



Fascicolo URAV n. 2515/2023

Da citare nella corrispondenza

Oggetto: Richiesta di parere del RPCT della Regione OMISSIS in merito alla rotazione ordinaria dell'incarico di Direttore generale dei Servizi finanziari (prot. ANAC n. OMISSIS)

Con riferimento alla nota in oggetto - con la quale è stato richiesto un parere dell'Autorità in merito alla rotazione ordinaria dell'incarico di Direttore generale dei Servizi finanziari - si rappresenta quanto segue.

La questione prospettata nella richiesta di parere concerne la misura generale della rotazione ordinaria. L'art. 1, comma 5, lettera b), della l. n. 190/2012 stabilisce che le amministrazioni devono definire *"procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari"*, mentre il comma 10, lettera b) prescrive che il RPCT provvede *"alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione"*.

Dette disposizioni sono state ulteriormente sviluppate dall'Autorità che ha fornito alcune indicazioni operative funzionali ad assicurare una corretta attuazione della misura e consolidate all'interno dell'Allegato 2 al PNA 2019. Quest'ultimo, infatti, offre un quadro completo della disciplina, rivolgendo particolare attenzione all'ambito soggettivo di applicazione della rotazione, ai vincoli (oggettivi e soggettivi), ai rapporti con la misura della formazione, alla necessità di predisporre eventuali misure alternative ed agli *step* indispensabili per conseguire una adeguata programmazione.

Il rischio "specifico" che la misura intende prevenire è rintracciabile nella influenza derivante da pressioni esterne o nell'assunzione di decisioni non imparziali connesse all'istaurazione di relazioni sempre con gli stessi utenti per un lungo periodo di tempo, corrispondente alla durata dell'assegnazione all'ufficio o all'espletamento dell'incarico.

L'Allegato 2 al PNA raccomanda l'inserimento nel PTPCT di criteri oggettivi, oltre alla predisposizione di un'adeguata programmazione della rotazione che sia rispondente alle esigenze di prevenzione di fenomeni di cattiva amministrazione e corruzione.

L'identificazione in via preventiva dei criteri di rotazione avviene, di norma, attraverso la valorizzazione dei seguenti aspetti: a) individuazione degli uffici; b) definizione della periodicità; c) descrizione delle caratteristiche.

In ogni caso, la concreta declinazione dei criteri per l'individuazione dei dirigenti da ruotare è rimessa alla

discrezionalità degli enti, le cui scelte dovranno essere compiute nel rispetto dei diritti individuali riconosciuti dalla legge ai dipendenti (cd. vincoli soggettivi) e garantendo la qualità delle competenze professionali indispensabili per lo svolgimento delle attività (cd. vincoli oggettivi).

La rotazione va correlata, invero, all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere, infatti, quello della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento.

Per tale ragione, le amministrazioni dovrebbero programmare adeguate attività di affiancamento propedeutiche alla rotazione. La formazione si rivela, infatti, una misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione.

Inoltre, il citato Allegato 2 al PNA 2019, richiamando le disposizioni di cui all'art. 1, comma 5, lettera b) e comma 10, lettera b), legge n. 190/2012, evidenzia come la selezione del personale da trasferire debba essere correlata al livello di esposizione al rischio dei settori in cui esso opera.

Tenuto conto dell'impatto che la rotazione può avere sulla struttura organizzativa, l'Autorità ha già chiarito che è consigliabile programmare la misura secondo un criterio di gradualità, considerando dapprima gli uffici più esposti al rischio di corruzione per poi considerare gli uffici con un livello di esposizione al rischio più basso. Pertanto, progressivamente la rotazione dovrebbe essere applicata anche al personale che non opera nelle aree a rischio.

Per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria, si suggerisce anche di programmare in tempi diversi la rotazione dell'incarico dirigenziale e del personale non dirigenziale del medesimo ufficio.

Si ricorda, infine, che la mancata attuazione della rotazione deve essere congruamente motivata da parte del soggetto tenuto all'attuazione della misura.

Con riferimento al caso prospettato, si conferma che le competenze della Direzione generale dei servizi finanziari della Regione OMISSIS, come declinate negli atti organizzativi allegati all'istanza, ricadono nell'area di rischio "Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio" di cui alla Tabella 3 del PNA 2019. Si tratta di una delle principali aree di rischio, riconosciuta come tale dallo stesso legislatore (art. 1, comma 16, lett. b) l. n. 190/2012) e rispetto alla quale l'Autorità ha sempre raccomandato particolare prudenza nella programmazione delle misure preventive, ivi compresa quella della rotazione ordinaria.

In quest'ottica spetta all'amministrazione individuare, tra il personale preposto alle attività, quello che svolge compiti a più alto rischio da sottoporre prioritariamente alla misura. Rientrano certamente all'interno di detta categoria i soggetti cui competono funzioni di amministrazione o gestione, o che alle stesse concorrono in misura determinante o, ancora, cui spettano poteri decisionali. L'individuazione del personale da ruotare richiede, dunque, una valutazione accurata che dovrà essere condotta alla luce di criteri predeterminati, funzionali alla soddisfazione delle esigenze di prevenzione.

Nella sottosezione "Rischi corruttivi e Trasparenza" del PIAO 2023-2025 adottato dalla Regione OMISSIS viene opportunamente descritta la procedura utilizzata per l'individuazione del personale da assoggettare alla rotazione ordinaria. In sintesi nel 2022 è stata rimessa a ciascuna direzione generale il monitoraggio degli incarichi dirigenziali attribuiti da più di cinque anni e delle posizioni non dirigenziali rivestite da più di sette anni. Gli esiti di tale attività sono stati trasmessi al RPCT che nel corso della presente annualità provvederà a fornire indicazioni per la predisposizione di un piano di rotazione da parte delle singole direzioni generali. Inoltre, è prevista anche l'approvazione di una direttiva generale contenente "*i criteri di affidamento, mutamento e revoca degli incarichi dirigenziali e la rotazione ordinaria dei dirigenti in conformità con le raccomandazioni del PNA 2019 Allegato 2 nonché, in generale, quelle contenute nella Direttiva 19/12/2007, n. 10 della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della funzione pubblica*".

Alla luce di quanto innanzi riportato, dunque, sembrerebbe che allo stato non siano stati ancora definiti i criteri necessari per l'individuazione delle posizioni dirigenziali da ruotare, ivi comprese quelle dei direttori generali. Pur rappresentandosi l'urgenza di provvedere alla formalizzazione di tali aspetti, non si dispongono allo stato di elementi sufficienti per valutare la prioritaria rotazione del direttore generale dei Servizi Finanziari della Regione OMISSIS.

Ad ogni buon fine, in vista della elaborazione della direttiva regionale che consentirà di programmare la rotazione dei dirigenti, giova rilevare come la rotazione sia una misura generale che coinvolge tutto il personale, indipendentemente dallo svolgimento di compiti di amministrazione attiva. Ciò che assume rilevanza ai fini dell'identificazione delle unità da sottoporre alla misura è, piuttosto, il livello di esposizione al rischio delle relative posizioni, di modo che occorrerà prioritariamente "spostare" coloro che svolgono attività a rischio più alto e, successivamente, coloro che operano in ambiti a rischio più basso.

Nei medesimi termini si è espresso anche l'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali con gli orientamenti pubblicati il 26 ottobre 2018. In tale occasione, infatti, è stato evidenziato che il responsabile del servizio finanziario non è escluso dall'applicazione della misura della rotazione ordinaria, ferma restando l'osservanza delle seguenti condizioni, di cui l'ente dovrà dare atto nel provvedimento di attuazione della misura:

- l'insussistenza di vincoli "oggettivi" per cui la rotazione non deve compromettere il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e le funzioni di conservazione e salvaguardia degli equilibri di bilancio. Le suddette garanzie da assicurare con l'istituto della rotazione non devono essere specificate soltanto con clausole di stile ma l'ente dovrà dimostrare la sussistenza reale delle competenze professionali del nuovo responsabile necessarie per lo svolgimento delle attribuzioni del "Servizio Finanziario";
- l'amministrazione potrà non attuare l'istituto della rotazione quale misura di prevenzione della corruzione, tenuto conto della sostanziale infungibilità della posizione del responsabile finanziario e fatte salve conclamate situazioni di incompatibilità, qualora non sia in grado di garantire il conferimento dell'incarico a soggetti dotati delle competenze necessarie.

Appare necessario chiarire che l'infungibilità della posizione, invero, dovrà essere verificata in concreto dall'amministrazione, avuto riguardo alle professionalità disponibili. Qualora non si dispongano di figure dotate di competenze tecniche adeguate, sarà possibile soprassedere alla rotazione con l'impegno di assumere tutte le iniziative formative necessarie che consentano nel medio-lungo periodo di rendere fungibile la posizione. Ad ogni modo, il dovere di motivare la mancata attuazione della rotazione in considerazione dell'infungibilità interviene solo "a valle" della pianificazione degli spostamenti e non può di per sé giustificare l'omissione di quest'ultima.

In caso invece di gravi e riscontrate irregolarità contabili l'Osservatorio individua la revoca dell'incarico ex art. 109 T.U.E.L. quale misura consequenziale idonea a preservare l'interesse pubblico. In quest'ipotesi, infatti, la rotazione ordinaria non assolverebbe alle finalità di prevenzione cui è connessa, posto che l'evento corruttivo si è ormai manifestato.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 13 giugno 2023, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Originale firmato digitalmente