



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 20 del 10/02/2015

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 30 dicembre 2014, n. 2818

Adozione dei criteri per la rotazione degli incarichi dirigenziali.

L'Assessore alle Politiche giovanili, Trasparenza e legalità, Cittadinanza sociale, Sport per tutti, Protezione civile Guglielmo Minervini, di concerto con l'Assessore al Lavoro, Politiche per il Lavoro, Personale e Organizzazione, Leo Caroli, sulla base dell'istruttoria espletata dall'Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura Regionale Responsabile della Prevenzione della Corruzione, Avv. Vittorio Triggiani d'intesa con Il Dirigente del Servizio personale e Organizzazione Avv. Domenica Gattulli, riferiscono quanto segue.

A seguito dell'intesa sancita dalla Conferenza Unificata Stato - Regioni - EE.LL., il 24 luglio 2013, la Regione Puglia ha avviato le azioni necessarie per dare attuazione alla legge 190/2012, che ha disciplinato per la prima volta la materia della prevenzione della corruzione.

Dopo il compimento di alcune attività preparatorie, con DGR n. 66 del 4 febbraio 2014 è stato adottato il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) 2014 - 2016 della Regione Puglia, ai sensi dell'art. 1, comma 8, L.190/2012.

Tale strumento di programmazione e di amministrazione delinea la strategia di prevenzione adottata dalla Giunta Regionale al fine di prevenire, disincentivare e contrastare eventuali comportamenti abnormi di stampo corruttivo, proponendosi, altresì, di meglio corrispondere alle esigenze dei cittadini/utenti, delle imprese, degli operatori sociali e di favorire una proficua collaborazione, per i fini ivi previsti, perseguendo obiettivi di corretta gestione delle risorse umane e finanziarie e promuovendo forme di ottimizzazione delle attività e dei procedimenti. Ciò anche in una prospettiva di tendenziale unificazione di metodologie, criteri e prassi a livello di sistema regionale della agenzie, delle società controllate e partecipate.

Il PTPC è stato concepito come contenitore e snodo di vari strumenti e discipline; in particolare, in esso è previsto che confluiscono e si raccordino il PTTI, il Codice di Comportamento, il regolamento sulla durata dei termini procedurali, la disciplina degli incarichi consentiti al personale regionale, il monitoraggio dei tempi medi procedurali, il documento in materia di rotazione dei dipendenti.

In tale contesto, vengono in rilievo, quali strumenti complementari al PTPC, la DGR n. 786/2014, con cui si è adottato il Piano Triennale della Trasparenza e dell'Integrità, la DGR n. 1423/2014, che ha disposto l'adozione definitiva del Codice di Comportamento dei dipendenti regionali ed infine la DGR n. 274/2013, con cui è stata adottata la Disciplina degli incarichi extraistituzionali svolti dal personale dipendente della Regione Puglia - ex art. 53 del d.lgs 165/2001.

Il Piano è stato inoltre aggiornato nel mese di ottobre 2014 attraverso l'approvazione dell'Allegato IV all'Elaborato II, recante l'individuazione e l'aggiornamento dei coefficienti di rischio dei procedimenti con livello di esposizione elevato e medio, si sono integrate le analisi di contesto, rilevate le misure adottate

dai Servizi e individuate alcune good practice già in atto. Infine, in data 30 novembre 2014 è stato pubblicato uno studio sul monitoraggio dei tempi medi dei procedimenti amministrativi, che include, oltre ai dati del monitoraggio procedimento per procedimento, una verifica degli indicatori desumibili dai contenziosi in materia di silenzio della p.A. Ed una analisi dei fattori endogeni ed esogeni che, in relazione ai procedimenti caratterizzati da più ricorrenti fenomeni di durata eccessiva, possono condizionare il rispetto delle tempistiche previste, a seconda, dalla legge 241/1990 o dalle norme speciali.

Nell'adottare il P.T.P.C. non si è inteso dare mera applicazione alle disposizioni della citata legge 190/2012 secondo la pedissequa formalizzazione degli atti previsti dalla stessa anche sulla base delle indicazioni fornite dall'ANAC quale organismo individuato dalla legge del 30 ottobre 2013, n. 125 e deputato a fornire le prescrizioni e le indicazioni che le PP.AA. devono seguire. Si è colta l'occasione per effettuare una ricognizione di tutte le strutture regionali previste dal nostro ordinamento e dei procedimenti amministrativi più importanti che hanno una rilevanza nei temi in questione, onde meglio conseguire significativi risultati con riferimento, per un verso, alla prevenzione della corruzione e per altro, alla certezza, efficienza, efficacia e correttezza della prassi amministrativa.

In tale contesto, un istituto innovativo che ha formato oggetto di approfondimento e riflessione è quello relativo alla rotazione dei dirigenti e dei funzionari nelle aree a rischio corruzione, quale conseguenza del richiamo normativo della legge 190/2012 - art. 1 comma 4 lett. e), comma 10 lett. b) - disposizioni per altro estese alle Regioni per effetto del comma 60 del medesimo art. 1.

A tale riguardo appare opportuno riportare quanto chiarito, in relazione all'istituto in esame, dal paragrafo 4 della citata Intesa in data 24 luglio 2013:

"Gli enti assicurano la rotazione dei dirigenti e funzionari addetti alle aree a più elevato rischio di corruzione (come risultanti da P.T.C.P.). A tal fine, ciascun ente, previa informativa sindacale, adotta dei criteri generali oggettivi.

In ogni caso, fermi restando i casi di revoca dell'incarico già disciplinati e le ipotesi di applicazione di misure cautelari, la rotazione può avvenire solo al termine dell'incarico, la cui durata deve essere comunque contenuta.

L'attuazione della misura deve avvenire in modo da tener conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa. A tale fine, gli enti curano la formazione del personale, prediligendo l'affiancamento e l'utilizzo di professionalità interne.

Ove le condizioni organizzative dell'ente non consentano l'applicazione della misura, l'ente ne deve dar conto nel P.T.P.C. con adeguata motivazione.

...omissis...

Gli enti adeguano i propri ordinamenti alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1 lett. l quater). Del d.lgs. n.165 del 2001, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata."

Nel merito dell'istituto in esame, la citata DGR n. 66/2014 detta le seguenti coordinate:

"La rotazione del personale costituisce, nella prospettiva del PNA, uno degli strumenti fondamentali per contrastare la corruzione (cfr. par. B.5. dell'Allegato 1).

Oggettivamente, infatti, la corruzione, intesa nel senso più ampio del termine, può essere favorita dal consolidamento di funzioni, responsabilità e relazioni negli stessi incarichi, non fosse altro per la confidenza e la forza dell'abitudine che ne emergono.

Pertanto, l'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra strutture amministrative ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa di comportamenti improntati a collusione.

La rotazione, in sostanza, allontana il pericolo di consolidamento di privilegi, consuetudini e le prassi che possono finire per favorire coloro che sono capaci di intessere relazioni con i dipendenti e dirigenti che

per lungo tempo risultano inseriti in un certo ruolo.

Non a caso, la legge 190/2012 si riferisce più volte alla rotazione. All'articolo 1 comma 4, lettera e), nel quale si assegna al Dipartimento della Funzione pubblica il compito di definire criteri generali per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione. All'articolo 1, comma 5, lettera b) ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono 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.

All'articolo 1, comma 10, lettera b), per effetto del quale il responsabile della prevenzione procede 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.

Ma già da prima, a partire dal d.lgs 150/2009, la rotazione è stata considerata come strumento fondamentale di trasparenza e contrasto alla corruzione. Infatti, essa è stata inserita tra le misure gestionali proprie dei dirigenti: l'articolo 16, comma 1, lett. l quater, del d.lgs 165/2001 prevede infatti che dirigenti, con provvedimento motivato, facciano ruotare il personale coinvolto in procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Tuttavia, la rotazione dei dirigenti e del personale presenta rilevanti profili di delicatezza e complessità, dal momento che essa potrebbe collidere con esigenze altrettanto rilevanti, come quelle sottese al consolidamento dello know how ed alla continuità dell'azione amministrativa, che implicano la valorizzazione della professionalità acquisita dai dipendenti, specialmente negli ambiti di attività di più elevata connotazione specialistica.

Inoltre, possono determinare criticità in caso di rotazione anche la dimensione degli uffici e la quantità dei dipendenti operanti. La rotazione è oggettivamente più semplice laddove le risorse siano maggiori. Per tali ragioni, lo strumento della rotazione non deve essere inteso come una misura da applicare acriticamente ed in modo generalizzato a tutte le posizioni lavorative. Infatti, detta misura di prevenzione del rischio di corruzione impone alcuni passaggi preliminari. In primo luogo, occorre identificare in via preventiva gli uffici e servizi che svolgono attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione; a tanto si sta ovviamente procedendo in fase di elaborazione del PTPC.

Ovviamente, anche in settori non identificati a priori è possibile avvalersene ricorrendone i presupposti, ed in particolare in presenza di particolari situazioni sintomatiche di criticità. Tuttavia, la rotazione intesa come misura operativa oggetto del PTPC è essenzialmente quella connessa all'identificazione delle aree a maggior rischio.

Occorre, poi, individuare in via preventiva anche le modalità di attuazione della rotazione in modo da contemperare le esigenze di prevenzione poste dalla l. n. 190/2012 con quelle connesse al buon andamento dell'Amministrazione e alla continuità amministrativa.

Il PTPC, in particolare, deve dettare criteri generali al riguardo, fissando anche i tempi della rotazione. Particolare delicatezza riveste la rotazione degli incarichi dirigenziali. Tale ambito è totalmente sottratto alla contrattazione, ed anche, verosimilmente, a qualsiasi tipo di relazione sindacale, essendovi una sottrazione espressa nel d.lgs 165/2001, che del resto, all'articolo 19, riconnette il conferimento degli incarichi ad elementi legati alla professionalità acquisita dai dirigenti ed ai risultati conseguiti.

Anzi, a ben vedere, la rotazione non si concilia perfettamente con i criteri fissati dal citato articolo 19 per il conferimento degli incarichi dirigenziali, giacchè detta norma punta sulla continuità, dimostrata appunto dalla competenza e dai risultati ottenuti. Pare infatti operazione non semplice assegnare ad un dirigente valutato positivamente sotto i profili della competenza e dei risultati conseguiti un incarico diverso da quello in scadenza. Non è, infatti, un caso che la rotazione, inizialmente prevista come ordinario sistema di attribuzione degli incarichi col d.lgs 29/1993, sia stata successivamente eliminata, proprio per lasciare spazio ai i principi di merito e continuità dell'azione amministrativa.

La legge 190/2012, dunque, nel ripristinare l'istituto della rotazione per i dirigenti delle aree a rischio, va

in controtendenza rispetto alle regole generali e deve essere applicata al solo scopo di attuare effettivi meccanismi di prevenzione, per casi di specifico rischio.

Secondo il PNA (par. B.5. dell'Allegato 1) la rotazione degli incarichi dirigenziali va regolata in modo che il metodo sia "previsto nell'ambito dell'atto generale contenente i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali approvato dall'autorità di indirizzo politico" e, accanto, identificare "un nocciolo duro di professionalità per lo svolgimento delle attività proprie di ciascun ufficio o servizio a rischio di corruzione", allo scopo di assicurare la continuità amministrativa. Il nocciolo duro non riguarda le persone, ma le competenze. La Civit (d'ora innanzi ANAC per effetto della legge del 30 ottobre 2013, n. 125) spiega che "il livello di professionalità indispensabile è graduato in maniera differente a seconda del ruolo rivestito nell'unità organizzativa (responsabile o addetto)". Tendenzialmente, è maggiormente fungibile la professionalità medio-bassa. Ma è proprio la professionalità medio-alta che generalmente si innesta in incarichi di vertice che, proprio per questo, possono rivelarsi a particolare rischio, perché è da lì che passano decisioni, spese, contratti. Naturalmente, per garantire che la rotazione non comprometta il funzionamento degli uffici ed il patrimonio di esperienza consolidatosi, occorre coinvolgere il personale "in percorsi di formazione e aggiornamento continuo, anche mediante sessioni formative in house, ossia con l'utilizzo di docenti interni all'amministrazione, con l'obiettivo di creare competenze di carattere trasversale e professionalità che possano essere utilizzate in una pluralità di settori". Secondo l'ANAC è possibile anche "lo svolgimento di formazione ad hoc, con attività preparatoria di affiancamento, per il dirigente neo-incaricato e per i collaboratori addetti, affinché questi acquisiscano le conoscenze e la perizia necessarie per lo svolgimento della nuova attività considerata area a rischio".

Resta il fatto che la rotazione è istituto estremamente difficile da attuare, anche perché può infrangere meccanismi, sempre molto delicati, di organizzazione e relazioni reciproche. La rotazione può influire anche sul benessere dei lavoratori, fatto anche della possibilità di colleganza e intesa tra loro. Per quanto riguarda lo specifico problema della rotazione del personale dirigenziale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione, l'ANAC indica che "la durata dell'incarico deve essere fissata al limite minimo legale", che, comunque, è di tre anni.

Invece, per il personale non dirigenziale, secondo l'ANAC "la durata di permanenza nel settore deve essere prefissata da ciascuna amministrazione secondo criteri di ragionevolezza, preferibilmente non superiore a 5 anni". Le disposizioni organizzative dovrebbero comunque anche tenere conto delle esigenze organizzative, tra le quali appunto spiccano quelle dimensionali.

Particolarmente delicato è il problema posto dall'ANAC con l'affermazione per cui "per il personale dirigenziale, alla scadenza dell'incarico la responsabilità dell'ufficio o del servizio deve essere di regola affidata ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente".

Tale suggerimento, va sottolineato, è racchiuso unicamente nel PNA, cioè in un documento amministrativo, mentre non è previsto da alcuna fonte normativa, tanto meno dalla legge 190/2012, che non prevede che l'applicazione della misura della rotazione implichi automaticamente la necessità di assegnare il dirigente ad altro incarico, prescindendo dalla valutazione riportata.

Tale indicazione, non sorretta dalla legge 190/2012, appare difficilmente conciliabile con l'articolo 19, comma 1, del d.lgs 165/2001, ai sensi del quale "Ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza.

Le considerazioni che precedono sono scaturite da una analisi del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013, dalle indicazioni ivi riportate e dal contenuto delle norme nazionali in materia di incarichi dirigenziali e risultano altresì congrue e pertinenti con le disposizioni dell'ordinamento regionale di cui al d.P.G.R. 161/2008 comprese nel Titolo II Capo II dello stesso, che definiscono le procedure per il conferimento dei relativi incarichi nonché la durata degli stessi, le attribuzioni, la definizione degli obiettivi, le responsabilità dei direttori di Area e dei dirigenti delle diverse

strutture e i cui contenuti non si discostano dagli omologhi articoli del d.lgs. 165/2001.

La disciplina anticorruzione -nella sua fase di prima attuazione - pone una serie di problemi applicativi che appaiono tuttora sforniti di soluzioni univoche, come l'istituto della rotazione.

Pertanto, a valle dell'adozione del PTPC, 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 (composto dalle Regioni Emilia - Romagna, Basilicata, Campania, Lazio, Marche) 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 delle 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 temperare, 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 ad 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 di durata non prorogabile 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 strutture associate ad 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 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 condiviso da 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 ha reso 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 necessario a consentire la sottoposizione del documento redatto dal Gruppo di lavoro tematico coordinato dalla Puglia 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. Per tali ragioni, con DGR n. 1610/2014 si è disposto il rinvio della pianificazione delle rotazioni al 31 dicembre 2014.

Allo stato, il tema delle rotazioni non ha ancora formato oggetto di intesa in sede di Conferenza, sicchè, approssimandosi la scadenza fissata per l'adozione del documento di settore della Regione Puglia, si ritiene necessario procedere comunque alla definizione di criteri e procedure, che potranno essere riconsiderate, anche a valle dell'aggiornamento annuale del PTPC, alla luce delle eventuali intese che verranno assunte in sede conferenziale, nonché della auspicata modifica dei criteri di analisi dei rischi (v. infra).

Entrando nel merito della individuazione di possibili coordinate che tengano conto di quanto fin qui riferito, la relazione della DGR n. 66/2014 riporta che:

"... In considerazione dell'ampiezza delle misure di prevenzione introdotte dal presente Piano, si ritiene, in sede di prima pianificazione e con riserva di aggiornamento della presente sezione del PTPC - che attiene ad istituto oggettivamente innovativo e di delicata attuazione di fissare i seguenti principi, che dovranno in seguito ispirare la definizione delle discipline in materia di valutazione e di performance:

- 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, compatibilmente con l'attuale matrice organizzativa, delle infungibilità dei profili professionali rispetto agli incarichi dirigenziali;
- la decorrenza del termine di permanenza nell'incarico, da stabilirsi con atto di programmazione da adottarsi entro quattro mesi dall'entrata in vigore del presente Piano su proposta congiunta del R.P.C. e 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 turnover del personale, con le eccezioni che seguono;
- 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 sfasata 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.

In sede di programmazione delle rotazioni del personale dovranno essere identificati i coefficienti di rischio di ciascuna posizione dirigenziale, considerando il livello di esposizione complessivo dei procedimenti di competenza della stessa.

In sede di programmazione delle rotazioni del personale il RPC, il Servizio Personale e l'OIV individueranno e proporranno le modifiche ed integrazioni che si ritenga necessario apportare al d.P.G.R. 161/2008 “.

Come già chiarito la rotazione degli incarichi concerne anzitutto, in relazione alle finalità della legge 190/2012 e agli atti amministrativi attuativi della stessa, le aree a più alto rischio di corruzione.

Si ritiene utile, nel merito, richiamare il comma 16 dell'art. 1 della legge 190/2012 che considera esposte al rischio le attività relative a: (a) autorizzazione o concessione; b) scelta del contraente nell'affidamento di lavori, forniture e servizi; c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari; d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale).

Al riguardo il P.T.P.C. regionale, nell'individuare le aree più esposte, ha riportato all'allegato n. 1 della DGR 66/2014 che “ La mappatura non è stata ristretta alle sole aree di rischio obbligatorie indicate dalla l. 190/2012 e dal PNA, ma ha incluso, ove possibile, anche i procedimenti che implicano l'esercizio di poteri di vigilanza, repressione e applicazione di sanzioni (area V) e la contrattualistica attiva (area VI); in relazione alle citate aree facoltative si rende peraltro necessario un supplemento di ricognizione in sede di primo aggiornamento del Piano”.

Successivamente con l'elaborato IV si è provveduto ad un aggiornamento ed una integrazione della mappatura rilevando che:

“In fase di prima elaborazione del presente Piano e tenuto conto degli indirizzi del P.N.A, le aree maggiormente esposte al rischio della corruzione sono risultate le seguenti:

- Area I: Reclutamento e progressioni del personale
- Area II: Affidamento di lavori, servizi e forniture
- Area III: Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico
- Area IV: Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario
- Area V: Provvedimenti repressivi e sanzionatori /controlli a fini sanzionatori
- Area VI: Contrattualistica attiva

Dunque, si sono individuate due Aree facoltative di rischio in aggiunta a quelle obbligatorie indicate dal PNA. In sede di primo aggiornamento del Piano, da operarsi nel mese di gennaio 2015, si è valutata con la Direzione dell'Area Finanze e Controlli l'opportunità di includere in Area V anche le attività di accertamento e riscossione connesse all'imposizione di tributi.

Per ciascuna Area di rischio sono stati individuati i processi ed è stata effettuata la relativa mappatura del rischio, sulla base di una prima valutazione in termini di probabilità e di impatto compiuta con la dirigenza generale, e con la dirigenza preposta a ciascuna area.

In sede di mappatura e di quantificazione del coefficiente di rischio si è tenuto conto anche dei potenziali fattori di attenuazione dell'esposizione rivenienti dall'applicazione di norme, misure, prassi ed istituti già operativi ed applicati dalle strutture tecniche ed amministrative della Regione, e si sono sommariamente descritte le ulteriori iniziative attualmente in fieri. Si è altresì tenuto conto dei fattori di mitigazione rivenienti dall'analisi di contesto operata in relazione a ciascuna Area di rischio”.

Dalle rilevazioni effettuate secondo le indicazioni e le metodologie riferite nel P.T.P.C. e tenuto conto dell'aggiornamento come innanzi chiarito, si ha una seguente graduazione del rischio:

- rischio basso: coefficiente da 1 a 5, le azioni già messe in atto dall'Amministrazione sono sufficienti a rendere il rischio accettabile, il rischio è cioè stato ridotto ad un livello che può essere sostenuto dall'organizzazione in riferimento agli obblighi di legge e alla politica adottata; non richiede interventi nel breve periodo ma solo azioni tese ad elevare nel tempo le condizioni di sicurezza;
- rischio medio: coefficiente compreso fra 6 e 10, richiede attenzione, approfondimento delle misure di controllo, la proceduralizzazione di tutte le fasi del processo, diminuzione della discrezionalità, aumento del numero di operatori coinvolti nel processo decisionale e dei livelli di controllo, la implementazione della formazione del personale e dell'eventuale rotazione dello stesso.
- rischio elevato: coefficiente maggiore di 10, richiede interventi immediati mirati a migliorare le condizioni di sicurezza, la formazione degli addetti, a prevedere procedure per eliminare o quanto meno ad attenuare i margini di discrezionalità, a provvedere tempestivamente alla formazione specifica del personale, a disporre la rotazione del personale.

All'esito dell'aggiornamento del PTPC eseguito in corso di anno e sfociato nella adozione dell'Elaborato IV del Piano, sono state individuate le attività con coefficiente superiore o uguale a 10 (afferenti, in particolare, ai Servizi Protezione Civile, Rischio Industriale, Risorse Idriche, Rifiuti e Bonifiche, Energia, Reti e Infrastrutture). Va peraltro evidenziato che i vertici dirigenziali di tutte le Aree amministrative, incluse quelle che includono procedimenti a rischio elevato, sono soggetti a avvicendamento fisiologico su base quinquennale, in quanto soggetti a spoil system.

La individuazione dei coefficienti di esposizione al rischio, peraltro, è stata operata in base alla metodologia delineata dal PNA (Tab. 5), che non è risultata, nella sua applicazione pratica, del tutto adeguata rispetto all'obiettivo di cogliere l'effettivo tasso di rischio connesso ai procedimenti di competenza regionale; difatti, l'applicazione di detta metodologia di analisi dei rischi appare, da un lato, fondata su indicatori non particolarmente adeguati e congruenti (ad esempio, il rilievo della discrezionalità tecnica è sottostimato rispetto a quello dei fattori organizzativi e degli impatti reputazionali) ed in ragione della rigidità dei criteri e dei punteggi appare inadeguata a garantire adeguate differenziazioni tra procedimenti, producendo in tal modo effetti di tendenziale livellamento tra coefficienti; dall'altro, essa conduce a esiti pressoché insensibili a pur significative variazioni nei fattori considerati, sicché eventuali variazioni -in positivo o in negativo- negli indici di valutazione applicati, determinano minime variazioni nei punteggi analitici e nel coefficiente complessivo di esposizione al rischio. Tanto è emerso anche in sede di aggiornamento dei procedimenti a rischio elevato e medio condotto in corso di anno e sfociato nell'adozione dell'Elaborato IV del PTPC, che ha peraltro integrato l'analisi dei contesti normativi e operativi nei quali si inseriscono i procedimenti a rischio e ha operato una riorganizzazione delle good practices già in atto presso le strutture regionali.

In ogni caso, in sede di aggiornamento del PTPC sarà opportuno delineare un sistema di analisi dei rischi più calzante rispetto alla realtà regionale, sulla falsariga del lavoro già avviato in sede di Conferenza delle Regioni, ed affidato al Gruppo di Lavoro composto dalle Regioni Veneto, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Molise, Liguria, Toscana, p.A. Bolzano, già sfociato nella elaborazione di un documento comune.

Pertanto, è verosimile che l'individuazione dei coefficienti di rischio associati ai Servizi subisca aggiornamenti e variazioni già a partire dall'esercizio 2015.

Onde pervenire alla formulazione di una proposta e alla individuazione di possibili soluzioni riguardo ai temi trattati nella relazione fin qui svolta, si ritiene utile rilevare che, in seguito alla adozione di atti giuntali e dirigenziali di riorganizzazione, ridefinizione e accorpamento di taluni servizi, uffici e diverse strutture, si sono perseguiti effetti e conseguenze risultanti, peraltro, in linea con il principio della rotazione, che ha riguardato anche servizi non ricompresi fra quelli a maggiore rischio, in quanto:

- diverse strutture sono dirette ad interim per via del numero inferiore alla dotazione organica prevista, dei dirigenti in attività determinando, di fatto, un avvicendamento;
- a seguito dei bandi ex art. 18 del d.P.G.r. 161/2008 e s.m.i. per l'assegnazione degli incarichi dirigenziali, numerosi dirigenti hanno conseguito responsabilità differenti da quelle originarie della struttura precedentemente affidata;
- il collocamento a riposo di un congruo numero di dirigenti anche a seguito della disciplina della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro ex art. 17 del CCNL DGR 4 agosto 2009, n. 1515 ha consentito infine un notevole avvicendamento e ricambio nella direzione dei servizi e delle strutture.

Il suddetto avvicendamento è destinato a proseguire, verosimilmente divenendo ancor più consistente in termini numerici, per effetto dell'entrata in vigore della Legge regionale 14/11/2014 n. 47, che ha previsto la possibilità, per la Giunta regionale, di prevedere, previo confronto con le OO.SS., forme di risoluzione consensuale anticipata del rapporto di lavoro tramite incentivi.

Quanto chiarito conferma che negli ultimi anni si è determinata, di fatto, una rotazione degli incarichi dirigenziali in linea con le previsioni normative surriferite e il cui esito ha anticipato, per così dire, gli adempimenti richiesti dalle stesse. Va peraltro rimarcato che le posizioni di più elevata responsabilità dirigenziale (cioè i Direttori di Area, il Capo di Gabinetto, il Coordinatore dell'Avvocatura) sono intrinsecamente soggetti a avvicendamento, in quanto soggetti a spoil system.

Inoltre, le diverse date di cessazione degli incarichi conferiti, non agevolano una serena valutazione delle migliori esperienze rispetto all'incarico da conferirsi ai fini della rotazione e non consentono, di fatto, la realizzazione della contestuale scadenza di più incarichi dirigenziali, che costituisce, come si è detto, presupposto atto a costituire la platea degli attori della rotazione.

Occorre, in tale contesto, stabilire un metodo di rotazione che prescindendo dalla casualità degli avvicendamenti, soprattutto nelle strutture con coefficiente di rischio pari o uguale a 10.

Premesso quanto sopra relazionato, si ritiene dover deliberare in merito a quanto riferito dando atto che le indicazioni e le prescrizioni formulate integrano le disposizioni degli artt. 17,18,19,20 e 21 del d.P.G.R. 161/2008 concernenti gli incarichi dirigenziali.

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 Guglielmo MINERVINI, di concerto con l'Assessore al Lavoro, Politiche per il Lavoro, Personale e Organizzazione, Leo CAROLI, sulla base dell'istruttoria espletata dall'Avvocato Coordinatore dell'Avvocatura Regionale Responsabile della Prevenzione della Corruzione, Avv. Vittorio TRIGGIANI, d'intesa con Il Dirigente del Servizio personale

e Organizzazione Avv. Domenica GATTULLI;

vista la dichiarazione posta in calce al presente provvedimento dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e dal Dirigente del Servizio personale e Organizzazione;

a voti unanimi espressi nei modi di legge:

DELIBERA

- Di adottare i seguenti criteri ai quali è necessario attenersi nell'attuazione della misura della rotazione degli incarichi dirigenziali:

1. sono obbligatoriamente soggetti a rotazione gli incarichi dirigenziali connessi a procedimenti cui sia associato un coefficiente di rischio elevato (pari o superiore a 10) risultante dalla mappatura del PTPC;

2. in fase di prima applicazione dell'istituto della rotazione, gli incarichi di cui al punto 1 possono essere prorogati per consentire l'allineamento delle decorrenze temporali, al fine di agevolare l'avvicendamento dei Dirigenti; in virtù della proroga, detti incarichi non potranno avere durata complessiva superiore a 5 anni; la rotazione avviene al termine dell'incarico eventualmente prorogato;

3. in relazione agli incarichi di cui al punto 1, già espletati per un arco temporale uguale o superiore al quinquennio alla data di adozione del presente atto, può essere disposto il rinnovo dell'incarico per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di avviso previste per l'assegnazione dello stesso e per l'espletamento del previsto periodo di affiancamento del nuovo titolare dell'incarico da parte del Dirigente uscente; tale arco temporale complessivo non può essere superiore ad un anno;

4. tutti gli incarichi dei servizi connessi a procedimenti con coefficiente di rischio elevato hanno una durata di cinque anni, al termine dei quali si procede alla rotazione;

5. tutti gli incarichi dei servizi connessi a procedimenti con coefficiente di rischio non elevato hanno una durata di cinque anni, al termine dei quali è possibile procedere al rinnovo, compatibilmente con le esigenze organizzative finalizzate anche ad assicurare il rispetto degli obblighi rivenienti dal P.T.P.C.;

6. l'affidamento dell'incarico ad altro dirigente in applicazione del principio della rotazione prescinde dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente;

7. nel caso di impossibilità di applicare la misura della rotazione per il personale dirigenziale a causa di motivati fattori organizzativi, inclusa l'eventuale infungibilità dei requisiti professionali richiesti per l'assegnazione dell'incarico, da valutare all'esito della definizione di apposita ricognizione, la stessa misura dovrà essere innanzitutto applicata ai responsabili del procedimento, se diversi, con una periodicità non superiore a cinque anni;

8. alla rotazione va comunque associato lo svolgimento di formazione ad hoc con adeguata attività preparatoria di affiancamento, per il dirigente, al fine di consentire che questi acquisisca le conoscenze e la perizia necessaria per lo svolgimento della nuova attività;

9. la rotazione dei dirigenti va operata preferenzialmente all'interno dell'Area di coordinamento ex art. 11 d.P.G.R. 161/2008 di appartenenza;

10. 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;

11. la rotazione potrà essere effettuata anche con interventi che modificano l'attribuzione di linee funzionali o di parti di processi o che scompongono le attività attribuendole a diversi soggetti applicando laddove possibile il criterio della separazione e contrapposizione dei compiti e dei ruoli secondo le seguenti modalità:

- a) estensione dei meccanismi di "doppia sottoscrizione" dei procedimenti, dove firmano, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell'atto finale;
- b) individuazione di uno o più soggetti estranei all'ufficio di competenza, anche con funzioni di segretario verbalizzante, in aggiunta a coloro che assumono decisioni nell'ambito di procedure di gara o di affidamenti negoziati o diretti;
- c) meccanismi di collaborazione tra diversi ambiti su atti potenzialmente critici, ad elevato rischio (lavoro in team che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi);

12. i dirigenti soggetti alla rotazione secondo le presenti linee guida possono essere riassegnati al medesimo incarico oggetto della rotazione a seguito dell'espletamento di altro incarico e, comunque, non prima di tre anni (cosiddetto "cooling off period");

- di procedere all'aggiornamento dei surriportati criteri ai quali è necessario attenersi nell'attuazione della misura della rotazione negli incarichi dirigenziali, per effetto delle disposizioni di cui alla legge 190 del 2012 e del P.T.P.C. adottato con DGR 66 del 2014, in sede di revisione dello stesso P.T.P.C.;

- di dare atto che le indicazioni riferite dai punti da 1) a 10) integrano le correlate disposizioni degli artt. 17,18,19, 20 e 21 del d.P.G.r. 161/2008 e s.m.i. concernenti il conferimento degli incarichi dirigenziali;

- di dare altresì atto che restano confermate le vigenti disposizioni concernenti l'avvio di procedimenti penali e/o disciplinari, in particolare in caso di notizia formale di avvio di procedimento penale e in caso di avvio di procedimento disciplinare per fatti di natura corruttiva a carico di un dipendente, ferma restando la possibilità di adottare la sospensione del rapporto:

- per il personale dirigenziale di regola si procede con atto motivato alla revoca dell'incarico in essere ed il passaggio ad altro incarico ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 1, lett. I quater, e dell'art. 55 ter, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001;

- per il personale non dirigenziale di regola si procede all'assegnazione ad altro servizio ai sensi del citato art. 16, comma 1, lett. I quater del d.lgs. n. 165 del 2001.

- di rinviare ad altro atto, da adottare anche alla luce degli impatti applicativi dei criteri di cui alla presente deliberazione, la definizione dei criteri per la rotazione dei dirigenti d'ufficio e dei funzionari, in osservanza delle previsioni del PTPC in ordine alla sfasatura temporale delle rotazioni ("la rotazione tra dirigenti e personale di comparto deve essere possibilmente sfasata 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");

- di rimettere a successiva deliberazione la definizione degli adempimenti conseguenti all'adozione dei criteri sopra riportati;

- di dare atto che i dirigenti titolari di incarichi dirigenziali in scadenza perdurano nell'esercizio delle proprie funzioni fino alla formale adozione dei provvedimenti di proroga o rinnovo dei medesimi incarichi,

ovvero fino al conferimento di nuovo incarico dirigenziale;

- di dare mandato al Responsabile della prevenzione della corruzione e al Dirigente del Servizio Personale e Organizzazione di adottare, per quanto di rispettiva competenza, i provvedimenti attuativi di quanto deliberato con il presente atto, anche in merito alla ricognizione necessaria ai fini della valutazione relativa alla infungibilità dei requisiti professionali richiesti per l'assegnazione degli incarichi dirigenziali;

- di pubblicare il presente provvedimento nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia;

- di trasmettere copia del presente atto, a cura del Servizio Personale e Organizzazione, alle Organizzazioni sindacali aziendali della Regione Puglia.

Il Segretario della Giunta Il Presidente della Giunta
Dott.ssa Antonella Bisceglia Angela Barbanente
