

La rotazione ordinaria: le indicazioni dell'ANAC

Scritto da Interdata Cuzzola | 21/10/2024

Come ricordato dall'ANAC con l'Atto del Presidente del 30 settembre 2024, fasc. n. 4216/2024, l'art. 1, comma 5, lettera b), della Legge 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, nel tempo, sviluppate dall'ANAC 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'Autorità ha rilevato che uno dei principali limiti all'attuazione della misura in esame è rappresentato dall'infungibilità *"derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento. Occorre tenere presente, inoltre, che sussistono alcune ipotesi in cui è la stessa legge che stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere alcuni soggetti che lavorano in determinati uffici, qualifica direttamente correlata alle funzioni attribuite a detti uffici; ciò avviene di norma nei casi in cui lo svolgimento di una prestazione è direttamente correlato al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione nel relativo albo. Nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee non si può invocare il concetto di infungibilità. Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo"*.

L'infungibilità, invero, può essere superata dall'amministrazione nel medio-lungo periodo attraverso la programmazione di adeguate attività di affiancamento propedeutiche alla rotazione.

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; ciò anche allo scopo di 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'identificazione in via preventiva dei criteri di rotazione avviene, di norma, attraverso la valorizzazione dei seguenti aspetti:

1. individuazione degli uffici/incarichi;
2. definizione della periodicità;
3. descrizione delle caratteristiche.

L'Autorità, inoltre, ha suggerito di ispirare la programmazione della misura al criterio della gradualità e, in particolare, *“allo scopo di evitare che la rotazione determini un repentino depauperamento delle conoscenze e delle competenze complessive dei singoli uffici interessati, potrebbe risultare utile programmare in tempi diversi, e quindi non simultanei, la rotazione dell'incarico dirigenziale e del personale non dirigenziale all'interno di un medesimo ufficio”*.

L'allegato 2 al PNA 2019, richiamando le disposizioni di cui all'art. 1, comma 5, lettera b) e comma 10, lettera b), della Legge n. 190/2012, evidenzia come la selezione del personale da “spostare” debba essere correlata innanzitutto al livello di esposizione al rischio dei settori in cui esso opera.

Quanto, invece, alla periodicità, l'Autorità ha chiarito che *“negli uffici individuati come a più elevato rischio di corruzione, sarebbe preferibile che la durata dell'incarico fosse fissata al limite minimo legale. Alla scadenza, la responsabilità dell'ufficio o del servizio dovrebbe essere di regola affidata ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente. Invero, l'istituto della rotazione dirigenziale, specie in determinate aree a rischio, dovrebbe essere una prassi “fisiologica”, mai assumendo carattere punitivo e/o sanzionatorio”*.