



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 13 del 4 febbraio 2015

Valutazioni dell’Autorità sui provvedimenti in materia di rotazione del personale all’interno del Corpo di Polizia di Roma Capitale

IL CONSIGLIO

Considerato in fatto

Il Consiglio ha proceduto, in data 21 gennaio 2015, all’Audizione del Comandante del Corpo di Polizia di Roma Capitale, dottor Raffaele Clemente. L’audizione ha avuto ad oggetto l’esperienza in corso all’interno del Corpo della rotazione del personale, prevista dalla legge n. 190 del 2012 e dal Piano Nazionale Anticorruzione approvato con delibera n. 72 dell’11 settembre 2013 come fondamentale misura di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni.

Il Comandante Clemente ha consegnato un’ampia documentazione nella quale sono illustrate le principali scelte operate dal Comune e dal Corpo di polizia in materia di rotazione. Dal materiale raccolto e dai chiarimenti che si sono potuti avere nel corso dell’audizione si possono evidenziare gli elementi di seguito illustrati.

1. Il Corpo di Polizia di Roma Capitale è composto da più di 6.000 unità, distribuite in circa 2.500 funzionari (livello D) e circa 3.500 agenti (livello C).
2. Il personale è distribuito tra il Comando generale, articolato in Unità Organizzative, e 19 Gruppi territoriali, che svolgono “attività operativa in relazione alla polizia stradale, amministrativa, edilizia e socio-ambientale”.
3. Il documento del Comandante Clemente sottolinea che il Corpo costituisce “un’unica struttura organizzativa”. L’affermazione è contestata dalle organizzazioni sindacali che, nella nota fatta pervenire all’ANAC il 19 gennaio 2015, sottolineano la “piena autonomia organizzativa e funzionale” attribuita ai Gruppi territoriali. Ai fini dell’applicazione della misura della rotazione la distinzione appare irrilevante, poiché è chiara la volontà del legislatore di rinviare al PTPC la concreta definizione della misura, che deve essere applicata all’intera organizzazione degli uffici dell’amministrazione che adotta il Piano, non costituendo eventuali “autonomie organizzative” interne un limite all’applicazione della rotazione.
4. La rotazione all’interno del Corpo è stata disposta sulla base delle previsioni del Piano triennale di prevenzione della corruzione del Comune di Roma Capitale (PTPC), adottato con

deliberazione della Giunta comunale (n. 15 del 29 gennaio 2014). Un nuovo PTPC è stato adottato dalla Giunta comunale in data 30 gennaio 2015.

5. Il PTPC del 2014 espressamente stabiliva che in sede di prima applicazione la misura della rotazione era adottata soltanto per i dipendenti di categoria D e C, escludendo espressamente i dirigenti e le posizioni organizzative (per le quali si intende procedere con aggiornamento dello stesso PTPC, ma solo a partire dal 2015). Il PTPC del 2015 estende l'applicazione della rotazione anche ai dirigenti, ma rinvia a questo fine ad una modifica del vigente Regolamento sull'Ordinamento degli uffici. L'esclusione dei dirigenti, finché perdura tale situazione, appare in contrasto con l'art. 1, comma 4, lettera e), della legge n. 190 del 2012 che affida al Dipartimento della funzione pubblica la definizione dei "criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione". La disposizione individua proprio nella dirigenza i funzionari da fare ruotare prioritariamente ai fini della prevenzione della corruzione, in considerazione dei poteri di decisione e adozione di atti di amministrazione e gestione che la disciplina vigente riserva alla loro competenza.
6. I criteri di rotazione del personale erano nel PTPC del tutto generici. Viene esplicitato solo il criterio della permanenza in servizio. L'applicazione del criterio generale è demandata ad atti dei dirigenti apicali (Dipartimenti) "sentiti i dirigenti delle unità organizzative". Di fatto la rotazione viene rinviata, per l'intera organizzazione degli uffici del Comune, ad una data successiva, salvo proprio il caso del Corpo di polizia locale, per il quale, invece, la rotazione viene disposta già per il primo anno di attuazione del PTPC. Più operativo e preciso il PTPC del 2015, anche se il criterio prevalente resta quello della permanenza in servizio.
7. I criteri di rotazione del personale sono stati definiti dal PTPC senza la "previa adeguata informazione delle organizzazioni sindacali rappresentative" prevista dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato da questa Autorità in data 11 settembre 2013.
8. La rotazione all'interno del Corpo di polizia di Roma capitale è stata prevista come misura ad applicazione prioritaria. Anche se si tratta di una scelta che può ingenerare reazioni negative (legate alla presunta disparità di trattamento tra diverse aree e strutture dell'amministrazione comunale), il fatto che una misura di prevenzione della corruzione, quale è indubbiamente la rotazione del personale, sia attuata prioritariamente in uno specifico settore o struttura organizzativa non costituisce in alcun modo un elemento di illegittimità della scelta compiuta.
9. Anche il fondamento della scelta, l'essere l'intera area delle attività svolte dal Corpo di polizia locale compresa tra le aree di rischio che il PNA ha previsto come aree per le quali è obbligatorio adottare misure di prevenzione, non può essere oggetto di contestazione, anche se appare largamente carente l'opera di individuazione delle aree a rischio corruttivo compiuta in via generale dal PTPC. In buona sostanza il PTPC del Comune di Roma capitale rinvia a futuri adempimenti l'individuazione delle aree a rischio per l'intero complesso delle funzioni, dei procedimenti amministrativi e dei processi di competenza degli uffici comunali e si limita a dare attuazione prioritaria alla rotazione all'interno del Corpo della polizia locale.
10. I criteri di rotazione all'interno del Corpo della polizia locale non sono individuati dal PTPC, ma da questo demandati al Comandante del Corpo, che vi ha provveduto inviando il 4 novembre del 2014 una "prima informativa alle OO.SS. per illustrare i principi e i criteri della rotazione stessa". La nota informativa è stata integrata da due incontri, del 4 e del 22 dicembre del 2014 con le organizzazioni sindacali e da una successiva nota del 2 gennaio 2015.

11. Quanto al rinvio operato dal PTPC alle determinazioni del Comandante del Corpo, la scelta appare irrituale ma non illegittima, in quanto alcuni criteri, sia pure molto generici, sono contenuti nel PTPC e la determinazione del Comandante costituisce la necessaria fase di individuazione nel dettaglio dei criteri.
12. Quanto alla informazione da dare sui criteri adottati alle OO.SS, si deve ritenere che la previa informazione prevista dal PNA, anche se realizzata in modo non del tutto coerente con le previsioni del PNA, sia avvenuta. Resta il fatto che l'unica rotazione effettivamente disposta non è stata disciplinata con criteri individuati nel PTPC, intorno al quale deve avvenire la previa informazione delle organizzazioni sindacali, ma solo con criteri individuati dal dirigente interessato (il Comandante del Corpo), che ha cercato di colmare, con le ricordate note e incontri informativi, il difetto di informazione sui criteri del PTPC.
13. I criteri adottati sono: a) la conferma del criterio generale della sottrazione alla rotazione dei dirigenti e delle posizioni organizzative; b) il criterio temporale, legato alla permanenza nell'ufficio, secondo il quale si procede alla rotazione se la permanenza del dipendente è stata superiore ai 5 anni per i funzionari e ai 7 anni per gli agenti; c) il criterio territoriale, cioè la modalità di rotazione che consiste nel trasferimento dei funzionari interessati da uno dei 19 Gruppi territoriali all'altro; d) la sottrazione alla rotazione territoriale del personale che fruisce dei benefici ex art. 33 della legge n. 104 del 1992; e) la dilatata distribuzione temporale dei provvedimenti di rotazione: 22 mesi in totale (la rotazione si conclude il 30 settembre 2016), con cadenza di una rotazione ogni tre mesi di circa 130 funzionari alla volta.
14. Poiché la rotazione territoriale costituisce in realtà solo una modalità di rotazione, ma non attiene all'individuazione del personale interessato, il criterio adottato in via praticamente esclusiva è quello dell'anzianità. Sembra trascurato un altro fondamentale criterio di rotazione, quello dello svolgimento di attività esposte ad un più elevato rischio di corruzione. Nel caso specifico del Corpo di polizia di Roma capitale, però, il limite si può ritenere superato dalla ricomprensione che viene fatta dagli atti citati, in modo esplicito, dell'intera area delle attività svolte dal Corpo tra quelle esposte a rischi corruttivi, senza poterne individuare alcune più esposte di altre.
15. La rotazione all'interno del Corpo della polizia locale riguarda anche i funzionari dirigenti sindacali, per i quali non si provvede alla richiesta di nulla osta alle organizzazioni sindacali di appartenenza, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 300 del 1970. La scelta si fonda sul considerevole numero di dirigenti sindacali nel Corpo (circa 1000 su 6.000) che avrebbe reso di fatto irrealizzabile ogni politica di rotazione. Per risolvere il problema del contrasto tra provvedimenti di trasferimento di dirigenti sindacali fondati sulla rotazione a fini di prevenzione della corruzione e la disposizione dello Statuto dei lavoratori, il Comandante del Corpo ha richiesto il parere dell'Avvocatura comunale, parere emesso in data 15 dicembre 2014. Secondo l'Avvocatura la garanzia delle organizzazioni sindacali deve contemperarsi con alcune imprescindibili esigenze dell'amministrazione. In tale direzione, in assenza di casi applicativi della disciplina anticorruzione, viene citato il caso, oggetto di decisione del Consiglio di Stato (sent. n. 1955 del 2013), del trasferimento per incompatibilità ambientale, disposto al fine di tutelare il prestigio e il corretto funzionamento degli uffici. Un'applicazione analogica ai trasferimenti attuativi della rotazione in via di prevenzione della corruzione consente di disporre tali trasferimenti anche senza il nulla osta. Il parere può essere condiviso, con due avvertenze. In primo luogo si rivela opportuna una modifica legislativa che, in questo come in altri settori di

disciplina, individui meglio i casi in cui scelte organizzative e di distribuzione del personale possano avvenire senza il previo nulla osta delle organizzazioni sindacali; in secondo luogo, senza arrivare a riconoscere alle OO. SS. un potere di paralizzare il provvedimento (come nel caso di una interpretazione restrittiva del potere di nulla osta), si potrebbe seguire la strada di una informazione specifica alle organizzazioni sindacali al fine di avere da parte di queste, in tempi brevi, osservazioni e proposte.

Visti:

- l'art. 19, comma 15, il quale ha stabilito che "le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190, sono trasferite all'Autorità Nazionale Anticorruzione".
- L'art. 1, comma 4, lettera e), della L. n. 190 del 2012, che include tra le funzioni in materia di prevenzione della corruzione la definizione di "criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni".
- Le disposizioni dettate dal Piano nazionale anticorruzione e dai relativi allegati in materia di rotazione del personale all'interno delle Pubbliche amministrazioni.

Tutto ciò premesso e considerato

DELIBERA

A) In via generale

- 1) La rotazione del personale, da sempre applicata in tutte le amministrazioni pubbliche come misura di arricchimento del bagaglio professionale del pubblico dipendente e come misura di efficienza dell'organizzazione degli uffici, è prevista in modo espresso dalla legge n. 190 del 2012 (art. 1, comma 4, lettera e); comma 5, lettera b); comma 10, lettera b)) come misura anticorruzione;
- 2) La rotazione del personale maggiormente esposto ai rischi di corruzione, pur non costituendo l'unico strumento di prevenzione è, come affermato dal PNA 2013 e dall'Autorità, misura fondamentale di prevenzione della corruzione;
- 3) L'Autorità si è già espressa con propri orientamenti su specifici casi di rotazione del personale e si riserva di adottare proprie Linee guida, anche prima dell'adozione del PNA 2015, al fine di orientare le pubbliche amministrazioni nelle loro scelte in materia di rotazione del personale;
- 4) La rotazione è rimessa alla autonoma determinazione delle amministrazioni, che in tal modo potranno adeguare la misura alla concreta situazione dell'organizzazione dei propri uffici;
- 5) La rotazione incontra 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 talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Pertanto non si deve dare luogo a misure di rotazione se esse comportano la sottrazione di competenze professionali specialistiche da uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico;

- 6) La rotazione incontra dei limiti soggettivi, con particolare riguardo ai diritti individuali dei dipendenti soggetti alla misura e ai diritti sindacali. Le misure di rotazione devono contemperare le esigenze di tutela oggettiva dell'amministrazione (il suo prestigio, la sua imparzialità, la sua funzionalità) con tali diritti;
- 7) I criteri di rotazione devono essere previsti nei PTPC e nei successivi atti attuativi e i provvedimenti di trasferimento devono essere adeguatamente motivati;
- 8) Sui criteri generali di rotazione deve essere data informazione alle OO.SS.. Tale informazione consente alle organizzazioni sindacali di presentare proprie osservazioni e proposte, ma non apre alcuna fase di negoziazione in materia.

B) con specifico riferimento all'esperienza della rotazione all'interno del Corpo della polizia di Roma Capitale:

- 1) L'elevato numero dei dipendenti del Corpo fa ritenere non sussistano i limiti oggettivi prima ricordati, anche tenuto conto che le attività svolte dal Corpo non configurano, in via generale e salvo specifiche attività di singoli uffici, attività ad elevato contenuto tecnico;
- 2) La rotazione adottata con provvedimenti del Comandante del Corpo costituisce un primo esempio di politica di rotazione del personale. In tale direzione essa deve essere incoraggiata, proseguita con determinazione e, semmai, ulteriormente intensificata e accelerata;
- 3) La rotazione non può essere limitata alle categorie D e C del personale, poiché è prioritaria la sua applicazione alla dirigenza amministrativa;
- 4) I criteri di rotazione, anche tenendo conto del PTPC del 2015, devono essere ulteriormente precisati e rafforzati;
- 5) La rotazione non può essere limitata al Corpo di polizia locale ma deve essere estesa all'intera struttura amministrativa del Comune. In questa direzione va registrato con favore il carattere maggiormente operativo dei criteri adottati con il PTPC del 2015.
- 6) L'Autorità si riserva di valutare l'effettiva attuazione dei criteri di rotazione del personale adottati con il PTPC del 2015, con particolare riguardo alla priorità attribuita alla rotazione nelle aree a rischio di corruzione.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 6 febbraio 2015
Il Segretario
Maria Esposito