

DIRETTIVA SULLA ROTAZIONE DEL PERSONALE DEL MINISTERO DEL
LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Sommario

Premessa.....	3
La rotazione ordinaria.....	5
1. Natura, principi e ambito di applicazione.....	5
2. Vincoli alla rotazione e misure di mitigazione del rischio.....	6
3. Criteri guida per la programmazione e l'attuazione della rotazione del personale	8
3.1 La rotazione del personale dirigenziale	9
3.2 La rotazione del personale non dirigenziale	10
4. Monitoraggio della Direttiva.....	12

Premessa

La presente Direttiva declina i criteri per la pianificazione e la programmazione annuale e pluriennale della rotazione ordinaria del personale dirigenziale e delle aree funzionali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel solco di quanto previsto nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2021-2023 e nel rispetto dei principi e degli indirizzi forniti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con particolare riferimento al PNA 2019¹.

La Direttiva, è stata elaborata dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) previa condivisione con i Responsabili dei Centri di Responsabilità Amministrativa e i Referenti anticorruzione, con il Segretario Generale, in qualità di vertice amministrativo e con l'organo di indirizzo politico, e con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, ai fini della conseguente adozione con Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

La rotazione costituisce una delle misure più rilevanti di prevenzione della corruzione. Nelle aree a più elevato rischio di corruzione, infatti, la rotazione rappresenta una misura organizzativa generale, ad efficacia preventiva, in quanto l'alternanza tra i titolari di funzioni pubbliche nella assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti. La misura in argomento si applica unitamente alle altre azioni di contrasto alla corruzione previste nel PTPCT, al fine di prevenire il consolidarsi di relazioni che possano generare dinamiche irregolari nella gestione amministrativa, riducendo il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo delle stesse attività, possa essere esposto a pressioni esterne o instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche patologiche o determinare decisioni non imparziali.

L'attuazione di tale misura deve essere necessariamente adeguata alle esigenze organizzative e funzionali di ciascuna struttura al fine di evitare che dalla stessa possano derivare inefficienze e malfunzionamenti.

¹ Come precisato nel PNA 2019 "Resta fermo che l'attuazione della misura della rotazione ordinaria è rimessa alla autonoma programmazione delle amministrazioni in modo che sia adattata alla concreta situazione dell'organizzazione e degli uffici. Il rinvio all'autonoma determinazione delle amministrazioni circa le modalità di attuazione della misura non può tuttavia giustificare la mancata applicazione della disciplina sulla rotazione ordinaria della L. 190/2012 e delle indicazioni fornite con il presente PNA".

La rotazione c.d. “ordinaria” è stata introdotta nell’ordinamento 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, comma 4, lett. e, della citata legge n. 190/2012 dispone che l’ ANAC² definisca i criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e le misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni. In effetti, l’Autorità ha affrontato nei diversi aggiornamenti del PNA il tema della rotazione ordinaria, giungendo a definirla misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione. Da ultimo, con delibera del 13 novembre 2019, n. 1064 l’ ANAC ha adottato il PNA 2019, il cui allegato n. 2 “Rotazione “ordinaria” del Personale”, rappresenta uno specifico approfondimento dedicato a tale misura.

² L’art. 19, co. 15, del d.l. 90/2014 ha previsto che «Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, commi 4, 5 e 8, della legge 6 novembre 2012 n. 190, e le funzioni di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione».

La rotazione ordinaria

1. Natura, principi e ambito di applicazione

La rotazione *ordinaria*, da distinguere rispetto alla rotazione *straordinaria*³, che si applica a seguito dell'avvio di procedimenti penali o disciplinari in esito a condotte di natura corruttiva del personale, rappresenta, come esplicitato in premessa, una misura organizzativa ad efficacia preventiva; la stessa, laddove coniugata con adeguati percorsi di formazione finalizzati ad una idonea riqualificazione del personale, è strumentale al miglioramento complessivo della professionalità delle risorse umane dell'Amministrazione.

Tale misura persegue, quindi, un duplice obiettivo: da una parte mira ad evitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione a causa di un tempo prolungato di permanenza del dirigente/dipendente nella medesima funzione; dall'altra è diretta ad accrescere le competenze e la formazione del personale.

La rotazione, sempre nel rispetto delle disposizioni normative e contrattuali vigenti, deve quindi intendersi quale criterio organizzativo di carattere generale, applicabile a tutto il personale, volto a prevenire il consolidarsi di rapporti personali capaci di influenzare in maniera censurabile l'operato dell'Amministrazione, offrire al dipendente occasioni di arricchimento professionale, ed incidere positivamente su efficienza e operatività dell'Amministrazione.

L'ambito soggettivo, tenuto anche conto della finalità sostanziale della misura, va riferito quindi sia ai dirigenti che al personale appartenente alle aree funzionali.

Il ricorso a tale misura presenta, tuttavia, profili di delicatezza e complessità in ordine all'effettivo rispetto del principio cardine della continuità dell'azione amministrativa e non deve, pertanto,

³ La misura della rotazione ordinaria si distingue dall'istituto della rotazione c.d. straordinaria, prevista dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001, quale misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma demanda ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, comunque denominati, "il monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva". La rotazione straordinaria, viene implementata a fronte di specifica segnalazione da parte dell'Ufficio competente della DG PIOB-UPD e in modo da assicurare la continuità dell'azione amministrativa attraverso l'adozione di eventuali misure alternative laddove la rotazione non possa essere adottata. In ogni caso, la rotazione deve essere predisposta entro quindici giorni dalla definizione dell'esito del procedimento disciplinare.

determinare inefficienze e/o malfunzionamenti, bensì deve essere improntato a criteri di ragionevolezza e gradualità.

Appare dunque evidente la necessità di coniugare l'osservanza del suddetto principio con le finalità di prevenzione della corruzione; a tal fine risulta indispensabile lo svolgimento di un'azione sinergica del RPCT e dei singoli responsabili di ciascun CdR e, in particolare, del Responsabile della DG PIOB-UPD che concorre a favorire attraverso la programmazione dell'offerta formativa, elaborata sulla base dei fabbisogni espressi dagli uffici, la rotazione delle risorse umane e delle professionalità. Per quanto attiene allo specifico contesto in cui opera il MLPS, si evidenzia che l'attuale articolazione del Dicastero consente l'applicazione della misura solo dal punto di vista funzionale⁴, in quanto l'Amministrazione è priva di articolazioni territoriali.

2. Vincoli alla rotazione e misure di mitigazione del rischio

La realizzazione della rotazione è condizionata dall'esistenza di vincoli di natura sia soggettiva, relativi al rapporto di lavoro, che oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione. Con riferimento all'esistenza di **vincoli soggettivi**, la rotazione deve essere compatibile con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati dalla misura quali, a mero titolo esemplificativo, i diritti sindacali qualora siano interessati dalla rotazione i dirigenti sindacali, i diritti dei dipendenti che beneficiano della legge 5 febbraio 1992, n. 104 per assistere familiari nonché dei dipendenti che usufruiscono del congedo parentale (decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151). La rotazione deve essere inoltre calibrata anche in relazione all'esistenza di **vincoli oggettivi**, cioè alle caratteristiche peculiari di ogni struttura, sia con riferimento alla dimensione che alla dotazione organica, tali da incidere sulla corretta attuazione della misura. Si pensi alle ipotesi in cui la grave carenza di organico non consenta la rotazione per l'impossibilità di utilizzare personale che possa garantire la continuità dell'azione amministrativa. Tra i vincoli oggettivi, non vanno trascurati l'assetto organizzativo, l'articolazione del lavoro e la qualità del personale. Rilevano, a tal fine, i casi in cui l'applicazione della misura sia condizionata dall'infungibilità di alcune professionalità, in quanto appartenenti a categorie particolari, ipotesi in cui è la stessa legge che stabilisce la specifica

⁴ La rotazione può essere attuata attraverso la modifica dei compiti e delle responsabilità attribuiti al personale (rotazione di carattere funzionale) e/o attraverso l'attribuzione di compiti e responsabilità afferenti ad aree territoriali differenti (rotazione di carattere territoriale).

qualifica professionale che devono possedere alcuni soggetti. Diversamente, però, il concetto di infungibilità non può essere invocato nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee, anche se rimane rilevante la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo. L'attuazione della misura va, altresì, mitigata laddove risulti prevalente, in caso di comprovate esigenze organizzative e funzionali, la necessità per l'Amministrazione di assicurare la continuità e la correttezza dell'azione amministrativa con particolare riferimento all'alto livello di specializzazione o all'elevato tecnicismo dei compiti e obiettivi assegnati. La rotazione trova una naturale mitigazione nei casi in cui attuare la misura possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi del necessario *background* professionale.

In caso di vincoli di natura soggettiva o oggettiva nell'applicazione della misura della rotazione, si devono in ogni caso attivare adeguate "***misure di mitigazione del rischio***", di tipo organizzativo e gestionale, da calibrare a seconda che ci si riferisca a personale dirigenziale o appartenente alle aree funzionali:

- individuazione di modalità operative volte a favorire una maggiore partecipazione del personale alle attività del proprio ufficio;
- meccanismi di condivisione delle fasi procedurali tra personale dirigenziale e non, nelle aree identificate come più a rischio e per l'istruttoria di procedimenti particolarmente complessi;
- articolazione dei compiti e delle competenze al fine di evitare che la concentrazione di più mansioni e responsabilità in capo a un soggetto unico esponga l'Amministrazione a rischi di comportamenti scorretti: le varie fasi procedurali nelle aree a rischio devono quindi essere affidate a più risorse, avendo sempre cura che il responsabile del procedimento sia soggetto diverso dal dirigente cui compete l'adozione del provvedimento finale;
- lavoro in *team*, favorendo la previsione di meccanismi di collaborazione in processi particolarmente complessi che, nel medio/lungo periodo può comunque favorire la rotazione degli incarichi;
- adozione di specifici atti organizzativi generali, condivisi a livello gerarchico superiore, volti a garantire la necessaria imparzialità e standardizzazione delle procedure e ad assicurare adeguata trasparenza esterna;
- generale rafforzamento delle misure di trasparenza, anche prevedendo la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

3. Criteri guida per la programmazione e l'attuazione della rotazione del personale

Come già evidenziato, la misura della rotazione va temperata con l'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa.

In linea con quanto previsto nel PTPCT, si riportano di seguito i principali criteri che devono orientare la pianificazione e programmazione della rotazione⁵:

- è necessario che la misura sia programmata e attuata su base annuale e pluriennale, in considerazione delle esigenze funzionali degli uffici, delle esigenze formative del personale destinato alla rotazione, nonché dei vincoli di natura soggettiva e oggettiva, come delineato nel citato Allegato 2 al PNA 2019;
- nell'attuazione della rotazione va tenuto in debito conto il criterio di gradualità, al fine di mitigare possibili rallentamenti all'attività ordinaria dovuti all'avvicendamento delle professionalità coinvolte. Devono pertanto essere interessati **prioritariamente** dalla suddetta misura gli uffici che risultano, a valle del processo di gestione del rischio, più esposti al rischio corruzione e, solo in un **secondo momento**, gli uffici con un livello di esposizione al rischio più basso.

Alla luce dei criteri sopra esposti è opportuno che la rotazione avvenga in modo progressivo senza cioè coinvolgere contemporaneamente la totalità degli operatori, tenuto conto della complessità dell'unità organizzativa. Come chiarito dall'ANAC, allo scopo di evitare che la rotazione determini un repentino depauperamento delle conoscenze e delle competenze complessive di singoli Uffici interessati, potrebbe risultare utile programmare in tempi diversi e non simultanei la rotazione del personale dirigenziale e del personale non dirigenziale all'interno di un medesimo ufficio⁶. Inoltre, nella progettazione della misura si deve tener conto delle risultanze del monitoraggio del PTPCT, e pertanto del processo di gestione del rischio⁷, dal quale poter altresì evincere la programmazione della misura della rotazione da parte dei Responsabili dei CdR.

⁵ Come anche riportato nel PTPCT 2021-2023, nella fase procedimentale relativa all'aggiornamento del Piano triennale e al suo raccordo con il piano della Performance, sono stati delineati dal RPCT i principali criteri direttivi della misura della rotazione.

⁶ Rif. PNA 2016, par. 7.2.2 "rotazione ordinaria".

⁷ Attraverso l'applicativo "Ricognizioni procedimenti e risk management" in uso a tutti i CdR, viene effettuata la ricognizione dei procedimenti amministrativi e il connesso processo di gestione del rischio. Al riguardo si rinvia al PTPCT 2021 – 2023 nel quale si osserva che in esito alla metodologia seguita per il processo di gestione del rischio il valore del rischio risulta suddiviso su tre livelli di esposizione: alto (3 processi), medio (33 processi) e basso (109 processi). Per contrastare i rischi corruttivi identificati i CdR hanno individuato una serie di misure di carattere sia generale che specifico.

Data la preventiva individuazione all'interno del PTPCT degli uffici a maggior rischio, effettuata all'esito del citato processo di gestione del rischio, non va sottovalutato il possibile effetto distortivo derivante dalla tendenza dei CdR a sottovalutare il rischio. Ciò comporterebbe inevitabilmente un appiattimento della stima del livello del rischio all'interno del valore basso.

Soccorre, al riguardo, il principio generale enunciato dall'ANAC secondo il quale, essendo la rotazione una misura che ha effetti su tutta l'organizzazione di un'amministrazione, progressivamente dovrebbe essere applicata anche agli uffici con un livello di esposizione al rischio più basso, evitando in tal modo che nelle aree a rischio finisca per ruotare sempre il medesimo personale.

I Responsabili dei CdR, nella fase di progettazione della misura della rotazione, sono tenuti a verificare che quest'ultima risponda ai seguenti requisiti:

- a. efficacia nella neutralizzazione delle cause del rischio (rectius dei fattori abilitanti);
- b. sostenibilità economica e organizzativa della misura;
- c. adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione.

3.1 La rotazione del personale dirigenziale

La rotazione del personale dirigenziale costituisce una delle misure più significative ed efficaci per il contrasto della corruzione e rappresenta, nel contempo, strumento di crescita professionale del dirigente.

Con la finalità di favorire l'arricchimento professionale del dirigente e il miglioramento organizzativo e di funzionalità dell'attività amministrativa, la rotazione deve essere adottata progressivamente per tutti gli incarichi dirigenziali, sia di livello generale che di livello non generale. Tenuto conto dell'impatto che la stessa ha sull'intera struttura organizzativa, per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria, è opportuno programmarla secondo un criterio di gradualità. In ogni caso la rotazione deve avvenire tendenzialmente dopo un periodo di tempo corrispondente al completamento del secondo incarico consecutivo. Alla rotazione negli incarichi si procede quindi, ordinariamente dopo due mandati, di durata pari almeno al limite minimo legale, fatta salva la possibilità di ulteriore rinnovo in presenza di coesistenti condizioni e di vincoli tali da rendere l'attuazione della misura contrastante con il buon andamento e la continuità dell'attività amministrativa.

Pertanto, alla scadenza dell'eventuale secondo incarico, la responsabilità dell'ufficio deve essere di regola affidata ad altro dirigente.

In ogni caso si precisa che la rotazione va modulata prioritariamente in funzione del livello di rischio corruttivo e delle relative potenziali cause. Al riguardo la stessa ANAC, ha ritenuto che *“A tal fine dovranno essere considerati, innanzitutto, gli uffici più esposti al rischio di corruzione, per poi considerare gli uffici con un livello di esposizione al rischio più basso”* e che *“negli uffici individuati come a più elevato rischio di corruzione sarebbe preferibile che la durata dell'incarico fosse limitata al limite minimo legale”*, in quanto la misura dovrebbe costituire una *“prassi fisiologica”*.

Nelle ipotesi in cui non dovesse risultare possibile attuare la rotazione del dirigente, nel decreto di conferimento dell'incarico⁸ andranno esplicitate le relative motivazioni. In tal caso dovranno essere attivate le misure di *“mitigazione del rischio”*, di tipo organizzativo e gestionale, come descritte al paragrafo 2 della presente Direttiva.

In ogni caso, fatti salvi i principi generali enunciati, nonché le risultanze del processo di gestione del rischio e la conseguente individuazione degli uffici a più elevato rischio di corruzione, si rinvia, per ciò che concerne la rotazione del personale dirigenziale, al Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 30 aprile 2021, n. 107, concernente *“Criteri e modalità di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali”*⁹.

3.2 La rotazione del personale non dirigenziale

La misura della rotazione per il personale non dirigenziale, tenuto conto dell'impatto che la stessa ha sull'intera struttura organizzativa, deve essere applicata secondo un criterio di gradualità e ragionevolezza, per evitare l'eventuale interruzione o rallentamento dell'attività ordinaria.

Il personale può ruotare, con la rotazione di carattere funzionale, sia all'interno dello stesso ufficio, attraverso una rivisitazione periodica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti, che tra uffici diversi. In tal caso, anche in un'ottica di trasparenza, può essere opportuno ricorrere a procedure di interpello volte ad individuare non solo candidati che in relazione al proprio *curriculum*

⁸ Nel citato Allegato 2, in continuità con i precedenti PNA, viene precisato che la mancata attuazione della rotazione deve essere congruamente motivata da parte del soggetto tenuto all'attuazione della misura.

⁹ Come precisato nell'Allegato 2 al PNA 2019 *“la rotazione ordinaria è opportuno che venga programmata e sia prevista nell'ambito dell'atto generale approvato dall'organo di indirizzo, contenente i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali che devono essere chiari e oggettivi”*. Si fa pertanto rinvio ai criteri datoriali concernenti le modalità di conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali.

vitae possano al meglio ricoprire determinati ruoli, ma anche per corrispondere all'esigenza di accrescimento della professionalità da parte del personale.

Anche per il personale non dirigenziale giova ribadire che, allo scopo di evitare che la rotazione determini un repentino depauperamento delle conoscenze e delle competenze complessive dei singoli uffici, è opportuno programmare cronologicamente la rotazione in maniera graduale, tenendo altresì conto della tempistica connessa alla rotazione degli incarichi dirigenziali degli uffici interessati.

Al fine di assicurare la corretta applicazione della misura, garantendo nel contempo la continuità operativa delle strutture organizzative, il consolidamento e la trasmissione delle competenze specialistiche e professionali del personale interessato, vanno promosse e favorite le attività di formazione in modo tale da incrementare la qualità delle competenze del personale e da consentire una maggiore flessibilità nell'utilizzo dello stesso in attività diverse.

Tale rotazione programmata e graduale, dovrà essere in particolare implementata nei processi a più alto rischio corruttivo ed in primo luogo in quelli per i quali il fattore abilitante nel PTPCT sia individuato nell' *"esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un procedimento/attività da parte di pochi o di un unico soggetto"*.

Al riguardo, sarebbe auspicabile prevedere, laddove possibile, sessioni di affiancamento *"on the job"* (per l'apprendimento sul campo) con il personale che si dovrà sostituire, raggiungendo, così, massimi livelli di autonomia e di operatività, nonché favorire la circolarità delle procedure e delle informazioni per garantire la condivisione delle conoscenze professionali.

Pertanto, ogni Centro di Responsabilità, delinea un sintetico programma di rotazione a proiezione pluriennale, che progressivamente interessi tutto il personale delle aree funzionali, in particolare dell'Area terza, dando priorità, come sopra detto, al personale impiegato negli uffici a rischio corruttivo *"Alto"* e con specifico riferimento ai processi per i quali il fattore abilitante sia stato individuato nel vigente PTPCT nell'*"esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto"*.

Anche in tal caso, laddove la rotazione non risulti di facile e immediata applicazione per la presenza di vincoli di natura oggettiva e soggettiva, è necessario che il relativo piano del CdR espliciti espressamente e in maniera adeguata le motivazioni della mancata rotazione, al fine di consentire la valutazione delle specifiche ragioni della mancata applicazione della misura, nonché la previsione e la conseguente adozione delle misure di *"mitigazione del rischio"*.

4. Monitoraggio della Direttiva

L'articolo 1, comma 10, lettera b) della legge 6 novembre 2012, n. 190, stabilisce che il RPCT, *“provvede alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'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”*.

Pertanto, nell'ambito dei consueti step di monitoraggio, si procederà alla verifica degli adempimenti resi anche in relazione alla adozione dei piani di rotazione. In particolare, in tale contesto, saranno forniti al RPCT utili elementi sull'applicazione della misura con riferimento agli incarichi dirigenziali di livello generale e non generale e sul personale delle aree funzionali, nonché sulle eventuali difficoltà riscontrate.

Il Direttore Generale della DG per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio - UPD, in ragione della propria competenza 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 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, tenuto conto di quanto riferito dai CdR.

Le disposizioni della presente Direttiva si applicano agli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della stessa, ferme restando le naturali scadenze dei medesimi.