



UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE

DIVISIONE DEL PERSONALE E
RISORSE FINANZIARIE

SETTORE GESTIONE GIURIDICA DEL PERSONALE

Personale Tecnico Amministrativo

Via Duomo, 6 – 13100 Vercelli VC

Tel. 0161 228410

presenze@uniupo.it

LINEE GUIDA SULLA ROTAZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA DEL PERSONALE DELL'UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE

Approvate nella seduta del Consiglio di Amministrazione n. 14/2023/6.1 del 22/12/2023



PREMESSE

L'istituto della *“rotazione del personale”*, noto anche come *“job rotation”*, è una misura per la prevenzione e la repressione della corruzione suggerita allo scopo di far sì che la gestione delle procedure e l'assunzione delle decisioni siano affidate a soggetti diversi, in modo da ridursi il rischio della creazione tra amministrazione ed utenti di particolari relazioni, che potrebbero determinare situazioni di privilegio o addirittura fenomeni di collusione. L'istituto della *“rotazione del personale”* è stato introdotto dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*. In particolare l'art. 1, c. 10, lett. b) della Legge n. 190/2012, dispone che il Responsabile Prevenzione della Corruzione e Trasparenza debba 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»*.

L'Allegato 2 al Piano Nazionale Anticorruzione 2019 (PNA 2019), adottato dall'ANAC con la delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, è dedicato alla rotazione *“ordinaria”* del personale, quale misura di importanza cruciale per il personale addetto alle aree a più alto rischio di corruzione. Sottolinea la valenza di tipo organizzativo della rotazione del personale e anche il contributo all'accrescimento delle conoscenze e della preparazione professionale del personale e dunque a potenziare l'efficienza dell'Ente. Rimarca che si tratta di uno strumento ordinario di organizzazione e di utilizzo ottimale delle risorse umane e che non deve mai essere utilizzato quale misura da assumere in via emergenziale o con valenza punitiva. Infine, il PNA 2019 evidenzia la necessità 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.

Pertanto, la rotazione del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni cd. *rotazione ordinaria* è stata introdotta dal legislatore quale misura organizzativa generale ad efficacia preventiva che può essere utilizzata nei confronti di coloro che operano in settori particolarmente esposti alla corruzione.

Si tratta quindi di una misura organizzativa di prevenzione della corruzione 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. Essa potrà essere effettuata anche attraverso interventi finalizzati alla riorganizzazione complessiva o parziale dell'Amministrazione.

Nell'anno 2022 all'Università del Piemonte Orientale è stata effettuata la rotazione ordinaria di tutto il personale attraverso la riorganizzazione dell'impianto amministrativo, conclusa in data 31/03/2023. Per tale riorganizzazione, l'Ateneo ha dovuto tenere conto anche dei vincoli dettati dall'art. 30 c. 2 del D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, per cui *“i dipendenti possono essere trasferiti all'interno della stessa amministrazione in sedi collocate nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a 50 km dalla sede cui sono adibiti”*. In base all'art. 1 c. 6 dello Statuto, l'Università del Piemonte Orientale si articola su tre sedi: Alessandria, Novara e Vercelli e la sede universitaria di Alessandria è collocata a distanza superiore di 50 km dalle altre due sedi.

Oltre alla rotazione ordinaria, è stato previsto dall'art. 16, c. 1, lettera l-quater del D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 l'istituto della *“rotazione straordinaria”* quale misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi che prevede la rotazione *“del personale nei casi di avvio di*



procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva". Per questo istituto "straordinario" l'ANAC ha fornito, con la Delibera n. 215 del 26 marzo 2019 – le *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*" da cui si evince che: "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 nella stessa sede dell'amministrazione" (paragrafo 3.5 della delibera ANAC n. 215/2019).

Si tratta di una misura di carattere eventuale e cautelare tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo.

Particolare attenzione va posta alla rotazione straordinaria applicata ad un soggetto titolare di incarico dirigenziale. La rotazione in questi casi, comportando il trasferimento a diverso ufficio, consiste nell'anticipata revoca dell'incarico dirigenziale, con assegnazione ad altro incarico ovvero, in caso di impossibilità, con assegnazione a funzioni "ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specificatamente previsti dall'ordinamento" (art. 19, co. 10 del D. Lgs, 165/2001).

In caso di obiettiva impossibilità alla *rotazione straordinaria*, il dirigente è posto in aspettativa o in disponibilità con conservazione del trattamento economico in godimento.

L'immediatezza è una caratteristica fondamentale della *rotazione straordinaria*, finalizzata alla salvaguardia dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione che deve valutare tempestivamente se rimuovere dall'ufficio un dipendente che reca pregiudizio a tale immagine.

L'Amministrazione ha l'obbligo di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, indipendentemente dalla loro rilevanza penale, ad altra attività.

La misura della *rotazione straordinaria* resta di natura preventiva e non sanzionatoria (diversamente dalla sanzione disciplinare in sé) e la sua durata, non essendo disciplinata da norme regolamentari, dovrà essere valutata caso per caso dall'amministrazione ed essere motivata adeguatamente nel provvedimento.



ART. 1 FINALITÀ

1. L'Università del Piemonte Orientale disciplina con le presenti Linee Guida i criteri di programmazione da adottare per la rotazione del personale dirigenziale, dei dipendenti con funzioni di responsabilità (titolari di Posizione Organizzativa e Responsabili del Procedimento) e del restante personale, anche a tempo determinato, assicurando al contempo il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e garantendo la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Resta fermo che la rotazione può essere effettuata anche attraverso interventi finalizzati alla riorganizzazione complessiva o parziale dell'Amministrazione.

ART. 2 VINCOLI SOGGETTIVI, VINCOLI OGGETTIVI E GRADUALITÀ

1. La rotazione dovrà tener conto di vincoli di natura soggettiva, attinenti al rapporto di lavoro, e di vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'Ateneo.
 - a. **Limiti soggettivi:** la rotazione deve essere compatibile con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati dalla misura (diritti sindacali, permessi ex L. 104/1992, congedo parentale ex D. Lgs. n. 151/2001). Nel caso in cui la rotazione interessi i dipendenti che beneficiano della L. n. 104/1992 per assistere familiari essi hanno diritto di 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. n. 104/1992 per sé stessi il diritto di scelta è prioritario tra le sedi disponibili.
 - b. **Limiti oggettivi:** la rotazione deve assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di alcune attività specifiche, in particolare quelle ad elevato contenuto tecnico/amministrativo.
2. Si esclude la rotazione che implichi il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa.
3. Per quanto attiene i casi in cui la stessa legge stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere alcuni soggetti che lavorano in determinati uffici, laddove lo svolgimento di una prestazione è direttamente correlato al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione al relativo albo, l'applicazione della rotazione potrà non avvenire per *infungibilità*. In questo caso dovrà essere fornita giustificazione al Responsabile Prevenzione della Corruzione e Trasparenza.
4. Dovrà essere seguito il principio di *gradualità*, al fine di mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria e di scongiurare il depauperamento delle competenze negli uffici interessati.
5. Nella programmazione della rotazione è necessario intervenire sulle aree e sulle strutture maggiormente esposte al rischio di corruzione (livello altissimo-alto-medio) e per passare gradualmente a quelli con un livello di rischio più basso così come previsto dall'allegato n. 6 –



“Gestione del Rischio” del Piano Integrato di Attività e Organizzazione – Sezione I Prevenzione della Corruzione.

ART. 3 MISURE ADOTTABILI

1. Nell’ambito dei limiti di cui all’art. 2, il Dirigente potrà ruotare il personale all’interno dello stesso ufficio, attraverso una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità assegnati ai soggetti interessati, oppure tra uffici diversi, proponendo alla Direttrice Generale eventuali spostamenti.
2. Il Dirigente dovrà prevedere una corretta articolazione dei compiti e delle competenze, in modo da non favorire la concentrazione di più mansioni in capo ad un unico soggetto, ma favorendo una maggiore compartecipazione alle attività degli uffici.
3. Il Dirigente potrà affidare a più personale le fasi procedurali, curando che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l’atto finale.
4. Il Dirigente dovrà relazionare al RPCT entro il 10 gennaio dell’anno seguente circa le misure adottate all’interno della propria Divisione.
5. Gli atti di organizzazione rientrano in una delle misure adottabili per la rotazione del personale.

ART. 4 MISURE ALTERNATIVE IN CASO DI IMPOSSIBILITÀ DI ROTAZIONE

1. Nei casi in cui l’applicazione della rotazione presenti eccessive difficoltà, l’Università del Piemonte Orientale adotta le seguenti misure alternative:
 - a) promuove 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;
 - b) fa ricorso ad Albi per specifiche funzioni, applicando il principio della rotazione delle nomine;
 - c) garantisce la trasparenza nella gestione dei processi/procedimenti;
 - d) promuove all’interno dello stesso ufficio una rotazione “funzionale” mediante la modifica periodica di compiti e responsabilità, anche con una diversa ripartizione delle pratiche;
 - e) dispone modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio (ad. es. mediante la condivisione dei documenti);
 - f) attua la cd. “*segregazione delle funzioni*” attribuendo a soggetti diversi compiti distinti:
 - a. svolgere istruttorie e accertamenti;
 - b. adottare decisioni;
 - c. attuare decisioni prese;
 - d. effettuare verifiche e controlli;



- g) individua 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).

ART. 5 FORMAZIONE

1. La formazione e l'affiancamento assumono un ruolo di primaria importanza, quali strumenti atti a garantire la continuità funzionale e organizzativa, ad incrementare e rendere trasversali le competenze facendo in modo che il personale possa essere adibito ad attività diverse.
2. 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* ai fini del potenziamento sia delle competenze tecniche che delle soft skills.
3. Potrà essere previsto altresì l'**affiancamento** di un operatore al responsabile di una determinata attività affinché si possa prevederne la sostituzione. L'affiancamento avrà una durata variabile e sarà programmato a seconda della specificità dell'incarico o dell'attività oggetto di rotazione.
4. La formazione e l'affiancamento potranno essere utilizzati contemporaneamente o disgiuntamente per i soggetti coinvolti e la tipicità dell'incarico o dell'attività interessati dalla rotazione.

ART. 6 ROTAZIONE DEI DIRIGENTI

1. La rotazione è applicabile ai dirigenti di prima e di seconda fascia, o equiparati. La rotazione dei Dirigenti è attuata, di norma, in coincidenza con la scadenza degli incarichi dirigenziali, seguendo un criterio di progressività e tendenzialmente dopo il completamento del secondo incarico consecutivo. Le attività preparatorie ad essa connesse sono avviate, di norma, almeno 6 mesi prima di tale scadenza.
2. L'atto di programmazione che individua i Dirigenti da coinvolgere nella rotazione è adottato dal Direttore Generale. Per preservare la normale funzionalità delle attività dell'Ateneo e, tenuto conto che il depauperamento delle competenze specialistiche nei vari ambiti accresce esso stesso il rischio di fenomeni di cattiva amministrazione e corruzione, deve evitarsi la concomitanza tra la rotazione dei Dirigenti e quella del Direttore Generale.
3. L'eventuale mancata applicazione della misura deve essere "congruamente motivata".



ART. 7

VERIFICA E MONITORAGGIO SULLA VALIDITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE MISURE ADOTTATE PER LA ROTAZIONE DEL PERSONALE

1. I Dirigenti responsabili di Unità Organizzative a più alto rischio di corruzione, con riferimento al personale loro assegnato, relazioneranno con cadenza annuale al Direttore Generale e al Responsabile Prevenzione della Corruzione e Trasparenza in merito all'eventuale adozione delle misure di rotazione o ad essa alternative.

ART. 8

ROTAZIONE STRAORDINARIA E REATI PRESUPPOSTO

1. L'istituto della rotazione straordinaria è previsto dal D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 art. 16, c. 1, lettera l-quater quale misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi e prevede la rotazione *“del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva”*.
2. L'istituto trova applicazione nei confronti di tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro con l'amministrazione: dipendenti e dirigenti, interni ed esterni, in servizio a tempo indeterminato ovvero con contratti a tempo determinato.
L'ambito oggettivo della norma si riferisce ai *“reati presupposto”* (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale¹), di cui all'art. 7 della Legge n. 69 del 2015² per i quali è obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta *“corruttiva”* del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria.
3. Nel caso in cui l'Amministrazione ravvisi la necessità di prevedere l'istituto della *“rotazione straordinaria”* nei confronti di un dipendente (interno o esterno), predisporrà un provvedimento motivato, immediatamente dopo aver avuto notizia dell'avvio del procedimento penale.
4. Tale provvedimento è facoltativo nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la pubblica amministrazione (di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconferibilità ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. n. 39 del 2013, dell'art. 35-bis del D. Lgs. 165/2001 e del D. Lgs. 235 del 2012).

¹ Art. 317 — Concussione; Art. 318 — Corruzione per l'esercizio della funzione; Art. 319 — Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; Art. 319 bis — Circostanze aggravanti; Art. 319 ter — Corruzione in atti giudiziari; Art. 319 quater — Induzione indebita a dare o promettere utilità; Art. 320 — Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio; Art. 321 — Pene per il corruttore; Art. 322 — Istigazione alla corruzione; Art. 322 bis — Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri; Art. 346 bis — Traffico di influenze illecite; Art. 353 — Turbata libertà degli incanti; Art. 353 bis — Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente.

² Recante *Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*.



5. La misura deve essere applicata non appena l'amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale, ovvero del momento in cui il dipendente è sottoposto a indagini preliminari.
6. All'interessato sottoposto a "rotazione straordinaria" deve essere data la possibilità di contraddittorio, ma senza che vengano pregiudicate le finalità di immediata adozione di misure di tipo cautelare.
7. Nella eventualità si debba applicare la "rotazione straordinaria" a titolari di incarichi amministrativi di vertice, conferiti sulla base di un rapporto fiduciario, l'amministrazione è tenuta ad adottare un provvedimento che potrà, in luogo della rotazione straordinaria, consistere nella revoca oppure nella conferma dell'incarico in attesa della conclusione del procedimento penale.

ART. 9

PERIODO DI RAFFREDDAMENTO ("COOLING OFF PERIOD")

1. È previsto un periodo di raffreddamento, della durata di due anni, durante i quali il personale che è stato particolarmente esposto in attività a rischio di corruzione non potrà svolgere le stesse funzioni.

ART. 10

INFORMATIVA SINDACALE

1. Della adozione delle *Linee Guida sulla Rotazione Ordinaria e Straordinaria* 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.

ART. 11

INFORMATIVA AL COMITATO UNICO DI GARANZIA

1. Della adozione delle *Linee Guida sulla Rotazione Ordinaria e Straordinaria* si darà preventiva informazione al Comitato Unico di Garanzia, al fine di consentire di presentare proprie osservazioni e proposte ai sensi della Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 04/03/2011.