previsti ai sensi dell'art. 1, co. 3, L. 190/2012, chiedendo all'amministrazione pubblica coinvolta nel processo penale l'attuazione della misura della rotazione.

Al fine di assicurare un maggiore controllo sull'applicazione di questa misura, l'Autorità, d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica, ha avviato una collaborazione con l'Ispettorato per la funzione pubblica in considerazione dei compiti allo stesso attribuiti dall'art.60, co. 6, del D.Lgs. 165/2001, come ridefiniti dall'art. 71 del D.Lgs. 150/2009 tra i quali vi è quello di vigilare sull'esercizio dei poteri disciplinari.

Evasione in ordine cronologico delle pratiche

Altra fondamentale misura di contrasto e di prevenzione della corruzione è il disbrigo in ordine di protocollo delle pratiche (o istanze o procedimenti) che devono essere correttamente



Comune di Monte di Procida

conservate, fascicolate e ordinate. Pertanto è necessario prevedere degli applicativi informatici automatizzati a cura di ciascun Responsabile per evitare discrezionalità nella scelta nell'esame di una istanza ovvero di un'altra.

In questo è certamente di ausilio il protocollo generale che ha una numerazione progressiva secondo l'ordine cronologico d'arrivo delle stesse.

Ciò consente anche una più efficace ed efficiente gestione delle pratiche.

E' necessario pertanto che ciascun ufficio si doti di un registro cronologico, informatizzato e necessariamente immutabile, delle istanze dei cittadini che tenga traccia delle singole fasi del processo, delle assegnazioni procedurali e dei tempi di gestione di ciascuna singola fase.

Nelle more dell'attuazione del registro cronologico informatizzato si adatterà con urgenza, laddove non sia già stato fatto, un registro cartaceo ordinando le istanze in ordine cronologico come sopra descritto.

Si raccomanda inoltre agli uffici l'ordine nella gestione dei fascicoli per consentire una corretta conservazione e gestione delle pratiche.

Quanto sopra rappresentato costituisce direttiva per la prevenzione della corruzione, affinché ciascuno eserciti le proprie prerogative, nel rispetto della legge e di quanto stabilito dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, evitando l'insorgere di responsabilità in materia.

Il Segretario Generale
Responsabile RPCT
Dott.ssa Laura Simioli