

Criteri per la rotazione del personale Dirigente che opera nelle aree a rischio di corruzione, nonché dei componenti delle Commissioni

Allegato alla DGR n 160 del 22 aprile 2022

Finalità

Il presente documento fa riferimento alla misura “Rotazione ordinaria” prevista dal Piano Triennale Per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, aggiornamento 2022-2024 della Regione Calabria, approvato con DGR n. 36 del 31 gennaio 2022, ed in particolare alla rotazione del personale dirigenziale. La Regione Calabria assicura la diffusione della cultura della legalità e la promozione di interventi per la prevenzione e il contrasto della corruzione, allo scopo di garantire il buon andamento dei pubblici uffici ex art. 97 della Costituzione. Il principio di rotazione rappresenta, in un contesto organizzativo dinamico, una occasione di flessibilità nell'utilizzo delle risorse dirigenziali, nonché una leva per favorire l'accrescimento culturale e professionale della dirigenza, per sostenere il cambiamento e il miglioramento organizzativo. Inoltre, nelle Aree a rischio corruzione, costituisce una necessaria misura di prevenzione del fenomeno riducendo la probabilità che insorgano relazioni privilegiate tra dipendenti pubblici ed utenti.

In settori particolarmente esposti al rischio di corruzione, è necessario programmare le appropriate procedure per garantire la rotazione del personale, misura quest'ultima che non deve essere intesa come un istituto a carattere punitivo o sanzionatorio, ma quale misura preventiva che ha lo scopo di prevenire il consolidarsi di posizioni di potere, evitando che un soggetto tratti per lungo tempo le stesse materie e si rivolga quindi essenzialmente alla stessa utenza.

Inoltre, trattandosi di misura volta a prevenire o a ridurre i rischi di corruzione, la rotazione deve sempre muovere dalla identificazione delle attività ricadenti in aree a più elevato rischio di corruzione.

I provvedimenti in materia di rotazione del personale dirigente devono ponderare le generali esigenze organizzative dell'Ente e quelle specifiche di struttura, al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa e non ledere l'efficienza e il buon andamento delle attività degli uffici regionali. A tal fine, infatti, è auspicabile che la rotazione sia programmata secondo un criterio di gradualità, considerando principalmente i Settori cd. ad alto rischio corruttivo per poi andare piano piano ad intervenire sui Settori con un livello di esposizione al rischio più basso.

Per il personale dirigenziale, la disciplina è applicabile ai dirigenti di prima e di seconda fascia, o equiparati.

Negli uffici individuati come a più elevato rischio di corruzione, sarebbe preferibile che la durata dell'incarico fosse fissata al limite minimo legale (l'Art. 19 del Testo Unico del Pubblico Impiego stabilisce che la durata dell'incarico dirigenziale deve essere correlata agli obiettivi prefissati e che, comunque, non può essere inferiore a 3 anni né superiore a 5). Alla scadenza del limite minimo, la

responsabilità del Settore dovrebbe essere di regola affidata ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente. Invero, l'istituto della 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 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. Inoltre, per l'Ente Regione, sarebbe auspicabile che l'istituto della rotazione non sia applicato esclusivamente ai dirigenti di Settore, ma riguardi anche il personale dirigenziale che riveste ruoli apicali, a capo, quindi, dei Dipartimenti regionali.

La mancata attuazione della rotazione deve essere congruamente motivata da parte del soggetto tenuto all'attuazione della misura. Occorre pertanto partire dalla identificazione dei processi che ricadono nelle aree a più elevato rischio di corruzione o illegalità e per questo si veda il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza della Regione Calabria, dove sono state individuate le fasce di rischio di ogni Settore derivanti dalla attività di mappatura del rischio, seppur ovviamente in continuo aggiornamento a seguito delle modifiche dell'assetto organizzativo ad opera della Giunta Regionale.

L'applicazione della misura della rotazione deve seguire i seguenti criteri:

1. necessità di coniugare l'attuazione di tale misura di prevenzione della corruzione con l'esigenza di assicurare continuità dell'azione amministrativa- coerenza degli indirizzi;
2. garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico.

Si tratta di esigenze già evidenziate dall'ANAC nella propria delibera n. 13 del 4 febbraio 2015, per l'attuazione dell'art. 1, co. 60 e 61, della l. 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. Pertanto, non si deve dare luogo a misure di rotazione se esse comportano la sottrazione di competenze professionali specialistiche da uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico. Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento. Occorre tenere presente, inoltre, 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, qualifica direttamente correlata alle funzioni attribuite a

detti uffici; ciò avviene di norma nei casi in cui lo svolgimento di una prestazione è direttamente correlato al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione nel relativo albo.

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

A ogni modo, per prevenire situazioni in cui il principio della rotazione sembrerebbe esclusa in quelle circostanze caratterizzate esclusivamente dalla presenza di personale altamente specializzato, le amministrazioni dovrebbero programmare adeguate attività di affiancamento e formazione propedeutiche e necessarie alla rotazione

Ambito di applicazione

L'ambito applicativo del presente documento riguarda il personale con qualifica dirigenziale, di prima o seconda fascia, in servizio presso la Giunta o dipendente di ruolo della Giunta regionale della Calabria, titolare di incarichi di funzione dirigenziale e addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione, così come individuate dal PTPC vigente e nel rispetto delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale di Prevenzione della Corruzione.

Identificazione delle strutture a elevato rischio corruzione

Le diverse fasce di rischio di corruzione sono quelle individuate nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, adottato annualmente dalla Giunta Regionale della Calabria ai sensi dell'art. 1 co. 8 della l. n. 190/2012. Nell'ambito di tali aree sono individuati gli specifici processi a maggior rischio che costituiscono il riferimento per l'individuazione sia delle strutture organizzative/attività che dei dirigenti a cui applicare la misura della rotazione.

Criteri di rotazione degli incarichi dirigenziali

Tenuto conto dell'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, la rotazione viene programmata su base pluriennale, tenendo in considerazione i vincoli soggettivi e oggettivi, sulla base delle aree a rischio corruzione e, al loro interno, degli uffici maggiormente esposti a fenomeni corruttivi, secondo un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria.

La Regione Calabria adotta il principio della rotazione legata alla scadenza degli incarichi dirigenziali. La scansione temporale prevista di seguito non può comportare l'applicazione della misura prima della data di cessazione dei relativi incarichi, fatte salve le ipotesi previste dall'art. 16, comma 1, lettera 1 – quater del D. Lgs. 165/2001, concernenti, in relazione a

fatti di natura corruttiva, la sussistenza di formale notizia di avvio di procedimento penale a carico di un dirigente o in caso di avvio di procedimento disciplinare, ferma restando ogni valutazione in merito alla sospensione del rapporto di lavoro, ai sensi delle vigenti disposizioni contrattuali.

I periodi temporali massimi sono articolati in base al livello di entità del rischio, secondo i vari gradi previsti dalla metodologia adottata dal PTPC per la gestione del processo del rischio corruzione.

I cicli di rotazione seguono la scansione temporale di seguito riportata:

Fascia di rischio	Tipo di incarico*	Durata minima	Durata massima
Alta	Direzione Generale Settore	3	6 anni (non più di 2 incarichi)
Media	Direzione Generale Settore	3	8 anni (non più di 3 incarichi)
Bassa	Direzione Generale Settore	3	10 anni (non più di 4 incarichi)

* un dipartimento si considera di fascia alta quando contiene al suo interno il maggior numero complessivo di settori di fascia alta.

Sono considerate eccezioni alla durata massima degli incarichi, comprensiva di rinnovi e proroghe:

- il collocamento a riposo o comunque la cessazione dal servizio del dirigente nell'arco dei successivi dodici mesi;
- il presidio di processi amministrativi a rischio correlati a calamità naturali, per un tempo massimo di ulteriori diciotto mesi.

In tali casi, si applicano le misure sostitutive di contrasto alla corruzione e di rafforzamento della vigilanza e dei controlli interni.

La Regione Calabria attua la misura della rotazione attraverso l'applicazione dei seguenti criteri:

- rotazione per ambito territoriale, che prevede l'assegnazione del dirigente ad una articolazione avente medesima declaratoria, ma un diverso ambito territoriale;
- rotazione per ambito di competenza, che prevede l'assegnazione del dirigente ad altre competenze;
- rotazione per competenza e per ambito territoriale, che prevede l'assegnazione del dirigente ad altre competenze e in altro ambito territoriale.

La scelta nell'applicazione di uno dei suddetti criteri deve essere operata in base alle esigenze organizzative degli uffici, con riguardo al tipo di rischio connesso all'attività.

Il sistema di rotazione privilegia la mobilità dei dirigenti su posizioni dirigenziali classificate nella stessa area settoriale, con competenze specifiche della posizione affini e/o coerenti con le competenze possedute dagli stessi.

In caso di incarico dirigenziale che comporti il presidio di diverse tipologie di processi amministrativi dei quali solo alcuni esposti a rischio, l'esigenza di prevenzione può essere soddisfatta anche riorganizzando le competenze o ridisegnando le strutture o gli ambiti di competenza degli incarichi, oppure l'ambito territoriale di riferimento o la competenza per materia.

La rotazione dell'incarico può, altresì, essere soddisfatta qualora l'assetto organizzativo modifichi i contenuti delle attività attribuite all'unità organizzativa al punto da modificarne la mappatura del rischio secondo la metodologia approvata nel vigente PTPCT. Si specifica che non potrà considerarsi differente un ambito di attività individuato nella declaratoria di un Settore qualora il processo di rischio sia il medesimo nel vecchio e nel nuovo Settore.

Limiti oggettivi e soggettivi alla rotazione del personale dirigenziale

La Regione Calabria valuta la misura della rotazione anche in relazione alla complessità delle attività e alle eventuali implicazioni associate alla necessità di assicurare il risultato nei tempi e nei contenuti.

La rotazione degli incarichi non troverà applicazione per le attività c.d. "infungibili" o altamente specializzate.

Sono ritenute infungibili le attività svolte in ambiti per i quali è previsto il possesso di lauree specialistiche, di abilitazioni o di iscrizioni in Ordini/Collegi/ Albi possedute da una sola unità lavorativa all'interno dell'Amministrazione.

Sono ritenute altamente specializzate le attività svolte da profili professionali che, in relazione ai titoli accademici posseduti (lauree, specializzazioni o particolari percorsi formativi), non si prestino ad essere espletate in conformità al principio di rotazione.

Altresì, si ritiene che la misura di rotazione possa essere considerata non obbligatoria per gli incarichi dirigenziali che comportano la responsabilità di "processi amministrativi" con livello di rischio basso, in base alla valutazione derivante dal PTPC vigente.

Nel caso in cui sussista l'impossibilità oggettiva e motivata di rotazione per uno o più incarichi dirigenziali esposti al rischio di corruzione elevato, il Dirigente Generale o Equiparato in cui il dirigente ricopre l'incarico, ovvero l'Assessore al ramo nel caso dei Dirigenti Generali o

Equiparati, formalizzeranno dei protocolli/percorsi attraverso cui vengono definite le misure procedurali vincolate sui processi in questione, anche utilizzando adeguati strumenti di controllo interno.

Misure sostitutive e/o alternative

Nei casi sopra descritti di impossibilità di adozione della misura della rotazione ordinaria verrà adottata una delle seguenti misure sostitutive:

- la controfirma del Dirigente Generale o Equiparato e la firma congiunta del Dirigente Generale o Equiparato e del Dirigente;
- l'adozione di specifiche misure di controllo interno dei procedimenti/processi a rischio alto, concordate in sede di mappatura con i dirigenti responsabili delle Strutture interessate;
- le misure di formazione specifica dei soggetti coinvolti e maggiormente esposti al rischio di corruzione.
- rafforzamento delle misure di trasparenza che prevedano la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- maggiore compartecipazione del personale alle attività dell'ufficio;
- condivisione delle fasi procedurali ;
- rotazione funzionale, all'interno dello stesso ufficio, con modifica periodica di compiti e responsabilità;

Nel caso di mancata attuazione della misura della rotazione, il provvedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale ne darà adeguata motivazione, indicando la misura sostitutiva da applicare e da definirsi concretamente a cura del Dirigente Generale o Equiparato della struttura ove prestano servizio i Dirigenti, ovvero dell'Assessore al ramo.

Attuazione della misura della Rotazione dei Dirigenti

L'attuazione della misura della rotazione del personale avente qualifica dirigenziale è assicurata mediante le ordinarie procedure di interpello per il conferimento degli incarichi dirigenziali.

A tal fine, la Direzione Generale del Dipartimento "Organizzazione, Risorse Umane" provvede, per gli incarichi dirigenziali che comportano il presidio di processi a rischio, così come individuati nel PTPC, a porre in essere tutti gli adempimenti inerenti l'avvio delle procedure di interpello volte al conferimento degli incarichi dirigenziali nelle strutture interessate, nel rispetto dei criteri definiti con il presente atto.

Nell'avviso di interpello dovrà essere inserito espresso riferimento all'attuazione del criterio di rotazione, da attuarsi secondo le modalità definite con il presente documento.

Formazione continua e affiancamento

La misura in argomento deve essere attuata tra soggetti di adeguata formazione ed esperienza, salvaguardando la continuità e la coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze.

La formazione e l'affiancamento sono i due strumenti destinati a garantire alla Regione Calabria la continuità e il buon andamento dell'azione amministrativa all'atto della rotazione.

La Direzione Generale per le Risorse Umane, al fine di supportare la concreta attuazione del principio di rotazione, programma e attua il coinvolgimento del personale dirigenziale interessato in appositi percorsi formativi e di aggiornamento, con l'obiettivo anche di creare competenze di carattere trasversale e professionalità idonee.

La formazione è una misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dar luogo alla rotazione.

È compito di ciascun Direttore Generale segnalare al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza e alla Direzione Generale del Dipartimento "Organizzazione, Risorse Umane" in sede di predisposizione del Piano Formativo Annuale, le necessità formative presenti all'interno della propria struttura, ai fini dell'applicazione dei criteri di rotazione dei dirigenti e delle eventuali alternative alla stessa, ai sensi del presente documento. Pertanto, le modalità operative e contenutistiche della formazione e dell'affiancamento saranno indicate nel PTPC triennale e nel Piano di Formazione Annuale.

A tale percorso si accompagneranno, di comune accordo con i dirigenti interessati, forme di affiancamento in grado di facilitare l'ingresso nelle nuove funzioni.

Sarebbe opportuno prevedere periodi di affiancamento del responsabile di un Settore con altro Dirigente che nel tempo potrebbe sostituirlo, così come occorrerebbe garantire la circolarità delle informazioni attraverso una maggiore trasparenza interna dei processi e delle attività, aumentando la condivisione delle conoscenze professionali.

Periodo di raffreddamento

Per periodo di raffreddamento (c.d. *cooling off period*) si intende un arco temporale durante il quale, al soggetto che ha raggiunto un elevato grado di rischio tale che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazione e cittadini/fornitori/prestatori di servizio, con il pericolo dell'affermarsi di situazioni di privilegio e/o di risposte illegali improntate alla collusione, è inibito lo svolgimento delle attività collegate al ruolo di responsabilità nella struttura e l'attribuzione di ulteriori incarichi connessi a dette attività.

I dirigenti possono essere riassegnati al precedente Ufficio/funzione una volta trascorsi almeno tre anni dalla rotazione. Eventuali deroghe a tale tempo minimo di raffreddamento possono essere giustificate solo dalla sussistenza di eccezionali ragioni di necessità ed urgenza e dall'impossibilità di fare ricorso ad altro personale per comprovate ragioni.

Durante il "periodo di raffreddamento" il soggetto, pur non esercitando poteri decisionali sulle attività procedurali nell'area di competenza, in qualità di esperto della materia, può effettuare attività di supporto e consulenza, studi e approfondimenti di particolari tematiche di interesse dell'amministrazione, nonché svolgere attività di formazione nell'ottica di ampliare il più possibile il numero dei soggetti potenzialmente avvicendabili. Il periodo di raffreddamento non può terminare prima del termine del nuovo incarico dirigenziale assegnato.

Monitoraggio e verifica

Il responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza vigila sul rispetto dei criteri previsti per la rotazione e sull'adozione della suddetta misura, nonché sulle misure di formazione coordinate con quelle di rotazione.

Rotazione nella composizione delle Commissioni

L'istituto della rotazione si applica anche in relazione alle Commissioni che risultano già insediate alla data dell'entrata in vigore del presente disciplinare, con specifico riferimento all'individuazione dei Presidenti, dei Componenti e dei Segretari delle Commissioni di seguito riportate :

- commissioni di concorso, selezioni, progressioni di carriera, interpello, procedure di mobilità ecc.;
- commissioni di gara;

- commissioni consultive e di vigilanza.

La rotazione nelle suddette Commissioni necessita di una specifica programmazione annuale a cura delle rispettive Direzioni Generali competenti che dovranno relazionare annualmente al Responsabile della prevenzione della Corruzione e Trasparenza sull'avvenuta rotazione.

In materia di rotazione del personale, dirigenziale e non, preposto alla Commissioni si deve fare riferimento anche agli atti della Stazione Unica Appaltante che predispone l'elenco aggiornato dei dipendenti che possono partecipare alla suddette commissioni.

Rotazione dell'incarico nel caso di avvio di un procedimento penale

In caso di notizia formale di avvio di procedimento penale a carico di un dirigente e in caso di avvio di procedimento disciplinare per fatti di natura corruttiva, si rinvia alla disciplina prevista per la rotazione straordinaria approvata dalla Regione Calabria.

Conflitto di interessi

I dirigenti sono comunque tenuti all'osservanza delle norme che prevedono l'astensione degli stessi in caso di conflitto d'interesse, anche potenziale.

Disposizioni finali

I criteri di rotazione e la scansione temporale definiti nel presente atto saranno applicati a decorrere dalla data di esecutività del presente provvedimento, verificando – all'atto dell'avvio delle procedure d'interpello – il rispetto della scansione temporale prevista con riferimento agli incarichi dirigenziali da affidare.

Del presente documento viene data preventiva ed adeguata informativa sindacale