



Ministero della Transizione Ecologica

DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE PER L'INNOVAZIONE,
IL PERSONALE E LA PARTECIPAZIONE

Indirizzi in allegato

OGGETTO: Regolamento in materia di rotazione ordinaria e straordinaria del personale a fini di mitigazione del rischio corruttivo.

1. Premessa

Il presente Regolamento recepisce le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2019-2021 adottato dall'ANAC, con particolare riferimento alle previsioni contenute nell'Allegato 2, ed attua il disposto del vigente PTPCT 2021-2023 di questo Dicastero, approvato con D.M. 119 del 31.03.2021, laddove si prevede che *“La Direzione Generale IPP provvederà nel corso del 2021 ad adottare un apposito regolamento di disciplina e organizzazione della rotazione ordinaria e straordinaria del personale.”*

2. Quadro normativo generale

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione è misura di prevenzione della corruzione introdotta dalla legge n. 190/2012 – art. 1, co. 4, lett. e), co. 5 lett. b) e co.10 lett. b).

Il PNA 2019 dedica ampio spazio al tema ed una trattazione specifica è poi contenuta nell'*Allegato 2* al Piano, intitolato *“La rotazione ‘ordinaria’ del personale”*, laddove si precisa che *“le amministrazioni sono tenute a indicare nel PTPCT come e in che misura fanno ricorso alla misura”* e che il PTPCT stesso *“può rinviare a ulteriori atti organizzativi che disciplinano nel dettaglio l’attuazione della misura”*. Al riguardo, è chiarito che a tal fine *“possono essere utili i regolamenti di organizzazione del personale o altri provvedimenti di carattere generale”* e che è *“comunque necessario che il PTPCT chiarisca sempre qual è l’atto a cui si rinvia”*.

Il PNA distingue poi la rotazione ordinaria dal diverso istituto della rotazione straordinaria, prevista dal d.lgs. n. 165/2001 (art. 16, co. 1, lett. l-quater) come misura successiva al verificarsi di fenomeni corruttivi (ossia nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva).

Il PNA conferma la funzione preventiva della misura organizzativa, *“finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione”*.

L’istituto della rotazione ha, tuttavia, anche implicazioni formative poiché, se da un lato essa costituisce anche *“un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore”*, dall’altro va vista come *“strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in*

via emergenziale o con valenza punitiva” e dunque va “accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale”. D’altro canto, come meglio precisato nell’Allegato 2 al PNA, “una formazione di buon livello (...) può contribuire (...) ad instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare nel lungo periodo il processo di rotazione ...”.

Peraltro, va evidenziato come la rotazione costituisca anche un importante strumento di arricchimento professionale, di miglioramento generale del benessere lavorativo, oltre che un mezzo atto a produrre un complessivo incremento dell’efficienza e funzionalità della struttura amministrativa.

Va, in ogni caso, sottolineato come l’applicazione dell’istituto in disamina vada temperata con l’esigenza di non depauperare gli uffici delle competenze professionali necessarie, soprattutto in contesti lavorativi, come quello del Ministero, caratterizzati da carenza di personale, con particolare riguardo a quello tecnico. La rotazione del personale dovrà, conseguentemente, realizzarsi nel rispetto di criteri di gradualità e ragionevolezza.

Peraltro, nei casi di effettiva difficoltà applicativa sul piano organizzativo andranno presi in considerazione anche altri strumenti di prevenzione della corruzione alternativi e complementari alla rotazione del personale. Il PNA, in tale senso, suggerisce di *“operare scelte organizzative, nonché ... adottare altre misure di natura preventiva che possano avere effetti analoghi”*, quali *“la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscano una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l’isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza interna delle attività (...); l’articolazione delle competenze”*, al fine di contrastare il rischio di concentrazione di competenze e rapporti in capo al medesimo soggetto, specificando, inoltre, che le amministrazioni sono tenute a motivare adeguatamente, nel PTPCT, le ragioni della mancata applicazione dell’istituto.

Posto che, come ricordato dall’A.N.A.C., la rotazione va sempre correlata all’esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell’azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali, si rende necessaria la programmazione di una adeguata attività di formazione ed affiancamento propedeutica alla rotazione, al fine di consentire ai dipendenti di acquisire le necessarie competenze professionali.

Vanno, dunque, identificate in via preventiva:

- le unità di personale addette agli Uffici e ai servizi che svolgono attività nelle aree individuate come quelle a più elevato rischio di corruzione;
- il tempo massimo di permanenza di tali unità presso detti Uffici;
- gli idonei percorsi formativi atti ad assicurare l’applicazione della misura di prevenzione della corruzione, ma anche la continuità dell’azione amministrativa.

Un cenno a parte merita poi l’istituto della cd. “rotazione straordinaria”, prevista dall’art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. n. 165/2001, *“come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi”*; adottata *“in una fase del tutto iniziale del procedimento penale”*, la norma *de qua* prevede la rotazione *“del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva”*.

L’ANAC, sul punto ha adottato la delibera 215/2019, recante *“Linee guida 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”* con la quale ha precisato e rivisto alcuni propri precedenti orientamenti in materia di rotazione straordinaria. In particolare si fa riferimento:

- alla identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell’adozione della misura;

- al momento del procedimento penale in cui l'Amministrazione deve adottare il provvedimento di valutazione della condotta del dipendente, adeguatamente motivato, ai fini dell'eventuale applicazione della misura.

3. La rotazione ordinaria

a) ROTAZIONE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE

La rotazione dei dirigenti, nel rispetto delle previsioni normative e delle disposizioni del D.M. 463 del 11.11.2021 di disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali, al di fuori dei casi di revoca dell'incarico e delle ipotesi di applicazione di misure cautelari, avviene al termine dell'incarico.

Il rinnovo degli incarichi dirigenziali afferenti agli Uffici a più elevato rischio corruttivo deve ritenersi eccezionale ed essere congruamente motivato da parte del soggetto conferente l'incarico. In tali casi, il rinnovo dell'incarico è, comunque, ammesso per una sola volta.

L'attribuzione del nuovo incarico, in conseguenza della rotazione, avviene nel rispetto dei criteri, delle modalità e delle condizioni per il conferimento degli incarichi dirigenziali previsti dal Ministero.

Al fine di garantire la continuità amministrativa, la rotazione degli incarichi dirigenziali, di regola, deve essere espletata in modo asincrono rispetto alla rotazione del personale non dirigenziale.

Laddove esigenze di funzionalità del servizio erogato e l'alta specializzazione dei compiti assegnati ad un determinato Ufficio, incidano sulla possibilità di attuare la rotazione, andranno attivate adeguate misure alternative di "mitigazione del rischio", quali in primo luogo il rafforzamento delle misure di trasparenza, anche prevenendo la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

b) ROTAZIONE DEL PERSONALE NON DIRIGENZIALE

Le misure di rotazione vengono applicate, in primo luogo, nelle aree individuate ad alto e medio rischio di corruzione nel PTPCT.

Sono, innanzitutto, sottoposti a rotazione i dipendenti cui siano affidati incarichi di responsabilità i quali potrebbero incidere, con il proprio comportamento illecito, sul risultato dell'azione amministrativa.

La rotazione viene programmata su base pluriennale ed applicata secondo un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria.

Allo scopo di evitare che la rotazione determini un repentino depauperamento delle conoscenze e delle competenze complessive degli Uffici interessati, la rotazione dei dipendenti preposti ai singoli Settori avviene in tempi diversi e mai simultaneamente.

La rotazione ordinaria del personale non dirigenziale può essere effettuata o all'interno dello stesso Ufficio o tra Uffici diversi nell'ambito del Ministero. Al fine di favorire i meccanismi di rotazione, si potrà ricorrere allo strumento dell'interpello rivolto al personale.

La rotazione tra diversi settori del medesimo Ufficio dovrà, di regola, attuarsi ogni 5 anni, ferma restando la prioritaria necessità di garantire la funzionalità dell'Ufficio.

Il ricorso alla rotazione deve essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo.

Ove non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione della corruzione, si potrà ricorrere a modalità operative che favoriscano una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni".

Tali misure mirano ad evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione.

A tale scopo, potranno adottarsi le seguenti misure di “mitigazione del rischio”:

- l’implementazione di ulteriori misure di trasparenza;
- la rotazione “funzionale”, consistente nella rotazione all’interno dello stesso Ufficio dei compiti e delle mansioni affidati ai singoli dipendenti;
- una maggiore compartecipazione del personale alle attività dell’Ufficio unitamente ad una condivisione delle fasi procedurali;
- una trasparente articolazione dei compiti e delle competenze;
- l’attivazione di meccanismi di “controllo incrociato” con l’affidamento di pratiche a più funzionari ovvero la verifica delle istruttorie da parte di altri funzionari, ferma restando la verifica finale da parte del dirigente;
- affidamento, nelle aree a più alto rischio corruttivo, delle varie fasi del processo a più persone.

Al fine di assicurare il buon andamento e la continuità dell’azione amministrativa, occorre garantire adeguata formazione ed affiancamento al personale subentrante.

Una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile ed impiegabile in diverse attività. In particolare, è necessario assicurare percorsi di formazione e aggiornamento continuo, anche tramite sessioni formative in house, per i dipendenti per creare competenze trasversali e professionalità che possano essere utilizzate in una pluralità di settori, diminuendo in tal modo le problematiche connesse e conseguenti alla rotazione.

La formazione, infatti, è una misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze.

Va, inoltre, privilegiata un’organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento tra soggetto responsabile di una certa attività con altro dipendente che, nel tempo, potrà subentrare. Andrebbe poi favorita la circolarità delle informazioni riguardanti le attività dell’Ufficio, con l’obiettivo di migliorare la condivisione delle conoscenze professionali.

4. La rotazione straordinaria

L’art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001, 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 corruttiva*”.

Esiste, quindi, *l’obbligo per l’Amministrazione di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Si tratta di una misura di natura non sanzionatoria dal carattere eventuale e cautelare, tesa a garantire che nell’area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo al fine di tutelare l’immagine di imparzialità dell’amministrazione.* (delibera ANAC 215 del 26 marzo 2019).

a) AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE

L’ANAC ritiene che l’elencazione dei reati (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 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, co. 1, lettera l-quater, del d.lgs.165 del 2001 (delibera ANAC 215 del 26 marzo 2019).

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.

L'adozione del provvedimento di cui sopra, invece, è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la p.a. (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 del 2013, dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 e del d.lgs. n. 235 del 2012).

Sono, comunque, fatte salve le ipotesi di applicazione delle misure disciplinari previste dai CCNL.

b) TEMPISTICA DI ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO DI ROTAZIONE STRAORDINARIA

L'art.16, co. 1, lettera l-quater, del d.lgs.165 del 2001 parla di fase di "avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva", senza ulteriori specificazioni (a differenza dell'art. 3 della legge n. 97 del 2001 che prevede il trasferimento del dipendente a seguito di "rinvio a giudizio").

Come rilevato dall'ANAC, *la parola "procedimento" nel codice penale viene intesa con un significato più ampio rispetto a quella di "processo", perché comprensiva anche della fase delle indagini preliminari, laddove la fase "processuale", invece, inizia con l'esercizio dell'azione penale. Per quanto sopra, ... l'espressione "avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva" di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001, non può che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.". Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale.*

La ricorrenza di detti presupposti, nonché l'avvio di un procedimento disciplinare per condotte di tipo corruttivo impongono in via obbligatoria l'adozione soltanto di un provvedimento motivato con il quale l'amministrazione dispone sull'applicazione dell'istituto, con riferimento a "condotte di natura corruttiva".

L'Amministrazione, dunque, non è obbligata a disporre la rotazione, ma è invece tenuta a valutare in maniera trasparente la condotta tenuta dal dipendente attraverso l'adozione di un provvedimento motivato, con cui viene deciso se disporre o meno lo spostamento.

Carattere fondamentale della rotazione straordinaria è la sua immediatezza. *Si tratta di valutare se rimuovere dall'ufficio un dipendente che, con la sua presenza, pregiudica l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e di darne adeguata motivazione con un provvedimento. La misura, pertanto, deve essere applicata non appena l'amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale.*

Non appena venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale, l'amministrazione, nei casi di obbligatorietà, adotta il provvedimento. La motivazione del provvedimento riguarda in primo luogo la valutazione dell'andamento della decisione e in secondo luogo la scelta dell'ufficio cui il dipendente viene destinato.

Nei casi di rotazione facoltativa il provvedimento eventualmente adottato precisa le motivazioni che spingono l'amministrazione alla rotazione, con particolare riguardo alle esigenze di tutela dell'immagine di imparzialità dell'ente.

c) DURATA DELLA ROTAZIONE STRAORDINARIA

La durata del provvedimento di rotazione straordinaria è fissata, in via generale, in **due anni**. Decorso tale termine, in assenza di rinvio a giudizio, il provvedimento di rotazione straordinaria perde efficacia.

Resta salva la facoltà di fissazione di un termine diverso laddove ricorrano particolari ragioni. In tal caso, il provvedimento di rotazione dovrà essere adeguatamente motivato sul punto.

d) PROCEDIMENTO

In ossequio al disposto dell'articolo 24, comma 2, lett. a) del Codice di comportamento del Ministero, approvato con D.M. 223 del 30.10.2020, *“I dirigenti di uffici dirigenziali generali ... provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali e disciplinari per condotte di natura corruttiva.”*. In particolare, in caso di notizia formale di avvio di procedimento penale e/o disciplinare per fatti di natura corruttiva:

- per il personale dirigenziale: si procede con atto motivato alla revoca o alla sospensione dell'incarico in essere, con assegnazione ad altro incarico ovvero, in caso di impossibilità, con assegnazione a funzioni *“ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specificamente previsti dall'ordinamento”*;

- per il personale non dirigenziale: si procede all'assegnazione ad altro Ufficio.

Pur non trattandosi di un procedimento sanzionatorio, di carattere disciplinare, è necessario che venga data all'interessato la possibilità di contraddittorio, senza, però, che vengano pregiudicate le finalità di immediata adozione di misure di tipo cautelare.

Nel caso di incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni all'amministrazione, resta comunque valido il contratto di lavoro sottostante l'incarico. Tuttavia, l'esigenza della rotazione straordinaria prevale sulla specificità dell'incarico esterno: il soggetto, anche se reclutato per lo svolgimento di uno specifico incarico dirigenziale, può essere affidato a diverso ufficio o a diversa funzione (per esempio di staff) con la conservazione del contratto di lavoro e della retribuzione in esso stabilita.

Il Dirigente

*con funzioni vicarie ai sensi dell'art. 17,
comma 3, del DPCM 128 del 29 luglio 2021*

Dott.ssa Emma Stea

Al Dipartimento per il personale, la natura, il territorio e il Mediterraneo (DiPENT)

Al Dipartimento per la transazione ecologica e gli investimenti verdi (DiTEI)

Al Dipartimento per l'energia e il clima (DiEC)

Alla Direzione Generale per il patrimonio naturalistico (PNA)

Alla Direzione Generale per la sicurezza del suolo e dell'acqua (SuA)

Alla Direzione Generale per il mare e le coste (MAC)

Alla Direzione Generale per l'economia circolare (ECi)

Alla Direzione Generale per la crescita sostenibile, e la qualità dello sviluppo (CRESS)

Alla Direzione Generale per il risanamento ambientale (RiA)

Alla Direzione Generale per il clima, l'energia e l'aria (CLEA)

Alla Direzione generale per l'approvvigionamento, l'efficienza e la competitività energetica (AECE)

Alla Direzione generale per le infrastrutture e la sicurezza dei sistemi energetici e geominerari (ISSEG)

Alle Divisioni della Direzione Generale delle politiche per l'innovazione, il personale e la partecipazione (IPP)

e, p.c. All'Ufficio di Gabinetto

All'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)