



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 129 del 17/09/2014

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 29 luglio 2014, n. 1610

Modifiche al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione ai sensi dell'art. 1, comma 8, L. 190/2012.

L'Assessore alle Politiche giovanili, Trasparenza e Legalità, Cittadinanza sociale, Sport per tutti, Protezione civile, Dott. Guglielmo MINERVINI, di concerto con l'Assessore al Lavoro, Politiche per il Lavoro, Personale e Organizzazione, Dott. Leo CAROLI, sulla base dell'istruttoria espletata dall'Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura Regionale - Responsabile della Prevenzione della Corruzione, Avv. Vittorio Triggiani, d'intesa con Direttore dell'Area Organizzazione e Riforma dell'Amministrazione - Responsabile della Trasparenza, Avv. Domenica GATTULLI, riferisce quanto segue.

La Legge 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", costituisce un intervento normativo sistematico che si propone di dare maggiore impulso allo sviluppo di processi che garantiscano il rispetto del principio di legalità nell'agire amministrativo.

A tale scopo la Legge n. 190/2012 ha introdotto strumenti per la prevenzione e per la repressione di eventuali fenomeni di natura corruttiva, individuando, nel contempo, i soggetti che a vario titolo sono coinvolti nel processo e che garantiscono l'attuazione delle strategie di prevenzione e di contrasto alla corruzione.

L'intervento normativo, varando un quadro articolato di riforme, misure ed istituti concernenti vari rami dell'ordinamento giuridico, prevede l'azione combinata di più strumenti di prevenzione e contrasto alla corruzione delle pubbliche Amministrazioni, tra i quali l'adozione di un Piano Nazionale Anticorruzione, di un Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione da adottarsi nell'ambito di ogni singola Amministrazione, nonché di misure relative alla trasparenza e di pubblicità degli atti amministrativi da pubblicare in un'apposita sezione del sito istituzionale.

La Regione Puglia, con deliberazione di Giunta Regionale del 17/07/2013, n. 1622, ha proceduto all'individuazione delle figure dirigenziali cui affidare i compiti di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione ex art. 1, comma 7, della Legge n. 190/2012 e di Responsabile per la Trasparenza ex art. 43, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013.

In particolare, con il citato provvedimento, in ragione delle funzioni e del ruolo rispettivamente svolti nell'ambito dell'organizzazione dell'Amministrazione Regionale, si è deliberato di nominare, con decorrenza dall'01/10/2013:

- il Coordinatore dell'Avvocatura Regionale - Avv. Vittorio TRIGGIANI, quale Responsabile per la Prevenzione della Corruzione;
- il Dirigente del Servizio Personale - Avv. Domenica GATTULLI, quale Responsabile per la Trasparenza.

Con deliberazione n. 66 del 4 febbraio 2014, la Giunta Regionale ha approvato il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) per il triennio 2014/2016, che si compone dei seguenti elaborati:

- Elaborato 1: "Il Contesto Normativo";
- Elaborato 2: "la Strategia di Prevenzione della Regione Puglia";
- Elaborato 3: "Allegati".

Trattandosi della prima adozione di uno strumento innovativo, si è espressamente prevista la possibilità di integrazioni e modifiche del PTPC, demandando al Responsabile della Prevenzione la immediata pubblicazione del Piano adottato, anche al fine di consentire ai soggetti interessati la presentazione di eventuali osservazioni, rilievi e suggerimenti.

Uno dei temi sui quali si registrano le maggiori incertezze applicative è rappresentato dalla rotazione dei dipendenti.

Il PTPC approvato dedica all'istituto la sezione E dell'Elaborato II, fissando i seguenti criteri generali:

- la rotazione del personale della Regione Puglia deve avvenire con modalità che non compromettano la continuità amministrativa, ed alla luce del know-how acquisito dai dipendenti, dei risultati conseguiti e della relativa valutazione, della specificità professionale posseduta e dell'eventuale infungibilità del profilo rivestito;
- a tali fini è necessaria una declinazione delle infungibilità dei profili professionali rispetto agli incarichi dirigenziali;
- la decorrenza del termine di permanenza nell'incarico, da stabilirsi con un "Piano di rotazione degli incarichi" da adottarsi entro quattro mesi dall'entrata in vigore del PTPC su proposta congiunta del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e del Dirigente del Servizio Personale e Organizzazione, previo esperimento delle previste procedure di consultazione sindacale, deve essere possibilmente allineata, in modo da garantire rotazioni sincrone ed agevolare il turn-over del personale;
- il Servizio Personale ed Organizzazione curerà gli adempimenti necessari per l'allineamento temporale degli incarichi dirigenziali;
- la rotazione tra dirigenti e personale di comparto deve essere possibilmente sfalsata in modo da garantire la trasmissione del know-how tra dipendenti uscenti e dipendenti subentranti; analogamente, deve essere possibilmente sfalsata la rotazione tra Dirigenti di Servizio e Dirigenti di Ufficio;
- la rotazione dei dipendenti va operata preferenzialmente all'interno dell'Area di appartenenza;
- in sede di valutazione del personale devono essere previsti specifici indicatori riferiti all'ottemperanza alle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione ed all'assunzione di iniziative volte a migliorare l'efficacia della strategia di prevenzione in atto (attraverso, ad esempio, la formulazione di proposte migliorative in termini di prevenzione, l'implementazione del sistema di anagrafe e controllo dei procedimenti con l'adozione di check list e protocolli operativi, l'ampiezza del campione di autocontrolli eseguiti in relazione ai procedimenti di rischio, avendo particolare riguardo ai segmenti procedurali caratterizzati da particolari fattori di esposizione);
- laddove la rotazione del personale non dirigenziale non sia praticabile, il Dirigente dispone la presenza di almeno due dipendenti contemporaneamente alle fasi più sensibili del procedimento, ferma restando la responsabilità dello stesso in capo ad un unico soggetto.

Il tema della rotazione dei dipendenti quale misura preventiva costituisce -allo stato- un nodo ancora irrisolto negli Enti di maggiori dimensioni, quali le regioni; difatti, i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione regionali finora adottati non dettano misure operative particolarmente incisive.

Al fine di approfondire tale tema ed altri profili particolarmente problematici della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, le regioni hanno deciso di costituire un tavolo di confronto stabile che si riunisce nel seno della Conferenza delle Regioni ed è composto dai Responsabili della Prevenzione e della Trasparenza di ciascuna regione.

Tale organismo si è riunito in data 26 marzo 2014 per organizzare i propri lavori anche attraverso la

costituzione di gruppi di lavoro ristretti.

La Puglia ha aderito a tale iniziativa ed ha espressamente richiesto la costituzione di un gruppo di lavoro monotematico sull'istituto delle rotazioni, al fine di elaborare soluzioni e linee di comportamento comuni, per uniformare le scelte ed i criteri degli Enti regionali.

Tale richiesta è stata accolta nella riunione del 15 aprile 2014, con la costituzione di un gruppo ristretto di lavoro di cui la Puglia ha assunto il ruolo di capofila.

Dal lavoro congiunto del Responsabile della Trasparenza e del Responsabile della Prevenzione è scaturito un documento di lavoro che è stato diffuso alle altre regioni partecipanti ai lavori ed ha formato oggetto di una prima condivisione in occasione degli eventi sul tema svoltisi nel contesto del Forum PA, in Roma, nei giorni 27-28 maggio 2014. La discussione del documento elaborato dalla Regione Puglia si è svolta, previa convocazione effettuata con mail del 5 giugno 2014, il giorno 11 giugno (con il seguente ordine del giorno "Tratteremo i possibili contenuti da sviluppare per il rinnovo delle intese stipulate il 24 luglio 2013 ai sensi degli articoli 20 e 21 della legge 190/2012, a partire dalle risultanze dei gruppi di lavoro su Enti e società, rotazione e analisi dei rischi").

Con mail del 26 giugno 2014, il Coordinatore del tavolo di confronto delle regioni, dott. dott. Mauro Vigni (R.P.C. e R.T.I. della Regione Friuli Venezia Giulia), ha diffuso, tra i partecipanti al Tavolo, i documenti redatti dai Gruppi di lavoro tematici (incluso quello coordinato dalla Puglia in tema di rotazione) con le integrazioni concordate nella riunione dell'11 giugno. Detti documenti, pertanto, costituiscono la "base di discussione per la revisione delle intese ex commi 60 e 61 dell'art 1 legge 190 del luglio scorso".

In particolare, per quanto attiene al tema in esame, il documento condiviso dalle Regioni prevede, quale buona prassi, l'approvazione di un "Piano di rotazione degli incarichi dirigenziali" nel quale vengano esplicitate le modalità di attuazione della rotazione, da effettuarsi alla scadenza degli incarichi dirigenziali in essere al momento della sua adozione, sul presupposto dell'avvenuta ricognizione, da parte del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, dei procedimenti (e degli incarichi) per i quali più elevato sia il rischio di fenomeni corruttivi.

Tale ricognizione, da effettuarsi con cadenza prestabilita (semestrale o annuale) e la valutazione dei coefficienti di esposizione al rischio di corruzione dalla medesima rilevabili, viene pertanto individuato quale condizione essenziale per la corretta applicazione del meccanismo della rotazione e per la definizione della relativa tempistica, potendo - in ipotesi - attenuarsi o venir meno l'esigenza stessa della rotazione rispetto ad uno o più incarichi laddove i coefficienti di rischio siano bassi ovvero risultino diminuiti nel corso del tempo ed all'esito di successive ricognizioni. In tale contesto, nell'ambito del processo di valutazione della performance, sono elementi oggetto di valutazione, da un lato, la capacità del singolo dirigente di operare interventi che limitino quanto più possibile i rischi di corruzione; dall'altro lato, a livello più generale di amministrazione, le politiche dell'ente in termini di individuazione di principi che contrastino la corruzione dell'azione amministrativa.

Anche in considerazione di ciò, il documento condiviso chiarisce che un Piano per la rotazione degli incarichi renderebbe il conferimento degli stessi, in ossequio al principio di rotazione sancito dal legislatore, più trasparente, permettendo sia all'amministrazione che ai dirigenti la soddisfacente gestione delle relative procedure con tempi certi e un'adeguata definizione dei presupposti, dei criteri e delle modalità della rotazione medesima.

Tra le modalità da tener presenti, utili ad assicurare la rotazione, il documento delle regioni annovera l'adozione di misure atte a garantire la contestuale scadenza di più incarichi dirigenziali, al fine di preconstituire la platea degli attori della rotazione e l'ambito degli uffici/servizi/strutture nel quale la stessa debba trovare attuazione.

Il Piano di rotazione degli incarichi dirigenziali consentirebbe inoltre all'amministrazione di assolvere all'obbligo di individuazione e comunicazione preventiva dei criteri di scelta dei dirigenti ai quali conferire gli incarichi nell'ambito del complessivo meccanismo della rotazione, criteri di scelta che attengono direttamente al modo in cui la macro organizzazione si cala nel singolo contesto operativo. Opportunamente, pertanto, tali criteri potrebbero essere preventivamente definiti con un atto di alta

organizzazione, che a sua volta costituisca il presupposto dei singoli avvisi pubblici di volta in volta adottati per l'acquisizione delle candidature a ricoprire l'uno o l'altro incarico.

Inoltre, la preventiva individuazione di funzioni omogenee presenti all'interno della complessiva organizzazione dell'ente potrebbe permettere la programmazione di una rotazione con riferimento a tali funzioni che, senza una dispersione di competenze, consenta una fluida, equa circolazione della dirigenza e una maggiore condivisione, diffusione e omogeneizzazione del patrimonio di competenze dell'apparato organizzativo.

In tal modo, il Piano di rotazione degli incarichi costituisce una sorta di completamento funzionale del Piano della performance in grado di contemperare, attraverso l'esercizio dei poteri del privato datore di lavoro, l'esigenza della dirigenza ad una rotazione che non sia penalizzante con la necessità della pubblica amministrazione di un ricambio nello svolgimento di determinate funzioni, che eviti il cristallizzarsi di situazioni che non agevolano la propensione al cambiamento e possono, altresì, favorire fenomeni di corruzione.

Del resto, la preventiva identificazione del diverso peso da dare, per lo svolgimento di un determinato incarico, all'esperienza maturata nella stessa funzione, ovvero a diverse e particolari competenze acquisite nel corso degli anni, potrebbe garantire la rispondenza di ogni conferimento ai criteri di imparzialità e buon andamento e consentirebbe, altresì, di tutelare il legittimo affidamento di tutti i partecipanti i relativi avvisi.

In tal modo, la procedura per l'attribuzione dell'incarico si connota indubbiamente di una dimensione privatistica che, per quanto ridimensionata dalle recenti interpolazioni del d.lgs. 165/2001, sembra comunque permanere in virtù dei principi generali ai quali lo stesso decreto è ispirato.

Anche la durata dell'incarico deve costituire un'informazione preventivamente pubblicizzata in sede di avviso. In tal modo, la stessa disponibilità ad assumere un incarico triennale o quinquennale potrebbe diventare elemento di valutazione o, comunque, fattore diretto ad attribuire trasparenza alla scelta da compiersi.

Tali elementi, più che ridimensionare la portata pubblicistica delle prerogative dell'amministrazione, sembrano integrarne i riferimenti con i principi civilistici comunque presenti nel testo unico, con l'unico fine di rendere la scelta il più efficiente e trasparente possibile senza ledere le prerogative e i diritti della dirigenza.

In ogni caso l'adozione del Piano di Rotazione degli incarichi dirigenziali:

- è un'opportunità e non un obbligo per le amministrazioni regionali;
- riguarda prioritariamente le Aree/Settori che sono stati individuati con un coefficiente di rischio medio/alto e fa salve quelle interessate da ipotesi organizzative (o di riorganizzazione) miranti a ridefinire l'assetto delle competenze di ciascuna struttura dirigenziale, ove le stesse siano tali da rideterminarne il coefficiente di esposizione a rischio;
- a tal fine, l'eventuale revisione del Piano potrà aver luogo con cadenza biennale, alla luce degli interventi effettuati o di eventi verificatisi in alcuni settori a rischio e, comunque, all'esito della periodica ricognizione sui rischi di corruzione di competenza del Responsabile per la prevenzione della corruzione;
- la durata degli incarichi definita dal Piano di rotazione degli incarichi dirigenziali dovrebbe essere uniformata in relazione alle funzioni individuate come omogenee e comunque ricondotta alla durata massima della legislatura per i settori individuati e confermati ad alto rischio corruzione (tale durata potrebbe essere aumentata in presenza di un rischio basso o diminuito all'esito di successive ricognizioni);
- per tutti gli incarichi caratterizzati da infungibilità potrà procedersi, in alternativa alla rotazione, ad una supervisione tracciabile. All'interno del Piano, in tal caso, saranno indicate le modalità di supervisione con indicazione del soggetto che procederà a tale monitoraggio.

È auspicio comune a tutte le regioni italiane pervenire alla individuazione di criteri e soluzioni operative comuni su un tema tanto delicato per i suoi possibili impatti organizzativi, per le sue ricadute in termini di

efficienza degli apparati amministrativi, di speditezza ed efficacia dell'azione delle strutture degli Enti ed anche per la sua incidenza sullo status lavorativo dei dirigenti e funzionari adibiti a procedimenti a rischio corruzione medio/alto.

Tanto rende estremamente opportuno differire l'adozione del "Piano di rotazione degli incarichi" e delle altre misure complementari (modifica del modello organizzativo, integrazione del piano delle performances, ecc.) per il tempo strettamente necessario a consentire che il documento redatto dal Gruppo di lavoro tematico coordinato dalla Puglia venga sottoposto alla Conferenza delle Regioni per formare oggetto di intesa e poter poi costituire un valido riferimento per l'adozione delle conseguenti misure organizzative da parte degli Enti regionali.

Il differimento dell'adozione del "Piano di rotazione degli incarichi" non determina alcun significativo impatto in termini di prevenzione della corruzione, giacché la maggior parte dei Dirigenti di Servizio presentano anzianità nell'incarico inferiore a tre anni (cioè all'anzianità cui la stessa CIVIT, con indicazioni comunque non vincolati, ricollega l'operatività della rotazione), ovvero sono in procinto di lasciare l'incarico per effetto del collocamento a riposo; va altresì considerato che numerosi Dirigenti di Servizio, di Ufficio o di Staff sono titolari di incarichi che comunque vanno a scadenza entro la fine del 2014. Dunque, l'attesa dei tempi necessari per consentire alle regioni di definire strumenti e criteri omogenei per disciplinare l'istituto della rotazione dei dipendenti, da un canto appare estremamente opportuna per le ragioni evidenziate; dall'altro, non contrasta con le finalità di prevenzione poste dalla Legge n. 190/2012.

Restano ovviamente fermi tutti gli ulteriori contenuti del PTPC, che formano peraltro oggetto di azioni migliorative in corso di attuazione, anche in vista dell'aggiornamento annuale del Piano.

COPERTURA FINANZIARIA DI CUI ALLA LEGGE REGIONALE N. 28 DEL 16/11/2001 E SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI

Il presente provvedimento non comporta implicazioni di natura finanziaria sia di entrata che di spesa e dallo stesso non deriva alcun onere a carico del Bilancio Regionale.

Il presente provvedimento rientra nella competenza della Giunta regionale ai sensi dell'art. 4 della L.r. n. 7/1997 recante "Norme in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale".

LA GIUNTA

udita la relazione e la conseguente proposta dell'Assessore alle Politiche giovanili, Trasparenza e legalità, Cittadinanza sociale, Sport per tutti, Protezione civile, Dott. Guglielmo MINERVINI, di concerto con l'Assessore al Lavoro, Politiche per il Lavoro, Personale e Organizzazione, Dott. Leo CAROLI, sulla base dell'istruttoria espletata dall'Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura Regionale - Responsabile della Prevenzione della Corruzione, Avv. Vittorio Triggiani, d'intesa con Direttore dell'Area Organizzazione e Riforma dell'Amministrazione - Responsabile della Trasparenza, Avv. Domenica GATTULLI;

vista la dichiarazione posta in calce al presente provvedimento dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e dal Responsabile della Trasparenza;

a voti unanimi espressi nei modi di legge:

DELIBERA

1. di fare propri i contenuti dell'Assessore proponente;

2. di modificare la Sezione E dell'Elaborato II del PTPC limitatamente alla scadenza fissata per l'adempimento, prevedendo che l'adozione del "Piano di rotazione degli incarichi" debba avvenire entro il 31 dicembre 2014, al fine di consentire al Tavolo di confronto istituito dalle regioni italiane di sottoporre all'intesa in sede di Conferenza il documento già condiviso;

3. di confermare integralmente i restanti contenuti del PTPC adottato;

4. di disporre la pubblicazione del presente atto sul BURP.

Il Segretario della Giunta Il Presidente della Giunta

Avv. Davide F. Pellegrino Dott. Nichi Vendola
