



*Ministero
dello Sviluppo Economico*



Ministero dello Sviluppo Economico

IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Direttiva in materia di rotazione ordinaria del personale a fini di mitigazione del rischio corruttivo

1. Premessa

La presente Direttiva recepisce le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2019-2021 adottato dall'ANAC, ed in particolare nell'Allegato 2, ed attua quanto previsto nel Piano Triennale di Prevenzione della corruzione, della Trasparenza e dell'Integrità (PTPCT) 2020-2022 del Ministero dello sviluppo economico, come aggiornato a settembre 2020.

2. Quadro normativo generale

Come anche evidenziato nel Piano Nazionale Anticorruzione ANAC 2019-2021, “La rotazione “ordinaria” del personale è una misura organizzativa preventiva 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 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.”¹

Introdotta nel nostro ordinamento, quale misura generale di prevenzione della corruzione, dalla legge 190/2012 (art. 1, c. 4, lett. e), c. 5 lett. b) e c. 10 lett. b), la rotazione cosiddetta “ordinaria” per distinguerla rispetto alla “rotazione straordinaria” da avviare in caso di procedimenti penali o giudiziari², costituisce “una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione”³.

¹ Cfr. PNA 2019-2021, adottato dall'ANAC con delibera 1064 del 13 novembre 2019, p. 72.

² La rotazione cosiddetta “straordinaria”, prevista dall’art. 16, c. 1, lett. l-quater), del d.lgs. n. 165/2001, deve essere posta in essere nei confronti dello specifico personale coinvolto “nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva”.

³ Cfr. PNA 2019-2021, p. 71.

È utile, peraltro, ribadire che la rotazione negli incarichi costituisce – come ampiamente dimostrato dalle esperienze internazionali e nel settore privato – un importante strumento di arricchimento professionale, di miglioramento generale del benessere lavorativo, di opportunità di raggiungimento delle aspirazioni professionali e di complessivo incremento dell'efficienza e della funzionalità della struttura amministrativa.

Ciò naturalmente nell'equilibrato contemperamento con l'esigenza di non depauperare gli uffici delle competenze professionali necessarie, in particolare in una situazione quale quella del Ministero di carenza di personale, in primo luogo di profilo tecnico, e tanto più in un contesto di criticità socio-economica come quello attuale, che – anche a seguito della nota emergenza sanitaria – impone che il Ministero dello sviluppo economico adempia in maniera celere ed efficiente alla propria *mission* istituzionale di supporto e promozione del sistema produttivo nazionale.

La rotazione del personale dovrà, dunque, sempre essere orientata da criteri di gradualità e ragionevolezza, con prioritario riferimento agli ambiti di maggiore strategicità per i servizi a cittadini ed imprese, che – in particolare nell'attuale situazione – non dovranno subire interruzioni o rallentamenti di attività.

Ciò, peraltro, nell'auspicio di una soluzione delle problematiche di carenza di organico del Ministero, con particolare riferimento ai profili tecnici, condizione necessaria per porre in essere la rotazione del personale attualmente impiegato, anche in attuazione delle recenti previsioni normative in materia di assunzioni presso il MISE (in particolare art. 1, commi 376 e 377, l. 145/2018 e art. 1, comma 328, l. 160/2019).

2. Rotazione del personale dirigenziale

Premesso quanto sopra, si rappresentano di seguito alcune indicazioni in materia di conferimento di incarichi dirigenziali.

Si evidenzia, in linea generale, l'opportunità – anche ai fini di arricchimento professionale e miglioramento complessivo di funzionalità sopra ricordati ed in ossequio dell'orientamento della Corte dei Conti, più volte manifestato in sede di registrazione dei contratti dei dirigenti - di una rotazione “progressiva” di tutti gli incarichi dirigenziali, sia di livello generale che di livello non generale, tendenzialmente dopo il completamento del secondo incarico consecutivo⁴. Ciò naturalmente con riferimento alla durata massima quinquennale prevista dalla normativa vigente e non a periodi eventualmente inferiori previsti dagli incarichi effettivamente conferiti e modulando la rotazione in funzione del livello di rischio corruttivo e delle relative potenziali cause.

Ciò – si ribadisce - salvaguardando le esigenze di funzionalità dei servizi erogati, con particolare riguardo alle attività connotate da elevato contenuto tecnico e specialistico ovvero caratterizzate da esigenze di continuità operativa nei rapporti con istituzioni comunitarie o internazionali e a quelle incardinate in uffici territoriali (in special modo quelle di elevata tecnicità).

In tali comprovate situazioni, si dovranno in ogni caso attivare adeguate misure di “mitigazione del rischio”, quali:

- un'ampia rotazione del personale di più alto livello incaricato delle istruttorie amministrative (indicativamente dell'ordine del 50% nel triennio) e/o del Dirigente Generale proposto al Centro di responsabilità;
- l'adozione di specifici atti organizzativi condivisi dal livello gerarchico superiore (circolari, ordini di servizio, disciplinari tecnici), ai quali assicurare adeguata trasparenza esterna, che assicurino la necessaria imparzialità e standardizzazione delle procedure;

⁴ Come, peraltro, osservato dall'Allegato 2 al PNA 2019-2021-La rotazione “ordinaria” del personale, p. 8, la rotazione “progressiva” di tutti gli uffici dirigenziali “sarebbe funzionale anche a evitare che nelle aree di rischio ruotino sempre gli stessi dirigenti”.

- il rafforzamento delle misure di trasparenza, anche prevedendo la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, e - con gli opportuni adattamenti – le altre misure illustrate al paragrafo 3.

Con riferimento, inoltre, agli uffici dirigenziali, sia di livello generale che di livello non generale, per i quali siano prevalenti attività ritenute a rischio corruttivo “Alto” nel vigente Piano triennale di prevenzione della corruzione, della trasparenza e integrità (allo stato il PTPCT MISE 2020-2022, come aggiornato a settembre 2020) ed in particolare per quelle per cui il “fattore abilitante”, *id est* la principale determinante dell’innalzamento del rischio corruttivo, sia stata individuata nell’“esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto”, come anche suggerito dall’Allegato 2 del ricordato PNA 2019-2021:

- da un lato, sarebbe in primo luogo preferibile che la durata dell’incarico fosse fissata al limite minimo legale;
- dall’altro, alla scadenza dell’incarico, se non inferiore al termine quinquennale di legge, la responsabilità dell’ufficio dovrebbe essere di regola affidata ad altro dirigente.

Ove per comprovate esigenze di funzionalità dei servizi erogati, con particolare riguardo alle attività ad elevato contenuto tecnico e specialistico ovvero caratterizzate da necessità di continuità operativa nei rapporti con istituzioni comunitarie o internazionali e a quelle incardinate in uffici territoriali (in special modo quelle di elevata tecnicità), non fosse possibile provvedere nei termini sopra descritti, si dovranno in ogni caso attivare adeguate misure di “mitigazione del rischio”, quali:

- un’ampia rotazione del personale di più alto livello incaricato delle istruttorie amministrative (indicativamente dell’ordine del 50% nel triennio) e/o del Dirigente Generale proposto al Centro di responsabilità;

- l'adozione di specifici atti organizzativi condivisi dal livello gerarchico superiore (circolari, ordini di servizio, disciplinari tecnici), ai quali assicurare adeguata trasparenza esterna, che assicurino la necessaria imparzialità e standardizzazione delle procedure;
- il rafforzamento delle misure di trasparenza, anche prevedendo la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

3. Rotazione del personale non dirigenziale

Per quanto, invece, concerne la rotazione ordinaria del personale non dirigenziale, sempre in attuazione del richiamato PNA 2019-2021 e delle indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 2 dello stesso, si raccomanda l'attuazione di programmi di periodica rotazione graduale per tutto il personale, a fini 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, delle esigenze di funzionalità dell'Amministrazione e provvedendo preliminarmente ai necessari interventi formativi e di affiancamento. La formazione è, infatti, una misura fondamentale per garantire che sia acquisita dal personale la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione e ad essa vadano correlate una analisi dei carichi di lavoro e altre misure complementari, al fine di favorire la diffusione delle competenze.

Al riguardo, si suggerisce di privilegiare una organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento tra il soggetto responsabile di una certa attività, con altro dipendente che nel tempo potrà essere coinvolto nell'avvicendamento. Così come dovrebbe essere privilegiata la circolarità delle informazioni riguardanti le attività d'ufficio, con l'obiettivo di migliorare la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate attività.

Tra i criteri utilizzabili per la rotazione di personale applicato ad un medesimo processo può essere data priorità a quello di anzianità di permanenza nel processo, ossia potrà essere sottoposto per primo a rotazione il dipendente con maggior permanenza nello stesso.

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

Tale rotazione programmata e graduale, con primario riferimento ai funzionari di livello più elevato (in special modo a quelli ai quali sia stata attribuita una posizione organizzativa), dovrà essere in particolare implementata – analogamente a quanto evidenziato sopra - nei servizi a più alto rischio corruttivo ed in primo luogo in quelli per i quali il fattore abilitante nel vigente PTPCT sia stata individuato nell' "esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto".

A tale scopo sarebbe auspicabile, nell'ambito delle specifiche divisioni, dare evidenza in trasparenza delle posizioni disponibili per la copertura dei ruoli di posizione organizzativa e alta professionalità.

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, con particolare riferimento agli uffici di cui al paragrafo precedente, potranno essere adottate misure di "mitigazione del rischio", tra le quali:

- la rotazione "funzionale", consistente nella rotazione all'interno dello stesso ufficio dei compiti e delle responsabilità affidati ai singoli funzionari;
- l'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;

- una maggiore compartecipazione alle attività, unitamente ad una condivisione proceduralizzata delle fasi procedimentali;

- una 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;

- l'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;

- nelle aree a maggior rischio corruttivo, le varie fasi procedimentali dovranno di necessità 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.

4. Indicazioni operative

Con riferimento ai procedimenti di conferimento di incarichi dirigenziali, le indicazioni contenute al par. 2 dovranno essere attuate secondo la "mappatura" dei processi di cui al PTPCT vigente. Potranno al riguardo essere richiesti all' RPCT pareri ed approfondimenti su casi specifici.

Per il personale non dirigente, all'esito del processo di riordino amministrativo in atto e delle prime immissioni di personale conseguenti alle previsioni normative delle ultime due leggi di bilancio (in particolare art. 1, commi 376 e 377, l. 145/2018 e art. 1, comma 328, l. 160/2019), ogni Direzione Generale dovrà delineare un sintetico programma di rotazione, in particolare del personale di Area terza, di proiezione pluriennale, con prioritario riferimento al personale attualmente impiegato negli uffici a rischio corruttivo "Alto" ed in particolare per quelli per cui 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".

Per il personale da ultimo menzionato – nel ribadire nuovamente la necessità di salvaguardia delle esigenze personali, sindacali e di efficienza degli uffici – è auspicabile che si pervenga ad una rotazione tendenzialmente completa del personale in servizio nell’ufficio al 1° gennaio 2020 in un quinquennio, assicurando in ogni caso adeguati percorsi di formazione ed affiancamento sia con riferimento agli uffici “cedenti” che a quelli “riceventi” tale personale.

Lo stato di avanzamento dei processi in questione dovrà essere comunicato in occasione dei monitoraggi periodici sull’attuazione del PTPCT.

Si invitano i competenti uffici del Segretariato Generale e della Direzione Generale per le risorse, l’organizzazione, i sistemi informativi e il bilancio a porre in essere le occorrenti forme di coordinamento al fine di favorire la mobilità tra Direzioni Generali.

Anche per tali attività potranno, in ogni caso, essere richiesti all’RPCT pareri ed approfondimenti su casi specifici.

Nella consapevolezza, in ogni caso, che non sempre la rotazione dei dirigenti e del personale è misura di agevole realizzazione, in particolare nell’attuale contesto di carenza di personale più volte ricordata, è necessario che le motivazioni per mancate rotazioni siano adeguatamente esplicitate, al fine di consentire la valutazione delle specifiche ragioni della mancata applicazione dell’istituto.

In tali casi, è comunque primario che le Direzioni provvedano ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia un perdurante controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. A tal fine potranno essere utilizzate le misure di mitigazione del rischio alternative alla rotazione in precedenza illustrate.