



Il Ministro dell'università e della ricerca

Direttiva in materia di rotazione ordinaria del personale

1. Premessa

La presente Direttiva recepisce le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione - PNA 2019, adottato dall'ANAC con la delibera n.1064 del 13 novembre 2019, in particolare nell'Allegato 2, e dà attuazione a quanto previsto nel Piano Triennale di Prevenzione della corruzione, della Trasparenza (PTPCT) 2020-2022 del Ministero dell'università e ricerca, approvato con decreto ministeriale n. 6 del 10 dicembre 2020, in materia di rotazione degli incarichi nelle aree a più elevato rischio di corruzione.

Il presente documento, in particolare, definisce linee di indirizzo per la predisposizione di un Piano di rotazione degli incarichi chiarendo i principi generali di riferimento e le regole operative che le strutture del Ministero dovranno adottare nell'applicazione di detta misura di prevenzione della corruzione, al fine di avviare un corretto, condiviso e completo processo di gestione della rotazione del personale.

2. Quadro normativo generale

La rotazione ordinaria, come anche evidenziato nel PNA 2019, è 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. L'alternanza, infatti, riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate e l'assunzione di decisioni non imparziali.

Essa è stata introdotta dall'art. 1, co. 5, lett. b) della legge 190/2012 che dispone che le pubbliche amministrazioni devono definire e trasmettere ad 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*". Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 1, co. 10, lett. b) della stessa legge, 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*" e ancora all'art. 1, co. 4, lett. e), dispone che spetta ad ANAC definire i criteri che le amministrazioni devono seguire per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione.

La misura deve essere considerata anche uno strumento di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane. La sua applicazione, infatti, come avvalorato dall'esperienza internazionale e dall'uso nel settore privato, determina un effetto positivo nel funzionamento dell'Amministrazione, rappresentando un "*criterio organizzativo*" che contribuisce alla formazione del personale accrescendone le conoscenze e la preparazione professionale, determinando l'acquisizione di competenze trasversali ed elevando, in tal modo, le capacità professionali complessive dell'Amministrazione.

L'applicazione della misura, tuttavia, presenta anche profili di delicatezza e complessità, in quanto si pone in evidente contrasto con il principio di continuità dell'azione amministrativa che impone la valorizzazione della professionalità acquisita dal personale in certi ambiti e settori di attività. Proprio in relazione a tali difficoltà di applicazione essa è stata oggetto di diversi chiarimenti da parte di ANAC che nel P.N.A. 2019 ha evidenziato che le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione sono strettamente connesse a vincoli di natura soggettiva attinenti al rapporto di lavoro e a vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione. In tale ottica l'applicazione della misura va temperata con 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 talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico.



Il Ministro dell'università e della ricerca

3. Criteri di applicazione della misura e vincoli alla rotazione

Con il decreto legge 9 gennaio 2020, n. 1 recante “*Disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della Ricerca*”, convertito con modificazioni dalla legge n. 12 del 5 marzo 2020 è stato istituito il Ministero dell'università e della ricerca a conclusione di un lungo periodo caratterizzato da una notevole complessità organizzativa che ha interessato il soppresso Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR).

Con i due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 settembre 2020, n.164 e n.165, concernenti rispettivamente il Regolamento di organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca e l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'università e della ricerca, è stata data una prima attuazione ad un definitivo e nuovo disegno organizzativo che ha determinato il passaggio da una struttura ministeriale su base dipartimentale, quella del soppresso Miur, ad una nuova organizzazione su base direzionale, più snella anche in un'ottica di semplificazione.

Tale fase riorganizzativa, nella quale gli incarichi dirigenziali di livello generale e di livello non generale, saranno assegnati *ex novo*, comporta che l'adozione della misura della rotazione del personale possa trovare una prima applicazione solo all'esito della stabilizzazione dell'intero processo organizzativo, ossia dopo l'assegnazione definitiva al MUR dei dirigenti del soppresso MIUR, anche sulla base di un'aggiornata rilevazione e classificazione delle attività dell'amministrazione e di una mappatura dei processi da implementare nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2021 – 2023.

Dovrà pertanto essere adottato uno specifico Piano di rotazione degli incarichi del personale a carattere pluriennale, al quale potrà essere dato concreto avvio alla prima scadenza degli incarichi.

L'adozione della misura sarà improntata a criteri di gradualità e ragionevolezza in particolare negli ambiti di maggiore strategicità che non dovranno subire interruzioni o rallentamenti di attività.

La rotazione dovrà anche essere contestualizzata in relazione alle caratteristiche peculiari di ogni direzione generale (dimensione e relativa dotazione organica, qualità del personale addetto, modalità di funzionamento degli uffici, distribuzione del lavoro e delle mansioni).

I criteri che dovranno essere seguiti sono anche strettamente connessi a **vincoli di natura soggettiva**, attinenti al rapporto di lavoro dei dipendenti.

Con riferimento a tali vincoli, la rotazione, infatti, deve essere compatibile con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati dalla misura. A titolo esemplificativo:

- 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 eventuali osservazioni e proposte in ragione dei singoli casi e nel rispetto delle previsioni della L. 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei Lavoratori)
- 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.

I **vincoli di natura oggettiva** che incidono sull'applicazione della misura sono rappresentati dalla già segnalata necessità di correlare la rotazione all'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 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.



Il Ministro dell'università e della ricerca

Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cd. **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 si tratti di categorie professionali omogenee, non si può invocare il concetto di infungibilità.

Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo. Proprio per prevenire situazioni come questa, in cui la rotazione sembrerebbe esclusa da circostanze dovute esclusivamente alla elevata preparazione di determinati dipendenti, l'Amministrazione programmerà adeguate attività di formazione specifica e affiancamento propedeutiche alla rotazione.

4. Rotazione del personale dirigenziale

Tanto chiarito, si espongono alcuni criteri e indicazioni generali in materia di conferimento di incarichi dirigenziali.

Come sottolinea l'Allegato 2 al PNA 2019, per i dirigenti, la rotazione ordinaria viene prevista e programmata nell'ambito di uno specifico atto generale, approvato dall'Organo di indirizzo politico, contenente i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali che dovranno essere chiari e oggettivi. Lo stesso PTPCT dovrà fare riferimento a tale atto generale nel quale devono essere descritti i criteri e le modalità per la rotazione dirigenziale. Ciò anche per evitare che la rotazione possa essere impiegata in modo poco trasparente, limitando l'indipendenza della dirigenza.

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

Su tali premesse, in linea generale, seguendo anche l'orientamento più volte manifestato dalla Corte dei conti in sede di registrazione dei contratti dei dirigenti e nell'intento di favorire l'arricchimento professionale del personale e il miglioramento complessivo di funzionalità dell'attività amministrativa, si ritiene opportuno che la rotazione sia attuata seguito un criterio di progressività e tendenzialmente dopo il completamento del secondo incarico consecutivo.

La rotazione andrà, poi, rimodulata sempre per le diverse attività in funzione del livello di rischio corruttivo e delle relative potenziali cause o fattori abilitanti individuate nel PTPCT. Negli uffici individuati come a più elevato rischio di corruzione, sarebbe preferibile che la durata dell'incarico fosse fissata al limite minimo legale. Alla scadenza dell'incarico, la responsabilità della struttura dovrebbe essere di regola affidata ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente. La misura della rotazione dirigenziale, specialmente nelle aree a maggiore rischio, dovrebbe essere una prassi "fisiologica", mai assumendo carattere punitivo e/o sanzionatorio.

Essendo una misura che ha effetti su tutta l'organizzazione di un'amministrazione, progressivamente la rotazione deve essere applicata anche a quei dirigenti che non operano nelle aree a rischio. Ciò tra l'altro sarebbe funzionale anche a 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.

In caso di comprovate situazioni di difficoltà sul piano organizzativo ad adottare la misura, il Capo di Gabinetto, il Segretario Generale e i Direttori generali, ciascuno secondo il proprio ambito di competenza, dovranno in ogni caso attivare adeguate misure di "mitigazione del rischio", di tipo organizzativo e gestionale quali quelle di seguito esemplificate:



Il Ministro dell'università e della ricerca

- modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio;
- meccanismi di condivisione delle fasi procedurali nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate;
- articolazione dei compiti e delle competenze per evitare che l'attribuzione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto non finiscano per esporre l'amministrazione a rischi di errori o comportamenti scorretti. In tal senso, nelle aree a rischio, le varie fasi procedurali dovranno essere affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l'adozione del provvedimento finale;
- adozioni di specifici atti organizzativi generali, condivisi dal livello gerarchico superiore, ai quali assicurare adeguata trasparenza esterna, finalizzati ad assicurare la necessaria imparzialità e standardizzazione delle procedure;
- rafforzamento delle misure di trasparenza, anche prevedendo la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

5. Rotazione del personale delle aree

In attuazione del richiamato PNA 2019 e delle indicazioni metodologiche contenute nel citato All. 2, l'applicazione della misura della rotazione ordinaria va estesa al personale delle aree mediante programmi periodici di rotazione graduale dello stesso, anche al fine di favorire in particolare di continuo arricchimento professionale. Ciò, naturalmente, nel rispetto delle esigenze ed aspirazioni professionali del personale, con particolare riferimento alla sede di servizio dei dipendenti, delle normative in materia sindacale, alle esigenze di funzionalità dell'Amministrazione, provvedendo, preliminarmente, ai necessari interventi formativi e di affiancamento.

L'applicazione della misura al personale delle aree, tenuto conto dell'impatto della stessa su tutta la struttura organizzativa, deve essere organizzata secondo un criterio di gradualità e ragionevolezza, per evitare l'interruzione o il rallentamento dell'attività ordinaria.

La misura dovrà essere applicata prioritariamente, al personale che svolge attività negli uffici più esposti al rischio corruttivo, in particolare ai funzionari di livello più elevato assegnati ai servizi per i quali il fattore abilitante indicato nel PTPCT sia stata individuato nell'esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto.

Un altro criterio utilizzabile per la rotazione di personale applicato ad un medesimo processo può essere quello dell'anzianità di permanenza nel processo, ossia potrà essere sottoposto per primo a rotazione il dipendente con maggior permanenza nello stesso.

Il personale può essere fatto ruotare nello stesso ufficio, con una rotazione di carattere funzionale, ovvero attraverso una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati. Tale rotazione di carattere funzionale può anche avvenire tra uffici diversi. In tal caso la durata di permanenza nell'ufficio deve essere prefissata secondo criteri di ragionevolezza. In tale ipotesi si può anche ricorrere ad una procedura di interpello, riservato al personale appartenente ai ruoli del MUR, per individuare candidature di soggetti idonei a ricoprire ruoli di alta professionalità.

Allo scopo, peraltro, di evitare che la rotazione determini un repentino depauperamento delle conoscenze e delle competenze complessive dei singoli uffici interessati, si programmerà con tempistiche sufficientemente differenziate la rotazione dell'incarico dirigenziale e del personale delle aree all'interno di un medesimo ufficio.

Nel caso in cui i programmi di rotazione sopra descritti non siano possibili per carenza di adeguate competenze professionali ed al fine di non interrompere o rallentare rilevanti servizi alla collettività, i dirigenti dovranno adottare misure di mitigazione del rischio, tra le quali:



Il Ministro dell'università e della ricerca

- come già detto, rotazione “funzionale”, consistente nella rotazione all'interno dello stesso ufficio dei compiti e delle responsabilità affidati ai singoli funzionari;
- implementazione di ulteriori misure di trasparenza, attraverso la pubblicazione nella sezione “Amministrazione trasparente” del Ministero di dati e documenti anche ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa;
- maggiore compartecipazione alle attività, unitamente ad una condivisione proceduralizzata delle fasi procedurali;
- trasparente articolazione dei compiti e delle competenze per evitare che l'attribuzione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto possa esporre l'amministrazione a rischi di varia natura;
- attivazione di meccanismi di “controllo incrociato” con l'affidamento di pratiche a più funzionari ovvero la verifica delle istruttorie da parte di altri funzionari, ferma restando la verifica finale di competenza del dirigente.

6. Indicazioni operative

A seguito del consolidamento della nuova struttura organizzativa, della conseguente rivisitazione della mappatura dei processi, della individuazione delle aree a maggior rischio corruzione e al loro interno degli uffici maggiormente esposti a fenomeni corruttivi, la misura della rotazione ordinaria dovrà essere programmata su base pluriennale, tenendo in considerazione i vincoli soggettivi e oggettivi come sopra descritti. Una programmazione di ampio respiro consente maggiormente di rendere trasparente il processo di rotazione e di stabilirne i nessi con le altre misure di prevenzione della corruzione.

La programmazione della rotazione attribuisce un ruolo centrale alla Direzione generale del personale, del bilancio e dei servizi strumentali ma implica il necessario coinvolgimento di tutti i dirigenti generali/referenti del RPCT e dei dirigenti di livello non generale e prevede il coordinamento di tutti i suddetti soggetti con l'RPCT.

7. Formazione

Il ricorso alla rotazione del personale deve essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con altre misure di prevenzione, in particolare con la misura della formazione al fine di favorire con l'innalzamento della qualità delle competenze il buon andamento, la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Una formazione di buon livello può, infatti, contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività. In tale prospettiva è necessario avviare una pianificazione formativa volta a rendere fungibili le competenze, che possa costituire la base per agevolare il processo di rotazione.

L'applicazione della misura della rotazione, previa rilevazione del fabbisogno formativo, quindi, va accompagnata e sostenuta da specifiche attività di formazione che consentano la continua riqualificazione del personale favorendo l'acquisizione di competenze professionali anche di tipo trasversale al fine di renderle fungibili in una pluralità di ambiti lavorativi.

In tale logica dovrà essere privilegiata anche un'organizzazione del lavoro che preveda un periodo di affiancamento, seppur non esclusivo, in funzione della complessità delle attività e/o del divario di competenze da colmare del funzionario responsabile di una determinata attività/Dirigente, con un altro soggetto di pari responsabilità, che fornirà ogni utile indicazione in merito all'incarico stesso.

Per meglio conseguire i risultati sopra evidenziati va, in ogni caso, privilegiata la circolarità delle informazioni all'interno dell'Amministrazione, sia attraverso la cura della trasparenza interna delle attività, sia aumentando la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio delle medesime.

8. Monitoraggio e verifica

Ai sensi dell'articolo 1, comma 10, lettera b) della legge 6 novembre 2012, n. 190, il RPCT, d'intesa con i Referenti per la corruzione, procede alla verifica dell'effettiva rotazione degli incarichi. Il Capo di



Il Ministro dell'università e della ricerca

Gabinetto, il Segretario Generale e i Direttori generali/Referenti sono tenuti a mettere a disposizione del RPCT ogni informazione utile per comprendere come la misura venga progressivamente applicata e quali siano le eventuali difficoltà riscontrate.

Analogamente, il dirigente con responsabilità in materia di formazione rende disponibile al RPCT ogni informazione richiesta da quest'ultimo sull'attuazione delle misure di formazione coordinate con quelle di rotazione.

Nella Relazione annuale, che costituisce base informativa per l'azione di vigilanza di ANAC, il RPCT espone il livello di attuazione della misura della rotazione e delle relative attività di formazione, motivando gli eventuali scostamenti tra misure pianificate e realizzate ed esplicitandone le motivazioni al fine di consentire la valutazione delle specifiche ragioni della mancata applicazione dell'istituto.

9. Disposizioni finali, informativa sindacale e pubblicità

Dell'adozione dei criteri per l'attuazione della misura della rotazione prevista nel PTPCT contenuti nella presente direttiva è stato aperto apposito confronto con le Organizzazioni sindacali al fine di ottenere proposte od osservazioni, fermo restando che ciò non comporta l'apertura di una fase di negoziazione in materia.

Per quanto non disciplinato dalle presenti disposizioni organizzative si rimanda alle linee guida ANAC e alle disposizioni di legge vigenti in materia.

La presente direttiva entra in vigore dalla data di emanazione della stessa ed è pubblicata nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale sottosezione "Altri contenuti – Prevenzione della Corruzione".

IL MINISTRO

Prof.ssa Maria Cristina Messa