



COMUNE DI PONTINIA

Provincia di Latina

CRITERI GENERALI PER LA MISURA DELLA ROTAZIONE DEL PERSONALE PER LE AREE A RISCHIO CORRUZIONE

Approvato con deliberazione di G.C.

Allegato n.

1. Premessa

La rotazione del personale è stata introdotta come misura di prevenzione della corruzione all'interno delle pubbliche amministrazioni dall'art. 1, comma 5, lett. b) della L. n. 190/2012, ai sensi del quale le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a definire e trasmettere all'Anac " *procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione prevedendo , negli stessi settori la rotazione di dirigenti e funzionari*" , a cui segue il comma 10, lettera b) per cui il RPCT deve verificare, d'intesa con il dirigente competente, " *l'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*" . Questo tipo di rotazione c.d. "ordinaria" costituisce misura organizzativa di carattere generale ad efficacia preventiva da utilizzare nei confronti di soggetti che operano in settori particolarmente esposti al rischio corruzione.

Tale misura affianca quella prevista dall'art. 16, comma 1, lett. 1-quater del d.lgs. n. 165/2001 (rotazione "straordinaria"), quale strumento fondamentale di trasparenza e contrasto alla corruzione, inserita tra le misure gestionali proprie dei dirigenti nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva, da applicarsi dopo il verificarsi di fenomeni corruttivi. Il rapporto tra rotazione "ordinaria" e rotazione "straordinaria" sono stati chiariti dall' Anac nel PNA 2016, cui si rinvia.

In attuazione del PTPCT, il Comune di Pontinia, al fine di dare concreta operatività all'istituto, adotta idonei criteri in materia di rotazione, intesa come misura organizzativa di carattere preventivo (rotazione "ordinaria") e successivo (rotazione " straordinaria") al verificarsi di fenomeni corruttivi, nei confronti del personale dipendente operante in settori di attività a più elevato rischio di corruzione, garantendo al contempo la continuità e il buon andamento dell'attività amministrativa, che implica la valorizzazione e la preservazione della professionalità acquisita dal personale, tenuto conto della dimensione degli uffici e della quantità dei dipendenti operanti.

I presenti criteri generali saranno oggetto di revisione per i necessari adeguamenti nel caso sopravvenissero nuove disposizioni ed orientamenti in materia.

Essi sono oggetto di informativa alle O.O.S.S. per consentire alle stesse esclusivamente la presentazione di proposte ed osservazioni. E' esclusa qualsiasi fase di negoziazione in materia.

2. Contesto normativo

La definizione dei criteri per la rotazione del personale tiene conto del seguente quadro normativo:

- Legge n. 190/2012, art. 1
- D.lgs. 165/2001, art. 16, comma 1, lett.1 quarter
- D.lgs. 165/2001 e s.m.i.
- Intesa della Conferenza Unificata del 24 luglio 2014
- PNA2013
- Aggiornamento 2015 al PNA di cui alla determinazione Anac n. 12 del 28 ottobre 2015
- Aggiornamento 2016 al PNA Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- Aggiornamento 2017 al PNA Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017;
- Aggiornamento 2018 al PNA Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018;

- Delibera Anac n. 555 del 13 giugno 2018- Provvedimento d'ordine ai sensi dell'art. 1, c.3, della legge 6 novembre 2012, n. 190;
- Delibera Anac n. 215 del 26 marzo 2019- " Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera 1-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001";
- PNA 2019

3. Identificazione delle aree di attività (degli uffici e dei servizi) ad elevato rischio corruzione

1. Per l'individuazione degli uffici più esposti a rischio, l'amministrazione fa riferimento in primis al 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, interessanti i seguenti procedimenti:

- a) Attività oggetto di autorizzazione o concessione;
- a) Attività di 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 12 aprile 2006, n. 163;
- c) Attività oggetto di 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 citato decreto legislativo n. 150 del 2009.

A tali "aree di rischio obbligatorio" i successivi aggiornamenti del PNA hanno individuato altre attività che insieme costituiscono le "aree di rischio generali" come declinate dal PTPCT del Comune di Pontinia.

Partendo da tali ambiti, si individuano, quali uffici esposti al maggior rischio di corruzione, i sotto indicati uffici, che contano tra i procedimenti di propria competenza, molti di quelli compresi in detti ambiti:

- Edilizia privata
- Urbanistica (Pianificazione territoriale, PRO, Piani attuativi, rilascio e controllo dei titoli abilitativi)
- Ambiente
- SUAP- Commercio
- Manutenzione e Lavori pubblici (sotto-area contratti pubblici)
- Servizi Sociali
- Personale
- Tributi
- Gestione delle Entrate e dei pagamenti
- Gestione dei beni patrimoniali;
- Controllo del territorio per abusi edilizi ed occupazioni suolo pubblico;
- Affari legali e contenzioso

Gli ambiti a rischio sopra individuati sono oggetto di adeguamento, ove necessario, in corrispondenza degli aggiornamenti annuali al PTPCT del Comune di Pontinia.

4. Criteri generali per la rotazione

Dati i vincoli "oggettivi" derivanti dalla situazione grave di sottodimensionamento del personale dell'Ente, la rotazione verrà attuata correlativamente alle esigenze di garantir il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa nonché la qualità delle competenze professionali necessarie per la realizzazione di specifiche attività.

Si considera "infungibile" una professionalità quando è previsto il possesso di titolo di studio specialistico e/o di particolari titoli abilitativi ovvero una figura che, sulla base dell'esperienza maturata in uno specifico settore della struttura amministrativa, è in possesso di competenza tale da non poter essere altrimenti sostituita.

Per il personale che non svolge funzioni dirigenziali, l'amministrazione può considerare di attivare la rotazione nell'ambito delle aree di attività ad elevato rischio corruttivo, secondo i seguenti criteri:

- tenere indenne l'amministrazione da disservizi (evitare il c.d. "caos organizzativo- Corte dei conti Lazio, sent. n. 302/2016) e mantenere standard ordinari nell'erogazione dei servizi;
- programmare la rotazione tra uffici diversi (c.d. "rotazione funzionale"), in un intervallo di tempo quinquennale, basata su di una modificazione periodica dei compiti, in un'ottica di maggiore flessibilità del personale impiegato in diverse attività;
- favorire e attivare idonei processi formativi, stabilendo percorsi di formazione spalmati nel tempo e curando l'aggiornamento continuo al fine di permettere al personale l'acquisizione di competenze trasversali e renderlo fungibile;
- prevedere dei percorsi di affiancamento preventivo;
- attivare la prima rotazione, all'esito del processo formativo e di affiancamento idonei, secondo una tempistica concordata tra dirigenti e Segretario non inferiore ad 1 mese.

Ulteriori criteri di carattere generale sono:

a) la rotazione del personale è considerata misura organizzativa preventiva per limitare situazioni che possano creare relazioni particolari tra amministrazione ed utenti, consolidando conseguentemente situazioni di privilegio e dinamiche improprie nella gestione amministrativa;

b) la rotazione, quale misura di prevenzione, si riferisce ai soli ambiti di attività in cui è più elevato il rischio di commissione di reati di corruzione, e coinvolge solo il personale a diretto contatto con il pubblico ovvero i responsabili di PO e di procedimento;

c) è possibile prevedere il coinvolgimento anche di personale degli ambiti di attività non a rischio per favorire il più ampio e generalizzato ricambio di personale (rotazione inter-settoriale);

d) è necessario assicurare una continuità nelle attività svolte, salvaguardando il buon andamento e le professionalità acquisite, anche nell'ottica di un miglioramento delle performances, in tal senso la rotazione rappresenta una misura di arricchimento professionale e tecnico dei dipendenti e di efficienza dell'organizzazione, prescindendo da valutazioni negative;

e) il ruolo di rappresentante sindacale non potrà essere considerato ostativo al cambio di incarico considerate le esigenze sottese alla rotazione;

f) l'amministrazione può mutare il profilo professionale di inquadramento del dipendente nell'ambito delle mansioni equivalenti all'interno dell'area di appartenenza; deve comunque

garantire la qualità delle competenze professionali necessarie allo svolgimento di specifiche attività;

g) si dovrà considerare dei tempi previsti per il pensionamento al fine di evitare percorsi formativi o di riqualificazione improduttivi e superflui;

h) prevedere in ogni caso una idonea attività preparatoria e di affiancamento preventivo di 1 mese.

5. Misure alternative alla rotazione

1. Qualora non sia possibile attivare la rotazione sulla base dei criteri generali precedentemente declinati, il RPCT, nel rispetto della tempistica di cui al comma successivo, darà atto dell'impossibilità di dar corso alla misura in parola e si impegnerà a proporre nell'ambito delle attività esposte al rischio corruttivo misure alternative quali:

- prevedere modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio mediante meccanismi di condivisione/scomposizione delle fasi procedurali (data l'unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti che condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria);

utilizzare il criterio previsto nel Piano 2022/2024 della c.d. "segregazione delle funzioni", che consiste nell'affidare a soggetti diversi compiti relativi a :

- a) svolgimento di istruttorie e accertamenti;
- b) adozione di decisioni;
- c) attuazione delle decisioni prese;
- d) effettuazione delle verifiche.

Tali misure vanno accompagnate con: l'obbligo del monitoraggio dei rapporti tra amministrazione e soggetti esterni

6. Rotazione e " formazione "

1. L'amministrazione riconosce il ruolo fondamentale della formazione dei dipendenti quale misura obbligatoria di prevenzione al fine di assicurare il buon andamento e lo svolgimento cosciente e consapevole dell'attività amministrativa, che consenta altresì agli stessi di acquisire la qualità delle competenze professionali e trasversali, in una pluralità di ambiti operativi, rendendo in tal modo il personale più flessibile ed impiegabile in diverse attività, necessarie per dare attuazione alla rotazione.

2. Presupposto di qualsiasi modalità di rotazione diventa, perciò, lo svolgimento di una formazione ad hoc con idonea attività preparatoria di affiancamento. L'amministrazione assicura percorsi di formazione e aggiornamento continui, anche attraverso sessioni formative in house, in modo da ridurre le problematiche connesse alla rotazione.

3. Alla luce di ciò l'Amministrazione, attraverso una serie di misure complementari (valorizzazione della formazione, analisi dei carichi di lavoro) si impegna ad instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare nel medio/lungo periodo il processo di rotazione.

4. Il Piano di formazione del personale privilegia iniziative formative volte ad accrescere la condivisione delle conoscenze professionali e creare una base minima di conoscenza per l'esercizio di date attività per cui è possibile l'impiego di personale diverso.

7. Rotazione e "mobilità"

1. La rotazione può avere carattere "territoriale", nel rispetto delle garanzie previste dalla legge, previa attivazione di procedure di "mobilità funzionale".
2. Fermo che "rotazione" e "mobilità" rispondono a diversi obiettivi, la mobilità del personale può favorire il crearsi delle condizioni che rendano possibile la rotazione specie dove esistono carenze di organico.
3. Il comune promuove e consente la rotazione tra amministrazioni valorizzando forme aggregative mediante convenzioni tra enti limitrofi e uniformi, secondo le previsioni normative e contrattuali vigenti.

8. Procedure

1. Il RPCT, sentiti i Responsabili PO individua le figure professionali/ dipendenti sottoponibili a rotazione o a misure alternative ove la rotazione non sia possibile, programmando i tempi nel rispetto dei criteri prima definiti e dandone comunicazione alla Giunta comunale.
2. Per le rotazioni che è possibile attivare all'interno dello stesso settore, il RPCT, propone la rotazione alla Giunta comunale.
3. L'inserimento in percorsi di rotazione sarà comunicato al personale interessato con un congruo preavviso di almeno 30 giorni;
4. La rotazione sarà effettivamente attuata dopo un periodo di affiancamento preventivo di almeno 1 mese.
5. Il programma di affiancamento sarà definito dal RPCT, d'intesa con i Responsabili PO e comunicato alla Giunta Comunale.

9. Rotazione straordinaria (art. 16, comma 1, lett. I-quater d.lgs. n. 165/2001)

1. Ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. I-quater del d.lgs. n. 165/2001, l'amministrazione in caso di notizia formale di avvio di procedimento penale (art. 355 c.p.p.: iscrizione del soggetto nel registro delle notizie di reato) o disciplinare a carico di un dipendente per fatti di natura corruttiva, ferma restando la possibilità di sospendere il rapporto, attiva tempestivamente idoneo procedimento finalizzato all'adozione di un provvedimento motivato con cui valuta l'opportunità di applicazione o meno della rotazione straordinaria, quale misura amministrativa preventiva a tutela dell'immagine dell'amministrazione.
2. La rotazione straordinaria consiste in un provvedimento, adeguatamente motivato, consistente nel trasferimento ad altro ufficio, inteso come assegnazione ad altro ufficio o servizio del dipendente ovvero come attribuzione di diverso incarico, ai sensi dell'art. 3 della legge n.97/200, in relazione all'organizzazione di ciascun ente, una volta stabilito che la condotta corruttiva può pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione.
3. L'amministrazione è tenuta a verificare, per il singolo caso, la sussistenza:
 - a) dell'avvio di un procedimento penale o disciplinare nei confronti del dipendente, inclusi i responsabili di servizio in posizione apicale e il segretario comunale;
 - b) di una condotta qualificabile come "corruttiva";
4. In caso di rinvio a giudizio, per lo stesso fatto, salva l'applicazione della sospensione dal servizio, l'amministrazione valuta l'applicazione dell'istituto del trasferimento in ufficio diverso, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 97/2001, " *in ragione della qualifica*

rivestita ovvero per obiettivi motivi organizzativi". In caso di impossibilità di trovare un ufficio o una mansione di livello corrispondente alla qualifica del dipendente da trasferire, l'amministrazione può porre lo stesso in aspettativa o disponibilità con conservazione del trattamento economico in godimento. Per coloro che non siano dipendenti è prevista la revoca dell'incarico senza conservazione del contratto.

5. La misura trova applicazione per tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro con l'amministrazione, dipendenti e dirigenti/responsabili, interni ed esterni, in servizio a tempo indeterminato o con contratto a tempo determinato, nonché nell'ipotesi di condotte corruttive tenute in una diversa amministrazione.

10.Reati presupposto: fattispecie di illecito ai fini dell'applicazione della rotazione straordinaria

1. Ai fini della individuazione delle "condotte corruttive" si fa riferimento, conformemente alla posizione assunta dall'Anac, all'elencazione dei reati di cui all'art. 7 della legge n. 69/2015 (delitti previsti dagli articoli 317,318, 319, 319-bis, 319-ter,319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis c.p.). Per i reati richiamati sopra l'amministrazione è tenuta ad adottare un provvedimento motivato con cui valuta la condotta "corruttiva" del dipendente ed eventualmente dispone di attivare la misura della rotazione straordinaria.

2.E' in facoltà dell'amministrazione adottare il provvedimento di cui sopra in presenza di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la P.A. (di cui al Capo I Titolo II del Libro II del C.P. rilevanti ai fini delle inconferibilità ai sensi dell'art. 3 del D.lgs. n. 39/2013, dell'art. 35-bis del D.lgs. n. 165/2001 e del D.lgs. n. 235/2012).

3. Sono comunque fatte salve le ipotesi di applicazione delle misure disciplinari previste dai CCNL.

11.Procedimento e soggetti competenti

1. Per i Responsabili PO l'istruttoria del procedimento è curata dal Segretario comunale. Competente alla adozione del provvedimento finale è il Sindaco.

2. Per il rimanente personale, il competente Responsabile di Settore procede all'assegnazione ad altro servizio, ai sensi del citato art. 16, comma 1, lett. 1-quater, sentito il Segretario comunale e dandone comunicazione alla Giunta.

3. Il Segretario comunale e i Responsabili PO appena vengono a conoscenza di fatti di natura corruttiva avviano il procedimento di rotazione acquisendo le sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente. La conoscenza dei fatti può avvenire in qualsiasi modo:

- per comunicazione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza o dell'autorità giudiziaria competente (art. 129, comma 1, d.lgs. 271/1989);
- nel corso del procedimento disciplinare;
- fonti aperte (notizie rese pubbliche dai media);
- comunicazione del dipendente che abbia avuto cognizione o per aver richiesto informazioni sulla iscrizione ex art. 335 c.p.p. o per essere stato destinatario di provvedimenti che contengono notizia medesima ad esempio, notifica di un'informazione di garanzia, di un decreto di perquisizione, di una richiesta di incidente probatorio, ecc).

I dipendenti interessati da procedimenti penali sono tenuti a segnalare immediatamente all'amministrazione l'avvio di tali procedimenti

4.All'esito dell'istruttoria viene adottato provvedimento motivato riguardante in primo luogo la valutazione dell'andamento della decisione e in secondo luogo la scelta dell'ufficio o servizio cui il dipendente è destinato ovvero la revoca dell'incarico

5. 11 RPCT vigila sulla effettiva adozione dei provvedimenti con cui la misura della rotazione straordinaria può essere disposta;
6. Nel caso in cui il dipendente interessato dall'avvio di procedimento penale o procedimento disciplinare di natura corruttiva (art. 355 ccp) sia il RPCT l'amministrazione è tenuta a revocare immediatamente l'incarico di RPCT