



...omissis...

Fascicolo URAV n. 459/2024

Oggetto: Richiesta di parere in merito alla conferibilità di un incarico dirigenziale ad un dipendente del Comune ...omissis... sospeso dal servizio ai sensi dell'art. 143 TUEL (prot. n. 110114 del 7 dicembre 2023).

Con riferimento alla nota in oggetto - con la quale è stato chiesto un parere in merito alla necessità di conferire un nuovo incarico nell'ambito della rotazione del personale al dirigente dell'Area finanziaria sospeso dal servizio con decreto del Ministro dell'Interno del 14 luglio 2023 per la durata di sei mesi a seguito dello scioglimento del Consiglio Comunale disposto con d.P.R. del 28 giugno 2023 - si rappresenta quanto segue.

Preliminarmente appare opportuno distinguere la rotazione straordinaria da quella ordinaria del personale. La prima, infatti, opera in presenza di determinati presupposti ed è finalizzata ad evitare un pregiudizio all'immagine dell'ente che potrebbe derivare dalla permanenza nell'ufficio del dipendente indagato o imputato in un procedimento penale. La seconda, invece, si inserisce nel quadro degli strumenti organizzativi dell'Amministrazione, garantendo l'alternanza del personale nelle aree più esposte al rischio di fenomeni correttivi con l'obiettivo di neutralizzare il consolidamento nel tempo delle relazioni connesse alla posizione rivestita. In tal senso, la rotazione straordinaria assume una funzione "cautelare" e, dunque, provvisoria, volta ad impedire una lesione all'immagine d'imparzialità della Pubblica Amministrazione.

Alla rotazione straordinaria si riferiscono gli artt. 16 e 35 bis d.lgs. n. 165/2001. In particolare, l'art. 16, comma 1, let. l-quater, Testo Unico del Pubblico Impiego indica tra i compiti assegnati ai dirigenti quello di provvedere " *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*". In base all'art. 35 bis d.lgs. cit., poi, è vietato assegnare agli uffici preposti alla gestione del personale, delle risorse finanziarie, dei contratti pubblici e dell'erogazione di vantaggi patrimoniali i dipendenti condannati (anche con sentenza non irrevocabile) per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

La portata delle disposizioni richiamate è stata, poi, meglio precisata dalle Linee guida A.N.AC. adottate con delibera n. 215 del 26 marzo 2019, ove è stata svolta un'attenta disamina sui presupposti di attivazione. È stato, infatti, evidenziato che la misura consegue all'avvio di un procedimento penale (mediante iscrizione ai sensi dell'art. 335 c.p.p.) per la commissione di reati contro la Pubblica Amministrazione nonché all'apertura di un procedimento disciplinare per le condotte che possono integrare analoghi delitti. Prima del rinvio a giudizio l'applicazione della misura viene rimessa al prudente apprezzamento dell'amministrazione, che ha l'obbligo di verificare se la condotta incriminata, sussumibile in una delle fattispecie previste dall'art. 7 l. n. 69/2015, risulti idonea a pregiudicare l'immagine in caso di permanenza nell'incarico del dipendente interessato. Qualora, invece, i reati ascritti all'indagato esulino dall'elenco

riportato nella norma richiamata pur rientrando tra quelli contemplati dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, l'amministrazione ha la facoltà di effettuare le medesime valutazioni nell'ambito di un provvedimento *ad hoc*. A seguito del rinvio a giudizio, poi, la rotazione diventa obbligatoria ove si proceda per uno dei reati previsti dall'art. 7 l. n. 69/2015, mentre nelle restanti ipotesi resta facoltativa. In ogni caso, al ricorrere dei succitati presupposti il provvedimento di trasferimento può essere adottato anche se il fatto penalmente rilevante concerne condotte corruttive tenute in altri uffici dello stesso ente o in una diversa amministrazione.

Quanto alla 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. L'Allegato 2 al PNA, poi, 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 tal modo si intende limitare la discrezionalità dell'organo d'indirizzo nella fase di affidamento degli incarichi e preservare al contempo l'autonomia dei dirigenti. La misura va, quindi, concepita come uno strumento di tutela dell'interesse generale, priva di funzioni punitive o sanzionatorie.

L'art. 143, comma 5, TUEL dispone che " *Anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente*". In merito, la giurisprudenza amministrativa ha precisato che " *il decreto di cui all'art. 143, comma 5, TUEL non dispone l'applicazione di una sanzione disciplinare, ma l'applicazione di misure straordinarie previste da una disposizione speciale, che interviene sul versante cautelare a tutela della pubblica amministrazione e, in particolare, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione pubblica. Tale norma ha la finalità di far cessare il pregiudizio in atto e normalizzare la vita amministrativa del comune, anche attraverso la sospensione o la destinazione ad altro ufficio del dipendente interessato, assicurando, al riguardo, ampia discrezionalità all'autorità decidente. [...] Le misure dall'art. 143 del T.U.E.L. non richiedono per la loro applicazione né che i fatti considerati si traducano necessariamente in fattispecie delittuose né che in ordine agli stessi sia raggiunta la certezza probatoria, essendo sufficiente che gli elementi raccolti siano significativi di un condizionamento dell'attività degli organi di amministrazione e dell'apparato burocratico e che tale condizionamento si ricolleggi all'influenza di gruppi di criminalità mafiosa*" (Cfr. TAR Lazio, sent. n. 4215 del 7 aprile 2016).

Alla luce di quanto sopra esposto può rilevarsi una parziale sovrapposibilità tra la misura della rotazione straordinaria e quelle della sospensione o destinazione ad altro ufficio previste dall'art. 143 TUEL, essendo

tutte preposte a prevenire il rischio di pregiudizio che potrebbe derivare all'imparzialità e al buon andamento dell'amministrazione. A ben vedere, però, i presupposti applicativi sono molto diversi, tanto che l'avvio di un procedimento penale è necessario per la sola applicazione della rotazione straordinaria ma non per l'adozione delle misure di cui all'art. 143 TUEL. Ciò, tuttavia, non esclude che a seguito della cessazione di quest'ultime, per le quali è sempre stabilita una durata dell'efficacia, risulti necessario procedere all'attuazione della rotazione straordinaria, in conseguenza dell'assunzione da parte del dipendente della qualità di indagato o imputato in un procedimento penale ovvero dell'apertura o della prosecuzione di un procedimento disciplinare nei suoi confronti per i medesimi fatti che hanno dato luogo all'emissione del decreto del Ministero dell'Interno.

Nel caso di specie il dirigente dell'amministrazione comunale, responsabile del Settore finanziario, è stato sospeso dal servizio con decreto del 14 luglio 2023, acquisito al prot. del Comune n. 47725 del 27 luglio 2023, per la durata di sei mesi. In base alle informazioni fornite sembrerebbe che l'ente non abbia acquisito notizie in ordine all'eventuale avvio di un procedimento penale nei confronti del ...*omissis*... e che, in mancanza di una descrizione delle condotte ascritte al medesimo, non sia stato possibile formulare una specifica contestazione in sede disciplinare.

Si ritiene, tuttavia, che l'amministrazione comunale, una volta cessati gli effetti del decreto di sospensione, sia tenuta ad attivarsi per accertare l'eventuale ricorrenza delle condizioni per l'applicazione della rotazione straordinaria. In quest'ottica il Comune potrebbe chiedere al dirigente di rilasciare una dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'art. 46, comma 1, lett. bb), d.P.R. n. 445/2000. Successivamente l'amministrazione potrebbe richiedere il certificato dei carichi pendenti per finalità di controllo della predetta dichiarazione ai sensi dell'art. 71 d.P.R. n. 445/2000. In tal modo sarà possibile verificare se l'interessato risulti indagato o imputato in un procedimento penale nonché l'ipotesi di reato eventualmente ascrittigli, al fine di accertare la sussistenza di tutti i presupposti necessari per l'attivazione della rotazione straordinaria. Eventuali notizie di reato dovranno essere trasmesse anche all'Ufficio per i procedimenti disciplinari, affinché possa valutare l'eventuale riavvio del procedimento nei confronti del ...*omissis*...

In ogni caso il RPCT è tenuto ad attenzionare i processi ricadenti nelle competenze del Settore finanziario del Comune, tenuto conto che il dirigente in questione ha assunto l'incarico di responsabile in data 4 gennaio 2023 - e, dunque, in epoca antecedente allo scioglimento del Consiglio Comunale - e che lo stesso è stato sospeso dal servizio con decreto del Ministro dell'Interno, ove si fa genericamente riferimento alla ricorrenza di elementi di collegamento non meglio precisati con la criminalità organizzata di stampo mafioso. Tali profili si traducono in rilevanti indici di rischio corruttivo per le funzioni attribuite al Settore finanziario, che dovranno essere presidiate da misure di prevenzione idonee a garantirne il corretto svolgimento. In particolare, alla scadenza dell'incarico attribuito al ...*omissis*... sarebbe opportuno assoggettare la posizione di responsabile dell'Area alla misura della rotazione ordinaria, tenuto conto dei seguenti fattori:

- a) i processi di gestione delle risorse finanziarie comunali rientrano nell'area di rischio generale "gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio";
- b) nel Settore finanziario del Comune ...*omissis*... si è verificato un evento corruttivo, da intendersi come tutte quelle " *situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo*" (cfr. PNA 2013);
- c) l'attuale responsabile del Settore ha rivestito l'incarico per tutta la durata prevista dall'atto di conferimento.

Si ricorda, infine, che nell'ipotesi in cui l'ente non abbia a disposizione le risorse necessarie per attuare la rotazione ordinaria senza pregiudicare la continuità dell'azione amministrativa, sarà necessario adottare misure alternative per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi più esposti al rischio di corruzione. A tal fine occorrerà promuovere procedure di condivisione delle informazioni e delle fasi procedurali oltre che una corretta articolazione delle responsabilità, mediante un'equa distribuzione di compiti e competenze tra il personale assegnato al medesimo Settore (per maggiori dettagli sulle misure alternative adottabili si rinvia all'Allegato 2 al PNA 2019, paragrafo 5).

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 7 febbraio 2024, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente