

ALLEGATO.....

ROTAZIONE DEL PERSONALE

Con il presente documento si intende aggiornare la disciplina in vigore presso l'Ente, anche in funzione delle delibere ANAC che si sono succedute sull'argomento.

PARTE I -ROTAZIONE ORDINARIA

L'alternanza del personale nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure in settori particolarmente esposti alla corruzione ha lo scopo di ridurre il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra dipendenti pubblici e utenti/clienti/fornitori con conseguente pericolo dell'affermarsi di dinamiche improprie nella gestione amministrativa dovuto alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

1. MODALITÀ DI ATTUAZIONE DELLA ROTAZIONE

1.1 Principio di gradualità

Come a suo tempo indicato nel PTPCT 2017-2019, nella programmazione della rotazione dovrà essere seguito anzitutto *il principio di gradualità*, dando priorità agli uffici che, alla luce del livello di rischio emerso nella mappatura delle attività risultano più esposti al rischio di corruzione, per poi, in una seconda fase, interessare quelli con un livello di esposizione al rischio più bassa.

1.2 Limiti soggettivi e limiti oggettivi

La rotazione dovrà tener conto anzitutto di vincoli di natura soggettiva, attinenti al rapporto di lavoro, e a vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'Ente.

- Limiti soggettivi

La misura deve risultare compatibile con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati dalla stessa come, ad esempio, diritti sindacali, permessi ex L. 104/1992 e congedo parentale ex D. Lgs. 151/2001.

• Limiti oggettivi

La rotazione incontra anche dei limiti oggettivi, quali l'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 alcune attività specifiche, in particolare quelle ad elevato contenuto tecnico/amministrativo.

Si esclude, tuttavia, che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa.

Sussistono, inoltre, alcune ipotesi in cui è la stessa legge a stabilire espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere alcuni soggetti che lavorano in determinati uffici; ciò

avviene di regola laddove lo svolgimento di una prestazione è direttamente correlato al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione nel relativo albo. L'applicazione della rotazione, pertanto, può essere condizionata dalla cosiddetta "infungibilità" derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento.

Nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee non si può invece invocare il concetto di infungibilità.

Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità.

1.3 Criteri generali

Nell'ambito dei suddetti limiti soggettivi e oggettivi la rotazione dovrà essere effettuata sulla base dei seguenti criteri generali:

1. *maggiore anzianità* del personale interessato rispetto all'attività lavorativa rivestita nella medesima funzione, qualora la rotazione riguardi più dipendenti;
2. *fungibilità del profilo* (giuridico-tecnico-amministrativo), professionalità e titoli di studio posseduti dai dipendenti in stretta correlazione con i requisiti richiesti dai settori/uffici di assegnazione e con le mansioni da svolgere;
3. situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, comunicate al Responsabile di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, secondo le indicazioni regolamentari vigenti, che possano costituire indice di incompatibilità al mantenimento della posizione ricoperta;
4. *atti di riorganizzazione* come trasferimento di personale, da un ufficio ad un altro, o tra Amministrazione centrale e Centri di ricerca etc.

2. ROTAZIONE DEI DIRIGENTI

Tenuto conto che la durata dell'incarico dirigenziale, ai sensi dell'art. 19 comma 2 del D.Lgs. 165/2001, non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni, la rotazione per il personale dirigenziale sarà effettuata alla scadenza del termine dell'incarico (salvo provvedimenti di revoca, di rotazione straordinaria e/o di riorganizzazione dell'Ente).

L'incarico deve essere affidato ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal Dirigente uscente, attraverso una procedura definita dal Direttore Generale.

La disciplina della rotazione, essendo misura che ha effetti su tutta l'organizzazione, è applicata anche a quei dirigenti che non operano nelle aree a maggior rischio.

Nel caso di impossibilità ad applicare la misura della rotazione per il personale dirigenziale per i limiti soggettivi e/o oggettivi o a causa di motivati fattori organizzativi, la rotazione è comunque garantita e applicata al restante personale appartenente all'Ufficio secondo le modalità di seguito riportate.

3.ROTAZIONE DEL PERSONALE

Resta valida l'indicazione che la rotazione del personale dovrà essere sempre supportata da iniziative di formazione e di affiancamento dirette a formare il personale soggetto a rotazione destinato ad altre attività, con l'obiettivo di creare competenze idonee e arricchire le professionalità da utilizzare nella nuova attività.

Nei casi in cui non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione della corruzione, il CREA adotta le seguenti misure alternative per evitare che il dipendente non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi più esposti a rischio corruzione:

1. promuovere meccanismi *di condivisione delle fasi procedurali* in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti o parte di essi per la decisione finale dell'istruttoria (*segregazione delle funzioni*);
2. garantire *la massima trasparenza* nella gestione dei processi/procedimenti;
3. programmare all'interno dello stesso ufficio una *rotazione "funzionale"* mediante la modifica periodica di compiti e responsabilità, anche con una diversa ripartizione delle pratiche;
4. individuare meccanismi di collaborazione tra diversi ambiti su atti potenzialmente critici, ad elevato rischio corruzione (*lavoro in team* che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi).

PARTE II- ROTAZIONE STRAORDINARIA

La rotazione straordinaria è disciplinata anzitutto dall'art. 16, co. 1, lett. I-*quater* d.lgs. n. 165/2001 ai sensi del quale i dirigenti "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 corruttiva".

La disposizione normativa va coordinata e integrata con le delibere nel frattempo emanate dall'ANAC più volte espressasi sull'ambito applicativo dell'istituto e sulla portata da assegnare alla previsione di cui all'art. 16:

- delibera n. 215 del 26 marzo 2019, "Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, co. 1, lett. I-*quater*, del d.lgs. n. 165 del 2001" (di seguito, anche Linee Guida A.N.AC.);
- delibera n. 345 del 22 aprile 2020, "Individuazione dell'organo competente all'adozione del provvedimento motivato di rotazione straordinaria, ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. I-*quater* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nelle amministrazioni".

La disciplina della rotazione straordinaria persegue lo scopo di agevolare l'amministrazione nel perseguimento di una valutazione trasparente, collegata all'esigenza di tutelare la propria immagine di imparzialità.

La normativa non introduce un obbligo di rimozione: essa impone di valutare se rimuovere dall'ufficio un dipendente che, a causa della condotta corruttiva posta in essere, pregiudica l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e di darne adeguata motivazione con un provvedimento.

Il provvedimento motivato può anche non disporre la rotazione.

1. AMBITO DI APPLICAZIONE

- **Sul piano soggettivo**, l'istituto della rotazione straordinaria si applica a tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro con il CREA: dipendenti e dirigenti, interni ed esterni, a tempo determinato e indeterminato
- **Sul piano oggettivo**, l'istituto della rotazione straordinaria si applica in caso di *avvio di un procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva*.

1.1. Avvio del procedimento penale

Con riferimento al caso in cui sia avviato un procedimento penale nei confronti del dipendente per condotte di natura corruttiva, l'ambito di applicazione dell'istituto va delimitato avuto riguardo, da un lato, alle *fattispecie criminose rilevanti* e, dall'altro, al *momento di commissione dell'illecito*.

1.1.1. I reati presupposto

Il d.lgs. n. 165/2001 fa generico riferimento a "condotte di natura corruttiva", senza indicare in modo puntuale i reati presupposto che giustificano l'applicazione dell'art. 16.

Le Linee Guida ANAC precisano che le fattispecie criminose rilevanti ai fini della rotazione straordinaria vanno individuate in base all'elencazione dei reati "per fatti di corruzione" contenuta nell'art. 7 legge 27 maggio 2015 n. 69.

Pertanto, l'istituto della **rotazione straordinaria** (valutazione della condotta corruttiva mediante adozione di un provvedimento motivato, che dispone l'eventuale rimozione del dipendente dall'incarico) **si applica obbligatoriamente** in relazione agli illeciti penali di seguito elencati:

- Concussione (art. 317 c.p.)
- Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)
- Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.)
- Circostanze aggravanti (art. 319-bis c.p.)
- Corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.)
- Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.)
- Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio (art. 320 c.p.)
- Pene per il corruttore (art. 321 c.p.)
- Istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)

- Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322-bis c.p.)
- Traffico di influenze illecite (art. 346-bis c.p.)
- Turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.)
- Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-bis c.p.)

Per gli altri reati contro la Pubblica Amministrazione (di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconferibilità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013, dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 e del d.lgs. n. 235/2012), **l'istituto della rotazione straordinaria è facoltativo** (l'Amministrazione può decidere se dar corso al provvedimento motivato di valutazione della condotta corruttiva, con eventuale rimozione del dipendente dall'incarico).

In particolare, si tratta delle seguenti fattispecie di reato:

- Peculato (art. 314 c.p.)
- Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.)
- Malversazione a danno dello Stato (art. 316-bis c.p.)
Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter c.p.)
- Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)
- Utilizzazione d'invenzioni o scoperte sconosciute per ragione d'ufficio (art. 325 c.p.)
- Rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.)
- Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (art. 328 c.p.)
- Rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (art. 329 c.p.)
- Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331 c.p.)
- Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dalla autorità amministrativa (art. 334 c.p.)
- Violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 335 c.p.)

1.1.2. Il momento di commissione del fatto. La connessione con l'ufficio ricoperto

L'istituto della rotazione straordinaria è anzitutto applicabile con riferimento ad atti corruttivi commessi dal dipendente in relazione all'ufficio in cui prestava servizio al momento della condotta. Secondo quanto precisato dalle Linee Guida ANAC, la disciplina opera altresì nel caso in cui la condotta corruttiva sia stata posta in essere in altri uffici dell'amministrazione o in un'amministrazione diversa.

1.2. Avvio del procedimento disciplinare

Con riferimento al caso di avvio del procedimento disciplinare, ai fini dell'applicazione dell'istituto rileva il procedimento disciplinare avviato dall'amministrazione per comportamenti che possono integrare gli estremi delle fattispecie corruttive considerate nei reati sopra elencati.

2. TEMPI DI ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO

L'art. 16 co. 1 lett. *l-quater* d.lgs. n. 165/2001 prevede che il provvedimento motivato debba essere adottato nei casi di avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva.

2.1. Procedimento penale

Come precisato dall'ANAC, l'avvio del procedimento penale deve farsi coincidere con il momento in cui il dipendente viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.

Considerato che il carattere fondamentale della rotazione straordinaria è la sua immediatezza, l'amministrazione deve procedere non appena sia venuta a conoscenza (in qualsiasi modo: es. dai media, dal dipendente stesso) dell'avvio del procedimento.

L'amministrazione è peraltro tenuta a rinnovare le proprie valutazioni alla luce degli sviluppi del procedimento penale, a seconda della gravità delle imputazioni e dello stato degli accertamenti compiuti dall'autorità giudiziaria.

Il provvedimento motivato deve essere adottato (con esito positivo o negativo) sia in presenza del solo avvio del procedimento, sia in presenza di una richiesta di rinvio a giudizio.

2.2. Procedimento disciplinare

Sempre in relazione alla necessità di immediatezza della rotazione straordinaria, l'amministrazione deve procedere non appena sia avvenuta la contestazione degli addebiti al dipendente nell'ambito del procedimento disciplinare e provvederà a rinnovare le proprie valutazioni alla luce degli sviluppi del procedimento disciplinare, a seconda della gravità delle contestazioni e dello stato degli accertamenti.

3. ORGANO COMPETENTE, GARANZIE, CONTENUTO E DURATA DEL PROVVEDIMENTO

3.1 Competenza per l'adozione del provvedimento.

Nel caso in cui la presunta condotta corruttiva sia ascrivibile a un dipendente a tempo determinato o indeterminato in servizio presso uno degli uffici dell'Amministrazione centrale, il relativo provvedimento motivato di rotazione è adottato **dal Direttore Generale**.

Nel caso in cui la presunta condotta corruttiva sia ascrivibile a un dipendente a tempo determinato o indeterminato in servizio presso un Centro di ricerca, il relativo provvedimento motivato di rotazione è adottato dal Direttore del Centro.

Nel caso in cui la presunta condotta corruttiva sia ascrivibile a un dirigente o a un titolare di posizione organizzativa cui siano state affidate deleghe dirigenziali, il relativo provvedimento motivato di rotazione è adottato dal Direttore generale.

Nel caso in cui la condotta di natura corruttiva per la quale sia intervenuta l'iscrizione nel registro delle notizie di reato sia stata presuntivamente commessa dal Direttore generale, il Consiglio di amministrazione è tenuto a valutare, in luogo della rotazione straordinaria, la permanenza o meno del rapporto fiduciario con eventuale avvio del procedimento di revoca della carica.

3.2. Il contraddittorio

La rotazione straordinaria non è un procedimento sanzionatorio o disciplinare ma una forma di tutela preventiva dell'immagine della pubblica amministrazione.

Tuttavia, viene riconosciuta all'interessato la possibilità di un contraddittorio che non pregiudichi l'immediatezza dell'adozione di misure di tipo cautelare e ponga l'interessato nelle condizioni di formulare le proprie osservazioni in merito a quanto contestatogli in sede penale o disciplinare.

3.3. Contenuto del provvedimento

Con il provvedimento motivato, l'amministrazione può:

- disporre la rotazione del dipendente;
- mantenere il dipendente nella sua posizione;
- prevedere che il dipendente sia collocato in aspettativa o in disponibilità con conservazione del trattamento economico in godimento.

Il **provvedimento motivato** che dispone l'assegnazione a un ufficio diverso deve:

- enunciare in modo adeguato le **motivazioni** della decisione anche **con riferimento alla scelta dell'ufficio** cui destinare il dipendente indicando tutti gli elementi posti a fondamento della decisione;
- nei casi di **rotazione facoltativa**, il provvedimento deve precisare le motivazioni che hanno spinto l'amministrazione a disporre la rimozione del dipendente, avuto in particolare riguardo alle esigenze di tutela dell'immagine di imparzialità dell'ente;
- precisare l'**ufficio di destinazione** e la **durata** della rotazione;
- precisare che il provvedimento è impugnabile innanzi al giudice amministrativo o al giudice ordinario territorialmente competente, a seconda della natura del rapporto di lavoro in atto.

Il **provvedimento motivato** che mantiene il dipendente nella sua posizione deve esporre adeguatamente le ragioni per cui si ritiene che l'atto corruttivo oggetto del procedimento penale o disciplinare **non sia tale da nuocere all'immagine di imparzialità dell'amministrazione**. A tal fine, debbono essere altresì precisati gli elementi e le circostanze posti dall'amministrazione alla base della propria decisione.

Nel caso in cui la rotazione sia applicata nei confronti di un **dirigente**, il provvedimento comporta il trasferimento a diverso ufficio e determina la revoca anticipata dell'incarico dirigenziale, con assegnazione ad altro incarico ovvero, in caso di impossibilità, con assegnazione a funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca (o altri incarichi previsti dall'ordinamento). Si potrebbe altresì prevedere che l'incarico dirigenziale sia soltanto sospeso e attribuito in via provvisoria a un altro dirigente.

Sebbene l'ipotesi non sia espressamente contemplata dal d.lgs. n. 165/2001, in virtù di quanto disposto dalla Linee Guida A.N.A.C. può essere disposto il **collocamento in aspettativa o disponibilità** nei casi di impossibilità del trasferimento d'ufficio. Deve trattarsi di un'**impossibilità determinata da ragioni oggettive** e, pertanto, non possono valere considerazioni sulla soggettiva insostituibilità della persona.

In questa eventualità, l'amministrazione deve adeguatamente motivare in merito alle circostanze che impediscono l'utile ricollocazione del dipendente in altro ufficio.

3.4 Durata

Nel silenzio della legge, la durata dell'efficacia del provvedimento che dispone la rotazione deve essere determinata caso per caso dall'amministrazione, avuto riguardo alle caratteristiche della singola ipotesi concreta: la decisione adottata deve essere motivata in modo adeguato.

Secondo quanto previsto dalle Linee Guida ANAC, è comunque necessario che, alla scadenza della durata di efficacia del provvedimento di rotazione, l'amministrazione valuti la situazione che si è determinata per eventuali provvedimenti da adottare.

4. INDICAZIONI OPERATIVE PER L'APPLICAZIONE DELLA ROTAZIONE STRAORDINARIA

Si riportano di seguito gli adempimenti da porre in essere al fine di garantire l'osservanza delle disposizioni sulla rotazione straordinaria:

- a) i dipendenti in servizio presso l'Amministrazione centrale informano immediatamente il dirigente dell'ufficio cui afferiscono o il Direttore Generale nel caso in cui vengano a conoscenza dell'avvio di un procedimento penale nei loro confronti;
- b) i dipendenti in servizio presso i Centri di ricerca informano immediatamente il Direttore del Centro nel caso in cui vengano a conoscenza dell'avvio di un procedimento penale nei loro confronti;

- c) i dirigenti e i Direttori di Centro informano immediatamente il Direttore generale nel caso in cui vengano a conoscenza dell'avvio di un procedimento penale nei loro confronti;
- d) i soggetti di cui ai precedenti punti, ricevuta la notizia tramite specifica comunicazione del dipendente ovvero tramite qualsiasi altra fonte qualificata, verificano l'obbligatorietà o meno dell'istruttoria;
- e) qualora il reato per il quale l'interessato è stato iscritto nel registro delle notizie di reato è tra quelli per i quali è obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato, deve essere avviato il procedimento ai fini della valutazione circa l'opportunità o meno del trasferimento del dipendente interessato;
- f) qualora il reato per il quale l'interessato è stato iscritto nel registro delle notizie di reato è tra quelli per i quali è facoltativa l'adozione di un provvedimento motivato, viene valutato l'avvio della specifica istruttoria tenendo conto della tipologia del presunto reato, dell'attività svolta dal dipendente ovvero dell'ufficio in cui opera (in particolare, occorre valutare se tale attività è ritenuta tra quelle a rischio corruttivo), nonché tenendo conto di qualsiasi altra motivazione connessa alle esigenze di tutela dell'immagine di imparzialità dell'ente;
- g) qualunque sia la fonte da cui si è ricevuta la segnalazione dell'avvio di un procedimento penale nei confronti di un dipendente i soggetti che hanno ricevuto la segnalazione, pur non trattandosi di una procedura sanzionatoria di carattere disciplinare, invitano il dipendente a formulare le proprie osservazioni mediante la trasmissione di una relazione entro 7 giorni lavorativi dal ricevimento dell'invito a presentarla. La relazione, unitamente agli altri elementi raccolti, contribuisce alla definizione del provvedimento motivato;
- h) il soggetto che ha ricevuto la segnalazione emana il provvedimento motivato di rotazione straordinaria entro 30 giorni lavorativi dal ricevimento della relazione o, in caso di mancato invio da parte del dipendente, entro 30 giorni lavorativi dal termine entro il quale sarebbe dovuta pervenire;
- i) il provvedimento motivato di rotazione straordinaria dovrà essere poi trasmesso all'interessato e al Dirigente della struttura di nuova assegnazione (in caso intervenga un trasferimento presso altra struttura);
- j) è fatto obbligo al soggetto nei cui confronti è avviato un procedimento penale di informare circa l'evoluzione del procedimento in parola;
- k) è fatto obbligo ai soggetti riceventi la segnalazione di comunicare l'avvio e la conclusione del procedimento in parola all'Ufficio procedimenti disciplinari e al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.