



LINEE GUIDA in MATERIA di
ROTAZIONE del PERSONALE

Allegato n. 4 al PTPCT 2020 - 2022

1. PREMESSA

L'applicazione della rotazione, quale misura che ha lo scopo di limitare il consolidarsi di relazioni che possano favorire dinamiche improprie nella gestione amministrativa a causa della permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione, è destinata ad avere un forte impatto sulla struttura organizzativa dell'Ateneo.

Con le presenti linee guida ci si prefigge di fornire i criteri per assicurare la rotazione del personale nelle aree a rischio corruzione, ma anche di mitigare l'impatto sull'organizzazione, evidenziando come tale misura rappresenti soprattutto un criterio organizzativo, volto a instaurare un processo per rendere fungibili le competenze, aumentando la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate attività, e quindi le possibilità di impiegare per esse, nel tempo, personale diverso.

2. CONTESTO NORMATIVO

L'Università della Calabria è tenuta a definire gli interventi organizzativi finalizzati a prevenire i rischi specifici di corruzione, come prescrive la **legge 6 novembre 2012, n. 190**, recante *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*; tale norma ha introdotto la rotazione del personale nelle aree a più elevato rischio di corruzione all'interno delle pubbliche amministrazioni (art. 1, co. 5, lett. b).

L'istituto della rotazione era stato già previsto dal **d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165** (art. 16, co. 1, lett. i-quater) come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi che prevede, infatti, la rotazione "del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva" (c.d. "rotazione straordinaria").

Con la **L.190/2012** la rotazione è introdotta come misura di prevenzione della corruzione.

La rotazione ordinaria del personale è infatti espressamente richiamata nelle Linee di indirizzo del *Comitato interministeriale (d.p.c.m. 16 gennaio 2013) per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, del Piano Nazionale Anticorruzione di cui alla L. 190/2012*, nelle quali viene stabilito che tale Piano abbia tra i suoi contenuti fondamentali "la definizione di criteri atti ad assicurare la rotazione dei dipendenti, in particolare, 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".

In seguito alla attribuzione, conseguente al **d.l. 90/2014**¹, di maggiori funzioni conferite all'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC), essa è attualmente titolare di tutte le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza previste dalla legge 190/2012, ed ha dedicato un approfondimento alla rotazione del personale nel **Piano Nazionale Anticorruzione** (nel seguito PNA) **2016**. In tale Piano la rotazione viene presentata 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...”. Secondo l'Autorità, la rotazione rappresenta anche “un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore”. Di conseguenza “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...”.

Nella redazione delle Linee guida qui presentate si tiene conto soprattutto di quanto stabilito nel PNA 2016, ma anche di altre indicazioni dedotte principalmente da:

- Rapporto finale del Gruppo di lavoro incaricato per l'individuazione dei criteri generali della rotazione del personale dirigenziale e delle altre figure apicali, ivi compresi i Segretari di Dipartimento, nonché dei dipendenti operanti nelle aree a più elevato rischio di corruzione”, costituito con Decreto Rettoriale n. 878 del 29/05/2015 – Università della Calabria;
- delibera ANAC n. 13 del 4 febbraio 2015 avente per oggetto: “Valutazioni dell'Autorità sui provvedimenti in materia di rotazione del personale all'interno del Corpo di Polizia di Roma Capitale”;
- delibera ANAC n. 1009 dell'11 ottobre 2017 avente per oggetto: provvedimento d'ordine ai sensi dell'art. 1, comma 3, L.190/2012 nei confronti dell'Università degli Studi di Teramo;
- “Linee guida in materia di rotazione del personale” allegate al Piano della performance dell'Università di Teramo – triennio di riferimento 2018-2020;
- “Procedura di rotazione del personale” Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia Romagna “B.Ubertini” (2017)
- “Linee guida per la rotazione del personale dell'Università del Salento”.

¹ “Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, commi 4, 5 e 8, della legge 6 novembre 2012 n. 190, sono trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione.”

3. FINALITÀ e OBIETTIVI

La finalità delle presenti Linee guida è quella di fornire le indicazioni che consentano di ottemperare a quanto previsto dalla normativa vigente in termini di prevenzione della corruzione mediante l'applicazione della misura della rotazione, garantendo sia il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, sia la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche.

Nell'ambito di tale finalità sono individuati i seguenti obiettivi, formulati sulla base dei **criteri** da utilizzare nella applicazione della rotazione indicati nel PNA 2016:

- Individuazione degli uffici e delle figure professionali cui applicare la misura della rotazione, mediante l'analisi dell'attuale struttura organizzativa dell'Amministrazione, alla luce delle Aree di attività con più elevato rischio di corruzione indicate nelle misure attuative del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di Ateneo - aggiornamento 2018/2020;
- Programmazione degli interventi di rotazione su base pluriennale, tenuto conto delle caratteristiche delle varie strutture considerate;
- Fissazione della periodicità per il personale dirigenziale (per il quale bisognerà tenere conto di quanto prescrive la L. 124/2015) e per il personale non dirigenziale;
- Verifica dell'opportunità e della fattibilità dell'applicazione della rotazione individuando gli eventuali casi di infungibilità e le possibili deroghe; nei casi in cui si riscontri l'impossibilità di applicazione bisognerà provvedere alla pianificazione di misure alternative;
- Pianificazione delle attività propedeutiche all'applicazione della rotazione predisponendo, a seconda dei casi, attività di formazione e/o di affiancamento;
- Programmazione degli interventi secondo il criterio della gradualità, intervenendo in prima battuta sugli uffici a più alto rischio;
- Predisposizione di un sistema di monitoraggio finalizzato alla verifica dell'applicazione delle misure di rotazione, al coordinamento con le attività di formazione e affiancamento, all'individuazione di eventuali criticità per le quali predisporre eventualmente i necessari correttivi.

4. AMBITO DI APPLICAZIONE: individuazione del personale da sottoporre a rotazione

Le misure di rotazione si applicano al personale dirigenziale e non dirigenziale, a tempo determinato ed indeterminato.

Definire l'ambito di applicazione comporta una accurata analisi delle aree maggiormente esposte a fenomeni corruttivi, dei processi, delle funzioni, della relativa valutazione del rischio, così come rappresentati nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di Ateneo.

Sulla base dei risultati sarà possibile desumere un elenco provvisorio del personale cui sono conferiti incarichi di responsabilità di servizio e/o di procedimento che potrebbe, con il proprio comportamento illecito, incidere sul risultato dell'azione amministrativa, e quindi suscettibile di essere sottoposto a rotazione. Da tale elenco si potrà partire per programmare le fasi e le attività successive.

Sarà inoltre necessario ricercare i dati sull'anzianità di servizio nella specifica posizione ricoperta per Dirigenti, Elevate Professionalità e Funzionari Responsabili di Uffici, compresi soprattutto i Segretari di Dipartimento, nell'ambito organizzativo di riferimento.

5. PROGRAMMAZIONE DELLA ROTAZIONE

La rotazione deve essere impiegata nell'ambito di un programma predeterminato in modo che sia funzionale alle esigenze di prevenzione di fenomeni di cattiva amministrazione e corruzione. Tale programma deve essere:

- strutturato al fine di evitare che la gestione delle attività a maggior rischio venga svolta dagli stessi soggetti per lungo tempo, e che possano instaurarsi relazioni sempre con gli stessi utenti o di rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate;
- accordato con il rispetto di modalità e tempi tali da sostenere l'efficienza della gestione amministrativa.

Nella programmazione si dovrà tenere conto dei vincoli, della periodicità, della necessità di rendere fungibili, nel tempo, le competenze, della esigenza di procedere in modo graduale.

È necessario, pertanto, che il processo di rotazione sia programmato su base pluriennale.

5.1. Fissazione della periodicità

Per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali la ragionevole durata è stabilita dalla legge 124/2015, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche", la quale ha previsto, con riferimento alla durata degli incarichi, un periodo di quattro anni e contempla la facoltà di rinnovo per ulteriori due, senza procedura selettiva, per una sola volta, purché sorretta da idonea motivazione.

Per gli altri soggetti la rotazione si applica dopo sei anni di attività lavorativa svolta ininterrottamente, ai fini del calcolo non devono essere conteggiati periodi di assenza continuativa dal servizio inferiori a 6 mesi.

Si prevedono deroghe alla rotazione per i soli dipendenti la cui data di pensionamento sia certa e ravvicinata nel tempo.

Rilevanti eventi esterni (indagini penali, incompatibilità ambientali, conflitti di interesse) o significativi interventi normativi potranno imporre tempi e modi differenti – cd. rotazione straordinaria ex art. 16 TUIP.

5.1.1 Periodo di raffreddamento (cooling off period)

È previsto un periodo di raffreddamento, della durata di tre anni, durante i quali il dirigente o il personale non dirigenziale che sono stati particolarmente esposti in attività a rischio di corruzione non potranno svolgere le stesse funzioni. Eventuali tempi più brevi devono essere adeguatamente motivati.

5.2. Vincoli

Nella predisposizione degli interventi di rotazione bisogna tenere conto di condizioni imprescindibili, quali:

- l'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa;
- garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico;
- i casi di infungibilità, derivanti dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, e dal fatto che ci possono essere prestazioni correlate al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione al relativo albo.

La rotazione dovrà comunque tener conto delle specifiche mansioni svolte, della formazione accademica e professionale posseduta e di eventuali profili specialistici.

5.3 Interventi propedeutici

L'obiettivo da perseguire mediante la rotazione va temperato con la necessità di ottimizzare il funzionamento delle aree e delle strutture interessate, diventa quindi necessario ripensare l'organizzazione del lavoro negli ambiti e per le figure interessate dalla rotazione.

In questa ottica assumono un ruolo di primaria importanza la formazione e l'affiancamento, quali strumenti atti a garantire la continuità funzionale e organizzativa, ad incrementare e rendere

trasversali le competenze facendo in modo che il personale divenga più flessibilmente impiegabile in diverse attività.

Per assicurare che l'applicazione della rotazione non provochi rallentamenti e/o inefficienze i soggetti interessati saranno coinvolti in percorsi di formazione e aggiornamento continuo, mediante la predisposizione di sessioni formative *in house* e *on the job*.

L'affiancamento ha una durata variabile, da programmare a seconda della specificità dell'incarico o dell'attività oggetto di rotazione. Prevede che il responsabile di una certa attività sia affiancato da un altro operatore che nel tempo diventi in grado di sostituirlo. Questa fase, in cui i soggetti coinvolti lavorano congiuntamente, consente di effettuare un graduale passaggio di consegne fino all'avvicendamento, limitando il rischio di rallentamenti.

Occorrerà, infine, valutare se per i soggetti coinvolti e la tipicità dell'incarico o dell'attività interessati dalla rotazione sia il caso di utilizzare disgiuntamente o contemporaneamente i due strumenti, formazione e affiancamento.

5.4 Gradualità

Si rende necessario applicare il criterio della gradualità al fine di mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria e di scongiurare il depauperamento delle competenze negli uffici interessati. Di conseguenza si interverrà in prima istanza sulle aree e sulle strutture maggiormente esposte al rischio di corruzione e gradualmente si passerà a quelli con un livello di rischio più basso.

È opportuno programmare in tempi diversi, ovvero non simultaneamente, la rotazione dell'incarico dirigenziale e del personale non dirigenziale all'interno di un medesimo ufficio.

6. ROTAZIONE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE

La rotazione è applicabile ai dirigenti di prima e di seconda fascia, o equiparati.

Nel PNA 2016 si consiglia di limitare la durata dell'incarico al limite minimo legale e di attribuire la responsabilità dell'ufficio o del servizio ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente.

L'Autorità precisa inoltre che la rotazione dirigenziale, "specie in determinate aree a rischio, dovrebbe essere una prassi "fisiologica", mai assumendo carattere punitivo e/o sanzionatorio. Essendo la rotazione una misura che ha effetti su tutta l'organizzazione di un'amministrazione, progressivamente la rotazione dovrebbe essere applicata anche a quei dirigenti che non operano nelle aree a rischio. Ciò tra l'altro sarebbe funzionale anche ad evitare che nelle aree di rischio

ruotino sempre gli stessi dirigenti. La mancata attuazione della rotazione deve essere congruamente motivata da parte del soggetto tenuto all'attuazione della misura.”

L'eventuale mancata applicazione della misura deve essere “congruamente motivata.”

7. ROTAZIONE DEL PERSONALE NON DIRIGENZIALE

La rotazione del personale non dirigenziale può essere programmata:

- all'interno dello stesso ufficio, adottando la rotazione funzionale basata su una organizzazione del lavoro che preveda una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità assegnati ai soggetti interessati; un esempio è la rotazione periodica dei responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie;
- tra uffici diversi, stabilendo la durata della permanenza in base alle esigenze dell'Area.

8. MISURE ALTERNATIVE IN CASO DI IMPOSSIBILITÀ DI ROTAZIONE

Nei casi in cui l'applicazione della rotazione presenti eccessive difficoltà si prevede di attuare altre misure di natura preventiva.

Tali misure si inquadrano in una organizzazione del lavoro volta a favorire la trasparenza interna delle attività, una maggiore condivisione delle stesse fra gli operatori, l'articolazione delle competenze (c.d. “segregazione delle funzioni”). Va, di conseguenza, evitata la possibilità che i soggetti non sottoposti a rotazione abbiano il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione.

In tale ottica va promossa la compartecipazione alle attività tra il personale di uno stesso ufficio, prevedendo meccanismi di condivisione delle fasi procedurali per le istruttorie più delicate, affiancando al funzionario istruttore, che rimane unico responsabile del procedimento, un altro funzionario che partecipi alle valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

9. ROTAZIONE STRAORDINARIA

L'art. 16, co. 1, lett. i-quater) del d.lgs. 165/2001 dispone che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali, «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». Le fattispecie di illecito che l'Amministrazione dovrà tenere in conto riguarda reati 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 dicembre 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. L'Amministrazione potrà considerare anche altre fattispecie di reato.

Si provvederà nel seguente modo:

- per il personale dirigente: si procede alla revoca dell'incarico in essere ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, co. 1, lett. i-quater, e dell'art. 55-ter, co. 1, del d.lgs. 165/2001;
- per il personale non dirigente: si procede all'assegnazione ad altro servizio ai sensi del citato art. 16, co. 1, lett. i-quater.

Gli eventuali spostamenti saranno disposti con adeguata motivazione del provvedimento.

10. VERIFICA E MONITORAGGIO

Ai sensi dell'art. 1, comma 10, lett. b), della legge 190/2012, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, d'intesa con i dirigenti competenti, procede alla verifica dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio di corruzione.

Al fine di rilevare eventuali criticità e predisporre gli opportuni interventi correttivi, i dirigenti competenti e il responsabile della formazione riferiranno al RPC, con cadenza quadrimestrale, sul livello di attuazione delle misure di rotazione programmate e delle azioni formative con esse coordinate.

Il RPC esporrà nella sua relazione annuale il livello di attuazione delle misure di rotazione, delle connesse misure di formazione, le motivazioni degli eventuali scostamenti con quanto programmato.

11. APPLICAZIONE DELLA ROTAZIONE E INFORMATIVA SINDACALE

Della adozione dei criteri di rotazione si darà preventiva informazione alle organizzazioni sindacali, al fine di consentire a queste ultime di presentare proprie osservazioni e proposte, senza, tuttavia, comportare l'apertura di una fase di negoziazione in materia.