



Mercoledì 20 gennaio 2016
ore 9.30-13.30

Sede Carisbo, Sala dei 100
Via Farini 22, Bologna

CONVEGNO
**La prevenzione della
corruzione alla luce
dell'aggiornamento
2015 al Piano nazionale
Anticorruzione (PNA)**

Evento formativo accreditato dal Consiglio dell'Ordine
degli Avvocati di Bologna (n. crediti 4) e dall'Ordine dei Dottori
Commercialisti e degli Esperti Contabili di Bologna (n. crediti 4)



Il punto sulla rotazione degli incarichi

Relatore: Riccardo PATUMI

Magistrato della Corte dei Conti, Sezione Controllo per l'Emilia-Romagna

COMITATO DI PROGETTO E INFORMAZIONI UPI EMILIA-ROMAGNA

via I. Malvasia,6 – 40131 Bologna

Responsabile Formazione: dott.ssa Luana Plessi

luana.plessi@upi.emilia-romagna.it

Segreteria Organizzativa

dott.ssa Federica Serra, Elettra Bergamini

tel.051-6492491 fax 051-6494321

Premessa

In materia di piani di prevenzione della corruzione, uno degli argomenti di maggior interesse è quello della rotazione degli incarichi, se non fosse altro per lo stress che consegue, per gli operatori coinvolti, al cambiamento delle funzioni esercitate.

Si sente l'esigenza di fare il punto, poiché l'aggiornamento 2015 al PNA non ha offerto chiarimenti in merito. Il Presidente dell'Anac Cantone, nella relazione annuale al Parlamento del 2 luglio 2015 (concernente l'attività svolta dalla sua Authority), ha spiegato che l'Anac ha programmato di emanare linee guida in materia di rotazione nel corso del 2016.

Forse, l'Anac si è astenuta dal trattare un aspetto così importante, in occasione dell'aggiornamento per il 2015 al PNA 2013-2016¹, ritenendo opportuno attendere il decreto delegato² che il Governo, è chiamato ad emanare entro la fine di febbraio, in materia di prevenzione della corruzione. La delega ha ad oggetto, infatti, anche la precisazione dei contenuti dei piani di prevenzione della corruzione, sulla base di una normativa che dovrà essere differenziata, tenendo conto dei diversi settori e delle diverse dimensioni dei soggetti tenuti ad adottare i piani. Pertanto è probabile (nonché auspicabile) che il decreto legislativo preveda una differenziata applicazione anche del principio di rotazione, a seconda delle dimensioni e della natura dei soggetti coinvolti. L'esigenza di una differenziazione è chiara se consideriamo che, sulla base dell'attuale quadro normativo, le medesime norme sulla rotazione si applicano tanto ad una regione come quella siciliana, che ha oltre 15.000 dipendenti, quanto agli ordini e collegi professionali, molti dei quali hanno solo due dipendenti, o addirittura un unico dipendente (anche se, in presenza di un solo dipendente, il problema della rotazione, per ovvi motivi, non si pone).

In ogni caso, in attesa di un intervento in materia di rotazione, con l'adozione del decreto delegato oppure mediante linee guida Anac, è utile cercare di delineare il quadro attuale, in considerazione della circostanza che il 31 gennaio scadrà il termine per l'approvazione del piano triennale di prevenzione per il triennio 2016-2018 (o l'aggiornamento del piano precedente).

¹ Pubblicato con determinazione Anac n. 12 del 28 ottobre 2015.

² La legge delega è la legge 7 agosto 2015, n. 124, rubricata "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"; la delega menzionata è contenuta all'art. 7, lett d).

La legge anticorruzione

La legge n. 190/2012 (c.d. “legge anticorruzione”)³ prende in esame la rotazione all’art. 1, comma 5 e 10; il primo è dettato per le pubbliche amministrazioni centrali, mentre il comma 10 è rivolto ai responsabili anticorruzione di tutti gli enti tenuti a redigere il piano triennale.

Il comma 5 statuisce che le pubbliche amministrazioni centrali prevedono, nei settori particolarmente esposti alla corruzione, la rotazione di dirigenti e funzionari; il comma 10, invece, indica, tra gli obblighi dei responsabili anticorruzione, quello di provvedere alla verifica dell’effettiva rotazione degli incarichi, negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio corruttivo.

Pertanto, la rotazione si applica solo agli uffici a maggior rischio corruzione (ovviamente, parliamo di rotazione come misura di prevenzione obbligatoria, in quanto nulla vieta al responsabile anticorruzione di coinvolgere nei movimenti tutto il personale, anche anche quello assegnato agli uffici a minor rischio). Sembra di poter dire che, in base al testo della legge, la rotazione debba coinvolgere “tutti gli incarichi”, considerando che l’art.1, comma 10, il quale si rivolge a tutti i responsabili anticorruzione, fa riferimento all’effettiva rotazione degli incarichi (mentre il precedente comma 5 è dettato per le sole amministrazioni centrali).

Riassumendo, dalla legge anticorruzione si ricavano due punti fermi:

- la rotazione è obbligatoria solo per gli operatori assegnati agli uffici che, a seguito dei processi di valutazione e ponderazione dei rischi, risultino essere maggiormente esposti ai rischi corruttivi;
- la rotazione dev’essere effettiva. E’ importante porre attenzione all’aggettivo “effettiva”, in quanto l’effettiva rotazione costituisce una delle misure di prevenzione in presenza delle quali, in caso di commissione all’interno dell’ente di un reato di tipo corruttivo, consegue la responsabilità del responsabile anticorruzione.

“Effettivo” significa in grado di produrre effetti; purtroppo, molti piani, anche quelli meglio impostati, non programmano una rotazione effettiva, ma, sul punto, sono quantomeno “prudenti”; questo è un aspetto sul quale sarebbe necessario lavorare, al momento di aggiornare i piani.

Ai due punti fermi si affianca un aspetto che, al contrario, è tutto da definire: quali operatori degli uffici a maggior rischio corruzione devono ruotare?

Il dettato della legge anticorruzione sembrerebbe chiaro in merito, lì ove, rivolgendosi mediante il comma 10 dell’art. 1 a tutti i responsabili anticorruzione, si riferisce alla rotazione degli incarichi, quindi a tutti gli operatori.

³ Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”.

Il piano nazionale anticorruzione 2013

In realtà il quadro non è così chiaro, perché il Piano nazionale anticorruzione per il 2013, approvato dall'Anac, ha introdotto un importante elemento di novità.

Una premessa: il piano nazionale anticorruzione risale al 2013; successivamente, nel 2014 non è stato approvato un nuovo piano nazionale e nel 2015 l'Anac ha adottato un mero aggiornamento al Piano 2013, "in una logica di continuità" con il piano 2013, al quale l'Anac rimanda per quanto non modificato. Pertanto, posto che nell'aggiornamento 2015 non vi sono novità in materia di rotazione degli incarichi, occorre rifarsi al piano 2013 poiché, ai sensi della legge anticorruzione, il piano nazionale assicura l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione e contrasto alla corruzione; conseguentemente, secondo il comma 6 dell'art. 1, i piani triennali adottati dai singoli enti sono "formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel piano nazionale" il quale, quindi, assume un rilievo cruciale.

Ciò premesso, occorre evidenziare come il piano 2013, al paragrafo 3.1.4, rubricato "Rotazione del personale", stabilisca che i soggetti obbligati ad adottare il piano sono tenuti a prevedere "adeguati criteri per realizzare la rotazione del personale dirigenziale e del personale con funzioni di responsabilità (ivi compresi i responsabili del procedimento)".

Quindi, mentre la legge anticorruzione ha previsto in via generale la rotazione degli incarichi, il piano nazionale riconduce la rotazione a tre categorie:

- i dirigenti;
- i responsabili del procedimento;
- altro personale con funzione di responsabilità non responsabile di procedimento.

Considerato che il responsabile anticorruzione deve adottare i piani triennali nel rispetto delle linee guida contenute nel piano nazionale, lo stesso è senza dubbio in regola lì ove si limiti ad applicare la rotazione alle tre categorie sopramenzionate.

La delibera Anac n. 13/2015

Tuttavia i dubbi non sono risolti, in quanto è successivamente intervenuta un'altra novità: la delibera n. 13 del 4 febbraio 2015, mediante la quale l'Anac ha espresso delle valutazioni sui provvedimenti in materia di rotazione del personale appartenente al Corpo di Polizia municipale di Roma Capitale. Le valutazioni in essa contenute si riferiscono a un caso specifico e particolare (com'è noto, i rapporti tra la Polizia municipale di Roma e il Comando sono negli ultimi anni molto turbolenti e i relativi conflitti hanno un vasto eco sui mass-media); tuttavia detta delibera contiene anche una parte generale, con riflessioni di ampio respiro: lo stesso Presidente dell'Anac, nel relazionare in Parlamento sull'attività svolta⁴, ha evidenziato che, con essa, ha fornito alcuni criteri guida in materia di rotazione "che le amministrazioni possono adottare per la sua applicazione".

Alla base della nota, come già evidenziato, una valutazione in merito alla legittimità della rotazione posta in essere tra la Polizia municipale di Roma Capitale, che ha ricompreso i funzionari e gli agenti del Corpo. Prescindendo da tutta una serie di problematiche affrontate dall'Anac (delle quali non si può dar conto in questa sede, per mancanza di tempo: le più importanti delle quali sono quella la rotazione territoriale e l'acquisizione del previo nulla osta da parte dei sindacati in riferimento al trasferimento dei dirigenti sindacali) rileviamo come la rotazione programmata nel piano triennale del Comune di Roma ricomprenda l'intera area delle attività svolte dal Corpo di polizia, poiché tale area è stata interamente considerata tra le aree di maggior rischio del Comune, nonché tutti i funzionari e tutti gli agenti.

La circostanza da approfondire in questa sede è proprio quella relativa al coinvolgimento, nella rotazione, di tutti gli agenti e tutti i funzionari (in un periodo di 22 mesi è stato previsto il movimento di oltre 1000 su 6000 operatori appartenenti ai ruoli dei funzionari e degli agenti). Tale scelta è sicuramente rispettosa dell'indicazione fornita dalla legge anticorruzione, la quale, come visto, si riferisce alla "rotazione degli incarichi", ma non sembra in linea con le indicazioni del piano nazionale anticorruzione il quale parla di rotazione di dirigenti, responsabili di procedimento e di altro personale con funzione di responsabilità. Gli agenti della Municipale, infatti, non sembrano poter essere inquadrati tra il personale con funzioni di responsabilità (salvo, forse, i C5).

Peraltro, nel considerare legittimo il coinvolgimento di tutti gli agenti, l'Anac non ha fornito una specifica motivazione, come avrebbe forse potuto fare argomentando, per esempio, in merito alla possibilità, rimessa all'Amministrazione, di andare oltre la misura di prevenzione obbligatoria, coinvolgendo tutto il personale, e non solo quello necessariamente destinato a ruotare.

Si potrebbe pensare che l'Anac abbia iniziato un processo di revisione delle indicazioni già fornite in materia di rotazione con il piano nazionale 2013, per tornare ad un'interpretazione più ampia e

⁴ Nell'ambito della già richiamata relazione annuale al Parlamento del 2 luglio 2015.

maggiormente aderente al dato della legge 190, tale da ricomprendere il personale degli uffici a maggior rischio corruttivo, senza distinzioni di funzioni.

Del resto, il piano nazionale 2013 è stato approvato prima che il giudice Cantone venisse nominato Presidente dell'Anac, e quindi prima che potesse iniziare la sua attività volta, tra l'altro, a rendere l'impianto di prevenzione della corruzione più incisivo possibile; quest'ultima circostanza sembra poter avvalorare la previsione che, con le nuove linee guida in materia di rotazione e/o con il nuovo piano nazionale anticorruzione 2016, l'Anac potrebbe delineare una rotazione più ampia (come detto, in linea con il testo della legge anticorruzione).

Conclusioni

Se qualcuno dei presenti era tanto ottimista da sperare di ricavare dalla relazione di oggi un chiarimento decisivo in merito al problema dell'ambito soggettivo di applicazione della rotazione, sicuramente rimarrà deluso.

L'unico punto fermo è che, nell'attesa delle annunciate linee guida in materia di rotazione, i piani triennali 2016 ben potranno limitarla al personale delle tre categorie menzionate (dirigenti, responsabili di procedimento e altri operatori con funzioni di responsabilità), ove assegnato agli uffici a maggior rischio corruzione.

In futuro, forse la rotazione verrà ricondotta, da parte dell'Anac, a tutto il personale degli uffici a maggior rischio, ma qui siamo nell'ambito delle ipotesi, anche perché, come abbiamo visto, il colpo di scena in materia di rotazione è sempre dietro l'angolo.