



Comune di Pisa

DISCIPLINARE SULLA ROTAZIONE DEL PERSONALE

Approvato con Deliberazione della Giunta Comunale n. 198 del 27.11.2019

Indice

1. FINALITA' ED AMBITO DI APPLICAZIONE.....	3
2. CRITERI DI ROTAZIONE	4
3. ROTAZIONE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE	6
4. ROTAZIONE DEL PERSONALE CON INCARICO DI POSIZIONE ORGANIZZATIVA.....	6
5. ROTAZIONE DEL PERSONALE RESPONSABILE DI PROCEDIMENTO E ALTRO PERSONALE.	7
6. MODALITA' DI ATTUAZIONE DELLA ROTAZIONE.....	7
7. MISURE ALTERNATIVE IN CASO DI IMPOSSIBILITÀ DI ROTAZIONE.....	7
8. MODALITA' DI PRIMA APPLICAZIONE.....	8
9. ROTAZIONE STRAORDINARIA.....	8

1.FINALITA' ED AMBITO DI APPLICAZIONE

La rotazione del personale delle pubbliche amministrazioni operante nelle aree a più elevato rischio di corruzione costituisce uno dei principali strumenti di prevenzione della corruzione ed insieme un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore, nonché ad elevare le capacità complessive dell'Amministrazione, senza che ciò determini inefficienze e malfunzionamenti.

L'alternanza tra dipendenti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure ha lo scopo di ridurre il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni e utenti/clienti/fornitori, con conseguente pericolo dell'affermarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione. La *ratio* non è certamente quella di non confermare dipendenti e dirigenti che si sono distinti nel loro campo, ma quella di evitare che un soggetto sfrutti un potere o una conoscenza acquisita per ottenere un vantaggio illecito.

La rotazione del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni nelle aree a più elevato rischio di corruzione è stata introdotta come misura di prevenzione della corruzione dall'art. 1, co.5, lett. b) della L. 190/2012, ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni devono definire e trasmettere all'ANAC *"procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari"*.

Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 1, co. 10, lett. b) della L. 190/2012, 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 è c.d. "ordinaria", ed è stata inserita dal legislatore come una delle misure organizzative generali ad efficacia preventiva che può essere utilizzata nei confronti di coloro che operano in settori particolarmente esposti alla corruzione.

Il Comune di Pisa, recepisce l'indirizzo del legislatore, considera la rotazione quale strumento ordinario di organizzazione ed utilizzo ottimale delle risorse e prevede la rotazione come misura di prevenzione della corruzione inserita nel proprio Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (di seguito "PTPCT") che viene aggiornato annualmente, in particolare il Piano 2019-2021 approvato con Delibera di giunta Comunale n. 8 del 31.01.2019, prevede espressamente nell'area a rischio "Personale e Organizzazione" l'adozione e l'attuazione dei criteri per l'assegnazione e la rotazione del personale con individuazione delle aree a maggior rischio corruzione.

I criteri di rotazione vengono stabiliti dal presente disciplinare redatto dal Segretario Comunale quale Responsabile della Prevenzione Corruzione e Trasparenza ed adottato dalla Giunta Comunale.

La rotazione viene identificata come una misura a carattere generale che riguarda tutto il personale dipendente del Comune di Pisa con priorità a coloro che svolgono la propria attività nelle aree a maggior rischio corruzione, a livello di processo/attività con un valore di rischio “MOLTO ALTO” e “ALTO”, come identificato nel PTPCT.

La rotazione potrà essere effettuata anche attraverso e nell’ambito di interventi finalizzati alla riorganizzazione complessiva o parziale dell’Amministrazione.

2.CRITERI DI ROTAZIONE

Il Comune di Pisa adotta adeguati criteri per realizzare la rotazione del personale dirigenziale, del personale con funzioni di responsabilità (titolari di Posizione Organizzativa e Responsabili del Procedimento) e del restante personale

Tenendo conto dell’impatto che la rotazione ha sull’intera struttura organizzativa si seguirà, in linea di massima, un criterio di gradualità nella programmazione e contestualizzazione in relazione alle caratteristiche peculiari di ogni direzione (dimensione e relativa dotazione organica, qualità del personale addetto, modalità di funzionamento degli uffici, distribuzione del lavoro e delle mansioni) per evitare l’eventuale rallentamento dell’attività ordinaria ed evitare gravi ricadute sui servizi di pubblico interesse espletati. A tal fine dovranno essere considerate, innanzitutto, le aree/attività più esposte al rischio di corruzione, per poi, in una seconda fase, interessare quelle con un livello di esposizione al rischio più basso, ad eccezione del personale dirigenziale (cfr. par. 3)

I criteri che seguiranno sono comunque strettamente connessi a vincoli di natura soggettiva attinenti al rapporto di lavoro, e a vincoli di natura oggettiva, connessi all’assetto organizzativo dell’Amministrazione Comunale.

LIMITI SOGGETTIVI:

La rotazione deve essere compatibile con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati dalla misura; a titolo esemplificativo si fa riferimento ai diritti sindacali, ai permessi ex L. 104/1992 e al congedo parentale ex D. Lgs. 151/2001.

Il ruolo di dirigente sindacale non è in generale ostativo all’applicazione della rotazione: nel caso in cui siano interessati dalla rotazione i dirigenti sindacali è assicurata una informazione specifica alle OO.SS. finalizzata ad ottenere osservazioni e proposte in ragione dei singoli casi. Nel caso in cui la rotazione interessi i dipendenti che beneficiano della L. 104/1992 per assistere familiari essi hanno diritto a scegliere, ove possibile, la sede di lavoro più vicina al domicilio della persona da assistere. Qualora invece la rotazione interessi i dipendenti che beneficiano della L. 104/1992 per sé stessi il diritto di scelta è prioritario tra le sedi disponibili.

LIMITI OGGETTIVI:

La rotazione incontra anche dei limiti oggettivi, quali l'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 alcune attività specifiche, in particolare quelle ad elevato contenuto tecnico/amministrativo.

Si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa.

Occorre poi tenere presente che sussistono alcune ipotesi in cui è la stessa legge che stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere alcuni soggetti che lavorano in determinati uffici; ciò avviene di regola laddove lo svolgimento di una prestazione è direttamente correlato al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione nel relativo albo. L'applicazione della rotazione, pertanto, può essere condizionata dalla cosiddetta "infungibilità" derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento.

Nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee non si può invece invocare il concetto di infungibilità. Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità.

Il Sindaco per i Dirigenti e i Dirigenti per il restante personale, con apposito provvedimento, rilevano i limiti oggettivi laddove la legge espressamente lo preveda (es. avvocato - ragioniere capo..) oppure l'impossibilità di rotazione derivante dall'infungibilità, considerate le professionalità presenti in rapporto all'assetto organizzativo dell'Ente

CRITERI GENERALI:

Nell'ambito dei suddetti limiti soggettivi e oggettivi la rotazione dovrà essere effettuata sulla base dei seguenti criteri generali:

- a) maggiore anzianità del personale interessato rispetto all'attività lavorativa rivestita nella medesima funzione, qualora la rotazione riguardi più dipendenti;
- b) fungibilità del profilo giuridico-tecnico-amministrativo, professionalità e titoli di studio posseduti dai dipendenti in stretta correlazione con i requisiti richiesti dai settori/uffici di assegnazione e con le mansioni da svolgere;
- c) il ricevimento da parte del Responsabile di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza di n. 2 comunicazioni di situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, provenienti dallo stesso Dirigente/Posizione Organizzativa nel corso di un anno costituisce indice di incompatibilità al mantenimento della posizione ricoperta;
- d) tenere conto dei tempi previsti di pensionamento, per evitare interventi formativi o di riqualificazione che non potrebbero essere messi a frutto adeguatamente;
- e) valutazione di eventuali eventi esterni o significativi interventi normativi potranno imporre tempi e modi differenti di rotazione rispetto ai criteri della rotazione ordinaria.

3. ROTAZIONE DEL PERSONALE DIRIGENZIALE

Per il personale dirigenziale la rotazione integra i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali ed è attuata alla scadenza dell'incarico, fatto salvo quanto previsto dall'art. 16, comma 1, lett. I quater del D. Lgs. n. 165/2001.

Tenuto conto che la durata dell'incarico dirigenziale, ai sensi dell'art. 19 comma 2 del D.Lgs. 165/2001 non può essere inferiore a tre anni, né eccedere il termine di cinque anni, la rotazione per il personale dirigenziale sarà effettuata alla scadenza del termine dell'incarico (salvo provvedimenti di revoca, di rotazione straordinaria e/o di riorganizzazione dell'Ente). L'incarico deve essere affidato ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal Dirigente uscente.

La disciplina della rotazione, essendo misura che ha effetti su tutta l'organizzazione, è applicata anche a quei dirigenti che non operano nelle aree a maggior rischio.

Nel caso di impossibilità ad applicare la misura della rotazione per il personale dirigenziale per i limiti soggettivi e/o oggettivi o a causa di motivati fattori organizzativi, la rotazione è comunque garantita e applicata al restante personale appartenente alla stessa struttura, secondo le modalità previste dal presente disciplinare nei paragrafi successivi.

4. ROTAZIONE DEL PERSONALE CON INCARICO DI POSIZIONE ORGANIZZATIVA

Per il personale titolare di incarico di Posizione Organizzativa, la rotazione sarà effettuata alla scadenza del termine dei tre anni o, in caso di rinnovo dell'incarico, alla scadenza massima dei sei anni (cfr. art. 14 CCNL Comparto Funzioni locali del 21.05.2018 *“Gli incarichi relativi all'area delle posizioni organizzative sono conferiti dai dirigenti per un periodo massimo non superiore a tre anni, previa determinazione di criteri generali da parte degli enti, con atto scritto e motivato, e possono essere rinnovati con le medesime formalità”*)

Nel caso in cui allo scadere dei sei anni massimi, a seguito di apposito bando per il conferimento dell'incarico di P.O., non vi siano figure professionalmente idonee e sostituibili si procederà a conferire l'incarico al medesimo soggetto, previa e obbligatoria motivazione delle cause che hanno determinato l'impossibilità ad effettuare la rotazione.

Alla scadenza del termine massimo l'incarico deve essere affidato ad altro dipendente, a prescindere dall'esito della valutazione.

Nel caso di impossibilità ad applicare la misura della rotazione per il personale titolare di incarico di Posizione Organizzativa, per i limiti soggettivi e/o oggettivi o a causa di motivati fattori organizzativi, la stessa misura è comunque garantita e applicata al restante personale (in particolar modo ai Responsabili di procedimento) appartenente alla stessa struttura, secondo le modalità previste dal presente disciplinare nei paragrafi successivi.

5. ROTAZIONE DEL PERSONALE RESPONSABILE DI PROCEDIMENTO E ALTRO PERSONALE

Per il restante personale (in particolar modo per i Responsabili del procedimento) la rotazione è assicurata dal Dirigente di competenza secondo un piano di rotazione, da formalizzare e presentare al RPCT, che dovrà prevedere un periodo massimo di cinque anni (eventualmente rinnovabili per altri cinque) nell'ambito della stessa attività/ufficio/funzione, decorsi i quali il dipendente sarà assegnato ad altre attività/ufficio/funzione anche attraverso percorsi di affiancamento/formazione.

Nel caso di impossibilità ad applicare la misura della rotazione per il personale dipendente per i limiti soggettivi e/o oggettivi o a causa di motivati fattori organizzativi, troverà applicazione l'art 7 del presente regolamento.

6. MODALITA' DI ATTUAZIONE DELLA ROTAZIONE

La rotazione è supportata da eventuali iniziative formative e/o ad affiancamento (tra dipendenti) dirette a formare il personale soggetto a rotazione che dovrà essere assegnato ad altre attività, con l'obiettivo di creare competenze idonee e arricchire le professionalità da utilizzare nella nuova attività.

L'Ufficio competente in materia di personale trasmetterà con cadenza annuale, al RPCT, apposito report sulla rotazione del personale dirigenziale e delle posizioni organizzative, nonché l'elenco dei dirigenti con incarichi in scadenza.

7. MISURE ALTERNATIVE IN CASO DI IMPOSSIBILITÀ DI ROTAZIONE

Nei casi in cui non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione della corruzione, il Comune di Pisa adotta le seguenti misure alternative per evitare che il dipendente non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi più esposti a rischio corruzione:

- mantenere e garantire la trasparenza nella gestione dei processi/procedimenti;
- disporre modalità operative che favoriscano una maggiore partecipazione del personale alle attività del proprio ufficio;
- promozione di meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, con affiancamento al dipendente responsabile di altro dipendente, in modo che, ferma

restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria;

- attuazione di una corretta articolazione dei compiti e delle competenze all'interno dei procedimenti, in modo che le singole fasi procedurali siano curate da più persone, fermo restando che la responsabilità del procedimento sia affidata ad un soggetto diverso da quello competente all'adozione del provvedimento finale;
- estensione dei meccanismi di "doppia sottoscrizione" dei procedimenti, dove firmano, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell'atto finale;
- 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;
- individuazione di meccanismi di collaborazione tra diversi ambiti su atti potenzialmente critici, ad elevato rischio corruzione (lavoro in team che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi).

8. MODALITA' DI PRIMA APPLICAZIONE

In sede di prima applicazione:

- per i Dirigenti la misura della rotazione si intende da attuare alla scadenza degli attuali incarichi
- per le Posizioni Organizzative la misura della rotazione si intende da attuare alla scadenza degli attuali incarichi;
- per il restante personale entro 6 mesi dall'approvazione del presente disciplinare il Dirigente dovrà presentare al RPCT un piano di rotazione, da attuarsi nel semestre successivo, previa ricognizione della situazione del personale nella direzione di competenza, anche avvalendosi della collaborazione dell'ufficio competente in materia di personale, dando priorità al criterio della maggiore anzianità di servizio. Saranno valutati e fatti salvi tutti i "*provvedimenti di rotazione*" che, per esigenze organizzative degli uffici, sono già stati adottati prima dell'approvazione del presente regolamento (ad esempio spostamento di personale, da un ufficio ad un altro, all'interno della stessa Struttura...).
Di ciò ne deve essere dato atto al RPCT.

9. ROTAZIONE STRAORDINARIA

La rotazione straordinaria è misura cautelare e non punitiva, esplicitandosi in un provvedimento adottato in una fase del tutto iniziale del procedimento penale, da applicare alle sole «condotte di natura corruttiva» che, creando «maggiore danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione, richiedono una valutazione immediata».

L'articolo 16, comma 1, lett. L-quater, del d.lgs. n. 165/2001, prevede che i dirigenti provvedano alla rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva (cd. rotazione straordinaria). Vi è dunque l'obbligo di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Si tratta, quindi, di una misura di carattere eventuale e cautelare – applicabile sia al personale dirigenziale, sia a quello non dirigenziale - tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto di procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo.

Al fine di stabilire l'applicabilità della rotazione straordinaria al singolo caso, il Comune di Pisa è tenuto obbligatoriamente a verificare la sussistenza:

a) dell'avvio di un procedimento penale o disciplinare nei confronti del dipendente, ivi inclusi i dirigenti;

b) di una condotta, oggetto di tali procedimenti qualificabile come "corruttiva", ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001.

La misura, pertanto, deve essere applicata non appena l'amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale, che richiederà da parte dell'amministrazione l'acquisizione di sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente. Questa conoscenza, riguardando un momento del procedimento che non ha evidenza pubblica, potrà avvenire in qualsiasi modo, attraverso ad esempio fonti aperte (notizie rese pubbliche dai media) o anche dalla comunicazione del dipendente che ne abbia avuto cognizione o per avere richiesto informazioni sulla iscrizione ex art. 335 c.p.p. o per essere stato destinatario di provvedimenti che contengono la notizia medesima (ad esempio, notifica di un'informazione di garanzia, di un decreto di perquisizione, di una richiesta di proroga delle indagini, di una richiesta di incidente probatorio, etc.).

Ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria obbligatoria i reati che impongono l'adozione di un provvedimento motivato ai fini della rotazione straordinaria sono quelli previsti dagli artt. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale (*cf.* Delibera 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 l quater, del d.lgs. n. 165 del 2001").

Per i reati previsti dai richiamati articoli del codice penale 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'adozione del provvedimento di cui sopra, invece, è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la p.a. (di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconfiribilità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 e del d.lgs. n. 235 del 2012).

La rotazione straordinaria consiste in un provvedimento dell'amministrazione, adeguatamente motivato, con il quale viene stabilito che la condotta corruttiva imputata può pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e con il quale viene individuato il diverso ufficio al quale il dipendente viene trasferito. In analogia con la legge n. 97 del 2001, art. 3, si deve ritenere che il trasferimento possa avvenire con un trasferimento di sede o con una attribuzione di diverso incarico (per i dirigenti e i titolari di posizione organizzativa) e/o ufficio (per il restante personale dipendente) nella stessa sede dell'amministrazione.

Per il personale dirigenziale, fermo restando la possibilità di adottare un provvedimento di sospensione del rapporto secondo le norme in materia, si procede con atto motivato alla revoca dell'incarico, ovvero all'attribuzione di altro incarico ovvero, in caso di impossibilità, con assegnazione a funzioni "ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specificamente previsti dall'ordinamento" (*art. 19, co. 10, del d.lgs. n. 165 del 2001 "I dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono, su richiesta degli organi di vertice delle amministrazioni che ne abbiano interesse, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento"*), con l'adozione di eventuali provvedimenti organizzativi consequenziali.

Pur non trattandosi di un procedimento sanzionatorio, di carattere disciplinare, è necessario che venga data all'interessato la possibilità di contraddittorio, senza, però, che vengano pregiudicate le finalità di immediata adozione di misure di tipo cautelare.

Il provvedimento, poiché può avere effetto sul rapporto di lavoro del dipendente/dirigente, è impugnabile davanti al giudice amministrativo o al giudice ordinario territorialmente competente, a seconda della natura del rapporto di lavoro in atto.

In assenza di rinvio a giudizio, trascorsi due anni dall'applicazione della misura della rotazione straordinaria, è rimessa alla discrezionalità del RPCT per i Dirigenti e del Dirigente per il personale restante, il perdurare della misura, fatta salva l'applicabilità delle altre misure alternative previste dal presente disciplinare.