

CRITERI E LINEE GUIDA PER L'ATTUAZIONE DELLA MISURA DELLA ROTAZIONE DEL PERSONALE

1. Finalità, ambito di applicazione e criteri generali

1.1 Finalità

La rotazione del personale assegnato alle aree più esposte al rischio di corruzione rappresenta uno dei più importanti strumenti per la prevenzione della corruzione. L'adozione di un sistema di rotazione del personale, in particolare dei dirigenti e dei dipendenti con funzioni di responsabilità, è finalizzata infatti a scongiurare il consolidarsi di "*posizioni di privilegio*" nella gestione di determinate attività, evitando che un medesimo soggetto si occupi per prolungati periodi di tempo dello stesso tipo di attività/procedimenti e si relazioni sempre con gli stessi utenti.

L'alternanza riduce, in maniera consistente, tanto il rischio di subire pressioni esterne quanto la genesi di rapporti confidenziali, potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate con l'assunzione di decisioni non imparziali.

Al contempo, è importante che questo fondamentale strumento per la prevenzione della corruzione non determini inefficienze e malfunzionamenti, non assurga a misura punitiva, sia rispettoso dei diritti individuali dei dipendenti (ad esempio diritti sindacali) e soprattutto sia abbinato a percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale accrescendo le conoscenze e la preparazione dei lavoratori.

Il principio di rotazione rappresenta infatti, in un contesto organizzativo dinamico, un'occasione di flessibilità nell'utilizzo delle risorse, nonché una leva per favorire l'accrescimento culturale e professionale del personale dirigente e dei dipendenti con funzioni di responsabilità, per sostenere il cambiamento e il miglioramento organizzativo.

1.2 Ambito di applicazione - Aree a più elevato rischio

Trattandosi di una misura volta a prevenire o a ridurre i rischi di corruzione, la rotazione deve sempre muovere dalla identificazione delle attività/processi maggiormente esposti al rischio di corruzione, in base alle informazioni disponibili e desumibili dall'analisi di contesto.

Le aree particolarmente esposte al rischio sono individuate nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza adottato dall'Ente. Il PTPCT 2022-2024 approvato con deliberazione di G.C. n. 132/2022, in linea con le indicazioni del PNA 2019 dell'Anac, ha mappato 11 "Aree a rischio corruzione generali" e due "Aree a rischio specifiche" per il nostro Ente, individuate a seguito di eventi sentinella e segnalazioni che si sono verificati negli anni.

Le aree di rischio, alcune delle quali sono trasversali a tutti gli uffici dell'Ente mentre altre ricomprendono processi di specifica competenza settoriale, attengono ai seguenti ambiti:

- Contratti pubblici
- Acquisizione e gestione del personale
- Incarichi e nomine
- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari (privi di/con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario)
- Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- Vigilanza e controllo (analoga a Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni)
- Affari legali e contenzioso
- Governo del territorio – Pianificazione Urbanistica
- Gestione del territorio - Edilizia
- Gestione dei rifiuti
- Politiche di coesione
- Servizi Demografici (specifica);
- Gestione degli archivi (specifica).

In tali ambiti sono individuati gli specifici processi a maggior rischio corruzione, che costituiscono il riferimento per l'individuazione delle strutture organizzative connotate da un più elevato livello di rischio.

I Servizi, ai cui dirigenti e dipendenti applicare la misura della rotazione sono individuati dal Direttore Generale, sentito il Segretario Generale/Responsabile della prevenzione della corruzione, sulla base degli elementi e delle informazioni a conoscenza dell'Amministrazione (ad esempio, il contesto esterno in cui tali processi si inseriscono o l'emergere di eventi cd. “sentinella” per il rischio corruttivo, quali, la commissione di reati, l'avvio di indagini, l'invio di segnalazioni da parte dell'Anac o attraverso lo strumento del whistleblowing, ecc.). Assume rilievo, a tal fine, anche la ponderazione del rischio associata nel PTPCT ad ogni macrostruttura.

Resta ferma la verifica delle aree di rischio a seguito dell'aggiornamento annuale del PTPCT.

1.3 Criteri generali

I provvedimenti in materia di rotazione dei dirigenti, del personale titolare di posizione organizzativa, dei responsabili del procedimento, dei direttori dei lavori nonché dei direttori dell'esecuzione del contratto devono tenere conto delle generali esigenze organizzative dell'Ente e di quelle specifiche di struttura, per garantire la continuità dell'azione amministrativa e non ledere l'efficienza e il buon andamento delle attività degli uffici comunali. A tal fine, infatti, è auspicabile

che la rotazione sia programmata secondo un criterio di gradualità, applicando prioritariamente la misura ai Servizi maggiormente esposti al rischio corruttivo e successivamente agli uffici con un livello più basso di esposizione al rischio, per evitare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria e gravi ricadute sui servizi svolti, nonché evitare l'avvicendamento fra le stesse persone nei settori più delicati (cd. effetto gabbia).

Valutato l'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, la rotazione va programmata su base pluriennale, tenendo in considerazione i vincoli soggettivi e oggettivi, sulla base delle aree a rischio corruzione e, al loro interno, degli uffici maggiormente esposti a fenomeni corruttivi, secondo un criterio di gradualità volto a scongiurare un eventuale rallentamento dell'azione amministrativa determinato da mutamenti della dirigenza e del personale ed assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, preservando le competenze professionali necessarie per lo svolgimento delle attività ad elevato contenuto tecnico.

Per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione, occorre, quindi, porre in essere un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze mediante un'adeguata formazione del personale, l'analisi dei carichi di lavoro ed altre misure complementari; in tal modo la qualità delle competenze professionali acquisite e trasversali a più ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività. Nel conferimento degli incarichi e nell'assegnazione delle attività è assicurata la coerenza con il profilo e la qualificazione acquisita, fermi restando i divieti previsti dall'articolo 35 bis del d.lgs.165/2001.

Tale logica va attuata privilegiando una organizzazione del lavoro che, per determinate attività, preveda periodi di affiancamento dei relativi responsabili con altri operatori designati potenzialmente a sostituirli. Analogamente dovrebbe essere privilegiata la circolarità delle informazioni attraverso la cura della trasparenza interna delle attività che, aumentando la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate funzioni, aumenta le possibilità di impiegare per esse personale diverso.

2 .Soggetti destinatari e durata massima degli incarichi

La misura della rotazione si rivolge ai dirigenti, al personale titolare di posizione organizzativa, ai responsabili del procedimento, ai direttori dei lavori nonché ai direttori dell'esecuzione del contratto, incardinati nei servizi individuati dal Direttore Generale (paragrafo 1.2)

La rotazione dei dirigenti e dei titolari di incarichi di posizione organizzativa viene applicata, generalmente, al termine dell'incarico.

I cicli di rotazione seguono, di norma, la scansione temporale di seguito riportata:

- per il personale dirigenziale, la durata di permanenza nel medesimo incarico non può essere superiore a cinque anni;
- per i titolari di posizione organizzativa la durata di permanenza nel medesimo incarico non dovrà superare due affidamenti consecutivi. Al titolare di posizione organizzativa al quale viene conferito il nuovo incarico, in sostituzione del dipendente soggetto a rotazione, dovrà essere garantito adeguato affiancamento utilizzando professionalità interne;
- per l'affidamento di altri incarichi, quali, a titolo esemplificativo, gli incarichi di responsabile del procedimento ex art. 5 della L. 241/1990, di responsabile unico del procedimento ex art. 31 del D. Lgs. 50/2016, di direttore dei lavori e di direttore dell'esecuzione del contratto, la rotazione va attuata nel rispetto delle specifiche discipline. Gli incarichi di responsabile unico del procedimento ex art. 31 del D. Lgs. 50/2016, di direttore dei lavori e di direttore dell'esecuzione del contratto sono di volta in volta conferiti dalla dirigenza a dipendenti diversi, secondo un principio di rotazione. Gli incarichi di responsabile del procedimento ex art. 5 della L. 241/1990 nei settori di attività esposti ad alto rischio hanno durata non superiore a 5 anni.

È fatta salva la possibilità di prorogare il termine di decorrenza della rotazione laddove lo stesso si verifichi nell'anno precedente alla data prefissata di cessazione dal servizio.

3. Misure sostitutive della rotazione

Qualora si verifichino oggettive difficoltà che non consentano l'applicazione della misura della rotazione, ferma restando la necessità di motivare adeguatamente la mancata applicazione, è necessario adottare altre misure organizzative che abbiano effetti analoghi.

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. La verifica della sussistenza di tale condizione, da ritenersi eccezionale e residuale, compete al Direttore Generale con riferimento alla dirigenza e alla dirigenza con riferimento al personale non dirigente.

3.1 Personale dirigente

A titolo puramente esemplificativo e non esaustivo, vengono di seguito indicate alcune misure sostitutive della rotazione, che prevedono, di volta in volta o anche cumulativamente:

- la **“doppia sottoscrizione” dei provvedimenti** mediante la firma congiunta degli atti ascrivibili a determinate categorie a rischio corruzione, da parte del dirigente e del responsabile di Area/Dipartimento;
- **rafforzamento delle misure di trasparenza** che prevedano la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- **rafforzamento del sistema dei controlli di regolarità amministrativa**, previa apposita modifica del Piano operativo dei controlli di cui all'art. 14 del Regolamento del sistema dei controlli interni, al fine di sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa un campione di disposizioni e di determinazioni adottate da dirigenti ai quali non è stato possibile applicare la misura della rotazione.

Resta inteso che il Direttore Generale può, con proprio atto motivato, individuare ulteriori misure organizzative, ritenute idonee a sortire effetti analoghi alla rotazione.

3.2 Personale non dirigente

Le misure sostitutive della rotazione di seguito indicate a titolo puramente esemplificativo e non esaustivo, prevedono, di volta in volta o anche cumulativamente:

- la **“doppia sottoscrizione” dei provvedimenti** mediante la firma congiunta degli atti ascrivibili a determinate categorie a più alto rischio corruzione, da parte del soggetto istruttore e del dirigente;
- modalità operative che favoriscano una **maggiore compartecipazione del personale** alle attività dell'ufficio;
- **meccanismi di condivisione delle fasi procedurali**, nelle aree identificate con rischio corruzione più elevato e per le istruttorie più delicate;
- la possibilità di attuare la c.d. **“segregazione delle funzioni”** attribuendo a soggetti diversi compiti distinti (istruttorie e accertamenti; adozione e attuazione delle decisioni; verifiche e controlli) pur rimanendo il funzionario incaricato competente alla produzione dell'atto finale.

Resta inteso che il dirigente può, con proprio atto motivato, individuare ulteriori misure organizzative ritenute idonee a sortire effetti analoghi alla rotazione.

4. Municipalità

Per le Municipalità, fermi restando i criteri individuati per i dirigenti e i titolari di incarichi di posizione organizzativa, la misura della rotazione si applica, con cadenza quinquennale, al

personale addetto alle funzioni tecniche e demoanagrafiche; per tali dipendenti il Direttore della Municipalità adotta quale misura la rotazione funzionale (destinando il personale ad altre funzioni o alternando le attività di front office con quelle di back office) oppure l'assegnazione ad altra sede all'interno del territorio municipale. Il Direttore di Municipalità segnala l'eventuale impossibilità di applicazione di tali forme di rotazione al Direttore Generale, il quale può valutare l'opportunità di disporre una rotazione tra i dipendenti delle dieci Municipalità.

5. Polizia Locale

In considerazione della specificità delle funzioni della Polizia Locale e delle peculiarità dell'assetto organizzativo del Corpo, fermo restando, anche in questo caso, i criteri individuati per i dirigenti e i titolari di incarichi di posizione organizzativa, la misura della rotazione si applica:

- al personale di categoria giuridica C e D;
- in ciascuna delle Unità Operative dislocate nei quartieri cittadini, secondo il *criterio territoriale* e secondo la cadenza temporale che, nell'ambito dei Piani di rotazione di cui all'articolo 6, sarà ritenuta congrua rispetto al rischio che si crei una “*posizione di privilegio*”;
- nell'Unità Operativa a cui sono demandate le attività individuate all'articolo 11, comma 1, lettera g) (“*funzioni di polizia edilizia*”) della legge regionale del 13 giugno 2013, n. 12, secondo il *criterio territoriale* e con cadenza biennale;
- in riferimento alle “*funzioni di polizia annonaria e commerciale*” di cui alla lettera f) della legge regionale innanzi indicata, con cadenza biennale, attraverso l'assegnazione ad altre/diverse attività nell'ambito della medesima Unità Operativa.

6. Piani di rotazione

6.1 Contenuti minimi essenziali

La misura della rotazione si applica a seguito dell'adozione di specifici piani sulla base dei criteri di cui al presente atto.

L'articolazione dei piani contempla i seguenti contenuti essenziali:

- a) l'identificazione, a seconda dei diversi livelli di competenza, delle strutture organizzative/attività cui applicare la misura della rotazione secondo le indicazioni riportate al paragrafo 1.2;
- b) l'individuazione del personale interessato, definendo, per ciascuna unità, il momento in cui dovrà realizzarsi la rotazione con il trasferimento ad altro incarico, secondo le indicazioni contenute nel paragrafo 2;

c) le eventuali misure sostitutive, come previste al paragrafo 3, adeguatamente motivate.

6.2 Soggetti tenuti all'adozione

I Piani di rotazione sono adottati:

- dal Direttore Generale - per i dirigenti - attraverso l'individuazione delle strutture considerate a rischio corruzione;
- dai Responsabili di Area/Dipartimento, dai Direttori di Municipalità - per il personale titolare di incarico di posizione organizzativa - con espressa indicazione di quelli considerati a rischio corruzione e, in caso di mancato inserimento nel piano di rotazione, adeguata motivazione di quelli non ritenuti a rischio corruzione;
- dai dirigenti - per i responsabili unici del procedimento e altro personale - come individuati al paragrafo 2.

6.3. Aggiornamento, informativa sindacale e pubblicità

I piani di rotazione sono soggetti a variazioni per sopravvenute e motivate esigenze organizzative ovvero qualora previsto dal Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza e sono comunque aggiornati nel rispetto delle competenze stabiliti al paragrafo 6.2 e dei tempi indicati nel PTPCT.

Dell'adozione dei piani di rotazione è data informativa alle organizzazioni sindacali.

I piani sono pubblicati nella sottosezione “Altri Contenuti - Prevenzione della Corruzione” della sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale dell'Ente e sono comunicati al Responsabile della prevenzione della corruzione.

7. Procedure attuative dei piani di rotazione

Ai fini dell'attuazione dei piani di rotazione, al momento della scadenza del termine indicato negli stessi piani per ciascun incarico o assegnazione alla specifica attività, il Direttore Generale, i Responsabili di Area/Dipartimento, i Direttori di Municipalità ovvero i Dirigenti, adottano i provvedimenti di rispettiva competenza per il trasferimento ad altro incarico/attività dell'interessato, anche contemplando le modalità di un eventuale affiancamento o di specifica formazione per i nuovi incaricati.

Nel caso in cui la rotazione nell'incarico di posizione organizzativa o di responsabile del procedimento non possa essere assicurata mediante l'assegnazione a personale ricompreso nella medesima struttura, il Dirigente competente sottopone la questione al Dirigente di struttura apicale di

riferimento in tempo utile rispetto alla scadenza dell'incarico, per l'interscambio con altre strutture organizzative.

In caso di concomitanza del momento della rotazione del dirigente e del titolare di incarico di posizione organizzativa nel medesimo Servizio, su proposta del Responsabile di Area/Dipartimento, ovvero del Direttore di Municipalità, il Direttore Generale potrà autorizzare lo slittamento temporale di una delle due rotazioni all'anno successivo.

8. Verifica dell'applicazione della misura della rotazione.

Ai fini della verifica dell'effettiva rotazione degli incarichi ai sensi dell'articolo 1, comma 10, della legge 6 novembre 2012, n. 190, il Direttore Generale, i Responsabili di Area/Dipartimento, i Direttori di Municipalità, nonché i Dirigenti, secondo i rispettivi livelli di competenza, trasmettono, entro il mese di novembre di ogni anno, al Responsabile della prevenzione della corruzione una dettagliata relazione sull'applicazione della misura della rotazione in esecuzione dei piani.

Nella relazione annuale di cui all'articolo 1, comma 14, della legge 190/2012 il Responsabile della Prevenzione della Corruzione rappresenta il livello di attuazione della misura della rotazione del personale e delle relative misure di formazione, indicando gli eventuali scostamenti tra le misure pianificate e quelle realizzate.

9. Disposizioni transitorie e finali

I criteri dettati nel presente documento trovano applicazione con riferimento agli incarichi affidati a decorrere dall'operatività delle presenti Linee guida, la cui efficacia è subordinata all'individuazione dei Servizi a più elevato rischio corruttivo, effettuata dal Direttore Generale in sede di adozione del piano di rotazione dei dirigenti, che dovrà tener conto della durata pregressa degli incarichi in corso.

Analogamente, i responsabili di Area/Dipartimento, i direttori di Municipalità e i dirigenti in sede di applicazione dei piani di rotazione di rispettiva competenza dovranno tener conto della durata pregressa degli incarichi in corso.

Le previsioni delle presenti Linee Guida relative ai titolari di posizione organizzativa sono da intendersi riferite ai titolari di incarichi di elevata qualificazione ai sensi nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del comparto funzioni locali, in corso di sottoscrizione.