



**COMUNE DI MISTERBIANCO
CITTÀ METROPOLITANA DI CATANIA**

**Criteria generali per la rotazione “ordinaria” del personale impiegato nelle aree
esposte a rischio di corruzione**

approvato con Deliberazione della Commissione Straordinaria
(con i poteri della Giunta Municipale)
n. 34 del 24.02.2020

Premessa

La rotazione del personale, anche detta rotazione ordinaria, costituisce una misura di prevenzione della corruzione che può avere un particolare rilievo nel limitare fenomeni di corruzione e cattiva amministrazione.

Il presente documento costituisce l'atto organizzativo con cui il Comune di Misterbianco stabilisce i criteri generali e le procedure da applicare per la rotazione del personale dipendente addetto agli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio di corruzione.

E' recepito, con il presente documento, l'indirizzo del Legislatore e, in conformità al vigente quadro normativo rappresentato dalla L. 190/2012 [art.1, co. 4, lett. e),co. 5, lett. b.) e co.10, lett. b)], e dal D. Lgs. n. 165/2001 (art. 16, co. 1, lett. 1-*quater*), l'Amministrazione provvede a inserire nel proprio Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), aggiornato annualmente, la rotazione quale misura di prevenzione della corruzione.

Sui criteri generali di rotazione è data preventiva e adeguata informazione alle organizzazioni sindacali, al fine di consentire a queste ultime la presentazione di proprie osservazioni e proposte, anche se ciò non comporta l'apertura di una fase di negoziazione in materia.

Finalità

La rotazione del personale, generalmente intesa dalle pubbliche amministrazioni quale strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane, per effetto della L. 190/2012, adempie, sul piano della prevenzione, anche al compito di essere un valido strumento per il contrasto della corruzione e, nello specifico, così come definito nel PNA 2019, viene introdotta nel PTPCT del nostro Ente quale *“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. 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, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate e l'assunzione di decisioni non imparziali”*.

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.

Criteri generali

Il Comune di Misterbianco, tenuto conto della finalità sostanziale della misura della rotazione e delle indicazioni contenute nell'Allegato 2 del PNA 2019, provvede, nel rispetto dei “diritti individuali” dei dipendenti interessati (vincoli soggettivi) e nell'ottica di garantire il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, salvaguardando la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di attività specifiche all'interno dei diversi Settori (vincoli oggettivi), ad adottare i seguenti criteri generali.

1. Individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione:

L'individuazione delle posizioni apicali e degli uffici da sottoporre a rotazione avviene sulla base della cd. analisi del rischio condotta in seno al PTPCT.

2. Periodicità della rotazione:

La rotazione è attuata, sulla base delle previsioni del PTPCT, su base pluriennale, in un intervallo di tempo triennale, e calibrata in relazione alle peculiarità di ogni Settore (dimensione e relativa dotazione organica, qualità del personale addetto, modalità di funzionamento degli uffici, distribuzione del lavoro e delle mansioni);

3. Gradualità della rotazione:

Tenuto conto dell'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, la stessa sarà programmata secondo un criterio di gradualità al fine di scongiurare un rallentamento dell'attività ordinaria degli uffici e, pertanto, partendo sempre dagli uffici più esposti al rischio di corruzione e, poi, a quelli con un valore più basso. Al fine di evitare che la rotazione determini un improvviso depauperamento delle competenze complessive dell'ufficio interessato, va programmata in tempi diversi la rotazione dell'incarico dirigenziale e del personale non dirigenziale all'interno di un medesimo ufficio.

4. Rotazione e formazione:

Il Comune di Misterbianco si impegna ad attivare adeguati e costanti programmi di formazione del proprio personale dipendente sul presupposto che la formazione rappresenta lo strumento fondamentale per garantire l'acquisizione da parte dei dipendenti delle competenze professionali necessarie per l'attivazione di percorsi di rotazione.

Come evidenziato nel PNA 2019, una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può concorrere a rendere il personale dipendente più flessibile e impiegabile in diverse attività.

5. Monitoraggio e verifica:

Il RPCT monitora l'attuazione delle misure di rotazione previste e il loro coordinamento con le misure di formazione attraverso le attestazioni rese dai Responsabili dei Settori nell'ambito delle Relazioni annuali/semestrali al PTPCT. Il RPCT, in sede di relazione annuale, verifica il livello di attuazione delle misure di rotazione e delle relative misure di formazione, motivando gli eventuali scostamenti tra misure pianificate e quelle realizzate.

Rotazione del personale incaricato di Posizione Organizzativa.

Gli incarichi di vertice del Comune di Misterbianco sono rappresentati dai titolari di Posizione Organizzativa, posti a capo dei diversi Settori, ai quali sono attribuite le funzioni dirigenziali.

La nomina e l'individuazione delle figure apicali avviene da parte del Sindaco sulla base delle previsioni del relativo regolamento (o diverso atto organizzativo) concernente il conferimento degli incarichi di PO con funzioni dirigenziali. Individuate in seno al PTPCT le posizioni apicali soggette a rotazione, la stessa è programmata e attuata nel rispetto dei seguenti criteri:

- 1) Attivazione di una procedura di interpello, rivolta a tutti i dipendenti di Cat. "D" dell'Ente, che consenta una più ampia possibilità di scelta, nonché un'ulteriore possibilità di ricambio del personale incaricato di tale responsabilità. Tale procedura di interpello non vincola in alcun modo l'Amministrazione ed è ritenuta utile solo ai fini conoscitivi di eventuali competenze emergenti. Alla procedura di interpello si applicano le previsioni di cui al regolamento (o diverso atto organizzativo) di disciplina del conferimento degli incarichi di PO;
- 2) Qualora la procedura di interpello non consenta l'individuazione del soggetto da incaricare, l'Amministrazione attiva la rotazione con altro Responsabile di Settore, titolare di PO. In questo caso la rotazione può avere luogo anche con altro Responsabile di Settore che non

- opera nelle aree a rischio, ovvero che opera in aree che registrano un basso livello di rischio. Ciò al fine di evitare che nelle aree a rischio ruotino sempre gli stessi Responsabili;
- 3) La rotazione sarà effettuata di regola ogni triennio, salvo il caso di rinnovo nell'incarico. La decisione di rinnovo dovrà essere adeguatamente motivata, anche con riferimento alle esigenze della rotazione e, quindi, in relazione agli aggiornamenti annuali del PTPCT, all'organizzazione dell'Ente, all'attitudine specifica, all'esperienza e competenza maturate, alle esigenze di buon andamento dell'attività e agli obiettivi individuati negli atti di programmazione;
 - 4) Al fine di prevenire situazioni in cui la rotazione può essere ostacolata da circostanze dovute all'elevata preparazione di determinati dipendenti, il Sindaco, con la determinazione di nomina delle P.O. con responsabilità nei Settori più esposti al rischio di corruzione, fornisce indicazioni agli stessi affinché programmino, nei limiti delle possibilità garantite dal personale in organico, adeguate attività di formazione propedeutiche alla rotazione, con il dipendente che, nel tempo, potrebbe sostituirlo;
 - 5) La rotazione non sarà applicata ai profili professionali infungibili;
 - 6) Nella rotazione degli incarichi devono essere tenuti in considerazione la formazione (laurea, specializzazioni, master, iscrizioni ad albi professionali), l'esperienza lavorativa progressa e le attitudini e capacità professionali del singolo;
 - 7) Una volta programmata, la rotazione è attuata dopo un periodo di affiancamento preventivo non inferiore a 6 mesi né superiore a 9 mesi. Durante questo periodo l'Ente organizza e/o consente la partecipazione dei dipendenti interessati ad adeguate attività formative;
 - 8) La rotazione non è applicata ai dipendenti per i quali si prevedono tempi brevi di pensionamento (inferiori all'anno), evitando interventi formativi o di riqualificazione che non potrebbero essere messi a frutto adeguatamente;
 - 9) Nel caso di impossibilità ad applicare la misura della rotazione al personale titolare di posizione organizzativa, secondo le modalità di cui ai precedenti punti, nonché a causa dei sopra menzionati limiti oggettivi e/o soggettivi generali o di motivati fattori organizzativi, la stessa misura dovrà essere applicata ai responsabili di procedimento/di servizio e al personale addetto a funzioni e compiti a diretto contatto con il pubblico appartenente allo stesso Settore, secondo le modalità previste nel paragrafo successivo.

Rotazione del personale non Titolare di Posizione Organizzativa

La rotazione del personale non titolare di P.O. riguarda il personale responsabile di procedimento, i responsabili di servizio e il personale addetto a funzioni e compiti a diretto contatto con il pubblico dei Settori più esposti al rischio di corruzione.

Tuttavia, tenuto conto dell'attuale assetto organizzativo dell'Ente, con un numero di dipendenti notevolmente inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione valido per gli enti che hanno dichiarato il dissesto finanziario (n.180 dipendenti attualmente in servizio - n. 342 dipendenti secondo D.M 10 aprile 2017), non si esclude che il meccanismo della rotazione, ove attuato attraverso rotazioni intersettoriali, potrà essere esteso anche ai Settori non particolarmente esposti al rischio di corruzione e prevedere così il coinvolgimento di un più ampio spettro di dipendenti.

Nei settori esposti a rischio corruttivo quali risultanti dal PTPCT, i Responsabili di Settore attivano idonee misure di rotazione da programmare su base triennale. Non si fa luogo all'attuazione delle misure previste nel presente articolo nell'anno in cui è programmata e attuata la rotazione del titolare di PO preposto al Settore interessato.

I Responsabili di Settore individuano entro il 30 settembre di ciascun anno le figure professionali da sottoporre a rotazione, o alle misure alternative nel caso in cui la rotazione non sia possibile, e ne programmeranno i tempi nel rispetto dei criteri sopra definiti.

Per le rotazioni che è possibile attivare all'interno dello stesso Settore, il Responsabile attiva la rotazione dandone comunicazione al Segretario Generale, al Responsabile della prevenzione della corruzione (ove non coincidenti) e al Sindaco.

Per le rotazioni che non è possibile attivare all'interno dello stesso Settore, il relativo Responsabile alternativamente:

-attiva misure alternative alla rotazione tra quelle di cui al successivo paragrafo;

-comunica il personale da sottoporre a rotazione intersettoriale al Segretario comunale;

L'inserimento in percorsi di rotazione sarà comunicato al personale interessato con un preavviso di 30 giorni.

La rotazione sarà effettivamente attuata dopo un periodo affiancamento preventivo di durata non inferiore a 3 mesi e non superiore a 6 per il personale di categoria C e per un periodo non inferiore a 1 mese e non superiore a 3 per il personale di categoria B/A (personale a diretto contatto con il pubblico).

Il programma di affiancamento preventivo sarà definito dal competente Responsabile.

La rotazione dei dipendenti tra Settori diversi sarà formalizzata dal Segretario comunale, sentiti i Responsabili dei Settori coinvolti. Nei casi di rotazione intersettoriale sono favoriti i processi di mobilità volontaria.

La rotazione può essere applicata, nell'ambito del medesimo settore, con la rotazione cd. "funzionale", ossia con una organizzazione del lavoro stabilmente basata su una modifica periodica dei campi e delle responsabilità affidate ai dipendenti anche attraverso percorsi di formazione-affiancamento. Ciò può avvenire, ad esempio, facendo ruotare periodicamente i responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie oppure applicando la rotazione dei funzionari che facciano parte di commissioni interne all'ufficio o all'amministrazione.

La rotazione dovrà, quindi, essere supportata da idonee e tempestive iniziative formative e/o di affiancamento dirette a fare acquisire al personale, soggetto a rotazione, competenze trasversali idonee ad arricchirne la professionalità e, al tempo stesso, a renderlo più flessibile e utilizzabile in diverse attività.

Per gli uffici a diretto contatto con il pubblico, che hanno anche competenze di *back office*, dovrà, di norma, essere prevista la costante applicazione del principio di alternanza nell'attività prestata nei due diversi fronti lavorativi.

Misure organizzative alternative alla rotazione

L'istituto della rotazione, così come sopra definito, tenuto conto dell'attuale assetto organizzativo dell'Ente, porta con sé diversi risvolti operativi che, in taluni casi, possono presentare difficoltà applicative sul piano organizzativo.

In questi casi il ricorso alla rotazione deve essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione e sarà sostituito dall'adozione di idonee misure organizzative alternative.

Tali misure mirano ad evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione.

A tal fine il Responsabile del Settore, dato atto dell'impossibilità di procedere all'applicazione della misura della rotazione nei tempi di cui al paragrafo precedente, avrà cura di attivare motivatamente,

nell'ambito delle attività dei servizi di competenza esposti a un maggiore rischio corruttivo, una o più tra le seguenti misure alternative suggerite dal PNA 2019:

- Rafforzamento, in relazione alle attività per le quali non è stata disposta la rotazione, delle misure di trasparenza con previsione della pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- Previsione di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori (ad es. creazione di gruppi di lavoro), evitando così l'isolamento di certe mansioni ed avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle varie attività;
- Nelle aree identificate come maggiormente esposte a rischio corruzione e per le istruttorie più delicate, previsione di meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, stabilendo 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;
- Alternanza continua degli incaricati a parità di competenze professionali (ad es. per le attività di controllo);
- Previsione di misure di articolazione delle competenze, consistenti nell'affidamento delle varie fasi di procedimento appartenente a un Settore a rischio a più persone, avendo cura di assegnare la responsabilità del procedimento ad un soggetto diverso dal Responsabile di Settore, cui compete l'adozione del provvedimento finale.

A tal fine, dovrebbero attribuirsi a soggetti diversi compiti relativi a:

- svolgimento d'istruttorie e accertamenti;
- adozione di decisioni;
- attuazione delle decisioni prese;
- effettuazione delle verifiche e controlli.