

**IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E  
DELLA TRASPARENZA (D.G.R. N. 702/2016)  
LORENZO BROCCOLI**

## **RAPPORTO 2016**

# **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.....	5
3. Segnalazioni di illecito.....	6
4. Andamento procedimenti disciplinari anno 2015.....	8
5. Monitoraggio delle riunioni semestrali .....	11
6. Valutazioni di sintesi .....	12

## 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. 702 del 2016, nella persona del dott. Lorenzo Broccoli, dirigente responsabile del "Servizio Organizzazione e Sviluppo".

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC), attualmente vigente per il periodo 2016-2018, è stato approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 66 del 25 gennaio 2016, come secondo 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' Autorità 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 "Consorzi 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, in analogia al metodo utilizzato per il monitoraggio dello scorso anno, prendendo in considerazione:

1. l'esito della verifica sul corretto adempimento degli obblighi di diffusione del Codice di comportamento, con riferimento alla consegna ai neo-assunti e ad altri collaboratori inseriti nelle strutture regionali, nel corso dell'anno 2016;

2. il grado di partecipazione da parte dei dipendenti al modulo formativo sul Codice di comportamento nel corso degli anni 2015-2016;
3. 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, nel corso del 2016;
4. l'andamento dei procedimenti disciplinari per violazioni al Codice di comportamento o per altri illeciti con riferimento all'intero anno 2015;
5. l'esito del monitoraggio, con riferimento al 2016, 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 settore regionale competente in materia di reclutamento del personale (anche per trasferimento da altri enti) provvede a consegnare il Codice di comportamento, all'atto di sottoscrizione del contratto individuale

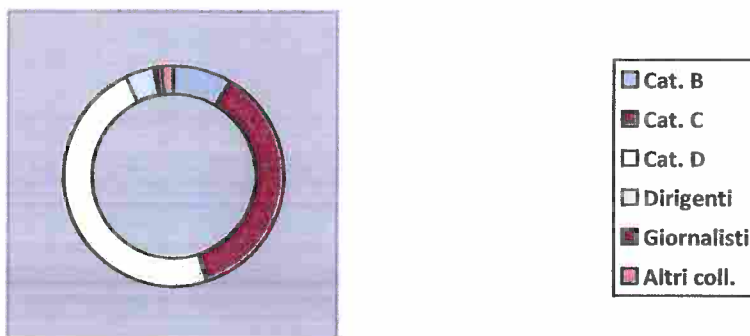
di lavoro subordinato, facendone menzione nel testo del contratto; la verifica è stata effettuata anche con riferimento allo schema di contratto individuale sottoscritto nel 2016 con il personale trasferito in Regione dalle Province (933 unità di personale, di varia qualifica), a seguito del riordino istituzionale intervenuto con l.r. 30 luglio 2015, n. 13, recante *“Riforma del Sistema di Governo Regionale e Locale e disposizioni su Città Metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni;*

- negli schemi dei contratti di lavoro autonomo (collaborazioni coordinate e continuative, collaborazioni occasionali e incarichi di natura professionale a partita IVA) risulta 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 anni 2015- 2016

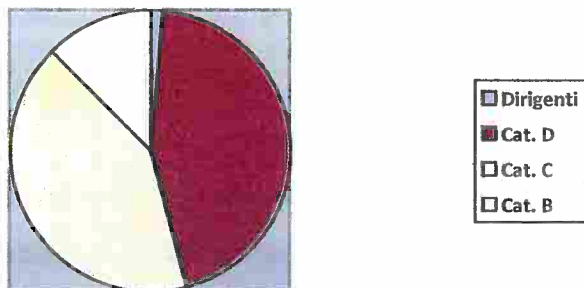
Lo specifico modulo formativo organizzato per l'illustrazione del Codice di comportamento, organizzato nell'ambito di un più articolato percorso sulla legalità e l'etica pubblica, avviato nell'anno 2014, ha visto, nel corso del 2015, la partecipazione di 707 dipendenti regionali, suddivisi per categoria/qualifica di inquadramento, nelle proporzioni illustrate nella Tabella A).

Tabella A)



Nel corso del 2016, a seguito del processo di riordino istituzionale (ai sensi della l.r. n. 13 del 2013), per il personale trasferito in Regione dalle Province, è stato organizzato un corso articolato in più moduli, di cui uno dedicato alla illustrazione dei Codici di comportamento, nazionale e regionale. Il percorso informativo-formativo ha interessato 694 dipendenti, suddivisi per categoria/qualifica di inquadramento, nelle proporzioni illustrate nella Tabella B).

Tabella B)



### 3. Segnalazioni di illeciti

Nel 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, anche in coerenza con le linee guida ANAC (determinazione n. 6 del 28.4.2015).

Nel corso del 2016, fino alla data di sottoscrizione della presente relazione, attraverso tale canale informatico e crittografato, sono pervenute due sole segnalazioni, entrambe da dipendenti regionali. Mentre una di queste non è stata ritenuta ammissibile (riguardando problematiche inerenti il rapporto di lavoro del dipendente, per cui sono previsti altri strumenti di contestazione e di risoluzione), l'altra ha invece comportato l'avvio di una breve indagine interna, con successiva denuncia alla Procura della Repubblica per possibili illeciti penali. Per posta cartacea è giunta inoltre al "Responsabile" una segnalazione da parte di dipendenti per asserite gravi violazioni in procedure d'appalto, che hanno dato origine a una indagine ispettiva interna e a una doverosa segnalazione alla Procura della Repubblica. Infine, una segnalazione è arrivata, per posta elettronica, da dipendente di un ente del "sistema delle amministrazioni regionali", di cui alla lett. d) del comma 3 bis dell'art. 1 della l.r. n. 43 del 2001, per inefficienze dello stesso ente, trasmessa, per competenza, al relativo Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza nonché alla direzione generale della Regione, che ha compiti di vigilanza.

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". Nel corso del 2016 non sono pervenute segnalazioni di illeciti tramite tale canale. Peraltro, da fine 2015, è

prevista una collaborazione più strutturata con l'URP, che comporta 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.

Mentre lo scorso anno fu predisposto una separata relazione sull'esito di tale analisi, si ritiene quest'anno, per economia di atti, più opportuno incorporarla nel presente report, dando così attuazione contestualmente sia alla misura n. 12 che a quella n. 13, del "Programma misure anno 2016", al paragrafo 12.2.1 del PTPC, approvato con delibera di Giunta regionale n. 66/2016.

L'URP provvede a pubblicare, sul sito istituzionale, rapporti quadrimestrali in cui si registrano, per ogni macrostruttura interessata (direzioni generali/Agenzie), il numero di reclami/segnalazioni e l'oggetto degli stessi.

L'interesse del "Responsabile" è dato dal fatto che le informazioni che si possono ricavare dall'analisi di tali report possono essere utili nell'ambito del processo di gestione del rischio corruzione, in particolare nella fase di "Trattamento" del rischio, per introdurre idonee misure di contrasto.

Sono stati analizzati i reclami pervenuti nei primi due quadrimestri del 2016 (da gennaio ad agosto compresi, quindi). Dall'analisi sono stati individuati reclami, attinenti a profili di natura gestionale/procedurale dell'attività amministrativa dell'Ente, che si ripetono periodicamente, anche in linea con quanto già rilevato durante l'analisi dell'anno precedente.

I reclami significativi, per il profilo di interesse del "Responsabile" sono ascrivibili alle seguenti macro-tipologie:

1) TEMPI DELLE PROCEDURE E DELL'EROGAZIONE DEI SERVIZI: presunti ritardi nei tempi di adempimento di obblighi a carico dell'Amministrazione (pagamenti, risarcimenti, ecc.); nella adozione di regolamentazioni di settori specifici; nella risposta a richiesta di parere; negli interventi di manutenzione dell'ambiente (argini di fiumi, sfalci erba in aree demaniali ecc.);

2) PROCEDURE INFORMATIZZATE: presunti problemi di funzionamento di piattaforma informatica;

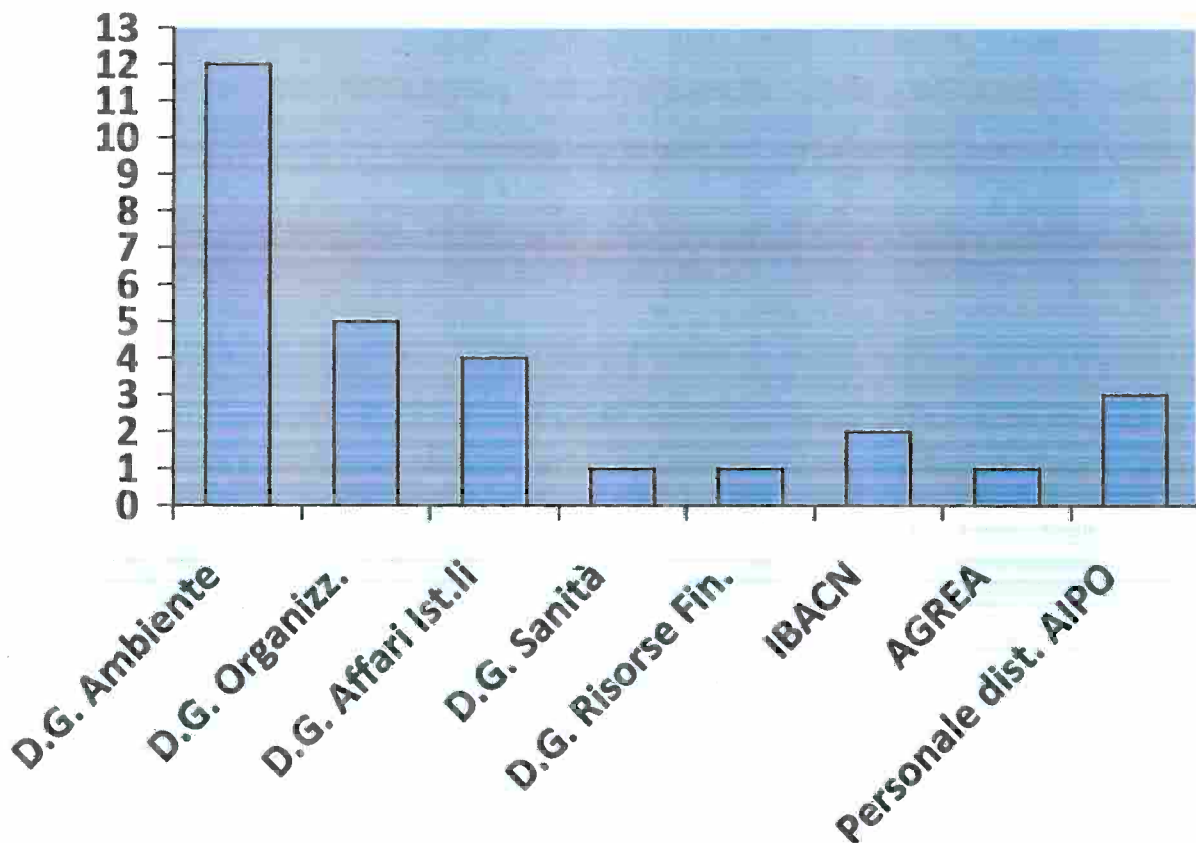
3) REQUISITI DI ACCESSO A PROCEDURE: contestazione di criteri e requisiti di partecipazione a corsi di formazione finanziati da Regione e Fondo Sociale Europeo.

Nella fase di "Trattamento" del processo di gestione del rischio corruzione, la struttura del "Responsabile" terrà in considerazione ed approfondirà, con le strutture interessate, i profili di cui sopra, per accertare la fondatezza delle criticità segnalate e per individuare idonee misure di superamento.

#### 4. Andamento dei procedimenti disciplinari anno 2015

Nel corso dell'anno 2015 sono stati attivati complessivamente, nelle strutture della Giunta regionale, comprese Agenzie e Istituti, 29 procedimenti disciplinari. Il numero più elevato di procedimenti disciplinari si riscontra presso la ex Direzione generale "Ambiente, Difesa del Suolo e della Costa" (12 procedimenti), il che è perfettamente congruente con il numero di personale assegnato alla stessa (al 31.12.2014: n. 569 unità, corrispondenti ad oltre il 21% di tutto il personale regionale in organico alla stessa data). Gli altri procedimenti (17) sono distribuiti tra altre 4 ex direzioni generali, 2 Agenzie/Istituti regionali (AGREA e IBACN). Inoltre si registrano tre procedimenti disciplinari attivati nei confronti di personale distaccato presso AIPO. Non si registrano procedimenti disciplinari invece nelle rimanenti ex direzioni, né al Gabinetto della Presidenza o nelle Agenzie regionali INTECENTER o Protezione Civile. Egualmente non risultano attivati, nel corso del medesimo anno 2015, 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) della Regione dove sono stati attivati procedimenti disciplinari, e il numero di questi ultimi, sono riportati nella Figura 1.

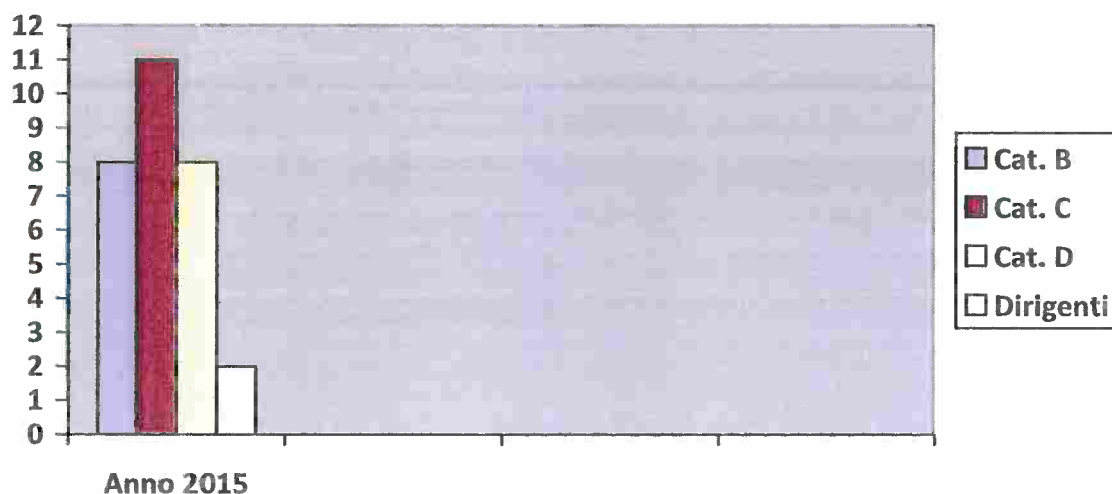
Figura 1- Numero procedimenti disciplinari avviati per macro- struttura





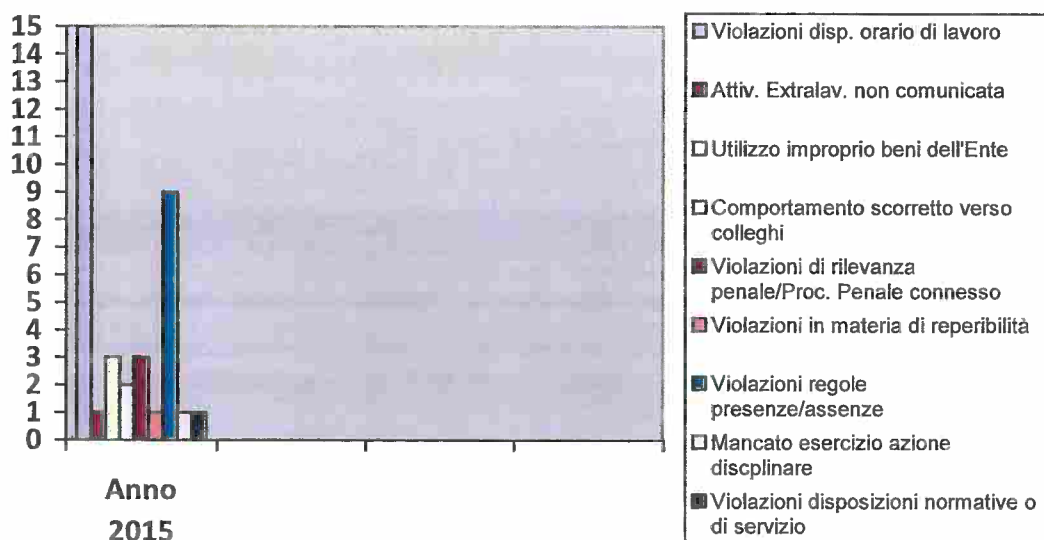
Per quanto riguarda le categorie/qualifiche di appartenenza del personale destinatario di un procedimento disciplinare, si registra l'interessamento di tutte, come si ricava dalla Figura 2. Il maggior numero di procedimenti disciplinari, nel corso del 2015, ha interessato il personale di categoria C (11 lavoratori).

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 (15 infrazioni). Le varie infrazioni sono riportate, aggregate per tipologia, nella Figura 3. Si noti che le infrazioni registrate sono 36, poiché una contestazione può riguardare più addebiti disciplinari.

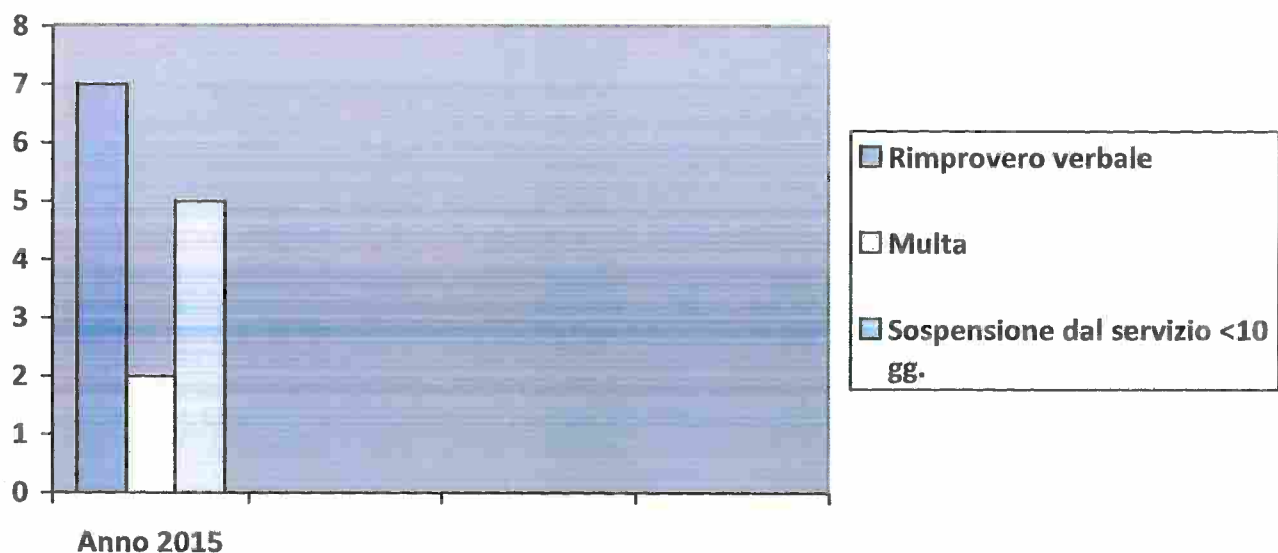
Figura 3- Tipologie di infrazioni



Per quanto riguarda gli esiti dei procedimenti disciplinari avviati nel 2015, 14 di questi si sono conclusi con una sanzione disciplinare, 8 sono stati archiviati/annullati, altri 3 procedimenti sono stati sospesi per connessione con procedimento penale, 2 sono stati conclusi nel 2016, nei termini, e infine altri 2 procedimenti si sono estinti.

Le 14 sanzioni disciplinari irrogate sono ripartite, per tipologia, come di seguito indicato nella Figura 4.

Figura 4- 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 dal 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 appunto dal 2015, l'assolvimento almeno di questi obblighi di base, intervenendo nei confronti degli inadempienti. Al momento della verifica (10 novembre 2016), la situazione dell'anno 2016 era, nell'ambito delle strutture della Regione e di Agenzie e Istituti regionali, assai variegata.

I settori dell'Amministrazione regionale maggiormente "virtuosi" risultano essere, alla data della verifica, le direzioni generali "*Cura della persona, salute e welfare*" (100%), l'Agenzia regionale sviluppo mercati telematici (100%), l'Agenzia regionale per le Erogazioni in Agricoltura (100%) e l'Istituto per i Beni Artistici, Culturali e Naturali (100%). Ottima la situazione registrata anche presso le strutture della direzione generale "*Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa*" (94%). Un buon grado di adempimento si riscontra nelle direzioni generali "*Risorse, Europa, Innovazioni e Istituzioni*", "*Agricoltura, Caccia e Pesca*" e "*Cura del territorio e dell'ambiente*", presso le quali la situazione è più a "macchia di leopardo", a seconda dei Servizi. Critica è invece la situazione negli altri settori. E' evidente che vi è comunque tempo fino alla fine dell'anno per regolarizzare, almeno in parte, la propria posizione.

## 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.

La partecipazione alla formazione specifica sul Codice di comportamento, negli anni 2015-2016, ha visto la partecipazione di oltre 1400 dipendenti, completando il percorso di formazione di base avviato già nel 2014.

Per quanto riguarda le segnalazioni sulla violazione del Codice o di altri illeciti, cominciano ad arrivare alcune segnalazione di gravi illeciti, se confermati dalle indagini in corso, tanto da comportare denuncia alla Procura della Repubblica.

Per quanto riguarda l'andamento dei procedimenti disciplinari, per potere pronunciarsi occorre almeno verificare il trend relativo a un triennio; in ogni caso l'entità delle archiviazioni rispetto a quello delle contestazioni risulta molto elevato, per cui occorrerà approfondire ulteriormente l'analisi dei dati per comprenderne la causa (contestazioni non adeguatamente suffragate da adeguati elementi oggettivi o resistenza ad esercitare il potere disciplinare in capo alla dirigenza).

Per quanto infine riguarda l'attuazione della disposizione di cui all'art. 12 del Codice regionale, destinata ai dirigenti di struttura, il "Responsabile", entro il 30 novembre 2016, effettuerà una ulteriore verifica sul numero di incontri effettuati, acquisendo i dati dal Piano delle Attività ed invitando i dirigenti ancora in debito ad adempiere; a gennaio 2017, in caso di accertato persistente inadempimento, sarà chiesto ai direttori generali di contestare l'illecito disciplinare.

Bologna, 11.11.2016

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della  
Trasparenza Giunta regionale  
Lorenzo Broccoli

