



4 PRESUPPOSTI DELLA ROTAZIONE

Ai fini dell'applicazione dell'istituto della rotazione ordinaria degli incarichi devono essere considerati i seguenti presupposti:

- a. **presupposto di rischio (oggettivo)**, rinvenibile ove le linee di attività su cui verte l'incarico insistono su una delle aree ritenute a rischio ai sensi della legge oppure in base alle valutazioni contenute negli indirizzi dell'A.N.AC. o dell'Organo di indirizzo dell'Amministrazione (ad esempio contenuti nella sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO)¹³.
- b. **presupposto temporale (soggettivo)**, riguarda il periodo di durata massima delle funzioni esercitate dal dipendente, decorso il quale l'incarico è da ritenersi soggetto a valutazione circa l'applicazione della rotazione¹⁴.

Ai fini della rotazione tali requisiti devono coesistere e la loro sussistenza/insussistenza deve essere valutata all'atto della programmazione pluriennale della misura. La valutazione dei requisiti deve tener conto:

- a. dal punto di vista oggettivo, dell'**aspetto sostanziale delle linee di attività assegnate**, facendo riferimento non solo al nomen dell'incarico o del procedimento oppure a quello della struttura a cui esso afferisce, ma anche all'effettiva consistenza delle attività svolte nel tempo e quindi, ad esempio, nel valutare la continuità di un incarico di responsabile di settore non bisogna soffermarsi solo sul nome della struttura coordinata, che potrebbe essere cambiata negli anni per effetto di modifiche organizzative o normative, ma approfondire quali attività siano state effettivamente svolte dalla medesima persona pur se nelle diverse strutture che si sono avvicendate negli anni;
- b. dal punto di vista soggettivo, delle **mansioni**, delle **funzioni** e dei **compiti** effettivamente svolti dal dipendente, senza che rilevino quelle formalmente attribuite alla struttura di appartenenza ove siano svolte da soggetti diversi dall'interessato senza alcun contributo dello stesso;
- c. in generale, anche dei **processi o procedimenti concretamente gestiti**, in tutto o in parte, sia direttamente che indirettamente, tramite mansioni di coordinamento o controllo.

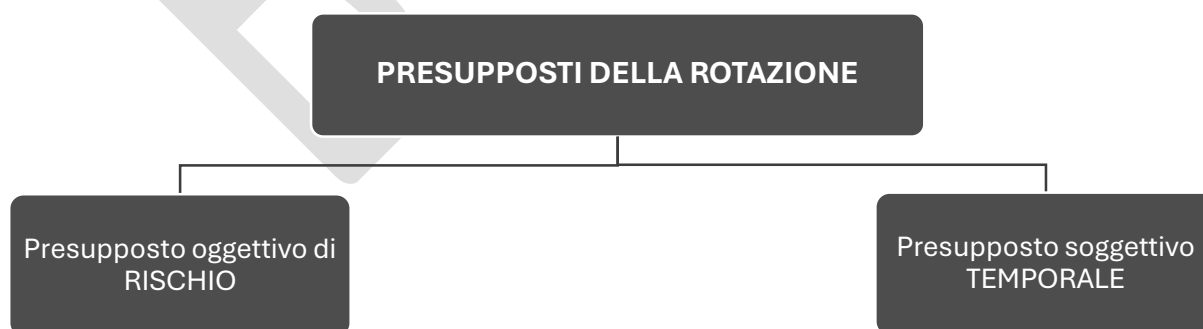


Figura 3: Presupposti della rotazione

¹³ Cfr. Allegato relativo alla Sottosezione 2.3 del PIAO "Rischi corruttivi e trasparenza".

¹⁴ Vedi infra, § Requisito temporale.



4.1 PRESUPPOSTO DI RISCHIO

La selezione del personale da coinvolgere nella rotazione c.d. ordinaria si correla al livello di esposizione al rischio delle funzioni svolte dalla struttura organizzativa in cui esso opera¹⁵.

STIMA DEL LIVELLO DI RISCHIO. Nell'ambito dell'organizzazione degli uffici dell'Amministrazione regionale, ciascuna **struttura dirigenziale** è caratterizzata dall'*esercizio di funzioni omogenee, affini o complementari di carattere permanente o continuativo* (L.R. 31/1998 art. 12), conseguentemente la **valutazione di esposizione al rischio nella singola articolazione organizzativa** deve fondarsi su una **stima complessiva dei rischi che gravitano sui processi**, da valutarsi possibilmente per gruppi tra loro omogenei, affini o complementari, **rientranti nelle funzioni attribuite alla struttura** in virtù dell'atto costitutivo e dei successivi atti organizzativi interni.

A tal fine, il RPCT fornisce ai dirigenti dell'Amministrazione le indicazioni operative per procedere alla mappatura del rischio correlato ai processi di ogni struttura organizzativa - sia di livello dirigenziale che non - tenendo conto del livello di rischio desumibile da:

- a. **aree di rischio** su cui insistono le funzioni;
- b. **indicatori di stima**¹⁶;
- c. **fattori correttivi** connessi agli ulteriori elementi informativi disponibili.

La valutazione si esprime mediante un **giudizio qualitativo** del *rischio* che viene classificato in *basso, medio, alto o critico*.

In aderenza al modello di organizzazione dell'Amministrazione, ciascuna Direzione effettua periodicamente, su impulso del RPCT, con il supporto dei dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa, una **stima del livello di esposizione al rischio delle funzioni** rientranti nell'ambito di competenza di **ogni singola struttura organizzativa** (direzione generale o apicale, direzione di servizio, ufficio speciale, unità di progetto, unità organizzative di livello non dirigenziale).

Sulla base dell'esito della valutazione (giudizio qualitativo) le funzioni esercitate vengono graduate secondo un ordine di priorità di intervento da tener conto nella **programmazione**, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza rispetto al livello di esposizione rilevato.

La valutazione deve essere adeguatamente ponderata, con particolare riferimento agli elementi che abbiano inciso in modo significativo sull'attribuzione del livello di rischio. Nel corso della valutazione, il direttore di livello generale o apicale è supportato dai dirigenti e dai titolari di posizione organizzativa appartenenti alla medesima struttura, i quali collaborano alla raccolta delle informazioni, all'analisi degli indicatori e alla formulazione delle valutazioni di competenza.

¹⁵ L'art. 1, co. 5, lett. b) della l. 190/2012, richiede la definizione di *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*.

¹⁶ Si fa riferimento agli indicatori di stima del livello di rischio presenti nell'Allegato 1 al PNA 2019 all'interno della tabella "Box 9 - Esempi di indicatori di stima del livello di rischio" come integrati nella presentazione ANAC - Modulo formativo 1 per gli RPCT "Le fasi del processo di gestione del rischio: la valutazione e il trattamento del rischio - Vademecum, guide pratiche, approfondimenti" del 14 ottobre 2021.

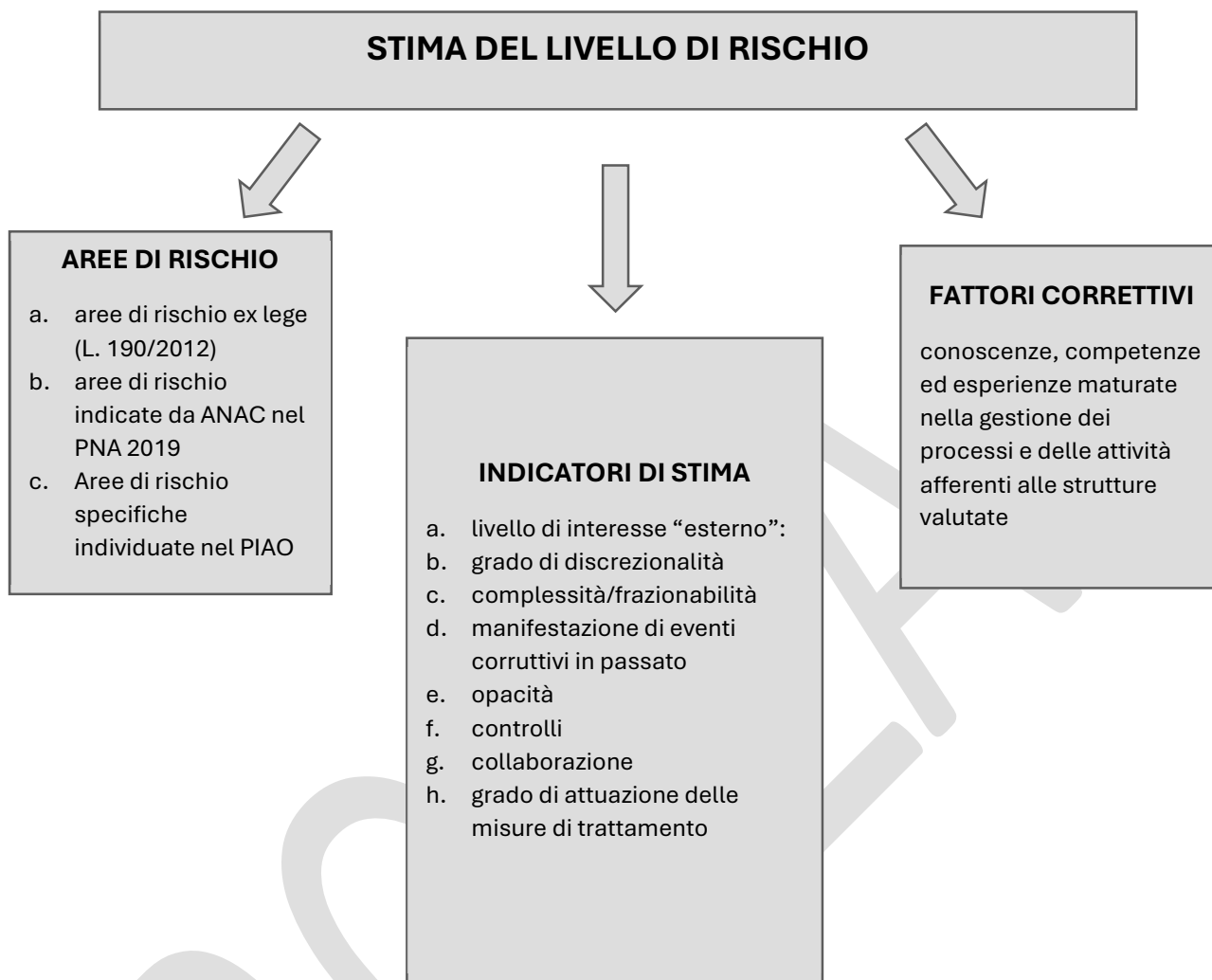


Figura 4: Stima del livello di rischio

AREE DI RISCHIO EX LEGE (ARTICOLO 1, COMMA 16 DELLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012 N. 190). Il rischio di corruzione è per definizione di livello “più elevato”, per espressa previsione di legge¹⁷, negli incarichi che afferiscono ad attività di:

- a. autorizzazioni e concessioni;
- b. scelta del contraente per l'affidamento di lavori forniture e servizi;
- c. concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d. concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

¹⁷ Si vedano i commi 9 e 16 dell'art. 1 della L. 190/2012.



AREE DI RISCHIO INDICATE DALL'A.N.AC. NEL PNA 2019. Il Piano nazionale anticorruzione (Allegato 1 al PNA 2019 / Tabella 3¹⁸) fornisce inoltre specifiche indicazioni in merito ad una serie di aree ulteriori per le quali si presume la sussistenza di un rischio corruttivo ma la cui “identificazione concreta è rimessa all'autonomia e alla responsabilità di ogni amministrazione”.

Il livello di rischio nei processi che ricadono sulle seguenti aree indicate dal PNA 2019 (riferite al comparto Regioni) deve essere valutato dal dirigente competente al momento della mappatura del rischio corruttivo, da effettuarsi su tutti i processi dell'Amministrazione e aggiornarsi periodicamente¹⁹, il risultato della valutazione costituisce elemento essenziale nell'ambito del censimento delle posizioni e della programmazione della misura di rotazione:

- a. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- b. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- c. contratti pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture);
- d. acquisizione e gestione del personale (ex acquisizione e progressione del personale);
- e. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- f. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- g. incarichi e nomine
- h. affari legali e contenzioso;
- i. governo del territorio;
- j. regolazione in ambito sanitario;
- k. le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione;
- l. gestione dei rifiuti.

L'Autorità specifica in merito che “*tale elenco non può in alcun modo considerarsi esaustivo, date le specificità delle varie tipologie di amministrazioni di cui è necessario tener conto*”²⁰.

AREE DI RISCHIO SPECIFICHE. Aree di rischio specifiche individuate dall'organo di indirizzo dell'Amministrazione possono andare ad integrare l'elenco nazionale con apposita previsione nel piano triennale di prevenzione della corruzione dell'amministrazione (attuale Sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza” del P.I.A.O. e relativo Allegato) e, anche in relazione a tali aree, il dirigente competente avrà cura di mappare il rischio corruttivo insito nei processi di propria pertinenza da tenere in considerazione al momento del censimento delle posizioni e della programmazione delle misure di rotazione.

¹⁸ Cfr. Allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione 2019 ([Delibera numero 1064 del 13 novembre 2019](#)), § 3.2 Analisi del contesto interno / Modalità di realizzazione della mappatura dei processi / Tabella 3 – Elenco delle principali aree di rischio.

¹⁹ Cfr. Allegato 1 alla [Delibera ANAC numero 1064 del 13 novembre 2019](#) recante “Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”

²⁰ Cfr. Allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione 2019 ([Delibera numero 1064 del 13 novembre 2019](#)), § 3.2 Analisi del contesto interno / La “mappatura” dei processi, p. 17.



INDICATORI DI STIMA. In linea con gli indirizzi dettati dall'ANAC, l'Amministrazione regionale fonda la valutazione del livello di rischio corruttivo delle attività afferenti a una funzione sui seguenti indicatori di stima:

- a. **livello di interesse “esterno”:** il rischio è da considerare direttamente proporzionale alla natura e rilevanza degli interessi e benefici, non solo economici, per i destinatari dell'attività amministrativa svolta;
- b. **grado di discrezionalità del decisore interno alla PA:** il rischio è da considerare massimo in presenza di processi decisionali altamente discrezionali, minore in presenza di sola discrezionalità tecnica e minimo nei processi decisionali quasi completamente vincolati da norme o regolamenti interni;
- c. **complessità/frazionabilità:** il livello di rischio è minore se la funzione è articolata in numerose attività diversificate, strettamente interdipendenti ma attuate con il coinvolgimento di attori diversi (addetti, uffici o altre amministrazioni), o se i processi di lavoro sono esposti a frequenti cambiamenti che rendono inverosimile l'effettivo consolidarsi di posizioni di potere o di relazioni interpersonali;
- d. **manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata:** il rischio è da considerare maggiore se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato, presunti o accertati, nell'amministrazione o in altre realtà simili;
- e. **opacità del processo decisionale:** il rischio si considera ridotto dall'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale che consentono la tracciabilità degli atti o la partecipazione alle attività amministrative (pubblicazione obbligatoria degli atti, coinvolgimento degli stakeholders comprese le organizzazioni sindacali tramite attività di consultazione preventiva e successiva, gestione totalmente informatizzata, puntuale motivazione degli atti, sistematica verbalizzazione degli incontri etc.);
- f. **controlli:** il livello di rischio è inversamente proporzionale alla frequenza dei controlli, all'analiticità degli stessi e all'indipendenza dei controllori;
- g. **livello di collaborazione del responsabile dell'attività nella valutazione del livello di rischio:** la scarsa collaborazione della struttura interessata nella definizione del livello di rischio può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare sintomo di opacità sul reale grado di rischiosità;
- h. **grado di attuazione delle misure di trattamento:** l'adozione e attuazione di misure di trattamento e mitigazione del rischio specifico è indice di una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

ELEMENTI CORRETTIVI. Il giudizio qualitativo, formulato in ultima analisi con atto del direttore di livello generale o apicale, ha **natura discrezionale** e deve essere fondato non soltanto sull'analisi delle aree di rischio e degli indicatori, ma anche sulle conoscenze, competenze ed esperienze maturate nella gestione dei processi e delle attività afferenti alle strutture valutate.



Le ulteriori informazioni che incidono, in aumento o diminuzione sul livello di rischio pertinente con l'area di rischio e risultante dagli indicatori, devono essere espressamente riportate nella mappatura del rischio e accompagnate da idonea descrizione e motivazione.

4.2 PRESUPPOSTO TEMPORALE

La definizione obiettiva e preventiva della periodicità di rotazione è criterio essenziale della rotazione ordinaria del personale non dirigenziale. Il **tempo di permanenza** massima di uno stesso dipendente in un determinato incarico varia **in funzione dell'area di rischio** sulla quale opera il dipendente stesso e corrisponde a quello di seguito riportato:

- per gli incarichi insistenti sulle aree a rischio per legge**, il presupposto temporale è soddisfatto dalla persistenza nelle funzioni per almeno **otto anni**, continuativi o, in caso di soluzione di continuità, negli ultimi dieci anni, con possibilità di reiterazione non prima del decorso di un periodo di raffreddamento di almeno due anni;
- per incarichi afferenti alle aree a rischio indicate dall'ANAC nell'Allegato 1 al PNA 2019 / Tabella 3²¹**, il presupposto temporale è soddisfatto dalla persistenza delle funzioni per almeno **dieci anni**, continuativi o, in caso di soluzione di continuità, negli ultimi dodici anni, con possibilità di reiterazione non prima del decorso di un periodo di raffreddamento di almeno due anni;
- per quanto riguarda le **aree di rischio specifiche**, salvo diversa previsione nel PIAO applicabile al triennio di riferimento, il presupposto è integrato alle stesse condizioni che riguardano le aree a rischio indicate dall'ANAC nell'Allegato 1 al PNA 2019, richiamate al punto precedente.

AREE DI RISCHIO	PERMANENZA MASSIMA	PERIODO DI RAFFREDDAMENTO
Articolo 1, comma 16 della Legge 6 novembre 2012 n. 190	a) otto anni, continuativi b) dieci anni, in caso di soluzione di continuità	due anni
Allegato 1 al PNA 2019 / Tabella 3 ²² e aree di rischio specifiche (salvo diversa previsione nel PIAO applicabile al triennio di riferimento)	c) dieci anni, continuativi a) dodici anni, in caso di soluzione di continuità	due anni

Figura 5: Presupposto temporale

Nel computo della durata non si tiene conto di eventuali assenze dal lavoro, dovute a motivi diversi dalle ferie del dipendente, per periodi superiori a trenta giorni consecutivi di calendario (es. infortuni, malattie, congedi).

²¹ Cfr. Allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione 2019 (Delibera numero 1064 del 13 novembre 2019), § 3.2 Analisi del contesto interno / Modalità di realizzazione della mappatura dei processi / Tabella 3 – Elenco delle principali aree di rischio.

²² Cfr. Allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione 2019 (Delibera numero 1064 del 13 novembre 2019), § 3.2 Analisi del contesto interno / Modalità di realizzazione della mappatura dei processi / Tabella 3 – Elenco delle principali aree di rischio.