



## Il Presidente

...omissis...

### Fascicolo ANAC n. 1528/2022

**Oggetto:** Richiesta di parere concernente la programmazione della rotazione ordinaria dei dirigenti scolastici da parte dell'Ufficio Scolastico Regionale ...omissis...

In riferimento alla questione sottoposta all'esame della scrivente Autorità - con nota acquisita al prot. ANAC n. 23061 del 29 marzo 2022 - si rappresenta quanto segue.

È stato chiesto un parere sulla corretta attuazione della rotazione ordinaria in riferimento ai dirigenti scolastici. Al riguardo è stato riferito che in data 31 agosto 2022 l'Amministrazione procederà all'attribuzione dei nuovi incarichi dirigenziali per n. 85 unità di personale, con l'intento di assegnare la reggenza di nuovi istituti a coloro che abbiano superato i dodici anni di permanenza nella stessa sede (cioè quattro incarichi triennali). Ciò a condizione che detti dirigenti possano svolgere almeno due incarichi nella nuova scuola prima del collocamento in quiescenza, in modo da poter fornire un contributo effettivo al contesto organizzativo affidatogli. Inoltre, è stato precisato che la rotazione dei nuovi incarichi sarà svolta anche in considerazione dei limiti soggettivi indicati dal PNA 2019, quali, ad esempio i diritti sindacali e quelli riconosciuti dalla l. n. 104/1992.

Con l'occasione è stato evidenziato che la permanenza dei dirigenti in ciascuna sede costituirebbe l'unico criterio utilizzabile per l'applicazione graduale della rotazione, posto che la delibera ANAC n. 241 dell'8 marzo 2017 ha definito le istituzioni scolastiche a ridotto grado di esposizione al rischio corruttivo.

Infine, è stato chiesto all'Autorità di esprimersi rispetto alla fattibilità delle seguenti soluzioni:

- a) rotazione su una sede di fascia di retribuzione di posizione variabile inferiore, tenuto conto che il CCNL dei Dirigenti Scolastici non contiene, a differenza del CCNL dei Dirigenti delle Funzioni Centrali (art. 54, comma 7, del CCNL 09 marzo 2020) alcuna clausola di salvaguardia economica;
- b) rotazione d'ufficio su una sede distante oltre 30 km.

L'art. 1, comma 5, lettera b), della l. n. 190/2012 stabilisce che le amministrazioni devono definire "procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la **rotazione** di dirigenti e funzionari", mentre il comma 10, lettera b) prescrive 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*". Dette disposizioni sono state ulteriormente sviluppate dall'Autorità che ha fornito alcune indicazioni operative funzionali ad assicurare una corretta attuazione della misura e consolidate all'interno dell'Allegato 2 al PNA 2019. Quest'ultimo, infatti, offre un quadro completo della disciplina, rivolgendo particolare attenzione all'ambito soggettivo di applicazione della rotazione, ai vincoli (oggettivi e soggettivi), ai rapporti con la misura della formazione, alla necessità di predisporre eventuali misure alternative ed agli *step* indispensabili per conseguire una adeguata programmazione.

Il rischio "specifico" che la misura intende prevenire è rintracciabile nella influenza derivante da pressioni esterne o nell'assunzione di decisioni non imparziali connesse all'istaurazione di relazioni sempre con gli stessi utenti per un lungo periodo di tempo, corrispondente alla durata dell'assegnazione all'ufficio o all'espletamento dell'incarico.

L'Allegato 2 al PNA raccomanda l'inserimento nel PTPCT di criteri oggettivi, oltre alla predisposizione di un'adeguata programmazione della rotazione che sia rispondente alle esigenze di prevenzione di fenomeni di cattiva amministrazione e corruzione. Ciò anche allo scopo di limitare la discrezionalità dell'organo d'indirizzo nella fase di affidamento degli incarichi e preservare al contempo l'autonomia dei dirigenti. La misura va, quindi, concepita come uno strumento di tutela dell'interesse generale, priva di funzioni punitive o sanzionatorie.

L'identificazione in via preventiva dei criteri di rotazione avviene, di norma, attraverso la valorizzazione dei seguenti aspetti: a) individuazione degli uffici; b) definizione della periodicità; c) descrizione delle caratteristiche. Le criticità rappresentate nell'istanza attengono alla definizione dei criteri *sub a*) e c).

L'allegato 2 al PNA 2019, richiamando le disposizioni di cui all'art. 1, comma 5, lettera b) e comma 10, lettera b), legge n. 190/2012, evidenzia come la selezione del personale da trasferire debba essere correlata al livello di esposizione al rischio dei settori in cui esso opera. In riferimento alle istituzioni scolastiche l'Autorità ha rilevato che trattasi di enti a ridotto grado di esposizione al rischio di corruzione (cfr. delibera n. 241 dell'8 marzo 2017). Anche in presenza di un rischio basso occorre pur sempre predisporre misure idonee a prevenirlo che risultino al contempo sostenibili dal punto di vista economico ed organizzativo. In tal senso risulta astrattamente adeguata la programmazione della rotazione ordinaria che venga attuata nei confronti di un numero contenuto di dirigenti scolastici (l'11%) assegnati alla stessa sede da più di dodici anni.

Giova, altresì, osservare che il personale dirigenziale nelle scuole è preposto allo svolgimento dei medesimi processi. Di conseguenza non è possibile identificare le posizioni dirigenziali da sottoporre con priorità alla misura sulla base di un livello più elevato di esposizione a rischio delle attività di competenza. In tale contesto la permanenza nella stessa sede assume una duplice funzione, consentendo, da un lato, di selezionare il personale da ruotare e, dall'altro, di definire la periodicità della misura.

Occorre, inoltre, evidenziare che la concreta declinazione dei criteri per l'individuazione dei dirigenti da ruotare è rimessa alla discrezionalità degli enti, le cui scelte devono essere compiute nel rispetto dei diritti individuali riconosciuti dalla legge ai dipendenti (cd. vincoli soggettivi) e garantendo la qualità delle competenze professionali indispensabili per lo svolgimento delle attività (cd. vincoli oggettivi).

Nella fattispecie il personale da "spostare" appartiene ad una categoria omogenea - quella della dirigenza scolastica - per cui non vengono in rilievo particolari necessità formative connesse agli eventuali trasferimenti e funzionali a garantire il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa. Appare, invece, condivisibile l'iniziativa dell'USR di approfondire, con l'ausilio delle organizzazioni sindacali, il trattamento e le tutele da apprestare in casi specifici.

In riferimento all'impatto della rotazione sulla retribuzione di posizione variabile dei dipendenti, si ritiene che tale problematica possa essere risolta attraverso l'adozione di opportune cautele. Come noto, la retribuzione



di posizione variabile dei dirigenti scolastici è collegata alla fascia di complessità cui appartiene l'istituto di assegnazione e che viene attribuita dall'USR alla luce degli indicatori fissati con decreto del 24 luglio 2012. Si tratta, dunque, di una componente economica finalizzata ad adeguare lo stipendio alla prestazione lavorativa effettivamente svolta.

Ciò posto, la circolazione del personale dirigenziale tra fasce diverse per effetto della rotazione appare auspicabile non solo nell'ottica di prevenzione della corruzione ma anche in funzione della crescita professionale e dell'acquisizione di nuove competenze ed esperienze da parte dei dipendenti. Tali diverse esigenze potrebbero essere coniugate pianificando una rotazione "verso l'alto", che promuova l'accesso alle fasce superiori per i dirigenti provenienti da quelle inferiori. In altri termini, una volta identificate le sedi rese disponibili (ad esempio, a seguito di mobilità, collocamento in quiescenza o fuori ruolo del personale) potrebbe procedersi ad un'assegnazione in favore di dirigenti provenienti da fasce immediatamente inferiori a quella di destinazione, secondo una logica di avanzamento per gradi.

In conformità a quanto indicato nel PNA 2019, è opportuno che l'USR definisca dettagliatamente nel PTPC o in altro atto separato i criteri e le procedure che verranno utilizzate per l'attuazione della rotazione.

Al fine di agevolare l'analisi delle diverse posizioni, sarebbe utile acquisire le preferenze dei dirigenti rispetto ai nuovi incarichi, ad esempio attraverso la preventiva pubblicazione di un avviso recante l'indicazione delle sedi che saranno sottoposte a rotazione e la specificazione della fascia di appartenenza. L'acquisizione delle candidature assume una funzione esplorativa, allo scopo di evitare l'insorgenza di contenziosi. In detta sede nulla osta, peraltro, all'attribuzione di un nuovo incarico riconducibile ad una fascia inferiore rispetto a quella di provenienza che corrisponda ad un'indicazione preferenziale espressa dal dirigente interessato.

I riscontri inviati dal personale in tali occasioni, tuttavia, non costituiscono un vincolo per l'Amministrazione, che potrà naturalmente discostarsene – dandone adeguata motivazione - qualora risultino incompatibili con gli ulteriori criteri fissati per la rotazione (ad esempio, per mancato superamento di un periodo rilevante di permanenza nell'incarico).

La pianificazione della misura può considerarsi appropriata laddove nel PTPC o in altro atto separato ne siano descritte le principali caratteristiche: in particolare, occorrerà chiarire se sarà attuata una rotazione funzionale, tra le diverse posizioni disponibili all'interno di una stessa sede, o territoriale, cioè tra sedi differenti. In riferimento al caso di specie si evidenzia che all'interno di ciascuna istituzione scolastica è presente una sola posizione dirigenziale, per cui l'unica rotazione possibile sarebbe quella territoriale. Ciò impone una ponderata valutazione in merito alla distanza entro la quale può essere disposto il trasferimento. A tal fine appare utile richiamare l'art. 30 d.lgs. n. 165/2001, dedicato al passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse. La disposizione, invero, riconosce anche la facoltà che *"i dipendenti vengano trasferiti all'interno della stessa amministrazione [...] in sedi collocate nel territorio dello stesso comune ovvero a distanza non superiore a cinquanta chilometri dalla sede cui sono adibiti"*. Tale indicazione normativa risulta estensibile anche agli spostamenti operati nell'ambito della rotazione ordinaria, concorrendo ad identificare una distanza massima entro la quale sarà possibile procedere all'assegnazione di nuove sedi.

Si ritiene, pertanto, che in assenza di preferenze espresse dal dirigente (o qualora non sia possibile assecondarle) l'attribuzione di nuovi incarichi debba avvenire possibilmente all'interno dello stesso comune o su una sede distante non più di 50 chilometri da quella di provenienza.

Alla luce di quanto sopra osservato, si ritiene che l'USR possa ovviare alle criticità rappresentate nell'istanza implementando la programmazione della misura con le seguenti fasi:



- raccolta delle candidature inoltrate dai dirigenti scolastici ed accoglimento di quelle proposte da coloro che abbiano riportato una permanenza nell'incarico superiore ai tempi ritenuti rilevanti per la rotazione (nel caso di specie dodici anni);
- attribuzione dei nuovi incarichi utilizzando una logica di avanzamento graduale delle fasce;
- assegnazione delle nuove sedi collocate preferibilmente all'interno dello stesso comune o comunque ad una distanza non superiore a 50 chilometri da quella di provenienza.

Ad ogni buon fine, l'USR è invitato a comunicare i provvedimenti adottati in riferimento alla rotazione ordinaria, onde consentire a quest'Autorità di valutare eventuali margini di miglioramento della misura.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 27 aprile 2022, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Atto firmato digitalmente