



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera recante “Orientamenti in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001”

Consultazione pubblica

Osservazioni pervenute

Elenco dei soggetti che hanno inviato contributi

Premessa	3
A – COMUNI	3
1. Comune di Trento.....	3
2. Comune di Greve in Chianti	4
B – DIPENDENTI PUBBLICI	5
1. Dipendente Pubblico.....	5
C – ALTRO	6
1. FEDIR – Federazione Dirigenti e Direttivi Pubblici.....	6

Premessa

Il documento contiene le osservazioni pervenute sulla delibera recante “*Orientamenti in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001*” in consultazione pubblica sul sito istituzionale dell’Autorità nel periodo dal 7 febbraio all’8 marzo 2019.

A – COMUNI

1. Comune di Trento

Osservazioni pervenute dal RPCT e Segretario Generale

L'istituto della rotazione straordinaria previsto dall'articolo 16, comma 1, lett. l-quater, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165

3.1 - Finalità dell'istituto

cfr. paragrafo 2

Al capoverso relativo alla legge n. 97/2001, nella citazione dell'art. 3, comma 1 è stato omesso il richiamo all'art. 319 quater; a pag. 8, nel passaggio "nel caso di condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni si applica il disposto dell'art. 32-quinquies del codice penale" la parola "tre" deve essere sostituita con "due " (cfr. l. 69/2015). Nel passaggio immediatamente successivo non si comprende il riferimento a "sottostante rapporto a tempo determinato" (perchè determinato?). La formulazione a pag. 8, nel terzultimo paragrafo indicata sub lett. c) non pare chiara; si suggerisce una diversa formulazione: "nel caso di condanna definitiva alla reclusione per un tempo non inferiore a due anni per i delitti di cui agli art. 314, 1 co., 317, 318, 319, 319-ter e 320 c.p. opera l'estinzione del rapporto quale pena accessoria, mentre negli altri casi di condanna l'estinzione del rapporto può essere pronunciata a seguito di procedimento disciplinare anche in ragione delle relative disposizioni dei contratti collettivi".

3.3 - Ambito oggettivo

La formulazione dell'ultimo capoverso sub lett. A) (cfr. pag. 14) non appare chiara laddove si fa riferimento al fatto che la “misura invece è solo facoltativa nel caso di (...)”. Pare preferibile chiarire che si intende far salva l'ipotesi che l'Amministrazione possa eventualmente valutare l'opportunità di procedere al trasferimento del dipendente nel caso di reati diversi da quelli rilevanti ai fini della valutazione di una rotazione straordinaria. Si osserva in ogni caso che il riferimento ai delitti di maggiore allarme sociale quali quelli rilevanti per il regime delle cariche elettive di cui al d.lgs. n. 235/2012 non pare facilmente comprensibile posto che in quel contesto sono considerati anche tutti i reati in caso di condanna non inferiore a due anni di reclusione. Parrebbe in tal senso necessario precisare che si debbono eventualmente considerare unicamente le tipologie di delitti specificamente elencati dal d.lgs. n. 235/2012 trattandosi in tale fase di misura preventiva che implica l'assenza di una condanna. Si consideri peraltro che, nell'ambito del potere organizzativo in capo al datore di lavoro, la possibilità e/o l'opportunità di procedere allo spostamento di un lavoratore può essere in ogni caso esercitata e quindi dovrebbe essere presupposta tale possibilità anche e non solo nelle ipotesi qui valutate.

3.5 - Contenuto della rotazione straordinaria

Il riferimento alla necessità di garantire la “possibilità di contraddittorio senza però vengano pregiudicate le finalità di immediata adozione di misure di tipo cautelare” pare di difficile attuazione. La necessità di garantire un contraddittorio, e quindi un termine per osservazioni ed eventuale audizione, non pare rispondere all'esigenza di procedere celermente all'eventuale rotazione. In ogni caso, nel caso in cui si

ritenga di dover procedere ad un contraddittorio oppure limitarsi ad una forma di preventiva informazione, dovrebbe essere meglio precisato l'iter decisionale che l'Amministrazione deve seguire (anche al fine di evitare possibili contenziosi).

3.6 - Durata della rotazione straordinaria

Quanto alla durata della rotazione straordinaria pare più prudente permettere all'Amministrazione una valutazione caso per caso prevedendo l'obbligo di indicare la durata della rotazione nell'ambito del provvedimento che dispone la stessa (e la successiva necessità di una eventuale nuova valutazione allo scadere di quella durata). Pare poco praticabile la valutazione ex ante di una durata massima che possa essere considerata idonea per tutte le possibili fattispecie concrete che si potrebbero verificare. Anche in questo caso si richiama peraltro la sussistenza di un potere organizzativo in capo al datore di lavoro che determina la possibilità di procedere allo spostamento di un lavoratore.

3.8.1 - Conseguenze sul rapporto di lavoro a tempo determinato sottostante l'incarico dirigenziale a soggetti esterni all'amministrazione

Non si comprende il riferimento al rapporto di lavoro a tempo determinato (nel titolo del paragrafo) quando poi nel proseguo del paragrafo ci si riferisce a “dirigenti apicali che siano dipendenti dell'amministrazione (...)” contrapposti a “dirigenti apicali che non siano dipendenti dell'amministrazione”. Pare di intendere si voglia considerare anche l'ipotesi di lavoro a tempo indeterminato sottostante l'incarico.

2. Comune di Greve in Chianti

Osservazioni pervenute dal RPCT e Segretario Generale

3.4 - Tempistica e immediatezza del provvedimento di eventuale adozione della rotazione straordinaria

La rotazione straordinaria dovrebbe essere obbligatoria solo dopo il primo grado di giudizio. Ancorché intesa come misura per garantire l'immagine di imparzialità e buon andamento della PA, si traduce come una sanzione automatica per il dipendente che giuridicamente è ancora innocente. Per il buon nome della PA occorre invece agire sul riserbo assoluto prima del primo grado di giudizio: niente diritto di cronaca. L'esposizione mediatica prima della prima condanna produce danni alla PA, al dipendente, ma soprattutto all'interesse generale di una giustizia credibile. La percezione della comunità di una giustizia "ingiusta" è dovuta non al sistema giudiziario che, al contrario, è ipergarantista, ma al fatto che il colpevole viene individuato come tale dalla stampa fin dall'indagine preliminare, a niente valendo, dopo, l'assoluzione. Il "colpevole" rimarrà tale e l'assoluzione non servirà alla "riabilitazione" sociale. Invece la valutazione della PA circa l'opportunità o meno di una misura preventiva, sia essa la rotazione o altro, dovrebbe essere sempre effettuata per qualsiasi reato doloso (se l'economista comunale è indagato per furto?), ancorché dopo il rinvio a giudizio

3.7 - Misure alternative in caso di impossibilità

Misura sanzionatoria e non preventiva. Il collocamento in aspettativa non può essere considerata una misura preventiva dal momento che si traduce in un danno economico per il dipendente oltre che un danno all'immagine. Danno poi che dovrebbe essere risarcito dall'ente di appartenenza in caso di archiviazione.

3.8 - Conseguenze sull'incarico dirigenziale

Misura sanzionatoria e non preventiva. La sospensione dell'incarico dirigenziale così come la revoca per gli incarichi amministrativi di vertice non può essere considerata una misura preventiva dal momento che si traduce in un danno economico per il dipendente. Il danno poi dovrebbe essere risarcito dall'ente di appartenenza in caso di archiviazione. Da attivarsi solo nei casi previsti dalla legge.

B – DIPENDENTI PUBBLICI

1. Dipendente pubblico

3.2 - Ambito soggettivo di applicazione

Sarebbe utile un cenno ai Direttori Generali, Amministrativi e Sanitari, che non sono dipendenti dell'Azienda Sanitaria, e che, tra l'altro, sono nominati da differenti autorità. Trattasi di un rapporto di lavoro privato di natura autonoma, ancorché coordinato, quindi diverso dagli altri incarichi dirigenziali (interni, esterni, a tempo indeterminato, a termine).”.

Inoltre, visto che il d.lgs. 235/2012 riguarda i “componenti degli organi comunque denominati delle unità sanitarie locali”, ed essendo organi delle ASL solo il direttore generale, il collegio di direzione e il collegio sindacale (art. 3 comma 1-quater d.lgs. 502/1192), potrebbe essere utile, per completezza, ricomprendere nel campo di applicazione della norma anche tali “organi”.

In tale paragrafo potrebbe essere utile cominciare a rilevare la gradazione e la differenziazione che compie la normativa di riferimento. Infatti, mentre il d.lgs. 235/2012 espressamente limita il proprio campo di applicazione, oltre che alle cariche politiche, agli incarichi di amministratore e componente di organi ASL e agli altri incarichi di competenza della giunta o del consiglio regionale (quindi escludendo i dirigenti interni alle singole amministrazioni), il d.lgs. 39/2013 espressamente prevede l'incompatibilità con gli incarichi dirigenziali (e quindi coinvolgendo i dirigenti interni alle singole amministrazioni, escludendo tutti coloro che non ricoprono incarichi dirigenziali), e infine la L. 97/2001 esplicitamente si riferisce a “dipendenti”, non facendo nessuna differenza tra coloro che ricoprono incarichi dirigenziali e coloro che non li ricoprono (i c.d. “livelli”, o “comparto”, cioè i dipendenti classificati fino all'ex 8° livello delle PP.AA.).

Ampliando la platea di soggetti, la normativa citata restringe il numero dei reati-presupposto.

Unica eccezione a tale “sistema”, è rappresentata dai già citati CCNL del pubblico impiego approvati nel 2018.

3.3 - Ambito oggettivo

Alla pag. 14 codesta Autorità scrive: “ Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ritiene, ...che l'elencazione dei reati (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 338, 319, 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 comma 1 lettera l-quater, d.lgs.165 del 2001.

Per i reati previsti dai richiamati articoli del codice penale è da ritenersi obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta “corruttiva” del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria.

Tale misura, invece, è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la p.a.”.

Si reputa che tale affermazione possa essere foriera di equivoci. Innanzitutto sembra misconoscere le altre misure previste dalla normativa citata in premessa, che contempla, quali reati che impongono la rotazione:

- reati di associazione a delinquere, traffico di stupefacenti, ecc... (art. 7 D.Lgs. 235/2012);
- altri delitti non colposi (oltre al già citato art. 7, anche l'art. 3 comma 11 del d.lgs. 502/1992).

Si ricorda ancora che i recenti CCNL hanno espressamente previsto "l'obbligo di sospensione del dipendente in presenza dei casi previsti dagli articoli 7, comma 1, e 8, comma 1, del D.Lgs. n. 235/2012" Quindi, al fine di evitare di non ritenere "obbligatoria" la sospensione e/o la revoca dell'incarico nei casi indicati, sarebbe meglio introdurre un inciso quale "salve fatte le altre misure previste dagli artt. 7 e 8 del".

3.5 - Contenuto della rotazione straordinaria

Non si ritiene utile la specificazione della giurisdizione. In primis perchè esorbita dalle attribuzioni dell'Autorità, secondo loco perchè potrebbe anche essere errata, in quanto il provvedimento di rotazione incide su un rapporto che spesso è "privatizzato" e l'ente, spesso, agisce con i poteri del privato datore di lavoro.

C – ALTRO

1. FEDIR – Federazione Dirigenti e Direttivi Pubblici

Osservazioni pervenute dal Segretario Generale

3.4 - Tempistica e immediatezza del provvedimento di eventuale adozione della rotazione straordinaria

Non si concorda con l'intendimento di codesta Autorità di ritenere che l'espressione "avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva" di cui all'art.16, co.1, lett.1-quater del d.lgs.165/2001 non possa che intendersi come riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art.335 c.p.p.

Si osserva infatti che la rotazione straordinaria del dirigente disposta già al momento in cui lo stesso viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art.335 c.p.p. appare misura eccessiva, in quanto assunta ancora prima dello sviluppo della fase investigativa.

Certamente l'amministrazione di appartenenza avrebbe solo l'obbligo di adottare il provvedimento di valutazione, discrezionale e motivata, sull'opportunità di disporre la rotazione, e non anche di disporre obbligatoriamente la rotazione stessa.

Tuttavia per il sistema vigente di attribuzione degli incarichi dirigenziali, la misura della rotazione straordinaria applicata in tale fase è ampiamente lesiva e pregiudizievole per la posizione del dirigente all'interno dell'organizzazione degli uffici, e per la sua carriera, con danni permanenti e difficilmente reversibili, anche in assenza di rinvio a giudizio. Pertanto si ritiene dovrebbe essere disposta solo al momento del rinvio a giudizio.

In ogni caso si chiede che sia esplicitamente disposto l'obbligo per l'Amministrazione, in assenza di rinvio a giudizio, di reintegrare il dirigente sottoposto a misura di rotazione straordinaria esattamente nell'incarico ricoperto al momento della applicazione della misura.

3.8 - Conseguenze sull'incarico dirigenziale

Si chiede che sia esplicitamente disposto l'obbligo per l'Amministrazione, in assenza di rinvio a giudizio, di reintegrare il dirigente sottoposto a misura di rotazione straordinaria esattamente nell'incarico ricoperto al momento dell'applicazione di tale misura.

