



Autorità Nazionale Anticorruzione

Atto di segnalazione n. 9 del 13 novembre 2019

Concernente la corretta applicazione dell'art. 3 della Legge 27 marzo 2001, n. 97

Approvato dal Consiglio con delibera n. 1145 del 13 novembre 2019



Autorità Nazionale Anticorruzione

Premessa

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), tenuto conto che la legge 6 novembre 2012, n. 190 recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», all'art. 1, comma 2, lett. f), individua l'ANAC quale soggetto preposto alla vigilanza e al controllo sull'effettiva applicazione delle misure anticorruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni e che alla successiva lettera g) prevede, tra l'altro, il compito di riferire al Parlamento sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, intende formulare delle osservazioni in merito alla fattispecie di cui all'art. 3 della Legge 27 marzo 2001, n. 97, segnalando altresì la necessità di un intervento del legislatore per colmare il vuoto normativo relativo alla assenza di soggetti preposti alla verifica del rispetto da parte della Amministrazioni della menzionata disposizione.

1. Normativa di riferimento

La Legge 27 marzo 2001, n. 97 disciplina il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare e gli effetti del giudicato nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. La *ratio* della normativa deve essere ricercata nella volontà di offrire una tutela più rigorosa ed efficace alla Pubblica Amministrazione, per preservarne l'immagine di imparzialità della stessa, ogni qualvolta un pubblico dipendente venga sottoposto a procedimento penale, al fine di evitare fenomeni di impunità per i fatti penalmente accertati, sulla scorta di una loro difforme valutazione in sede disciplinare.

In particolare, gli artt. 3 e 4 della richiamata legge regolano i riflessi del procedimento penale relativo ad alcuni gravi reati contro l'Amministrazione (si tratta dei delitti previsti dagli artt. 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 320 c.p.), con riferimento rispettivamente al rinvio a giudizio e alla pronuncia di sentenza di condanna nei confronti di pubblici dipendenti.

Nel primo caso, la normativa sancisce l'obbligo del trasferimento ad ufficio diverso da quello in cui il dipendente rinvio a giudizio prestava servizio al momento del fatto, con attribuzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza. L'amministrazione di appartenenza, in relazione alla propria organizzazione, può



Autorità Nazionale Anticorruzione

procedere altresì al trasferimento di sede, o alla attribuzione di un incarico differente da quello svolto in precedenza, in presenza di evidenti motivi di opportunità circa la permanenza del dipendente nell'ufficio in

considerazione del discredito che l'amministrazione stessa può ricevere da tale permanenza. Qualora, in ragione della qualifica rivestita, ovvero per obiettivi motivi organizzativi, non sia possibile attuare il trasferimento di ufficio, il dipendente è posto in posizione di aspettativa o di disponibilità, con diritto al trattamento economico in godimento salvo che per gli emolumenti strettamente connessi alle presenze in servizio.

Sebbene i primi commentatori si siano interrogati sulla facoltatività ovvero obbligatorietà da parte dell'Amministrazione di disporre il trasferimento, la giurisprudenza di legittimità appare ormai consolidata nell'individuare un potere-dovere della Pubblica Amministrazione di trasferire il dipendente che risulti rinviato a giudizio per determinate imputazioni (vedi Cons. St., sez. III, sent. 29.8.2016, n. 3715 e Cass., sez. lav., sent. 10.6.2016, n. 11988), e anche la Delibera n. 215 e del 26.3.2019 di questa Autorità è conforme a detta interpretazione.

Ne consegue che il dipendente rinviato a giudizio per alcuni dei reati contro la Pubblica Amministrazione individuati dall'art. 3 in commento deve obbligatoriamente essere trasferito salva la scelta, lasciata all'amministrazione, tra il trasferimento di sede ovvero l'attribuzione di un incarico diverso da quello svolto in precedenza.

Come sancito dal successivo art. 4, in caso di condanna anche non definitiva per i medesimi reati sopra elencati, ancorché sia concessa la sospensione condizionale della pena, i dipendenti sono sospesi dal servizio.

Detti provvedimenti, ovvero il trasferimento ad altro ufficio e la sospensione dal servizio, rappresentano misure amministrative obbligatorie (e non pene accessorie come l'estinzione del rapporto di lavoro di cui all'art. 5) poste a tutela dell'immagine di imparzialità dell'Amministrazione, che potrebbe essere danneggiata dal permanere in servizio presso lo stesso ufficio di un dipendente prima imputato e poi condannato, sebbene non in via definitiva, per gravi reati contro la Pubblica Amministrazione.

2. Motivi della segnalazione

Ciò posto in via preliminare, è stata riscontrata una criticità in sede di applicazione dell'art.



Autorità Nazionale Anticorruzione

3 della L. n. 97/2001 nell'ambito dell'attività di vigilanza diretta a verificare il rispetto dell'istituto della rotazione straordinaria come disciplinato dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater), D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (come modificato dall'art. 1, co. 24, d.l. 95/2012, conv. dalla l. 135/2012), il quale dispone 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”*.

Con la Delibera n. 215 del 26.3.2019, la scrivente Autorità ha chiarito i confini dell'istituto della rotazione straordinaria, sancendo l'obbligo per l'Amministrazione di adottare un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta corruttiva del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria con assegnazione del medesimo soggetto ad altro ufficio nel caso di avvio di procedimenti penali. Il momento iniziale, dal quale far decorrere l'applicabilità della misura è stato individuato nell'iscrizione nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p. Quanto all'ambito oggettivo, l'Autorità ha chiarito che ai fini dell'individuazione delle condotte di natura corruttive possa essere adottata l'elencazione dei reati contenuta nell'art. 7 della Legge 27 maggio 2015, n. 69.

Da quanto esposto, consegue che con riferimento ai reati previsti dall'art. 3 della L. n. 97/2001 (ad eccezione del delitto di cui all'art. 314, comma 1, c.p.) l'istituto della rotazione straordinaria e quello del trasferimento d'ufficio operano in stretta connessione temporale, senza soluzione di continuità: come chiarito nella Delibera ANAC n. 215/2019, la rotazione straordinaria *“anticipa”* alla fase di avvio del procedimento penale la conseguenza consistente nel trasferimento ad altro ufficio.

Ed invero, nell'ambito dell'attività di vigilanza posta in essere a valle della ricezione delle informative dirette al Presidente dell'ANAC di cui all'art. 129, co. 3, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, in virtù delle quali l'Autorità viene informata dell'esistenza di fatti corruttivi imputabili a dipendenti pubblici in relazione ai quali deve essere valutata l'attuazione della misura della rotazione straordinaria, la medesima Autorità rileva – naturalmente solo *incidenter tantum*, non avendo alcun obbligo né potere in materia – l'applicazione o meno dell'art. 3 della L. n. 97/2001 da parte delle Amministrazioni.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Una volta rilevato il mancato rispetto del dettato normativo, l'Autorità dovrebbe quindi segnalare la criticità al soggetto competente ad effettuare la verifica in via formale e ad irrogare una eventuale sanzione per la violazione di legge. Sul punto, però, è stato rilevato un vuoto normativo, considerato che la normativa non contiene alcuna indicazione in merito.

In altre parole, ferma l'obbligatorietà del trasferimento ad altro ufficio nelle ipotesi disciplinate dalla L. n. 97/2001 (fatta salva la possibilità di porre in aspettativa ovvero in disponibilità il dipendente solo qualora, in ragione della qualifica rivestita, ovvero per obiettivi motivi organizzativi, non sia possibile attuare il trasferimento di ufficio – art. 3, co. 2), il legislatore non ha però individuato né il soggetto deputato al controllo del rispetto del suddetto obbligo né la relativa eventuale sanzione.

La problematica appare particolarmente complessa alla luce del variegato panorama delle Amministrazioni e della diversificazione delle stesse; occorrerebbe pertanto individuare un soggetto terzo in grado di monitorare l'intero sistema nonostante le peculiarità di ogni soggetto pubblico. Al fine di conferire effettività alla norma, sarebbe auspicabile altresì individuare eventuali conseguenze per il mancato rispetto della disposizione normativa, che – in caso contrario – potrebbe essere considerata quale mera enunciazione di principio.

3. Conclusioni

Tutto quanto sopra premesso, l'Autorità segnala l'opportunità di un intervento finalizzato a colmare il vuoto normativo rilevato, inerente sia il soggetto appositamente deputato al controllo sulla corretta applicazione dell'art. 3 della Legge 27 marzo 2001, n. 97 che le eventuali sanzioni applicabili in caso di rilevata violazione, e a superare le criticità rilevate nel rendere effettiva la disciplina prevista a tutela dell'immagine di imparzialità della Pubblica Amministrazione.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Approvato dal Consiglio nella seduta del 13 novembre 2019
Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 12 dicembre 2019
Il Segretario Rosetta Greco