Città di Preganziol

LINEE OPERATIVE
PER L'ATTUAZIONE DELLA MISURA DELLA ROTAZIONE
NELL'AMBITO DEL PIANO PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

INDICE

1. PREMESSE E INTRODUZIONE
2. OBIETTIVO E FINALITA'
3. CONTESTO NORMATIVO
4 LA ROTAZIONE. ORDINARIA
5. LA ROTAZIONE STRAORDINARIA

6. AMBITO DI APPLICAZIONE
7. ADEMPIMENTI PREORDINATI ALLA ROTAZIONE
8. CRITERI GENERALI PER L'ATTUAZIONE DELLA ROTAZIONE
9. CRITERI DI ROTAZIONE SPECIFICI PER IL PERSONALE TITOLARE DI POSIZIONE ORGANIZZATIVA (RESPONSABILI DI SETTORE)
10. PERIODO DI RAFFREDDAMENTO ("cooling off period")
11. VERIFICHE
12. INFORMAZIONE E PARTECIPAZIONE SINDACALE

1. PREMESSE E INTRODUZIONE

Le presenti LINEE GUIDA sono redatte al fine di fornire gli indirizzi attuativi, in tema di rotazione del personale, della legge 6 Novembre 2012 n. 190 "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" nonché del Piano Nazionale Anticorruzione (per brevità "PNA") e del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione del Comune di Preganziol.

La rotazione del personale costituisce una misura organizzativa preventiva, 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. Secondo l'Autorità, la rotazione rappresenta soprattutto un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore. In tale ottica, essa va vista prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione ed utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in via emergenziale o con valenza punitiva e, come tale, va accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale.

Il PNA 2016 recentemente approvato dall'ANAC con delibera n 831 in data 3 Agosto 2016 fornisce un prezioso contributo in merito alla necessaria regolamentazione sulla rotazione degli incarichi, ai quali è possibile aggiungere le indicazioni formulate dai magistrati contabili in merito alla ricusazione del visto di legittimità sulla conferma di un incarico dirigenziale, per aver l'amministrazione violato i **principi legali della obbligatoria rotazione.** Tali aspetti, particolarmente incisivi sull'organizzazione anche degli enti locali, stravolgono prassi e abitudini ormai consolidate, posto che la finalità sostanziale della misura e dello scopo della norma, inducono a ritenere che **l'ambito oggettivo sia riferito a tutti i dipendenti pubblici.**

2. OBIETTIVO E FINALITÀ

Il presente lavoro delinea i principi generali cui il Comune di Preganziol è tenuto ad adeguarsi nell'applicazione della misura di prevenzione della corruzione.

L'obiettivo, che si intende realizzare attraverso la messa a punto del sistema di rotazione del personale, **è evitare che la gestione diretta delle attività a maggior rischio corruzione sia svolta per lungo tempo dai medesimi dipendenti**. Tanto al fine di ridurre il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazione ed utenti che diano luogo a fenomeni corruttivi.

Il suddetto obiettivo **va contemperato con la necessità di garantire continuità e coerenza agli indirizzi già intrapresi e le necessarie competenze per lo svolgimento delle attività strategiche facenti capo a ciascuna Settore**.

L'adozione di questa misura, infatti, non può avere valore assoluto, in quanto la struttura organizzativa di questo Ente, **nonché la dimensione organica effettiva, non consente una**

applicazione lineare della misura, pena l'inefficienza e l'inefficacia dell'azione amministrativa complessiva, laddove specifiche competenze professionali non possono essere sostituite. Ne discende che la misura deve essere applicata con equilibrio.

3. CONTESTO NORMATIVO

La definizione dei criteri di rotazione tiene conto dell'attuale contesto normativo, rappresentato:

- **Dal D.Lgs. 165/2001,** così come modificato dal D. L. n. 95/2012 (convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012 n. 135), che, **all'art. 16 comma 1, lett. l quater),** prevede che: "*I dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, nell'ambito di quanto stabilito dall'articolo 4 esercitano, fra gli altri, i seguenti compiti e poteri: …… 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.*"
- **Dalla Legge 190/2012** che prevede :

All'art.1, Comma 4, lett.b): "*Il Dipartimento della funzione pubblica, anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri:…… definisce 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.*"

All'art.1, Comma 5, lett.b): "*Le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica:… 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.*"

All'art.1, Comma 10, lett.b): " *Il responsabile individuato ai sensi del comma 7 provvede anche: ..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……";*

- **Dalle linee di indirizzo del Comitato interministeriale istituito con D.P.C.M. del 16.1.2013**

- **L'intesa della Conferenza unificata (Governo, Regioni ed Enti Locali) del 24 Luglio 2013 per l'attuazione dell'art. 1 , commi 60 e 61, della Legge 190/2012, che sul tema della rotazione degli incarichi nell'ambito delle funzioni maggiormente a rischio, stabilisce che:**

  - ciascun ente, previa informativa sindacale, adotti dei criteri generali oggettivi;

- la rotazione, può avvenire solo al termine dell'incarico la cui durata deve essere contenuta;
- l'attuazione deve avvenire in modo da tener conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa;
- gli enti curano la formazione del personale, prediligendo l'affiancamento e l'utilizzo di professionalità interne,
- gli enti adeguano i propri ordinamenti alle previsioni di cui all'art 16, comma 1, lett. l quater del D.lgs n. 165/2001 in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata;

- **Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)** approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con Delibera n. 72/2013,

- **L'aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA),** approvato con determinazione dell'ANAC n 12 del 28 ottobre 2015;

- **L'aggiornamento 2016 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)**, approvato con deliberazione dell'ANAC n 831 del 3 agosto 2016;

- **Dalla Delibera ANAC n. 13 del 4/2/2015**

- **il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2016 - 2019**, approvato dal Comune di Preganziol con deliberazione di Giunta Comunale n. 203 del 15.11.2016;

4. LA ROTAZIONE ORDINARIA

Le disposizioni legislative contenute nella legge anticorruzione (Legge 190/2012), avevano già previsto come, nei settori maggiormente a rischio, andasse regolata in via ordinaria le rotazione di dirigenti e funzionari. Tale misura era stata definita come misura ordinaria, con efficacia preventiva, da utilizzarsi nei confronti del personale che opera in contesti particolarmente esposti a rischio. Tale misura ordinaria di rotazione rappresenta, altresì, specifico vincolo da parte dell'ANAC al fine di stabilire i criteri che le amministrazioni dovranno seguire per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione.

Oltre ai dirigenti, tuttavia, si è reso necessario **estenderla, in via generale, a tutti i dipendenti, mediante verifica di alcuni vincoli**, ovvero:

La rotazione del personale non titolare di posizione organizzativa può essere effettuata all'interno dello stesso settore di appartenenza o tra settori diversi dell'Ente.

VINCOLI OGGETTIVI

L'ANAC ricorda come non possa essere trascurata 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.

Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta **infungibilità** derivante dall'appartenenza a categorie professionali 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 invocare il concetto di infungibilità. Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, **la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo.**

VINCOLI SOGGETTIVI

L'Autorità ribadisce inoltre che le misure di rotazione devono contemperare le esigenze di tutela oggettiva dell'amministrazione (il suo prestigio, la sua imparzialità, la sua funzionalità) con i **diritti individuali dei dipendenti soggetti alla misura e ai diritti sindacali.**

5. LA ROTAZIONE STRAORDINARIA

Le attuali disposizioni legislative (art. 16, comma 1, lett. *l-quater)*, del d.lgs. 165/2001) prevedono che i dirigenti dispongano con provvedimento motivato, **la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.** Trattasi di 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, quindi, 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. La misura si applica, a mente della disposizione legislativa, sia al personale dirigenziale che a quello dei livelli. Tuttavia, mentre per il personale non dirigenziale la rotazione si traduce in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio, nel caso di personale dirigenziale, ha modalità applicative differenti comportando la revoca dell'incarico dirigenziale e, se del caso, la riattribuzione di altro incarico. I reati che prevedono la citata rotazione obbligatoria, sono quelli richiamati dal D.Lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I "Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione", nonché quelli indicati nel d.lgs. 31.12.2012, n. 235 che, oltre ai citati reati, ricomprende un numero molto rilevante di gravi delitti, tra cui l'associazione mafiosa, quella finalizzata al traffico di stupefacenti o di armi, i reati associativi finalizzati al compimento di delitti anche tentati contro la fede pubblica, contro la libertà individuale.

6. AMBITO DI APPLICAZIONE

Per l'individuazione degli uffici più esposti a rischio, è necessario prendere le mosse dal comma 16 dell'art.1 della Legge 190/2012 che indica gli ambiti tra i quali, a norma del comma 9, è più elevato il rischio di corruzione.

Si tratta, com'è noto, di quelli interessati dai seguenti procedimenti:

a) autorizzazione o concessione;
b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 50/2016;
c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

Le misure di rotazione vengono applicate **con un differente grado di intensità** su quei presidi amministrativi che risultano maggiormente condizionati dalle attività illecite subordinando il ruolo pubblico all'interesse privato.

Al fine di evitare tale sobordinazione la misura della rotazione può essere utilizzata **più incisivamente** nei confronti di alcune figure professsionali che svolgono attività più permeabili di altre a pressioni ambientali o indebiti vantaggi, come individuate dal Piano Triennale di prevenzione della corruzione del Comune di Preganziol vigente e dalla normativa nazionale.

7. ADEMPIMENTI PREORDINATI ALLA ROTAZIONE

La misura della rotazione risulta di complessa attuazione e può comportare, se non realizzata in una visione organica dell'azione amministrativa e delle priorità dell'amministrazione, disfunzioni e rallentamenti.
Per tale motivo necessita di adempimenti preliminari, già previsti nell'allegato 1 al PNA, sulla scorta del quale, al fine di rendere operativa tale misura di prevenzione della corruzione costituita dalla rotazione, è necessario:

a) IDENTIFICARE GLI UFFICI E I SERVIZI CHE SVOLGONO ATTIVITÀ NELLE AREE A PIÙ RISCHIO CORRUZIONE. Tale dato dovrà essere estrapolato dal PTPC vigente e dal suo allegato costituito dalla tabella con i valori di rischio per ciascun processo in capo alle varie strutture.

b) VALUTARE LE COMPETENZE, DI CUI NECESSITA CIASCUN UFFICIO/SERVIZIO.

c) PREVEDERE FORMAZIONE AD HOC, CON ATTIVITÀ PREPARATORIA DI AFFIANCAMENTO, del responsabile di una certa attività, con un altro operatore che nel tempo potrebbe sostituirlo. Il presupposto di qualsiasi modalità di rotazione è, infatti, costituito dallo svolgimento di **formazione ad hoc con adeguata preparatoria di affiancamento**, per il personale soggetto a rotazione, affinché questi acquisiscano le conoscenze e la perizia necessaria per lo svolgimento della nuova attività considerata ad alto rischio corruttivo.

d) PREVEDERE PERCORSI DI FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO CONTINUO (anche tramite sessioni formative in house) per creare **competente trasversali** e professionalità che possano essere utilizzate in una pluralità di settori. Una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività, agevolando, nel lungo periodo, il processo di rotazione.

La concreta applicazione della misura può costituire un'opportunità per creare **competenze di carattere trasversale utilizzabili in più settori** sfruttando i lati positivi della c.d. job rotation, perfezionando le proprie capacità anche in una prospettiva di un miglioramento delle performance individuali, sempre più oggetto di valutazione del personale in funzione premiale. Il criterio della rotazione deve quindi essere integrato con l'attività formativa che può essere effettuata anche dalle risorse interne valutate esperte, valorizzando così le professionalità presenti nell'ente.

e) ASSICURARE LA CIRCOLARITA' DELLE INFORMAZIONI . La cura della trasparenza interna delle attività, aumentando al condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate attività, conseguentemente aumenta le possibilità di impiegare personale diverso.

f) ATTUARE MODALITÀ OPERATIVE FINALIZZATE A FAVORIRE UNA MAGGIORE COMPARTECIPAZIONE DEL PERSONALE ALLE ATTIVITÀ DEL PROPRIO UFFICIO. Nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate devono essere promossi **meccanismi di condivisione delle fasi procedimentali**, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

g) ATTUARE UNA CORRETTA ARTICOLAZIONE DEI COMPITI E DELLE COMPETENZE . La concentrazione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto può esporre l'amministrazione a rischi come quello che il medesimo soggetto possa compiere comportamenti scorretti senza che questi vengano alla luce. È auspicabile, quindi, che nelle aree a rischio le varie fasi procedimentali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare, che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal responsabile di settore, cui compete l'adozione del provvedimento finale.

8) CRITERI GENERALI PER L'ATTUAZIONE DELLA ROTAZIONE

Sulla scorta del contesto normativo innanzi richiamato possono essere tracciati i seguenti criteri ai quali è necessario attenersi nell'applicazione della misura della rotazione:

- l'adozione di questa misura, non può avere valore assoluto, in quanto la struttura organizzativa di questo Ente, nonché la dimensione organica effettiva, non consente una applicazione lineare della stessa;

- necessità di coniugare l'attuazione di tale misura di prevenzione della corruzione con l'esigenza di assicurare continuità dell'azione amministrativa e garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico;

- la rotazione non dovrà essere realizzata in modo acritico e generalizzato, ma dovrà essere utilizzata più incisivamente nei confronti di alcune figure professionali che svolgono attività più permeabili di altre a pressioni ambientali o indebiti vantaggi, come individuate dal Piano Triennale di prevenzione della corruzione del Comune di Preganziol vigente e dalla normativa nazionale;

- al fine di favorire il più ampio ricambio di personale potrà comunque essere coinvolto anche il personale degli ambiti non a rischio;

- come già evidenziato dall'ANAC con propria delibera n 13 del 4 febbraio 2015, si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa (c.d. infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento);

- l'applicazione della misura della rotazione deve contemperare le esigenze di tutela oggettiva dell'amministrazione con i diritti individuali dei dipendenti soggetti alla misura e ai diritti sindacali;

- la rotazione deve essere attuata previa applicazione degli adempimenti preordinati di cui al paragrafo 7 , nello specifico: prevedere formazione ad hoc, con attività preparatoria di affiancamento, prevedere percorsi di formazione e aggiornamento continuo; assicurare la circolarità delle informazioni; attuare modalità operative finalizzate a favorire una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio; attuare una corretta articolazione dei compiti e delle competenze;

- la rotazione sarà introdotta anche se comporta un temporaneo rallentamento della attività ordinaria, dovuto al tempo necessario per acquisire la diversa professionalità;

- la rotazione prescinde da valutazioni negative sull'operato del singolo dipendente, ma al contrario mira a potenziarne la professionalità;

- ai fini della rotazione,verranno comunque prese in considerazione le attitudini e le capacità professionali del singolo.

9) CRITERI DI ROTAZIONE SPECIFICI PER IL PERSONALE TITOLARE DI POSIZIONE ORGANIZZATIVA (RESPONSABILI DI SETTORE)

- La rotazione del personale titolare di posizione organizzativa è attuata nel rispetto dei principi di trasparenza e continuità dell'azione amministrativa, tenendo conto dei profili professionali e dei requisiti tecnici richiesti dai singoli settori esposti al rischio;

- i titolari di posizione organizzativa (oggetto di rotazione) rimangono nella posizione affidata sino al conferimento del nuovo incarico;

- la rotazione dei responsabili deve essere valutata prioritariamente rispetto alla rotazione dei dipendenti;

- la rotazione sarà effettuata dopo il decorso di una durata di norma non superiore ai 10 anni, ma comunque in modo da non sovrapporsi ad altri avvicendamenti o da non interferire con altri mutamenti organizzativi;

- si dovrà tener conto dei tempi previsti di pensionamento, per evitare interventi formativi o di riqualificazione che non potrebbero essere messi a frutto adeguatamente;

- Nella rotazione degli incarichi saranno tenuti in considerazione la formazione (laurea, master, specializzazioni), e l'esperienza lavorativa pregressa.

- Nei casi in cui non si renda possibile una rotazione dopo il periodo di 10 anni, potranno essere introdotti, interventi riorganizzativi che scompongono i servizi di consueto facenti capo allo stesso settore, attribuendoli a diversi soggetti ;

10. PERIODO DI RAFFREDDAMENTO ("cooling off period")

I titolari di posizione amministrativa potranno essere incaricati dei medesimi incarichi e delle medesime posizioni una volta trascorsi almeno tre anni, salvi tempi più brevi motivati dalla necessità improrogabile di provvedere alle attività e l'impossibilità di fare ricorso ad altri dipendenti.

Nei limiti delle risorse disponibili e dei vincoli della programmazione, può essere fatto ricorso alla mobilità come strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche.

11. VERIFICHE

Ai sensi dell'art. 1, comma 10, lett. b) della Legge 190/2012 il responsabile della prevenzione della corruzione procede alla verifica, d'intesa con il Responsabile di settore competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli Uffici in cui è più elevato il rischio corruzione.

Verifiche in merito all'attuazione degli adempimenti preordinati alla rotazione, vengono comunque condotte dalla conferenza dei responsabili di settore sotto il coordinamento del Segretario Generale.

12. INFORMAZIONE SINDACALE

Le presenti Linee Guida sono soggette al rispetto delle disposizioni in materia di informazione sindacale.

Pertanto, verrà data informazione alle OO.SS. delle presenti Linee Guida, al fine di consentire loro di presentare proprie osservazioni e proposte, senza che tale informativa apra alcuna fase di negoziazione in materia, come stabilito dall'ANAC con la delibera n. 13/2015.