

Criteri per la rotazione dei dipendenti di qualifica dirigenziale e non dirigenziale ai fini della prevenzione della corruzione.

Premessa

Il Piano Triennale di prevenzione della corruzione 2020/2022 del Comune di San Benedetto del Tronto prevede, in ossequio alla vigente normativa, l'effettuazione della misura generale obbligatoria della rotazione del personale.

La rotazione del personale impiegato nelle aree maggiormente a rischio di corruzione rappresenta un valido e importante strumento, tra quelli individuati quali obbligatori dalla vigente normativa, per la prevenzione della corruzione.

L'alternanza tra diverse figure professionali addette ai vari settori/servizi/uffici viene infatti intesa come uno strumento idoneo ad evitare che lo stesso soggetto, titolare di incarichi di responsabilità, si occupi per lungo periodo dello stesso tipo di procedimento o possa instaurare con gli utenti e i referenti posizioni di privilegio nella gestione del medesimo.

Secondo quanto già indicato nel PNA 2016 per l'attuazione della misura è necessario che l'amministrazione chiarisca i criteri, individui la fonte di disciplina e sviluppi un'adeguata preventiva programmazione della rotazione. Tali contenuti sono mirati ad evitare che la rotazione sia impiegata al di fuori di un programma predeterminato e che possa essere intesa o effettivamente utilizzata in maniera non funzionale alle esigenze di prevenzione della corruzione.

Si individuano quindi di seguito i criteri di rotazione e la relativa disciplina.

Aree di rischio

Si precisa che le aree a più elevato rischio di corruzione nel Comune di San Benedetto del Tronto sono identificate sulla base:

- delle "Aree di rischio obbligatorie" elencate nell'allegato 2 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2013: **a) acquisizione e progressione del personale; b) affidamento di lavori, servizi e forniture; c) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato per il destinatario (permessi, concessioni, ecc.); d) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario (contributi, sussidi, ecc.);**
- delle aree generali successivamente individuate dall'ANAC (PNA 2015) e relative allo svolgimento di attività di: **a) gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; b) controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; c) incarichi e nomine; d) affari legali e contenzioso.**
- della rilevazione dei processi a "rischio rilevante" indicati della mappatura dei processi allegata al Piano Anticorruzione 2020/2022 che, dall'effettuazione di una verifica analitica, risultano per lo più corrispondere a quelle individuate dall'ANAC.

Gli uffici/servizi che svolgono procedimenti/processi ricadenti nelle aree di rischio, così come sopra individuate, risultano essere per competenza quelli di seguito analiticamente indicati. Ciascun dirigente potrà estendere l'obbligo di rotazione ad altri uffici/servizi che, a giudizio dello stesso, sono dediti più o meno abitualmente ad attività a rischio corruzione.

- Servizio “Sanzioni e contenzioso”
- Servizio “Cultura e turismo”
- Servizio “Bilancio e contabilità”
- Servizio “Tributi”
- Servizio “Provveditorato ed economato”
- Servizio “Gestione risorse umane”
- Servizio “Diritto allo studio, trasporti scolastici e mense”
- Servizio “Ambito 21”
- Servizio “Politiche sociali”
- Servizio “Sport e politiche giovanili”
- Servizio “S.U.E.”
- Servizio “Tutela ambientale”
- Servizio “Aree verdi e qualità urbana”
- Servizio “Progettazione e realizzazione OO.PP.”
- Servizio “Edilizia scolastica”
- Servizio “CUC e servizi amministrativi”
- Servizio “Sostenibilità accessibilità e controllo OO.PP.”
- Servizio “Gestione patrimonio immobiliare - Espropri”
- Servizio “Sviluppo Europa – Aree protette”
- Servizio “Controllo e tutela del territorio”
- Servizio “Comando” Polizia Municipale
- Servizio “U.O.A. Affari legali e contenzioso sul lavoro”

Principi

Nel documento allegato 2 al PNA 2019, oggetto di pubblicazione nel mese di novembre 2019 (“La rotazione ‘ordinaria’ del personale”), l’ANAC ha posto l’accento sulla necessità che le misure di rotazione del personale avvengano in un contesto di adeguata programmazione. Infatti, impiegata al di fuori di un programma predeterminato, la rotazione potrebbe:

- essere intesa o effettivamente utilizzata in maniera non funzionale alle esigenze di prevenzione di fenomeni di cattiva amministrazione e corruzione;
- può andare a detrimento del buon andamento e della continuità dell’azione amministrativa.

E’ necessario quindi che – in conformità alle direttive ANAC – il PTPCT indichi principi e criteri della rotazione del personale.

Nel presente PTPCT i principi e i criteri della rotazione vengono individuati nei seguenti:

Principi e criteri della rotazione

La rotazione va correlata all’esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell’azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Sono esigenze già evidenziate da ANAC nella propria delibera n.13 del 14 febbraio 2015, per l’attuazione dei commi 60 e 61 della legge n.190/2012, ove si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell’azione amministrativa. Occorrerà dunque tener presente che l’applicazione dell’istituto della rotazione subisce condizionamenti di natura oggettiva (infungibilità derivante dall’appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di

particolari requisiti di reclutamento) oltre che di natura soggettiva (compatibilità della rotazione con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati (esemplificativamente, diritti sindacali, permessi per assistere familiare con disabilità ecc.).

Nel Comune di San Benedetto del Tronto la rotazione sarà applicata nel rispetto del principio della salvaguardia dell'efficienza e del buon andamento della pubblica amministrazione. Il meccanismo della rotazione dovrà prioritariamente interessare il personale addetto alle aree maggiormente a rischio e potrà, eventualmente, essere esteso a settori/servizi meno esposti al rischio corruzione, prevedendo così il coinvolgimento di un maggior numero di dirigenti/posizioni organizzative/responsabili di servizio e di conseguenza una più ampia possibilità di interscambio tra competenze analoghe, evitando così che la rotazione coinvolga sempre le medesime figure (cosiddetto effetto gabbia).

I criteri della rotazione ordinaria vengono individuati nei seguenti:

- individuazione delle aree a più alto rischio corruzione e al loro interno degli uffici maggiormente esposti al rischio;
- programmazione della rotazione del personale dirigenziale e non dirigenziale secondo un criterio di gradualità che tenga conto del livello di esposizione al rischio. L'applicazione del criterio della gradualità è necessario ad evitare che la rotazione determini un repentino depauperamento delle conoscenze e delle competenze complessive dei singoli uffici interessati, quindi si stabilisce che le misure di rotazione debbano riguardare:
 - preferibilmente i responsabili dei procedimenti/direttori dei servizi/responsabili di posizione organizzativa che operano nelle aree a più elevato rischio di corruzione e il personale addetto a funzioni e compiti a diretto contatto con il pubblico;
 - la rotazione del personale con incarico dirigenziale e del personale con incarico di posizione organizzativa all'interno di un medesimo ufficio non può avvenire simultaneamente. Tra la rotazione dei responsabili dei procedimenti nelle aree a maggior rischio di fenomeni corruttivi e la rotazione del dirigente dell'area stessa deve intercorrere almeno un anno;
 - le aree a più elevato rischio di corruzione nel Comune di San Benedetto del Tronto sono identificate come più sopra elencato;
 - rispetto alla elencazione analitica degli uffici/servizi vista sopra ciascun dirigente potrà estendere l'obbligo di rotazione ad altri uffici/servizi che, a giudizio dello stesso, sono dediti più o meno abitualmente ad attività a rischio corruzione;
 - criterio suppletivo ai fini della rotazione può essere individuato nella maggior anzianità nella gestione dei medesimi procedimenti. Risulterà pertanto opportuno che – nell'ambito dei servizi come sopra indicati – il dirigente effettui una verifica della maggiore anzianità di servizio dell'incarico attualmente ricoperto dai dipendenti incardinati negli uffici/servizi a maggior rischio di corruzione;
 - per tutti i soggetti coinvolti, la rotazione dovrà tener conto delle specifiche mansioni svolte, della formazione scolastica e professionale e di eventuali profili specialistici;
 - potranno essere previste deroghe alla rotazione per dipendenti la cui data di pensionamento sia certa e ravvicinata nel tempo;
 - saranno tenute in considerazione eventuali esigenze di cura tutelate dalla legge.

La rotazione del personale dirigenziale

La rotazione del personale dirigenziale, nelle aree soggette a rischio, viene generalmente applicata al termine dell'incarico e prescinde dall'esito della valutazione del medesimo. Nella rotazione degli incarichi devono essere tenute in considerazione sia le esigenze funzionali e organizzative della struttura burocratica nel suo complesso sia l'esperienza lavorativa pregressa.

Nel caso l'Amministrazione valuti di non poter applicare la misura della rotazione per il personale dirigenziale (per esempio al fine di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e/o garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per

lo svolgimento di talune specifiche attività, con particolare riguardo a quelle caratterizzate da un elevato contenuto tecnico), la misura della rotazione avrà riguardo, secondo i criteri sopra enunciati, ai dipendenti responsabili di posizione organizzativa, ai responsabili di servizio e ai R.U.P.

La rotazione ordinaria del personale non dirigenziale

Operativamente, la rotazione del personale viene garantita dai dirigenti secondo un piano di rotazione che dovrà garantire il rispetto dei principi e dei criteri sopra enunciati. Si ritiene che, in fase di prima applicazione il piano di rotazione indichi una percentuale massima di rotazione, per singolo settore dirigenziale, non superiore al 10/15% del personale assegnato, che il periodo massimo di attuazione del piano possa essere individuato nell'arco temporale, a regime, di un triennio e che non risulta opportuna la definizione di una percentuale minima di rotazione all'interno di ciascun settore, tenuto conto dei principi e dei criteri che presidiano l'applicazione dell'istituto della rotazione nel presente PTPCT. La rotazione delle p.o. viene generalmente applicata al termine dell'incarico e dovrà avvenire, da un punto di vista temporale, in modo da salvaguardare il primario interesse del buon andamento dell'azione amministrativa attraverso la sua continuità e la conservazione delle necessarie competenze/conoscenze all'interno dei settori/servizi. Sempre al fine di salvaguardare la professionalità acquisita dal personale dipendente, la rotazione potrà avvenire anche tra personale nell'ambito del medesimo settore.

La rotazione straordinaria

La rotazione straordinaria costituisce 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. Tale misura si applica prescindendo dall'appartenenza o meno all'area di rischio e dalla programmazione del piano di rotazione.

Sulla rotazione obbligatoria l'ANAC è intervenuta con la delibera n.215 del 26 marzo 2019 recante “ *Linee Guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'articolo 16, comma 1, lettera l-quater del D.Lgs. n.165/2001* “ nella quale ha rilevato – così rivedendo la posizione precedentemente assunta (PNA 2016 e Aggiornamento 2018 al PNA) - che l'identificazione dei “ reati presupposto “ da tenere in conto ai fini della adozione della misura possa fare riferimento ai delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 353 e 353-bis del codice penale: solo questi reati sostanziano perciò le “ condotte di natura corruttiva “ di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001, che impongono la misura della rotazione straordinaria. In questi casi 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'Autorità ha inoltre ritenuto, anche qui rivedendo le indicazioni precedentemente fornite da ultimo nell'Aggiornamento 2018 al PNA, che 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.

E' invece facoltà dell'Amministrazione l'adozione del medesimo provvedimento nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la Pubblica Amministrazione (reati di cui al Capo I, Titolo II del Libro II del Codice Penale), che rilevano ai fini della inconfirmità ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. n.39/2013, dell'articolo 35-bis del D.Lgs. n.165/2001 e del D.Lgs. n.235/2012. Sono fatte salve le ipotesi di applicazione delle misure disciplinari previste dal CCNL.

In caso di avvio a carico di un dirigente di un procedimento penale e/o procedimento disciplinare per fatti di natura corruttiva identificati come sopra, ferma restando la possibilità di adottare la

sospensione del rapporto secondo le norme in materia, si procede con atto motivato alla revoca dell'incarico in essere e, del caso, all'attribuzione di altro incarico. In caso di avvio del procedimento penale (inizio dell'azione penale) a carico di un responsabile di posizione organizzativa o di un responsabile del procedimento e in caso di avvio di procedimento disciplinare per fatti di natura corruttiva, si procede all'assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio.

Periodo di raffreddamento

Al personale ruotato non può essere conferita la titolarità del precedente incarico prima che siano trascorsi almeno due anni dall'applicazione della misura della rotazione.

Formazione/Definizione obbligatoria dei Piani/Programmi di rotazione e individuazione di misure alternative.

Il PNA 2019 – pubblicato nel mese di novembre dell'anno 2019 – ha stabilito che la formazione è una misura fondamentale per garantire che sia acquisita da dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dar luogo alla rotazione. Una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi contribuisce a rendere il personale più flessibile e impiegabile in attività diverse. Occorre perciò instaurare un processo di pianificazione volto a rendere nel tempo fungibili le competenze, e a porre le basi per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione. In una logica di programmazione e di formazione, i dirigenti avranno perciò cura di privilegiare una organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività – per il quale è stato disposto l'inserimento nel piano di rotazione – con altro operatore che nel tempo potrebbe sostituirlo, così come – sostiene ANAC – va privilegiata la circolazione delle informazioni tecniche di ufficio attraverso la cura della trasparenza interna delle attività che, aumentando la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate attività, conseguentemente aumenta la possibilità di impiegare personale diverso.

Il dirigente del servizio gestione risorse umane, su proposta dei dirigenti di settore, definisce i piani di rotazione da adottare previo nulla osta del RPCT.

L'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle strutture organizzative a rischio corruzione deve essere attuata con l'accortezza di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi di alta amministrazione e le necessarie competenze delle strutture. La *ratio* alla base della norma non è infatti quella di non confermare personale direttivo/dirigenziale che si è distinto per efficienza e professionalità, bensì quella di evitare che un soggetto sfrutti o consolidi un potere o una conoscenza acquisita per ottenerne un vantaggio illecito. Per quanto possibile la rotazione del personale sarà accompagnata e agevolata da percorsi di formazione *ad hoc*, affinché vengano acquisite le conoscenze e le competenze necessarie per lo svolgimento della nuova attività.

La rotazione, all'interno del piano, potrà essere attuata anche mediante interventi che modificano l'attribuzione di linee funzionali o di parti di processi o che scompongono le attività attribuendole a soggetti diversi. A questo proposito si potrà fare riferimento all'applicazione dei criteri della separazione e contrapposizione dei compiti e dei ruoli individuando le seguenti modalità:

- a) individuazione di uno o più soggetti estranei all'ufficio di competenza, anche con funzioni di segretario verbalizzante, in aggiunta a coloro che assumono decisioni nell'ambito di procedure di gara o di affidamenti negoziati o diretti;
- b) meccanismi di collaborazione tra diversi ambiti su atti e provvedimenti potenzialmente critici, ad elevato rischio (lavoro in team che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi);
- c) condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al soggetto istruttore altro personale in modo che, ferma la unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti condividano le valutazioni che rilevano per la decisione finale dell'istruttoria;

- d) misure di articolazione delle competenze (“ segregazione delle funzioni “) mediante attribuzione a soggetti diversi di compiti distinti quali:
- svolgere istruttorie e accertamenti;
 - adottare decisioni;
 - attuare le decisioni prese;
 - effettuare verifiche e controlli.

I punti di cui alle precedenti lettere da a) a d) costituiscono esempi di *best practices* e misure di diretta applicazione nell’ambito del presente PTPCT e per quanto di pertinenza del presente allegato M. I dirigenti ne favoriranno perciò l’implementazione nell’ambito del settore diretto, anche nelle more della definizione dei piani di rotazione.

Procedura di rotazione del personale dirigenziale

Secondo quanto previsto dal documento Allegato 2 al PNA 2109, i criteri per la rotazione dei dirigenti devono essere previsti nell’ambito dell’atto organizzativo recante i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali. Ciò anche per evitare che tale misura possa essere impiegata in modo arbitrario e poco trasparente, limitando di fatto l’indipendenza della dirigenza. Essa viene proposta al Sindaco dal Segretario Generale, per le strutture a più elevato rischio corruzione, al termine dell’incarico e secondo i criteri individuati nell’atto organizzativo di cui sopra. L’affidamento dell’incarico ad altro dirigente, in applicazione del principio della rotazione, prescinde dall’esito della valutazione riportata dal dirigente uscente. Secondo il richiamato criterio di gradualità, al fine di evitare rilevanti impatti organizzativi la rotazione dei dirigenti avverrà preferibilmente non prima della rotazione dei responsabili di posizione organizzativa/direttori dei servizi e del personale investito di mansioni che comportano diretto contatto con il pubblico.

Procedura di rotazione del personale non dirigenziale

Per l’attuazione della misura:

- ciascun dirigente invia al RPCT e al dirigente del servizio gestione risorse umane l’elenco di tutto il personale che gestisce processi/procedimenti particolarmente esposti al rischio di corruzione (ovvero afferenti le aree a rischio sopra individuate) delle seguenti fasce di personale: personale titolare di posizione organizzativa, RUP e personale di categoria D completo di denominazione del relativo profilo professionale, titolo di studio e anzianità di permanenza nell’incarico;
- contestualmente al suddetto elenco i dirigenti consegnano un documento di valutazione con il quale comunicano l’eventuale ricorrenza di limiti, esclusioni e deroghe dalla rotazione, dando compiutamente atto delle motivazioni sottese e individuando una modalità alternativa di prevenzione della corruzione tra quelle appositamente individuate;
- il dirigente del settore gestione risorse umane trasmette al Sindaco, al Responsabile della prevenzione della corruzione e ai Dirigenti l’elenco contenente l’anzianità di permanenza continuativa nell’incarico del personale individuato dai singoli dirigenti.;
- in seguito il dirigente del servizio gestione risorse umane procede, sentiti i dirigenti e mediante i criteri sopra descritti, all’approntamento di un piano di rotazione da attuare nell’arco temporale massimo, a regime, di tre anni.

Periodicità e gradualità in fase di prima applicazione

La misura della rotazione avrà, nella fase di prima applicazione, cadenza massima quinquennale (ovvero entro un quinquennio si dovrà procedere a indire e concludere la rotazione sia del personale dirigenziale che di comparto) e tempi di effettuazione, a regime, massimo triennali (ovvero

entro un triennio si dovrà provvedere ad indire e concludere la rotazione del personale non dirigenziale e dirigenziale).

Tenuto conto dell'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, è consigliabile programmare la stessa secondo un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria. A tal fine dovranno essere considerati, innanzitutto, gli uffici più esposti al rischio di corruzione, per poi considerare gli uffici con un livello di esposizione al rischio minore.

Ai sensi dell'art. 1, comma 10, lett. b) della Legge 190/2012 il Responsabile della Prevenzione della Corruzione provvederà 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.

Programmazione e adempimenti preliminari

Come sottolineato da ANAC, lo strumento della rotazione non deve essere attuato in maniera acritica e generalizzata a tutti o a tutte le posizioni funzionali dell'Ente, ma prioritariamente con riferimento agli ambiti nei quali più elevato è il rischio corruttivo. 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 la stessa necessita di adempimenti preliminari. In tale ottica di buon funzionamento della pubblica amministrazione, attraverso una serie di misure complementari (censimento delle competenze, redazione dei piani di rotazione, valorizzazione della formazione) il Comune di San Benedetto intende instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, e che possa porre le basi per agevolare, nel medio-lungo periodo, il processo di rotazione. A tal fine, collocando la specifica misura di prevenzione della corruzione della rotazione all'interno di un processo integrato volto a coordinare diversi strumenti gestionali, si programma di attuare quanto segue:

- avviare e completare, nell'anno 2020, l'attività di censimento delle competenze e delle professionalità di cui al precedente paragrafo rubricato “ *Procedura di rotazione del personale non dirigenziale* “ ;
- definire/completare - come richiesto da ANAC nel documento Allegato 2 al PNA 2019 – nell'ambito degli atti organizzativi recante i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali i criteri per l'attuazione della rotazione degli incarichi dirigenziali;
- redazione dell'elenco contenente l'anzianità di permanenza continuativa nell'incarico del personale individuato dai singoli dirigenti;
- redazione, da parte del Dirigente del Servizio Gestione del Personale, sentiti i dirigenti e mediante i criteri sopra descritti, di un piano di rotazione da attuare nell'arco di un periodo temporale massimo, a regime, di tre anni, e massimo di cinque anni in fase di prima applicazione.

Informazione sindacale

Dei criteri di rotazione e della disciplina di attuazione della misura sopra individuati si è data adeguata informazione alle organizzazioni sindacali, alle R.S.U. ed al C.U.G (Comitato Unico di Garanzia), al fine di consentire la presentazione di eventuali osservazioni e proposte.