

Formazione Maggioli

Misure trasversali applicabili all'area a rischio «Acquisizione progressione del personale» (Agg. PNA 2016 – Del. ANAC n. 831/2016)

Roma, 25 settembre 2017

Docente:

Valerio Sarcone

Funzionario Giuridico, Presidenza Consiglio dei Ministri.

Autore di pubblicazioni in materia

MISURE DI TRASPARENZA

- ✓ Obblighi di pubblicazione ex d.lgs. n. 33/2013
- ✓ Accesso civico «semplice» e «generalizzato»
- ✓ Per le società in controllo pubblico: pubblicazione degli atti che disciplinano le modalità di assunzione dei dipendenti e il conferimento degli incarichi professionali, di consulenza, di collaborazione (art. 19, d.lgs. n. 175/2016)
- ✓ VEDI Allegato a delibera ANAC n. 1310/2016

MISURE DI DEFINIZIONE E PROMOZIONE DELL'ETICA E DI STANDARD DI COMPORTAMENTO

- ✓ Adozione del codice di comportamento

MISURE DI REGOLAMENTAZIONE

- ✓ Adozione di regolamenti per la disciplina degli incarichi extra-istituzionali
- ✓ Adozione di atti interni volti a disciplinare il conferimento degli incarichi dirigenziali e/o altre tipologie di incarichi (interpelli, procedure selettive varie, progressioni economiche, ecc.)

MISURE DI FORMAZIONE

- ✓ Definizione dei percorsi formativi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza; coordinamento tra RCPT e responsabile per la formazione; selezione del personale in base all'afferenza delle attività svolte con le aree a rischio.

ROTAZIONE

- ✓ Il RPCT deve verificare, d'intesa con il dirigente competente, «l'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» (dall'art. 1, co. 10, lett. b) della l. 190/2012) – c.d. «rotazione ordinaria».
- ✓ L'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. n. 165/2001 (lettera aggiunta dall'art. 1, co. 24, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135), già prevede, sia pure come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi, la rotazione «del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva» - c.d. «rotazione ordinaria».

ROTAZIONE

- ✓ È considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa.
- ✓ L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti.
- ✓ la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.
- ✓ La misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti.
- ✓ Va accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale.

ROTAZIONE

- ✓ L'ambito soggettivo di applicazione della rotazione va identificato con riguardo sia alle organizzazioni alle quali essa si applica, sia ai soggetti interessati dalla misura. Con riferimento alle organizzazioni, ai sensi dell'art. 1, co. 59, della l. 190/2012, si deve trattare delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.
- ✓ La misura della «rotazione» deve essere promossa dalle amministrazioni controllanti anche negli enti di diritto privato (società, fondazioni, associazioni, ecc.) sottoposti a tale controllo.
- ✓ Le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione sono strettamente connesse a vincoli di natura soggettiva attinenti al rapporto di lavoro e a vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione.

ROTAZIONE

- ✓ Le amministrazioni sono tenute ad adottare misure di rotazione compatibili con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati soprattutto laddove le misure si riflettono sulla sede di servizio del dipendente (v., ad esempio, diritti ex l. n. 104/1992 – assistenza disabili, o ex d.lgs. n. 151/2001 – congedo parentale).
- ✓ Se applicata nei confronti del personale dipendente che riveste il ruolo di dirigente sindacale, si ritiene necessaria, in conformità con recenti orientamenti giurisprudenziali, una preventiva informativa da indirizzarsi all'Organizzazione sindacale con lo scopo di consentire a quest'ultima di formulare in tempi brevi osservazioni e proposte in ragione dei singoli casi.
- ✓ La rotazione va correlata all'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 talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico.

ROTAZIONE

- ✓ L'ANAC esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa (del. n. 13 del 4 febbraio 2015).
- ✓ Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento.
- ✓ In alcuni casi è la stessa legge che stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere alcuni soggetti che lavorano in determinati uffici (ad es., abilitazione professionale, iscrizione nel relativo albo, specializzazioni tecniche, ecc.).

ROTAZIONE

- ✓ 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.
- ✓ Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni.
- ✓ In casi del genere è necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPC le ragioni della mancata applicazione dell'istituto.
- ✓ Nell'oggettivo e adeguatamente motivato caso che non si possano adottare misure di rotazione, nei processi a rischio devono essere implementate altre misure di prevenzione (es. di trasparenza, di controllo, di regolamentazione, ecc.).

ROTAZIONE

(misure alternative ove non possibile)

- ✓ Maggiore compartecipazione e interazione tra i diversi dipendenti dell'ufficio.
- ✓ Per le istruttorie più delicate, promozione di meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, ai fini della condivisione della valutazione dell'istruttoria.
- ✓ Nelle aree a rischio le varie fasi procedurali dovrebbero essere affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l'adozione del provvedimento finale.

ROTAZIONE (attuazione della rotazione)

- ✓ Nel PTPC devono essere chiariti i criteri e individuata la fonte di disciplina per un'adeguata programmazione della rotazione.
- ✓ Ciò è necessario al fine di prevenire che la rotazione sia impiegata al di fuori di un programma predeterminato e possa essere intesa o effettivamente utilizzata in maniera non funzionale alle esigenze di prevenzione di fenomeni di cattiva amministrazione e corruzione (in alcuni casi è stata addirittura utilizzata come una forma di mobbing).

ROTAZIONE (criteri e modalità minime)

- ✓ Individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione.
- ✓ Fissazione della periodicità della rotazione.
- ✓ Definizione delle caratteristiche della rotazione, se funzionale o territoriale.
- ✓ Preventiva e adeguata informazione alle organizzazioni sindacali.
- ✓ È possibile rinviare parte della disciplina della rotazione a ulteriori atti organizzativi già adottati dall'Amministrazione (si pensi a regolamenti di organizzazione del personale, la c.d. «direttiva incarichi», direttive e circolari che dispongono rotazione di personale per motivi logistici o legati a contesti esterni all'Amministrazione o, ancora, territoriali, professionali, ecc.).
- ✓ È necessaria la programmazione della rotazione su base pluriennale, al fine di evitare che possa esaurirsi in una misura «*una tantum*».

ROTAZIONE (criteri e modalità minime)

- ✓ Deve essere reso trasparente il processo di rotazione e devono essere stabiliti i nessi con le altre misure di prevenzione della corruzione.
- ✓ Deve essere garantito il coinvolgimento dei referenti del RPCT e dei dirigenti.
- ✓ La rotazione deve essere calibrata in relazione alle caratteristiche peculiari di ogni struttura (dimensione e relativa dotazione organica, qualità del personale addetto, modalità di funzionamento degli uffici, distribuzione del lavoro e delle mansioni).
- ✓ È consigliabile programmare la rotazione secondo un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria.
- ✓ Dovranno essere considerati, innanzitutto, gli uffici più esposti al rischio di corruzione, per poi considerare gli uffici con un livello di esposizione al rischio più basso.

ROTAZIONE (criteri e modalità minime)

- ✓ Il criterio della gradualità implica che le misure di rotazione riguardino in primo luogo i responsabili dei procedimenti nelle aree a più elevato rischio di corruzione e il personale addetto a funzioni e compiti a diretto contatto con il pubblico.
- ✓ È 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, per evitare la dispersione delle professionalità.
- ✓ Nel PTPC è necessario indicare le modalità attraverso cui il RPCT effettua il monitoraggio riguardo all'attuazione delle misure di rotazione previste e il loro coordinamento con le misure di formazione.

ROTAZIONE (criteri e modalità minime)

- ✓ Nella relazione annuale il RPCT espone il livello di attuazione delle misure di rotazione e delle relative misure di formazione, motivando gli eventuali scostamenti tra misure pianificate e realizzate.
- ✓ Per quanto riguarda i dirigenti la rotazione ordinaria è opportuno venga programmata e sia prevista nell'ambito dell'atto generale approvato dall'organo di indirizzo politico, contenente i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali che devono essere chiari e oggettivi.
- ✓ 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.

ROTAZIONE (criteri e modalità minime)

- ✓ L'istituto della rotazione dirigenziale, specie in determinate aree a rischio, dovrebbe essere una prassi “fisiologica”, mai assumendo carattere punitivo e/o sanzionatorio.
- ✓ La mancata attuazione della rotazione deve essere congruamente motivata da parte del soggetto tenuto all'attuazione della misura.
- ✓ La rotazione ordinaria del personale non dirigenziale può essere effettuata o all'interno dello stesso ufficio o tra uffici diversi nell'ambito della stessa amministrazione.
- ✓ La rotazione è applicabile anche ai titolari di posizione organizzativa, nei casi in cui nell'amministrazione il personale dirigenziale sia carente o del tutto assente.
- ✓ Anche l'assegnazione di funzionari e collaboratori ai diversi uffici dell'amministrazione può essere disposta attraverso «interpelli», sulla base di specifici requisiti professionali.

ROTAZIONE (criteri e modalità minime)

- ✓ Il personale potrebbe essere fatto ruotare nello stesso ufficio periodicamente, con la rotazione c.d. “funzionale”, ossia con un'organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti.
- ✓ Ciò può avvenire, ad esempio, facendo ruotare periodicamente i responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie.
- ✓ Va favorita anche la rotazione dei funzionari che facciano parte di commissioni interne all'ufficio o all'amministrazione.
- ✓ Nell'ambito della programmazione della rotazione, può essere prevista una rotazione funzionale tra uffici diversi.
- ✓ La durata di permanenza nell'ufficio deve essere prefissata da ciascuna amministrazione secondo criteri di ragionevolezza, tenuto conto anche delle esigenze organizzative.

ROTAZIONE (criteri e modalità minime)

- ✓ La rotazione può avere carattere di “rotazione territoriale”, nel rispetto delle garanzie accordate dalla legge in caso di spostamenti di questo tipo.
- ✓ L'ANAC si è riservata di inoltrare a Governo e Parlamento un'apposita segnalazione in ordine alla possibilità di consentire la rotazione tra amministrazioni, valorizzando forme aggregative attraverso convenzioni fra enti territoriali limitrofi e uniformi (comuni, aziende sanitarie, zone sociali) o unioni di comuni, anche sulla base di quanto già previsto in tema di mobilità del personale, dall'art. 30, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 (trasferimento tra amministrazioni nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a cinquanta chilometri dalla sede cui sono adibiti).

ROTAZIONE (criteri e modalità minime)

- ✓ Ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. I-quater) del d.lgs. n. 165/2001, i dirigenti dispongono, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.
- ✓ Si tratta di una misura di 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.
- ✓ Il Presidente dell'ANAC è destinatario delle informative del pubblico ministero quando esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale, ai sensi dell'art. 129, co. 3, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al d.lgs. 28 luglio 1989 n. 271, come modificato dalla legge 27 maggio 2015 n. 69.

ALTRE MISURE

- ✓ Misure di segnalazione e protezione (*whistleblowing*).
- ✓ Misure di disciplina del conflitto di interessi (art. 6-bis l. n. 241/1990, art. 7 d.P.R. n. 62/2013, art. 42 d.lgs. n. 50/2016).
- ✓ Misure di regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (lobbies) – analisi del contesto esterno in cui opera l'Amministrazione.