

**IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
(D.G.R. N. 783/2013)
LORENZO BROCCOLI**

RAPPORTO 2015

MONITORAGGIO SULLA APPLICAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO

**STRUTTURE DELLA GIUNTA REGIONALE - AGENZIE E
ISTITUTI REGIONALI - ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI
REGIONALI CONVENZIONATI**

Indice

Premessa	3
1. Diffusione del Codice di comportamento	4
2. Grado di partecipazione alla formazione	4
3. Segnalazioni di illecito	5
4. Andamento procedimenti disciplinari anno 2014	6
5. Monitoraggio delle riunioni semestrali	8
6. Valutazioni di sintesi.....	10

Premessa

Il Responsabile della prevenzione della corruzione per le strutture della Giunta regionale (in seguito, per brevità, "Responsabile") è stato nominato con deliberazione della Giunta regionale n. 783 del 17 giugno 2013, nella persona del dott. Lorenzo Broccoli, direttore generale a "Organizzazione, Personale, Sistemi informativi e Telematica.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC), attualmente vigente per il periodo 2015-2017, è stato approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 56 del 26 gennaio 2015, come aggiornamento del primo Piano approvato nel 2014 (deliberazione n. 66/2014).

Il "Responsabile", sulla base della normativa in materia, tra gli altri compiti affidatigli, deve anche curare la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento nell'Amministrazione ed effettuare il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, provvedendo a pubblicare sul sito istituzionale i risultati del monitoraggio, dandone comunicazione all' Autorita' Nazionale Anticorruzione (si veda in particolare l'art. 15, comma 3, del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 "*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*").

Per quanto poi riguarda l'ambito soggettivo di competenza del "Responsabile", in base a quanto previsto all'art. 7 della legge regionale 20 dicembre 2013, n. 26, recante "*Disposizioni urgenti in materia di organizzazione del lavoro nel sistema delle amministrazioni regionali*", il "Responsabile" è chiamato a svolgere le proprie funzioni anche per gli istituti e le agenzie regionali, che a tali fini sono equiparati a tutti gli effetti alle strutture organizzative regionali; si tratta dell'Agenzia Regionale per le erogazioni in agricoltura (AGREA) (l.r. 23 luglio 2001, n. 21); dell'Agenzia di Sviluppo dei Mercati Telematici (INTERCENTER) (art. 19 l.r. 24 maggio 2004, n. 11); dell' Agenzia Regionale di Protezione Civile (l.r. 7 febbraio 2005, n. 1); dell'Istituto dei Beni Artistici, Culturali e Naturali della Regione Emilia-Romagna – IBACN (l.r. 10 aprile 1995, n. 29). Inoltre, come reso possibile dalla precitata legge regionale, in base ad accordi, la competenza è stata estesa agli enti regionali "Azienda regionale per il diritto agli studi superiori", istituita con legge regionale 27 luglio 2007, n. 15, e "Consorti fitosanitari provinciali", di cui alla legge regionale 22 maggio 1996, n. 16.

Per quanto riguarda il monitoraggio sulla applicazione del Codice di comportamento, sia statale (D.P.R. n. 62 del 2013) che regionale (deliberazione di Giunta regionale n. 421 del 31 marzo 2014), il "Responsabile", in mancanza di linee guida specifiche da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), ha ritenuto di operare, per il primo anno (che contempla quindi l'attività svolta prevalentemente nel corso dell'anno 2014) prendendo in considerazione:

- a) l'esito della verifica sul corretto adempimento degli obblighi di diffusione del Codice di comportamento, soprattutto con riferimento alla consegna ai neo-assunti e ad altri collaboratori della Regione;
- b) il grado di partecipazione da parte dei dipendenti delle strutture della Giunta regionale e degli enti convenzionati al modulo formativo sul Codice di comportamento nel corso dell'anno 2014;
- c) le segnalazioni di violazioni al Codice di comportamento e di altri illeciti da cittadini/utenti o dal personale stesso, pervenute al "Responsabile" attraverso l'apposito canale di comunicazione istituito a seguito della determinazione dirigenziale n. 4824 dell'8 aprile 2014, oppure attraverso l'Ufficio Relazioni con il Pubblico, dalla attivazione a giugno 2015;
- d) l'andamento dei procedimenti disciplinari per violazioni al Codice di comportamento o per altri illeciti con riferimento all'anno 2014;
- e) l'esito del monitoraggio (giugno 2015) sull'obbligo dei dirigenti regionali di struttura di convocare riunioni periodiche con i collaboratori (Art. 12 Codice di comportamento regionale).

1. Diffusione del Codice di comportamento

L'art. 17 del DPR n. 62/2013 prevede, al comma 1, che *"le amministrazioni danno la più ampia diffusione al presente decreto, pubblicandolo sul proprio sito internet istituzionale e nella rete intranet, nonché trasmettendolo tramite e-mail a tutti i propri dipendenti e ai titolari di contratti di consulenza o collaborazione a qualsiasi titolo, anche professionale, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione dei vertici politici dell'amministrazione, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo, anche professionale, di imprese fornitrici di servizi in favore dell'amministrazione. L'amministrazione, contestualmente alla sottoscrizione del contratto di lavoro o, in mancanza, all'atto di conferimento dell'incarico, consegna e fa sottoscrivere ai nuovi assunti, con rapporti comunque denominati, copia del codice di comportamento"*.

In attuazione di tale disposizione, il DPR n. 62/2013 e il Codice di comportamento adottato dalla Regione Emilia-Romagna (deliberazione di Giunta regionale n. 421/2014) sono stati pubblicati nel sito web istituzionale in "Amministrazione trasparente" e nel sito intranet. Altrettanto hanno fatto gli enti regionali convenzionati riguardo il D.P.R. 62/2013 e il loro Codice di ente. Il "Responsabile" ha inoltre disposto l'invio del Codice a ciascun collaboratore con e-mail e ha anche dettato disposizioni per la consegna dello stesso alle imprese che intrattengono rapporti contrattuali con l'amministrazione.

Il "Responsabile" ha dettato disposizioni, sin dal 2013 (nota circolare PG239150 del 1.10.2013) per l'attuazione del DPR n. 62 del 2013, prestando attenzione al fatto che i nuovi assunti o i nuovi collaboratori siano messi a conoscenza del contenuto del Codice.

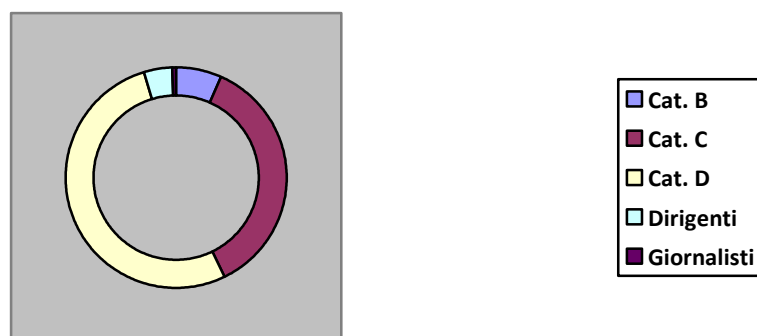
Il "Responsabile" ha verificato, tramite i funzionari della propria struttura, che:

- il Servizio "Organizzazione e Sviluppo", struttura regionale competente in materia di reclutamento, provvede a consegnare il Codice di comportamento, all'atto di sottoscrizione del contratto individuale di lavoro subordinato, facendone menzione nel testo del contratto;
- negli schemi dei contratti di lavoro autonomo (collaborazioni coordinate e continuative, collaborazioni occasionali e incarichi di natura professionale a partita IVA) pubblicati sul sito web intranet (Internosezione Lavorare in Regione- sottosezione Lavoro autonomo) è stata regolarmente inserita l'apposita clausola prevista dallo stesso "Responsabile" con la circolare del 1 ottobre 2013, sopra richiamata.

2. Grado di partecipazione alla formazione sul Codice di comportamento nell'anno 2014

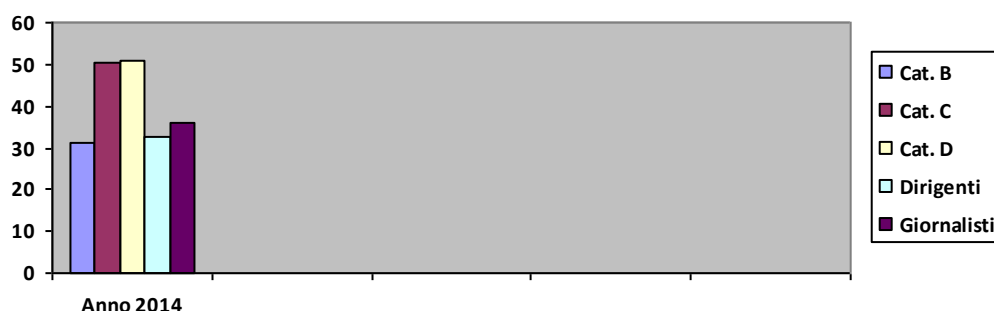
Lo specifico modulo formativo organizzato per l'illustrazione del Codice di comportamento, organizzato nell'ambito di un più articolato percorso sulla legalità e l'etica pubblica, ha visto, nel corso del 2014, la partecipazione di 1.298 dipendenti regionali, suddivisi per categoria/qualifica di inquadramento, nelle proporzioni illustrate nella Tabella A).

Tabella A)



Risulta però più interessante verificare la partecipazione in rapporto alla consistenza numerica delle singole categorie/qualifiche alla data del 31.12.2014. In percentuale, la partecipazione maggiore, nel 2014, si è registrata a favore dei dipendenti di categoria D (50,93%) e, subito dopo, di quelli di categoria C, con un piccolissimo distacco (50,37%). Si rinvia per ulteriori informazioni alla Tabella B. Non è possibile trarre conclusioni definitive da questi dati, poiché il percorso formativo si protrae al 2015, e continua per i nuovi assunti, per cui una analisi significativa potrà essere effettuata dopo i primi 2-3 anni di attivazione del modulo formativo specifico.

Tabella B)



Per quanto riguarda gli Enti regionali convenzionati, l’Azienda Regionale per il Diritto agli Studi superiori ER-GO ha organizzato direttamente un percorso formativo sulla legalità e l’anticorruzione, comprensivo anche del tema relativo al Codice di comportamento, a cui hanno partecipato complessivamente 118 collaboratori, di tutte le categorie/qualifiche, dirigenti compresi (su un totale di 143 dipendenti al 31.12.2014). Il personale dei Consorzi Fitosanitari provinciali è coinvolto nel percorso formativo organizzato dalla Giunta regionale, soprattutto nelle edizioni del 2015.

3. Segnalazioni di illecito

Nel corso del 2014 è stato attivato un apposito canale di comunicazione (indirizzo e-mail dedicato e possibilità di inoltrare anche cartaceo con alcune misure organizzative che garantiscono la riservatezza circa l’identità del segnalatore) tra il “Responsabile” e i cittadini/utenti, nonché tra il “Responsabile” e i dipendenti, attraverso cui acquisire segnalazioni circa la violazione del Codice di comportamento o altri illeciti. A metà 2015 si è aggiunta una procedura di segnalazione completamente informatica e crittografata, a maggior tutela dell’identità del segnalatore, secondo le linee guida ANAC (determinazione n. 6 del 28.4.2015).

Dalla data di attivazione della procedura, nel maggio 2014 e fino alla data odierna (26 giugno 2015) sono pervenute due sole segnalazioni di illecito: una dall’esterno, cioè da parte di un cittadino e a carico di un dipendente regionale; l’altra, dall’interno, da un dipendente. Le segnalazioni hanno comportato l’avvio di una indagine interna che, nel primo caso menzionato, non ha dato riscontro positivo, mentre nel secondo caso, il “Responsabile” ne ha riscontrato la fondatezza e si è attivato conseguentemente, invitando all’adempimento corretto del Codice di comportamento.

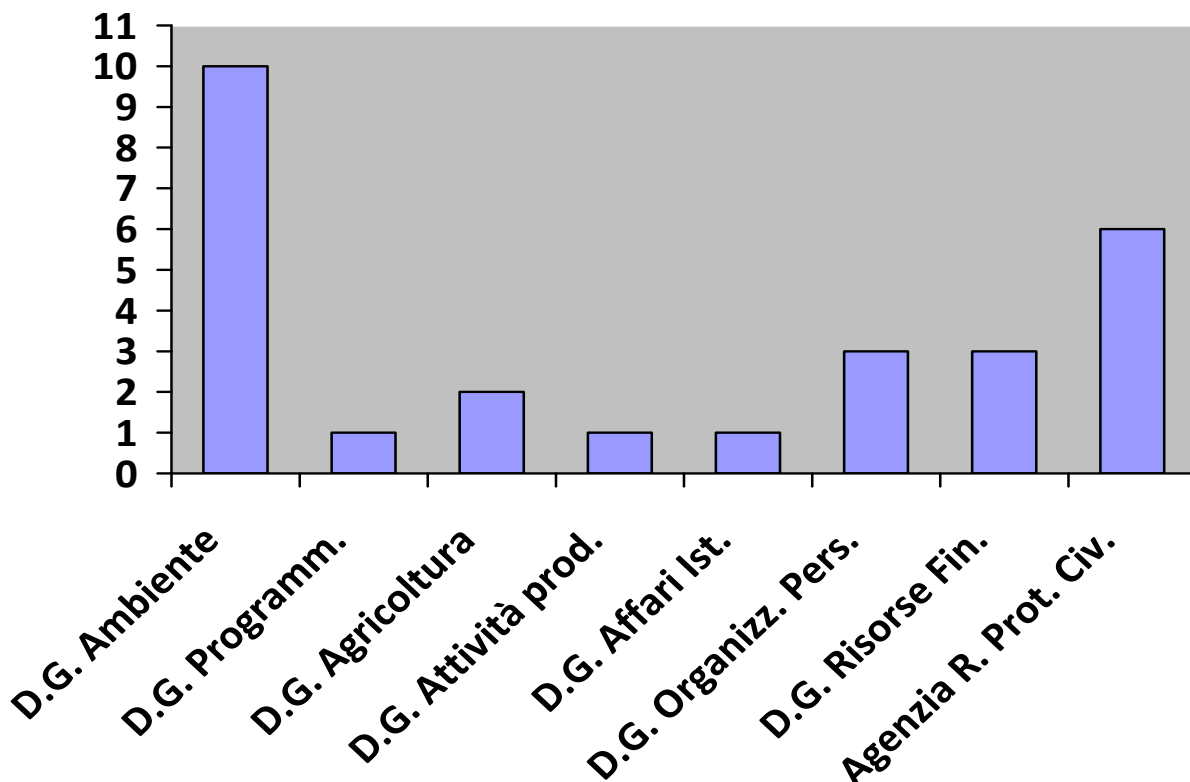
La determinazione del “Responsabile” n. 4824 del 8 aprile 2014, ha anche previsto un collegamento con l’URP: nel caso in cui questo Ufficio riceva un reclamo che contenga anche una possibile segnalazione di illecito (penale, disciplinare, civile, amministrativo) è tenuto a darne comunicazione al “Responsabile”. Dalla attivazione della collaborazione fino al 26 giugno 2015, non sono pervenute segnalazioni di illeciti tramite

tale canale. Peraltro, da fine 2015, è prevista (Misura n. 15 del Programma Misure 2015 del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2015-2017) l'attivazione di una collaborazione più strutturata con l'URP, che comporterà un'analisi dei reclami, da parte della struttura del "Responsabile", "anche al fine di individuare, nell'ambito del processo di gestione del rischio, le misure più idonee di miglioramento e di trattamento del rischio "corruzione, nell'ampia accezione datane, comprensiva di tutti i casi di cattiva amministrazione", secondo quanto previsto all'art. 7, Allegato A, della determinazione n. 4824/2014.

4. Andamento dei procedimenti disciplinari anno 2014

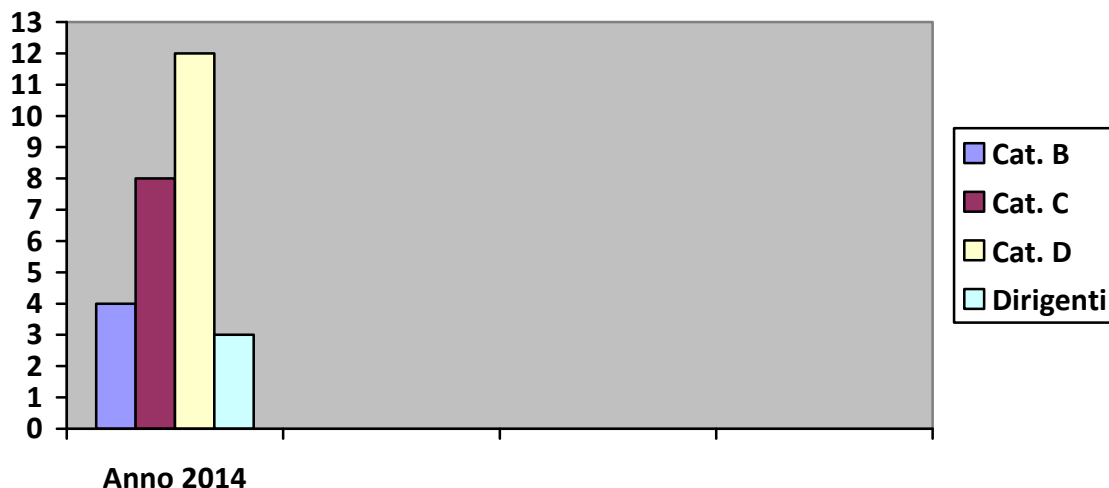
Nel corso dell'anno 2014 sono stati attivati complessivamente, nelle strutture della Giunta regionale, comprese Agenzie e Istituti, 27 procedimenti disciplinari. Il numero più elevato di procedimenti disciplinari si riscontra presso la Direzione generale "Ambiente, Difesa del Suolo e della Costa" (10 procedimenti), il che è perfettamente congruente con il numero di personale assegnato a tale direzione generale (al 31.12.2014: n. 569 unità, corrispondenti ad oltre il 21% di tutto il personale regionale). Gli altri procedimenti (17) sono distribuiti tra altre 6 direzioni generali e l'Agenzia Regionale Protezione Civile, in modo pressochè equilibrato, a parte il picco di 6 procedimenti che si riscontra presso l'Agenzia Regionale Protezione Civile. Non si registrano procedimenti disciplinari invece nelle rimanenti direzioni generali ("Cultura, Formazione e Lavoro"; "Sanità e Politiche sociali"; "Reti infrastrutturali, logistica e sistemi di mobilità"), né al Gabinetto della Presidenza o nelle Agenzie regionali AGREA e INTECENTER o all'IBACN. Egualmente non risultano attivati, nel corso del medesimo anno 2014, procedimenti disciplinari presso gli enti regionali convenzionati (Azienda Regionale per il diritto agli studi superiori ER-GO e Consorzi Fitosanitari Provinciali). Le macro-strutture (a livello di direzione generale o Agenzia) dove sono stati attivati procedimenti disciplinari, e il numero di questi ultimi, sono riportati nella Figura 1.

Figura 1- Numero procedimenti disciplinari avviati per macro- struttura



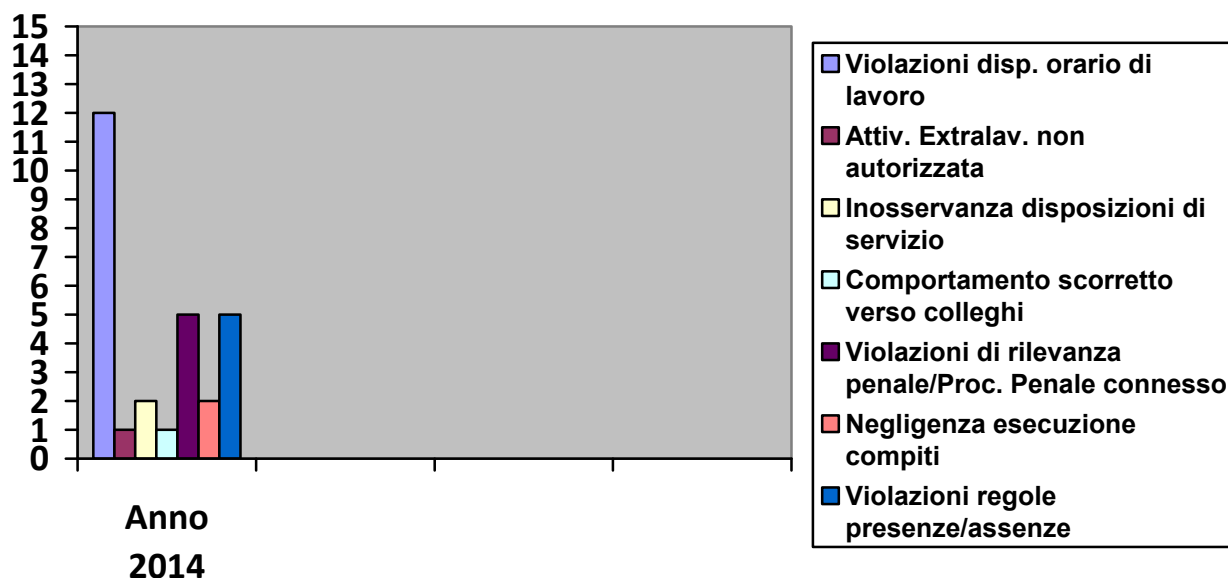
Per quanto riguarda le categorie/qualifiche di appartenenza del personale destinatario di un procedimento disciplinare, si registra l'interessamento di tutte, come si ricava dalla Figura 2. Il maggior numero di procedimenti disciplinari interessa il personale di categoria D, in coerenza con il fatto che in essa è inquadrato il maggior numero di dipendenti.

Figura 2- Numero procedimenti disciplinari avviati per categoria/qualifica del personale



Per quanto riguarda il tipo di infrazioni contestate, prevale, di gran lunga, l'inosservanza alle disposizioni in materia di rispetto dell'orario di lavoro (12 infrazioni). Le varie infrazioni sono riportate, aggregate per tipologia, nella Figura 3. Si noti che le infrazioni registrate sono 28, poiché una contestazione può riguardare più addebiti disciplinari.

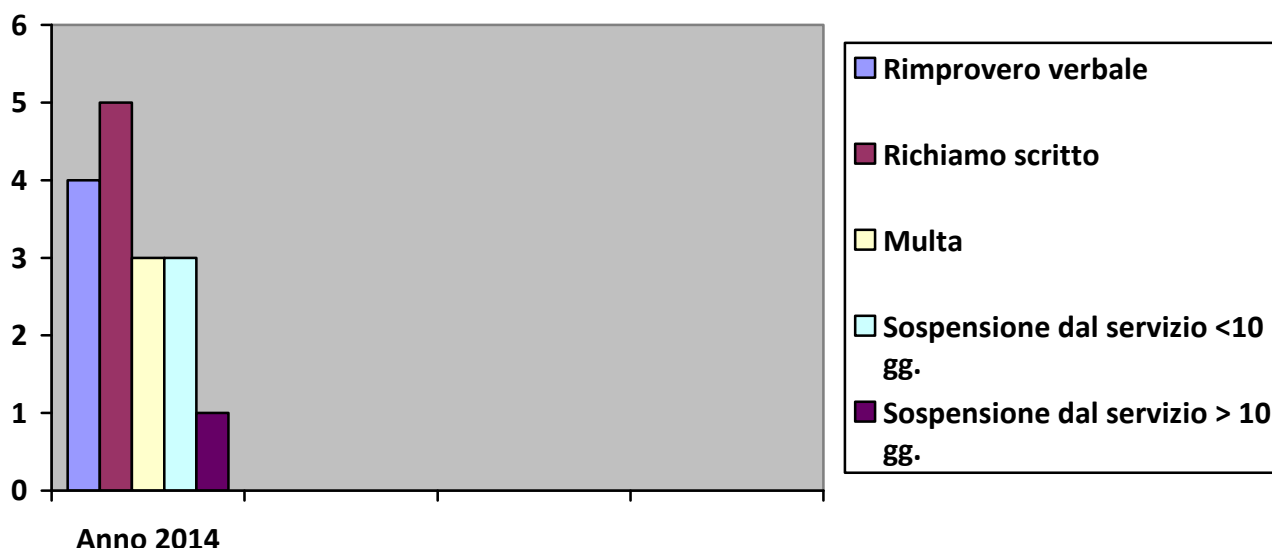
Figura 3- Tipologie di infrazioni anno 2014



Per quanto riguarda gli esiti dei procedimenti disciplinari avviati nel 2014, 16 di questi si sono conclusi con una sanzione disciplinare, altri 4 procedimenti sono stati sospesi per connessione con procedimento penale, 6 sono stati archiviati (di cui 1 per archiviazione del procedimento penale connesso) e infine 1 si è estinto.

Le 16 sanzioni disciplinari irrogate sono ripartite, per tipologia, come di seguito indicato nella Figura 4.

Figura 3- Tipologie di sanzioni disciplinari irrogate



5. Monitoraggio delle riunioni semestrali

L'art. 12 del Codice di comportamento adottato dalla Regione Emilia-Romagna con deliberazione n. 421 del 2014, impone una serie di obblighi di comportamento ai dirigenti regionali, per improntarne lo stile di direzione, in modo uniforme per tutti, a quei principi di partecipazione, sviluppo delle capacità professionali dei collaboratori e rispetto e fiducia nei loro confronti, che sono raccomandati dallo stesso Codice all'art. 3.

In particolare, l'art. 12, sopra richiamato, obbliga i dirigenti ad informare e coinvolgere, anche ai fini di una loro maggiore motivazione, i propri collaboratori, imponendo la convocazione di periodiche riunioni di struttura (comunque almeno una a semestre) sulla attività svolta o da svolgere nel periodo preso a riferimento.

Peraltro, proprio per assicurare l'osservanza di tale obbligo, nel Piano delle Attività, a decorrere da quest'anno (2015) è prevista la registrazione delle date di convocazione delle riunioni di struttura per la presentazione e per la rendicontazione dell'attività annuale della stessa. Il "Responsabile" verifica, a decorrere da quest'anno, l'assolvimento almeno di questi obblighi di base, intervenendo nei confronti degli inadempienti. Si valuta opportuno, trattandosi di un significativo mutamento di carattere "culturale", di attivare, nel corso del 2015, meccanismi di controllo e di invito ad adempiere, perseguendo disciplinarmente solo dopo che i metodi "soft" si siano rivelati inefficaci. Può essere molto interessante notare che, in base ai dati a disposizione alla data dell'ultima verifica (26 giugno 2015), attraverso la banca dati del Piano delle Attività, risulta un buon grado di adempimento in quasi tutte le direzioni generali, Agenzie, Istituti della Giunta regionale, con qualche eccezione.

Le direzioni generali maggiormente “virtuose”, con un risultato pari al 100%, risultano essere, alla data dell’ultima verifica, quattro, e precisamente le direzioni generali “Affari Istituzionali e Legislativi”, “Cultura, Formazione e Lavoro”, “Attività produttive, Commercio e Turismo” e “Reti infrastrutturali, logistica e sistemi di mobilità”. Si riporta, nei Grafici 1 e 2, la situazione percentuale di adempimento riscontrata, alla precitata data, rispettivamente nelle direzioni generali della Giunta regionale e nelle Agenzie/Istituti afferenti.

Si precisa, per una corretta informazione, che ulteriori riunioni sono già state programmate per i prossimi giorni.

Grafico 1- Situazione direzioni generali al 26 giugno 2015.

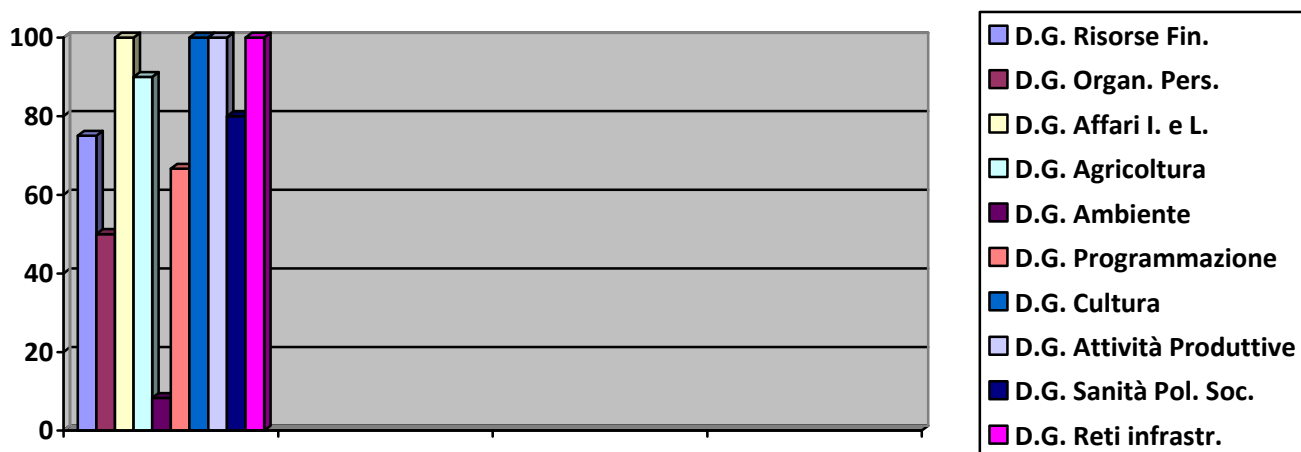
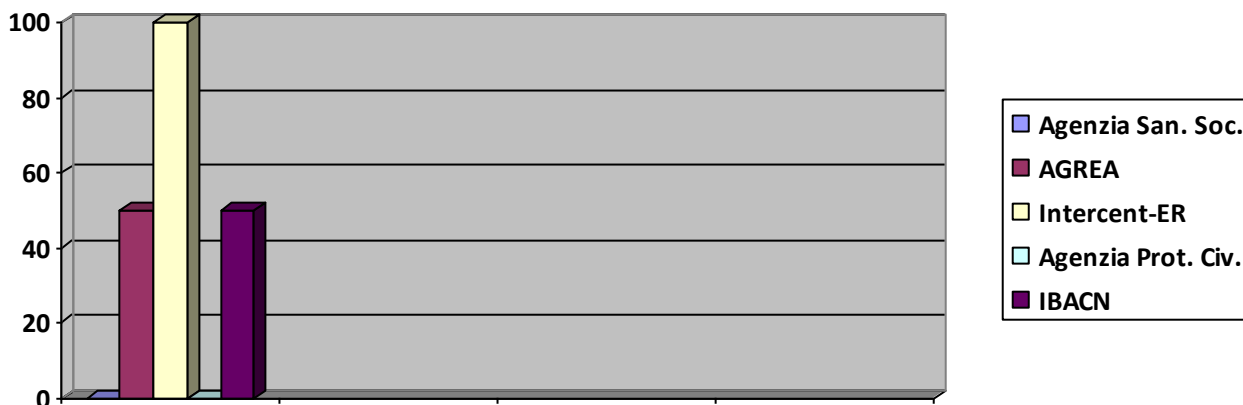


Grafico 2- Situazione Agenzie/Istituti al 26 giugno 2015.



6. Valutazioni di sintesi.

In considerazione dei criteri utilizzati per valutare il rispetto del Codice di comportamento, si evidenzia innanzitutto un grande sforzo organizzativo di divulgazione e formazione, soprattutto in questi anni di prima applicazione dei nuovi Codici di comportamento (DPR 62/2013 e D.G.R. n. 421/2014). Peraltro, per continuare la formazione sul Codice anche a regime, è stato introdotto, nel percorso formativo per i neo-assunti in Regione, un apposito modulo per assicurarne la conoscenza, senza limitarsi alla consegna del testo, che comunque avviene regolarmente.

Per quanto riguarda le segnalazioni sulla violazione del Codice o di altri illeciti, finora non sono emersi risultati degni di nota, né sotto il profilo quantitativo né sotto quello qualitativo. Del resto l'istituto è di recente introduzione e sconta anche una resistenza "culturale" di non poco conto.

Per quanto riguarda i procedimenti disciplinari, per potere pronunciarsi occorre almeno verificare il trend relativo a 2-3 anni; solo in questo modo è possibile accertare se esistono valutazioni diverse nelle varie direzioni generali, a fronte dei medesimi fatti, oppure se le archiviazioni dei procedimenti, concentrandosi sempre nelle medesime direzioni, denotano una resistenza –illecita- all'esercizio dell'azione disciplinare.

A partire dal 2015, quindi le archiviazioni, soprattutto se concentrate in alcune strutture, saranno oggetto di un supplemento di controllo/approfondimenti da parte del "Responsabile", proprio per evitare difformità di trattamento del personale e di valutazioni all'interno dell'Ente.

Si raccomanda ai dirigenti inoltre di confrontarsi sempre con l'UPD, prima di irrogare una sanzione disciplinare di propria competenza, per verificarne la proporzionalità rispetto a quelle irrogate, in altri settori dell'Amministrazione, per la medesima fattispecie di illecito, fermo restando, ovviamente, che le circostanze specifiche possono essere diverse e quindi consigliare, legittimamente, una sanzione di altro calibro.

Per quanto infine riguarda l'attuazione della disposizione di cui all'art. 12 del Codice regionale, destinata ai dirigenti di struttura, il "Responsabile", dopo il 15 luglio 2015 effettuerà una ulteriore verifica, invitando i dirigenti ancora in debito ad adempiere; a settembre 2015, in caso di accertato persistente inadempimento, sarà contestato l'illecito.

Bologna, 26 giugno 2015

Il Responsabile della Prevenzione
della Corruzione- Giunta regionale
F.to Lorenzo Broccoli