



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 345 del 22 aprile 2020

Oggetto: Individuazione dell'organo competente all'adozione del provvedimento motivato di "rotazione straordinaria", ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nelle amministrazioni.

Riferimenti normativi:

art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Artt. 319-quater c.p. e 335 c.p.p.

art. 107 e ss. del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267

Massima

L'organo competente, nelle amministrazioni centrali, all'adozione del provvedimento motivato di "rotazione straordinaria" di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 è il dirigente degli uffici dirigenziali generali o, per analogia, il responsabile di uffici "complessi".

Analogamente, negli enti locali, l'adozione del provvedimento di "rotazione straordinaria" spetta ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, ove presenti, o al Segretario comunale, laddove il Sindaco abbia conferito, con atto di delega, a quest'ultimo dette funzioni in base all'art. 108, d.lgs. 267 del 2000.

Nel caso in cui il provvedimento di 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.

Tale valutazione spetta al Sindaco anche nel caso in cui il provvedimento interessi il Segretario comunale. 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.

In nessun caso la competenza dell'adozione del provvedimento di "rotazione straordinaria" può essere posta in capo al RPCT.

Parole chiave

"Rotazione straordinaria" – "art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165" – "reato di induzione indebita" "rinvio a giudizio" "competenza" "adozione del provvedimento motivato" - "amministrazioni centrali" - "enti locali" - Delibera ANAC 215 del 26 marzo 2019

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Vista la legge 6 novembre 2012, n. 190 "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*";



Autorità Nazionale Anticorruzione

Visto il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 “*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*” e, in particolare, l'art. 1, co. 2, lettera i);

Visto il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 “*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*” e, in particolare l'art. 16, co. 1, lett. l-quater);

Visto il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 “*Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*” e, in particolare, il Titolo V, Capo III, art. 107 e ss.;

Vista la Delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018 “*Sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)*”;

Vista la Delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019 recante «*Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera lett. l) quater del d.lgs.165/2001*»;

Visto il PNA 2019-2021 di cui alla delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019 e, in particolare, la Parte III, § 1.2. “*Rotazione Straordinaria*”.

Considerato in fatto

Con una richiesta di parere pervenuta all'Autorità in data 28 febbraio 2020, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) di un Comune ha chiesto chiarimenti in merito all'applicazione dell'istituto della “rotazione straordinaria” di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater) d.lgs. 165 del 2001. In particolare, la richiesta ha riguardato l'individuazione del soggetto competente nel Comune all'adozione del provvedimento motivato di “rotazione straordinaria” nei confronti di due dipendenti, Responsabili di area apicali, rinviati a giudizio per il reato di induzione indebita a dare o promettere utilità di cui all'art. 319 quater c.p..

In particolare, si chiede se tale soggetto possa essere individuato al RPCT del Comune che ricopre anche l'incarico di Segretario comunale.

Ritenuto in diritto

Di seguito si affronta la questione di carattere generale che riguarda l'individuazione dell'organo competente nelle amministrazioni all'adozione del provvedimento motivato di “rotazione straordinaria”. Successivamente si analizza il caso posto dalla richiesta di parere del RPCT di un piccolo Comune.

La norma di riferimento che disciplina la “rotazione straordinaria” del personale è l'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001. Essa stabilisce 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 corruttivi*”.



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'Autorità ha fornito indicazioni sull'applicazione dell'istituto nella Delibera n. 215 del 26 marzo 2019 recante *«Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera lett. l) quater del d.lgs.165/2001»*.

Nell'atto richiamato è stato precisato che la misura, non sanzionatoria ma dal carattere eventuale e cautelare, è 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 al fine, tra l'altro, di tutelare l'immagine di imparzialità dell'Amministrazione (cfr. § 3.1. *“Finalità dell'istituto”* della delibera 215/2019). Nella Delibera, si è insistito sulla necessità che nei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) delle amministrazioni si prevedano adeguate indicazioni operative e procedurali sull'applicazione dell'istituto, al fine di consentirne la migliore attuazione, fermo restando che la “rotazione straordinaria” è disposta direttamente dalla legge (cfr. § 3.1. *“Finalità dell'istituto”* della delibera 215/2019).

Nel richiamato atto, l'Autorità ha chiarito sia il momento del procedimento penale in cui l'amministrazione è tenuta ad effettuare la valutazione della condotta del dipendente, obbligatoria ai fini dell'applicazione della misura della “rotazione straordinaria”, sia gli illeciti e i tipi di reati che costituiscono presupposto da tenere in conto ai fini della decisione di ricorrere o meno alla misura della “rotazione straordinaria”.

Quanto al momento del procedimento penale, l'Autorità ha ritenuto che *“l'espressione “avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva” di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001, non può che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.”*. Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale” (cfr. § 3.4. *“Tempistica e immediatezza del provvedimento di eventuale adozione della rotazione straordinaria”* delibera 215/2019).

Quanto ai reati presupposto, l'Autorità ha ritenuto che *“l'elencazione dei reati (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale), di cui all'art. 7 della legge n. 69 del 2015, per “fatti di corruzione” possa essere adottata anche ai fini della individuazione delle “condotte di natura corruttiva” che impongono la misura della rotazione straordinaria ai sensi dell'art.16, co. 1, lettera l-quater, del d.lgs.165 del 2001”* (cfr. § 3.3 *“Ambito oggettivo”* delibera 215/2019).

Per i reati previsti dai richiamati articoli del codice penale si è dunque ritenuta obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta “corruttiva” del dipendente ed eventualmente disposta la “rotazione straordinaria”. L'adozione di tale provvedimento è stata ritenuta facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la p.a.

L'Autorità ha chiarito che *“l'elemento di particolare rilevanza da considerare ai fini dell'applicazione della norma è quello della motivazione adeguata del provvedimento con cui viene valutata la condotta del dipendente ed eventualmente disposto lo spostamento. Il provvedimento potrebbe anche non disporre la rotazione, ma l'ordinamento raggiunge lo scopo di indurre l'amministrazione ad una valutazione trasparente, collegata all'esigenza di tutelare la propria immagine di imparzialità”* (cfr. § 3.4. *“Tempistica e immediatezza del provvedimento di eventuale adozione della rotazione straordinaria”* delibera 215/2019).

Per quanto riguarda l'individuazione dell'organo competente all'adozione del provvedimento motivato, l'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001 indica i dirigenti degli uffici dirigenziali generali.

Al riguardo, ANAC, nella richiamata delibera n. 215 del 2019, ha precisato che nelle amministrazioni statali l'adozione del provvedimento di “rotazione straordinaria” spetta ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali o, per analogia, ai responsabili degli uffici “complessi”.



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'ANAC ha altresì evidenziato che, nei casi in cui l'avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva coinvolga soggetti che ricoprono incarichi amministrativi di vertice, così come definiti dall'art. 1, co. 2, lettera i), del d.lgs. n. 39 del 2013, conferiti sulla base di un rapporto fiduciario (segretari generali, capi dipartimento ed equiparati), l'organo di vertice che ha conferito l'incarico è tenuto a valutare, in luogo della "rotazione straordinaria", il persistere o il venir meno del rapporto fiduciario alla luce dei fatti accaduti.

In buona sostanza, in simili casi, l'Organo di vertice 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 corruttiva per i quali il procedimento è stato avviato (cfr. § 3.2. "*Ambito soggettivo di applicazione*" della delibera 215/2019).

Le considerazioni di cui sopra valgono anche per gli enti locali con la precisazione per cui il riferimento ai "*dirigenti degli uffici dirigenziali generali*" di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001 deve adattarsi alle organizzazioni di tali enti.

In proposito, giova richiamare la disciplina di riferimento per la dirigenza negli enti locali rinvenibile nel d.lgs. 267 del 18 agosto 2000 "*Testo Unico in materia di enti locali*", Titolo V, Capo III, art. 107 e ss.

In particolare, l'art. 107 del TUEL rubricato in "*Funzioni e responsabilità della dirigenza*" 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, di cui al comma 3 dell'art. 107, mentre i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano all'organo di governo.

L'art. 108 del d.lgs. 267/2000 rubricato "*Direttore generale*", 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 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 "*Conferimento di funzioni dirigenziali*", secondo comma, del medesimo decreto, stabilisce, inoltre, 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 tali funzioni rimangono riservate al Sindaco.

Alla luce di quanto sopra, si può ritenere che negli enti locali l'adozione del provvedimento di "rotazione straordinaria" di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001 spetta ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, ove presenti, o al Segretario comunale, laddove il Sindaco abbia conferito a quest'ultimo dette funzioni in base all'art. 108, co. 4, d.lgs. 267 del 2000.

Nel caso in cui il provvedimento di 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.

Tale valutazione spetta al Sindaco anche nel caso in cui il provvedimento interessi il Segretario comunale.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Si ritiene, in ogni caso, di escludere che la competenza dell'adozione del provvedimento di "rotazione straordinaria" possa essere posta in capo al RPCT.

Si evidenzia, peraltro, che la competenza sul provvedimento di "rotazione straordinaria" esula dalle attribuzioni tipiche del RPCT, come stabilite dalla legge 190 del 2012 e come analizzate dall'Autorità nella Delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 recante "*Sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)*", cui si rinvia.

È, ad ogni modo, opportuno che tutte le amministrazioni individuino *ex ante* nel proprio PTPCT il soggetto competente ad adottare il provvedimento di "rotazione straordinaria".

Le considerazioni generali che precedono sono utili anche a dirimere la questione posta dal RPCT che riguarda un piccolo Comune.

L'analisi del PTPCT del Comune, condotta dagli Uffici dell'Autorità in data 10 marzo 2020, ha evidenziato, con riferimento alla "rotazione straordinaria", la previsione per cui "*il Segretario comunale e i Responsabili di settore non appena vengono a conoscenza di fatti di natura corruttiva avviano il procedimento di rotazione acquisendo sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente.*

Per i responsabili di settore l'istruttoria del procedimento è curata dal Segretario comunale. Competente all'adozione del provvedimento finale motivato è il Sindaco. Per il rimanente personale il competente responsabile di settore/area procede all'assegnazione ad altro servizio ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera 1 quater sentito il Segretario comunale e dandone comunicazione alla Giunta".

Rileva, inoltre, che i fatti che interessano i due dipendenti, responsabili apicali del Comune per i quali è stato richiesto il rinvio a giudizio riguardano il reato di induzione indebita a dare o promettere utilità di cui all'art. 319 quater c.p.. Non vi è dubbio, quindi, che nel caso di specie ricorrano - sulla scorta della Delibera ANAC 215/2019 (§ 3.3) cui si rinvia, - i presupposti per l'adozione obbligatoria di un provvedimento motivato con il quale l'amministrazione valuti la condotta del dipendente e disponga sull'applicazione dell'istituto della "rotazione straordinaria".

Nel caso in esame, peraltro, si tratta di un piccolo Comune, privo di personale di qualifica dirigenziale e privo di un direttore generale le cui funzioni, in mancanza di delega da parte del Sindaco al Segretario comunale, rimangono riservate al Sindaco stesso. Di conseguenza, l'adozione del provvedimento sulla "rotazione straordinaria" non può che competere all'Organo di indirizzo politico dell'Ente.

Si condivide, pertanto, la soluzione fornita nel PTPC dell'Ente laddove, appunto, si attribuisce la competenza sull'adozione del provvedimento di "rotazione straordinaria", per i responsabili di settore, all'organo di indirizzo politico e, per il rimanente personale, al competente responsabile di settore/area.

Giova precisare da ultimo che, in ogni caso, la competenza sul provvedimento di rotazione esula da attribuzioni tipiche del RPCT, semmai interessando quelle del Segretario comunale.

Al riguardo, è utile anche rammentare che ove i due ruoli coincidano, occorre distinguere concettualmente tra i compiti e le competenze assegnati al RPCT in qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, rispetto a quelli che possono essere esercitati come Segretario dell'ente, disciplinati dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) come già precisato da ANAC nella Delibera 840 del 2 ottobre 2018 (cfr. pag. 11 e 12), sopra citata, cui si rinvia.

Alla luce di quanto sopra rappresentato



Autorità Nazionale Anticorruzione

il Consiglio

ritiene che:

- nelle amministrazioni centrali l'adozione del provvedimento di "rotazione straordinaria" spetta ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali o, per analogia, ai responsabili di uffici "complessi".
- Nel caso in cui il provvedimento di rotazione interessi i Direttori generali o comunque i responsabili di uffici complessi, è l'organo di vertice che ha conferito l'incarico a stabilire, in relazione ai fatti di natura corruttiva per i quali il procedimento è stato avviato, se confermare o meno il rapporto fiduciario.
- Negli enti locali l'adozione del provvedimento di "rotazione straordinaria" spetta ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, ove presenti, o al Segretario comunale, laddove il Sindaco abbia conferito a quest'ultimo dette funzioni.
- Nel caso in cui il provvedimento di 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.
- Tale valutazione spetta al Sindaco anche nel caso in cui il provvedimento interessi il Segretario comunale.
- 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" è affidata a quest'ultimo.
- È ad ogni modo opportuno che tutte le amministrazioni individuino *ex ante* nel proprio PTPCT il soggetto competente ad adottare il provvedimento di "rotazione straordinaria".

Il presente provvedimento è trasmesso al RPCT che ha formulato l'istanza di parere e pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 27 aprile 2020.
Il Segretario Rosetta Greco