

DELIBERAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA DEL CONSIGLIO REGIONALE n. 92 del 19 dicembre 2017

Provvedimenti attuativi del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2017 - 2019: definizione criteri per rotazione nel conferimento di incarichi nelle commissioni di gara e di concorso.

[Consiglio regionale]

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza del Consiglio regionale del Veneto 2017 - 2019 , ha previsto fra le sue misure attuative la definizione di criteri di rotazione del personale.

Premessa

Dal quadro normativo di riferimento, anche sulla scorta del Piano nazionale anticorruzione (PNA) e delle pronunce in merito della Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), emerge come la rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione è una misura preventiva che, attraverso l'alternanza tra diversi operatori nella gestione delle procedure, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra Amministrazioni ed utenti, finalizzate a creare situazioni di privilegio o ad indurre comportamenti improntati a collusione.

In effetti la rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta uno dei principali strumenti introdotti dal PNA per contrastare la corruzione poiché mira a prevenire i rischi che possono derivare da una eccessiva vicinanza, personale o di fiducia, tra dipendente pubblico, utente o fornitore.

Nel rimettere in capo ai singoli enti l'obbligo di declinare e quindi applicare in concreto i criteri di rotazione, il legislatore ha inteso conferire alle variegate e specifiche realtà organizzative il compito di contestualizzare i criteri medesimi in funzione della produzione di un valore aggiunto. Ne emerge la necessità della codificazione di un sistema di rotazione degli incarichi dirigenziali, come anche per i funzionari, cui la misura è estesa, implicati in provvedimenti sensibili, in grado di conciliare tutti gli interessi in gioco. Il risultato netto deve conciliare una adeguata e ragionevole applicazione del criterio di rotazione degli incarichi con la garanzia di continuità di un efficace ed efficiente svolgimento delle attività istituzionali, assicurando la proficua attuazione della programmazione e di piani operativi e di espressione dei profili di responsabilità, in primis dirigenziali, in termini di competenza e di capacità professionale espressa.

Ma in concreto cosa emerge dal PNA in merito alla misura "Rotazione del personale".

Nell'ambito del PNA, la rotazione del personale introdotta dal PNA quale misura organizzativa preventiva, finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione, rappresenta, secondo l'Autorità, anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore. In tale direzione si muove anche l'esperienza del settore privato dove a fronte di un lavoro sempre più flessibile e di rapido cambiamento delle competenze richieste, il livello di professionalità si fonda non tanto, o non solo, sulle capacità acquisite e dimostrate, ma anche su quelle potenziali e future. In tale ottica, essa va vista prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione ed utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in via emergenziale o con valenza punitiva e, come tale, va accompagnata e sostenuta anche con percorsi di formazione che consentano la riqualificazione professionale. Ove non sia, però, possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute ad operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando, così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza " interna" delle attività o ancora dell'articolazione delle competenze (la c.d. segregazione delle funzioni).

Le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione sono quindi strettamente connesse a vincoli che sono:

- di natura soggettiva, quindi attinenti al rapporto di lavoro, e che devono tenere conto di eventuali diritti individuali dei dipendenti soprattutto laddove le misure si riflettono sulla sede di servizio (si pensi a diritti sindacali, legge 104/1992 e d.lgs 151/2001);

- di natura oggettiva connessi, quindi, all'assetto organizzativo dell'amministrazione: la rotazione deve essere correlata alla esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche con particolare riguardo a quelle ad elevato contenuto tecnico (competenze già evidenziate da ANAC nella propria delibera n. 13 del 4 febbraio 2015 per l'attuazione dell'art. 1 co. 60 e 61 della L.190/2012, ove si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa).

Condizionamenti nell'applicazione della rotazione possono anche derivare dalla cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento. Nel caso in cui, però si tratta di categorie professionali omogenee non si può invocare il concetto di infungibilità. Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo.

In tal senso il PNA avvisa che, proprio per evitare e prevenire situazioni in cui la rotazione sembrerebbe esclusa da circostanze dovute esclusivamente alla elevata preparazione di determinati dipendenti, le amministrazioni dovrebbero programmare adeguate attività di affiancamento propedeutiche alla rotazione.

La rotazione del personale dirigenziale e del personale con funzioni di responsabilità che opera nelle aree a rischio deve essere calibrata sulla reale dimensione dell'ente/istituzione di riferimento, sulla base delle risultanze della mappatura del rischio ed attuata con l'accortezza di assicurare, compatibilmente con le professionalità necessarie disponibili, la piena funzionalità e il mantenimento delle necessarie competenze degli uffici.

Pertanto ogni provvedimento che affronti il tema in oggetto, oltre a prevedere le modalità di rotazione, come possibili, le integra a misure alternative e complementari per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi e quindi intervenendo a sviluppare misure organizzative e di monitoraggio dei processi stessi che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione.

A tal fine, ed a titolo meramente esemplificativo, si segnalano:

- a) previsione di modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio;
- b) per istruttorie ad elevata rilevanza di rischio e per le istruttorie più delicate, previsione di meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo ad affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario in modo che ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale della istruttoria.
- c) articolazione di compiti e competenze per cui nelle aree a rischio le varie fasi procedurali possano essere curate da più persone avendo cura che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente cui compete l'adozione del procedimento finale.

Il Piano Triennale del Consiglio regionale e la misura della rotazione del personale.

Come noto, anche il Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTCPT) del Consiglio regionale 2017 - 2019, approvato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 3 del 17 gennaio 2017, individua i processi maggiormente esposti a rischio corruzione, ai sensi della L. 190/2012 e del PNA 2016, avendone valutato i profili di rischio e confermando, a tal fine, le misure organizzative atte a prevenirli impostando un sistema di verifica a campione dei relativi adempimenti.

Sul punto della misura della rotazione del personale il piano evidenzia come la rotazione deve essere attuata avendo riguardo di assicurare, compatibilmente con le professionalità necessarie e disponibili, la piena funzionalità degli uffici, salvaguardando il mantenimento delle necessarie competenze e la continuità nella gestione amministrativa.

L'applicazione di tale misura di prevenzione deve essere quindi adottata, fatta salva la circostanza in cui sussistano motivati impedimenti, connessi alle caratteristiche organizzative dell'Amministrazione e richiede la previa definizione delle modalità di attuazione della rotazione secondo criteri generali ed oggettivi, in modo da contemperare le esigenze dettate dalla legge, con quelle volte a garantire il buon andamento dell'Amministrazione.

Il Piano peraltro evidenzia pure come tale misura abbia già ricevuto sostanziale attuazione nell'ambito del più generale processo di riorganizzazione delle strutture con la decima legislatura regionale, per effetto della definizione del nuovo assetto organizzativo e relativo conferimento degli incarichi di dirigenti di primo livello (dirigenti capi servizio) e secondo livello (dirigenti d'ufficio e posizioni dirigenziali individuali): valga in tal sede solo la considerazione in ordine alla avvenuta

successione fra dirigenti nella responsabilità in parte significativa dei processi sopra qualificati a potenziale rischio di corruzione, soluzione tanto più rilevante in una realtà organizzativa, quale quella del Consiglio regionale, connotata da vincoli dimensionali nella stessa struttura amministrativa e dalla prioritaria esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità della azione amministrativa, garantendo la qualità delle prestazioni professionali necessarie per lo svolgimento di attività specifiche che contraddistinguono ruolo e funzione istituzionale del Consiglio regionale e dei suoi organi e strutture.

Ne consegue, alla luce delle considerazioni sopra evidenziate e della avvenuta rotazione in parte significativa degli incarichi dirigenziali di primo e secondo livello, come la presente proposta di definizione di criteri oggettivi di rotazione venga limitata al conferimento degli incarichi di componente delle Commissioni di gara e delle Commissioni di concorso e selezione di personale, con la definizione di criteri generali ed oggettivi, cui attenersi nella composizione delle commissioni medesime

In effetti, dalla mappatura dei processi - di tutti i processi presenti all'interno del Consiglio l'amministrazione - sono state individuate quali aree di rischio sulla base dei procedimenti più sensibili:

- a) le procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al Decreto legislativo 50/2016;
- b) le procedure di concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del d.lgs 150/2009.

Le strutture coinvolte, in quanto aventi la responsabilità nella gestione dei relativi processi sono così individuate:

- gestione e amministrazione del personale - Servizio amministrazione bilancio e servizi;
- sviluppo e gestione del sistema informativo e telefonico - Servizio per la comunicazione;
- affidamento di lavori e acquisizione di servizi e forniture - Servizio Affari Generali;
- gestione delle sedi del Consiglio regionale - Servizio Affari Generali.

Le misure relative alla lettera a) vengono proposte nelle more della messa a regime della nuova disciplina in materia di composizione delle commissioni aggiudicatrici così come definita dall'articolo 77 del decreto legislativo n. 50 del 2016 recante il nuovo codice dei contratti (ed oggetto della deliberazione del 16 novembre 2016, n. 1190 recante "Linee guida n. 5, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici») e che già prevede, come i componenti delle commissioni medesime saranno scelti per sorteggio, su istanza della stazione appaltante, dai nominativi iscritti in apposito elenco costituito e tenuto presso ANAC, atteso che *"Fino alla adozione della disciplina in materia di iscrizione all'Albo di cui all'articolo 78, la commissione continua ad essere nominata dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, secondo regole di competenza e trasparenza preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante"*.

Ne consegue che tutto il personale di livello dirigenziale, appartenente al ruolo giuridico - amministrativo ed al ruolo economico, di diritto, sia titolato a partecipare, in qualità di componente alle commissioni per le procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi di cui al Decreto legislativo 50/2016 e, unitamente al personale del comparto, alle procedure di concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del d.lgs 150/2009.

La attuazione della rotazione nel conferimento degli incarichi conferisce alla responsabilità del dirigente capo servizio cui compete il relativo procedimento, e la individuazione dei dirigenti componenti delle commissioni, al fine di conformarsi ai criteri generali ed oggettivi, deve essere correlata alle attitudini e alle capacità professionali, sulla base dei risultati conseguiti e delle specifiche competenze.

Pertanto, attesa la continua evoluzione del quadro normativo di riferimento, si ritiene altresì che detto personale, ove non abbia partecipato alle commissioni in questione nell'ultimo triennio, debba essere destinatario prima del conferimento di incarico di componente della commissione, di un percorso di aggiornamento formativo, anche privilegiando la formazione in house.

Al Responsabile per la prevenzione della corruzione competerà assicurare il monitoraggio della attuazione del presente provvedimento, con la ricognizione delle dinamiche degli incarichi nelle commissioni di gara e di concorso di cui darà atto nella relazione annuale sullo stato di attuazione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione: a tal fine i dirigenti capi servizi competenti daranno informativa in ordine ai provvedimenti di rispettiva competenza assunti in ordine alla formazione delle commissioni di gara e di concorso.

Tutto ciò premesso, il **Relatore** propone di sottoporre all'approvazione dell'Ufficio di presidenza il seguente provvedimento.

L'UFFICIO DI PRESIDENZA

- UDITO il relatore, il quale dà atto che la struttura proponente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale;
- VISTA la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione";
- VISTO il Piano Nazionale Anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della Funzione pubblica, approvato, con la delibera n. 72 del 2013, dall'Autorità Nazionale Anticorruzione;
- VISTO la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione recante "Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione";
- VISTA la propria deliberazione n. 7 del 31 gennaio 2017 recante "Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2017 - 2019";
- DATO atto che il Comitato di direzione è stato sentito nella seduta del 18 dicembre 2017;
- A voti unanimi e palesi

delibera

- 1) di approvare quale parte integrante e sostanziale del presente atto quanto riportato in premessa;
- 2) di dare atto che la rotazione del personale oltre che misura di prevenzione della corruzione, è per il Consiglio regionale valore fondamentale, in grado di generare, di per sé, dinamiche evolutive nel senso dell'arricchimento professionale dei dipendenti e di assecondare conseguentemente in maniera diretta, un miglioramento della qualità dei servizi;
- 3) di dare atto che in ordine alla rotazione nel conferimento degli incarichi dirigenziali di prima e seconda fascia e degli incarichi apicali del personale del comparto, la misura ha già ricevuto sostanziale attuazione nell'ambito del più generale processo di riorganizzazione delle strutture con la decima legislatura regionale, per effetto della definizione del nuovo assetto organizzativo da ultimo con deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 46 del 19 luglio 2016 e relative misure attuative;
- 4) di dare atto, in ordine alla misura "rotazione del personale" di cui al Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2017 - 2019 che tutti i dirigenti, di prima e seconda fascia del ruolo giuridico - amministrativo e del ruolo economico, sono, di diritto, soggetti titolati a partecipare, a rotazione e secondo i criteri definiti in premessa e qui integralmente recepiti quale parte sostanziale del presente provvedimento, alle commissioni di gara e di concorso;
- 5) di dare atto che il personale interessato alla rotazione dovrà essere coinvolto in percorsi di formazione e aggiornamento, privilegiando le sessioni formative in house;
- 6) di dare altresì atto che compete al Responsabile per la prevenzione della corruzione in sede di relazione annuale sulla attuazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione, riferire in ordine alla attuazione della misura assunta con il presente provvedimento;
- 7) di rinviare agli atti di organizzazione assunti ai sensi e per gli effetti di cui alla legge regionale 30 dicembre 2012, n. 53 "Autonomia del Consiglio regionale", la definizione delle procedure di rotazione per il conferimento degli incarichi del personale sia dirigente che del comparto, in servizio a tempo indeterminato, con riferimento alle procedure e settori a rischio come individuati nel Piano triennale della Prevenzione della Corruzione 2017 - 2019 recepito con deliberazione n. 3 del 17 gennaio 2017, ivi comprese le misure alternative alla rotazione per i limiti oggettivi e soggettivi all'applicazione del principio di rotazione degli incarichi;
- 8) di dare informativa alle organizzazioni sindacali del presente provvedimento;
- 9) di dare atto che la presente deliberazione non comporta spesa a carico del bilancio regionale;
- 10) di disporre che il presente provvedimento sia pubblicato per esteso, sia nel BURVET, sia nel sito web istituzionale del Consiglio regionale del Veneto, sezione Amministrazione trasparente, ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e successive modifiche ed integrazioni.

