

MONITORAGGIO SULL'APPLICAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO

RAPPORTO AL 31 DICEMBRE 2015

Sommario

Premessa	2
1. Diffusione del Codice di comportamento	2
2. Grado di partecipazione alla formazione sul Codice di comportamento nell'anno 2015.....	3
3. Segnalazione di illecito	5
4. Andamento dei procedimenti disciplinari 2014/2015.....	5
5. Monitoraggio delle riunioni semestrali.....	5
6. Valutazioni di sintesi	6

Premessa

Il Responsabile della prevenzione della corruzione per l'Assemblea Legislativa (di seguito anche RPC) dott. Cristiano Annovi, Responsabile del Servizio Sistemi Informativi- Informatici e innovazione, è stato nominato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 81 del 22 luglio 2014, recante *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Nomina del responsabile della prevenzione della corruzione dell'Assemblea legislativa - Regione Emilia-Romagna. Modifica della delibera 153/2013 e nomina del nuovo responsabile della prevenzione della corruzione"*. Alla nomina hanno fatto seguito due proroghe dell'incarico deliberate dall'Ufficio di presidenza. Con delibera UP 56/2015 l'incarico è stato prorogato al 31/12/2015. Con delibera UP 114/2015 l'incarico è stato prorogato al 31/01/2016 al fine di permettere all'ente di adottare, nelle more del processo di complessiva riorganizzazione avviato il 2 dicembre 2015, il Piano Triennale Anticorruzione 2016-2018.

L'RPC è subentrato alla precedente Responsabile dott.ssa Anna Voltan (incarico conferito con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 153 del 30 ottobre 2013 e cessato il 31 agosto 2014) al fine di unificare in capo ad un medesimo soggetto i ruoli di RPC e Responsabile della Trasparenza.

L'attuale RPC svolge anche le funzioni di Responsabile della trasparenza dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna (deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 133 del 25 settembre 2013, riconfermato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n.56/2015 e 114/2015 già richiamate).

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna 2015-2017 (di seguito anche P.T.P.C. o Piano) è stato adottato per il triennio 2015-2017 dall'Ufficio di Presidenza con deliberazione n. 8 del 26 gennaio 2015, su proposta del RPC.

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.

Al fine di garantire le attività in materia di codice di comportamento l'RPC si avvale della collaborazione del servizio Organizzazione, Bilancio e Attività Contrattuale dell'Assemblea, competente in materia, e coordinandosi con il Responsabile della prevenzione della corruzione della Giunta regionale (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 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), l'RPC, in mancanza di linee guida specifiche da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), ha ritenuto di ricomprendere nel presente rapporto, per maggiore completezza, anche l'attività svolta nel corso del 2014 a seguito dell'approvazione del Codice regionale, 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 dell'Assemblea legislativa ai momenti formativi sul Codice di comportamento;
- c) l'andamento dei procedimenti disciplinari per violazioni al Codice di comportamento o per altri illeciti con riferimento agli anni 2014 – 2015;
- d) l'esito del monitoraggio sull'obbligo dei Responsabili dei Servizi dell'Assemblea Legislativa, 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. 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.

Al fine di garantire la ampia diffusione del codice l'RPC ha inoltre disposto:

- l'invio del Codice a ciascun collaboratore con e-mail;
- la consegna dello stesso alle imprese che intrattengono rapporti contrattuali con l'amministrazione (Direttiva RPC prot. NP/2015/688 del 31/03/2015).
- la consegna del codice i nuovi assunti e/o i nuovi collaboratori (circolare prot. AL/2014/144 del 07/01/2014) affinché siano messi tempestivamente a conoscenza del contenuto del Codice stesso al momento dell'inizio del servizio in Assemblea.

In sede di monitoraggio l'RPC ha verificato, tramite i funzionari della propria struttura, che:

- il Servizio Organizzazione, Bilancio e Attività contrattuale, competente in materia di personale, provvede a consegnare il Codice di comportamento all'atto di sottoscrizione del contratto individuale di lavoro subordinato, facendone menzione nel testo del contratto, nonché a conservare un registro apposito che i nuovi assunti sottoscrivono al momento della consegna della copia del Codice di comportamento;
- negli schemi dei contratti di lavoro autonomo (collaborazioni coordinate e continuative, collaborazioni occasionali e incarichi di natura professionale a partita IVA) è stata regolarmente inserita l'apposita clausola prevista dallo stesso "Responsabile" con la circolare del 7 gennaio 2014, sopra richiamata.
- nei contratti di appalto di lavori, beni e servizi le strutture dell'Assemblea hanno progressivamente adeguato nel corso del 2015 i testi contrattuali con la clausola di richiamo al rispetto del Codice di Comportamento, prevedendo esplicitamente la sua violazione come clausola aggiuntiva di risoluzione, in attuazione alla direttiva del RPC prot. NP/2015/688 del 31/03/2015 (*"Direttiva sulle clausole da inserire nei bandi gara, negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici, anche mediante procedura negoziata e nei relativi contratti di acquisizione di beni, servizi e affidamento lavori, in attuazione della L. n. 190 del 2012, del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione della Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna 2015-2017 e del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici"*).

2. Grado di partecipazione alla formazione sul Codice di comportamento nell'anno 2015.

Il PTPC 2015-2017 ha previsto come misura obbligatoria la predisposizione, nel Piano di formazione dell'Assemblea, un programma di formazione obbligatorio per tutto l'organico dell'Assemblea, incluse anche le strutture speciali in staff ai Gruppi Assembleari, all'Ufficio di presidenza e alle strutture monocratiche (presidenti di commissione). La partecipazione ai momenti formativi è stata inoltre estesa anche ai collaboratori di società terze fornitrici di servizi presenti in forma stabile presso i servizi dell'Assemblea.

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 2015, la partecipazione di 249 dipendenti regionali, suddivisi per categoria/qualifica di inquadramento.

La percentuale di presenza raggiunta nelle tre edizioni del corso è l'85,27%. La percentuale degli assenti motivati è stata del 6,16% mentre la percentuale di assenti ingiustificati è stata l'8,56.

Risulta però più interessante verificare la partecipazione in rapporto alla consistenza numerica delle singole categorie/qualifiche alla data del 30/09/2015.

In percentuale, la partecipazione maggiore, si è registrata a favore dei dipendenti di categoria C (93,75%) con assenze ingiustificate del 4,46% e assenze motivate dell'1,79%, seguiti dai dipendenti di categoria D, (90,22%) con assenze non giustificate del 4,35% e quelle motivate del 5,43%; a seguire con 83,72% si trova la categoria B, le cui assenze riscontrate sono state dell'11,36%, quelle motivate invece sono del 4,65%.

Per quanto riguarda invece la categoria dei Giornalisti si è registrato un afflusso dell'87,50% a fronte di una percentuale di assenza del 12,50%.

Per i Consulenti e Co.co.co la percentuale di presenza è stata del 44,00%, le assenze invece del 36,00% quelle giustificate sono del 20,00%.

Infine dei 6 Dirigenti convocati tutti hanno partecipato, compreso il Direttore generale dell'Assemblea legislativa e la dirigente del Servizio OBAC in qualità di formatrice.

Non è possibile trarre conclusioni definitive da questi dati, poiché il percorso formativo continuerà anche per i nuovi assunti, per cui un'analisi significativa potrà essere effettuata dopo i primi 2-3 anni di attivazione del modulo formativo specifico. Si vuole comunque registrare la rilevazione di un gradimento complessivo piuttosto buono (media: 3,4/4; dove 1= per niente positivo; 4=molto positivo).

In relazione ai dati sopra esposti, tenuto conto degli assenti giustificati si può affermare che la percentuale di presenza richiesta dal PTPC 2015-2017 (pari al 90%) sia stata rispettata.

Si segnala, inoltre, che i moduli formativi sono stati debitamente registrati su supporto magnetico e pertanto è possibile utilizzare detti supporti per garantire la formazione obbligatoria in materia anche ai collaboratori che non hanno potuto partecipare alle giornate di formazione. A tale fine l'Assemblea legislativa si è dotata (da dicembre 2015) di una piattaforma di e-learning con cui potranno essere erogati i moduli formativi registrati, anche a distanza.

Oltre alla formazione specifica sull'etica pubblica e il codice di comportamento, il PTPC 2015-2017 ha previsto nel piano di formazione l'erogazione di moduli formativi specifici sulla L. 190/2012, sul PNA e sulle misure del Piano di prevenzione di prevenzione della corruzione dell'Assemblea Legislativa.

Il modulo formativo specifico sul PNA e sul Piano di prevenzione della corruzione dell'Assemblea legislativa, che ha previsto lo stesso RPC coadiuvato dal funzionario in staff come docenti, è stato erogato in tre edizioni nel corso del 2015 e si sono registrate le seguenti affluenze:

- su un totale di 309 iscritti vi è stata una percentuale di presenza pari all'80,58%;
- vi sono stati 21 assenti motivati pari al 6,80% e 39 assenti non giustificati pari al 12,62%;

- l'1,29% del totale degli iscritti ha partecipato in misura parziale e cioè in misura minore rispetto al 70% delle ore dedicate alla formazione specifica.

3. Segnalazione di illecito

Nel corso del 2014 e 2015, non vi sono state segnalazioni di illecito nonostante l'Assemblea abbia attivato una casella di posta elettronica dedicata (AnticorruzioneAL@regione.emilia-romagna.it), che prevede una certa garanzia di riservatezza, essendo accessibile solo al RPC e al funzionario in staff.

E' intenzione dell'Assemblea legislativa attivare nei primi mesi del 2016 la procedura di segnalazione completamente informatica e crittografata, a maggior tutela dell'identità del segnalatore, secondo le linee guida ANAC (determinazione n. 6 del 28/04/2015), in uso dalla metà del 2015 presso la Giunta regionale.

Si segnala peraltro che la sperimentazione condotta dalla Giunta Regionale con tale strumento ha per ora comportato un tasso di segnalazioni poco rilevante (pari a 2 segnalazioni da maggio a dicembre 2015). A tale fine si ritiene necessario nel prossimo aggiornamento PTPC 2016-2018 accompagnare l'avvio del nuovo strumento di segnalazione con una adeguata opera di comunicazione e informazione.

4. Andamento dei procedimenti disciplinari 2014/2015

Nel corso dell'anno 2014 sono stati attivati complessivamente, nell'Assemblea Legislativa regionale, cinque procedimenti disciplinari: di cui due da parte del Dirigente del Servizio Organizzazione, Bilancio e Attività contrattuale, due da parte del Dirigente del Corecom ed uno da parte del Direttore Generale.

Per quanto riguarda il tipo di infrazioni contestate, prevale, di gran lunga, l'inosservanza alle disposizioni in materia di rispetto dell'orario di lavoro, in tema di assenze per malattia, e per inosservanza delle disposizioni di servizio, come previste dal codice disciplinare all'art.3 comma 4 lett. a del CCNL 2006/2009.

Per quanto riguarda invece gli esiti dei procedimenti disciplinari avviati nel 2014, tre di questi si sono conclusi con comminazione della sanzione disciplinare del rimprovero verbale, uno con rimprovero scritto, uno con sanzione pecuniaria.

Per ciò che concerne il 2015 sono stati attivati due procedimenti disciplinari: uno relativo all'inosservanza del rispetto dell'orario di lavoro, attivato dal Responsabile del Servizio Corecom, il quale si è concluso senza l'irrogazione di alcuna sanzione disciplinare; un altro relativo alla censura di una condotta contraria a principi di correttezza nei confronti del personale impiegato nell'Ente. Quest'ultimo è stato attivato dal Responsabile del Servizio Organizzazione, Bilancio e Attività contrattuale, e si è concluso con l'irrogazione della sanzione del rimprovero verbale.

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 affinché, con il loro comportamento garantiscano l'esercizio dei poteri di direzione in modo uniforme.

In particolare viene richiesto ai dirigenti di garantire a tutti i propri collaboratori una piena partecipazione ai processi lavorativi, un accesso omogeneo alle possibilità di sviluppo delle capacità professionali e il pieno rispetto delle professionalità interne.

Si tratta dei principi 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.

Per assicurare l'osservanza di tale obbligo, a decorrere dal 31/03/2015 nel Piano delle Attività è prevista la registrazione delle date di convocazione delle riunioni di struttura per la presentazione e per la rendicontazione dell'attività annuale della stessa.

Nel corso del 2015, nonostante l'approvazione degli strumenti di programmazione a fine marzo a causa dell'esercizio provvisorio, gli incontri di presentazione, condivisione e rendicontazione dei PDA sono stati svolti dai diversi dirigenti nelle seguenti date:

Cod.	Struttura	Presentazione	Verifica intermedia 1	Verifica intermedia 2	Consuntivo
D23	DIREZIONE GENERALE	21/01/2015	11/02/2015	12/03/2015	
442	SERVIZIO COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE ISTITUZIONALE	09/03/2015	18/05/2015		15/01/2016
289	SERVIZIO SEGRETERIA E AFFARI LEGISLATIVI	18/06/2015		17/12/2015	
290	SERV.COORDINAMENTO COMMISSIONI ASSEMBLEARI	13/05/2015		17/12/2015	
395	SERV.COMITATO REGIONALE PER LE COMUNICAZIONI	13/03/2015	16/10/2015		
448	SERV. DOCUMENTAZIONE EUROPA CITT. ATTIVA	03/06/2015	10/09/2015	14/12/2015	
462	SERV.ORGANIZZAZIONE, BILANCIO E ATTIVITA' CONTRATTUALE	14/05/2015	23/09/2015	23/12/2015	
463	SERV.SISTEMI INFORMATIVI - INFORMATICI E INNOVAZIONE	29/05/2015	30/09/2015	30/11/2015	
464	SERVIZIO ISTITUTI DI GARANZIA	07/05/2015	06/07/2015	08/09/2015	

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).

Nel PTPC 2016-2018 verranno potenziati:

- i momenti formativi a distanza tramite la nuova piattaforma di e-learning per garantire un aggiornamento costante a fronte di novità e/o aggiornamenti del Codice di comportamento e del PTPC;
- i momenti formativi sul Codice di comportamento per i nuovi assunti in , anche avvalendosi della suddetta piattaforma di e-learning, al fine di assicurarne la conoscenza, non limitandosi alla mera consegna del testo, che comunque, avviene regolarmente;
- l'introduzione in tutti i contratti d'appalto di lavori, servizi e forniture dell'Assemblea legislativa della clausola di rispetto del Codice di comportamento da parte dei dipendenti dei soggetti affidatari sopra richiamata.

Per quanto riguarda i procedimenti disciplinari attivati e la loro correlazione con il Codice di comportamento, come sopra esposto, le violazioni rilevate attengono, in relazione ai lavoratori del comparto, all'inosservanza delle disposizioni in materia di orario di lavoro e di servizio. Si tratta, pertanto, di violazioni che non ineriscono in via diretta sui doveri espressamente previsti dal Codice; tuttavia il rispetto dell'orario di lavoro può essere ricondotto nell'alveo del principio di legalità, come previsto dall'art. 3 comma 1 lettera c del Codice, il quale impone ad ogni dipendente di agire in conformità alle leggi e ai regolamenti.

Anche per il procedimento disciplinare attivato nei confronti di un dirigente, la violazione rilevata e sanzionata non attiene al mancato rispetto di un dovere espressamente sancito dal Codice ma dalla violazione del principio di legalità, ai sensi dell'art. 3 comma 1 lettera c dello stesso.

Risulta doveroso sottolineare che per potersi pronunciare in merito al rapporto tra le segnalazioni relative alla violazione del Codice e i procedimenti disciplinari nelle loro necessarie correlazioni, occorrerà verificare il trend relativo al quadriennio 2014- 2017. Solo in questo modo sarà possibile accertare il reale impatto del Codice di comportamento sull'organizzazione dell'ente e il rispetto da parte dei collaboratori, nonché la sua effettiva applicazione ed interpretazione da parte dei dirigenti nell'ambito dei procedimenti disciplinari che attengono propriamente alle violazioni del Codice stesso.

In questo senso, si raccomanda ai responsabili di servizio di confrontarsi sempre con l'UPD al fine di una lettura ermeneutica uniforme del Codice, prima di irrogare una sanzione disciplinare di propria competenza, per verificarne la proporzionalità rispetto a quelle irrogate in altri Servizi dell'Assemblea Legislativa e per la medesima fattispecie di illecito, fermo restando, che le circostanze specifiche possono essere diverse e che quindi non va comunque tralasciata la valutazione caso per caso.

Infine per quanto riguarda l'attuazione della disposizione di cui all'art. 12 del Codice regionale, destinata ai dirigenti di struttura, pur rilevando in generale un buon grado di adempimento si segnala l'opportunità di implementare ulteriormente le riunioni intermedie sullo stato di avanzamento dei Piani di Attività.

Nel corso del 2016 l'attuazione della disposizione sarà oggetto di specifico controllo da parte del RPC.

Bologna, 26 gennaio 2016

Firmato Digitalmente
Il Responsabile della Prevenzione delle Corruzione
dell'Assemblea legislativa
Dott. Cristiano Annovi