

“LINEE GUIDA PER IL RAFFORZAMENTO DELLA TRASPARENZA E LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN MATERIA DI CONCORSI E SELEZIONI PUBBLICHE NEL SISTEMA REGIONALE UMBRO”

Premessa: l’incarico ed il gruppo di lavoro

La proposta di Linee guida è stata predisposta da un gruppo di lavoro costituito presso il Dipartimento di Scienze politiche dell’Università degli studi di Perugia, coordinato dal Enrico Carloni, con Guido Sirianni, e composto da Benedetto Ponti, Federica Mannella, Matteo Falcone, Gloria Pettinari e Diletta Paoletti. Il gruppo di lavoro si è avvalso anche del confronto con altri esperti interni ed esterni al dipartimento, tra i quali Alessandra Pioggia.

Il Dipartimento è stato riconosciuto dipartimento di eccellenza da parte del Ministero per lo studio dei temi della “legalità e partecipazione”, ha sviluppato progetti di studio, ricerca e formazione anche in collaborazione con l’Autorità nazionale anticorruzione, ha tra le sue aree di ricerca quella della qualità delle istituzioni, anticorruzione e trasparenza, vede operare al suo interno studiosi che hanno collaborato ad importanti progetti e svolto consulenze nell’ambito delle politiche nazionali di prevenzione della corruzione.

Il gruppo di lavoro ha operato con un processo partecipativo per l’analisi delle problematiche e di possibili soluzioni di risposta, nell’ambito di un progetto sviluppato da Villa Umbra e con riunioni organizzate presso la sede della Scuola, per le quali ha svolto funzioni di coordinamento la dott.ssa Sonia Ercolani. Le proposte sono in parte emerse attraverso il confronto partecipativo nei tavoli tecnici, cui hanno preso parte i responsabili amministrativi, i responsabili del personale, i responsabili anticorruzione di molte amministrazioni umbre, specie del comparto sanitario: le proposte di linee guida sono però da attribuire alla responsabilità scientifica ed all’autonoma determinazione del gruppo di lavoro costituito presso il Dipartimento di Scienze politiche.

La proposta di linee guida si riferisce, come richiesto ed in coerenza con l’incarico ricevuto, ad un segmento specifico, che è quello delle procedure relative a concorsi e selezioni presso la regione, gli enti del servizio sanitario regionale, gli altri enti regionale anche in controllo: parte delle problematiche emerse nelle vicende giudiziarie che hanno interessato il sistema umbro richiedono però risposte che vanno al di là degli obiettivi e del campo visuale delle linee guida. A titolo esemplificativo, si pone il problema di ridurre il carattere fiduciario di una serie di nomine (quali in particolare quelle dei vertici delle aziende sanitarie); si pone il problema di unificare una serie di funzioni ora proprie delle diverse ASL e Aziende ospedaliere, ed in particolare le funzioni di selezione e reclutamento, ma anche le funzioni di *compliance* e controllo; si pone il problema di definire regole di condotta anche per il personale politico, della Giunta e del Consiglio regionale.

Le proposte sono chiamate a definire elementi per governare una fase problematica, immediata o comunque prossima, ed esula quindi dai loro obiettivi quello di definire modelli “ideali” di reclutamento, quale quello di corsi-concorsi unificati a livello regionale per gli enti del sistema delle autonomie umbro, relativi in particolare alle qualifiche più alte di tipo tecnico ed amministrativo.

Ai redattori delle proposte è chiaro che le Linee guida potranno assumere un valore ed una funzione risolutiva solo se seriamente implementate ed attuate, e solo se il sistema politico ed amministrativo umbro nel suo complesso prenderà atto del valore fondamentale di procedure imparziali e trasparenti per tutti i processi di reclutamento di personale, evitando che ragioni anche in sé apprezzabili (come quelle di ridurre il precariato, garantire la continuità nello svolgimento di mansioni, la cura delle esigenze di persone e territori, ecc.) divengano scuse per eludere i principi che devono sempre caratterizzare i concorsi e le selezioni pubbliche, primo tra tutti il principio di debita valorizzazione del merito individuale, accertato sulla base di criteri adeguati e da parte di commissioni indipendenti ed imparziali.

1. LE LINEE GUIDA ED IL LORO RECEPIMENTO

1.1. Obiettivi e limiti delle linee guida

L'obiettivo delle Linee guida è quello di fornire una cornice di riferimento per la Regione Umbria e le organizzazioni del complessivo sistema amministrativo regionale, prime tra tutte le aziende del sistema sanitario (d'ora in poi "sistema regionale - SR"), nella predisposizione di misure di prevenzione idonee a limitare e contenere fenomeni di *maladministration* nell'ambito delle procedure di concorso, selezione o nomina. Questo anche in risposta alle vicende che hanno coinvolto il sistema umbro, per rafforzare la qualità ed affidabilità delle procedure di selezione e di valutazione e la loro idoneità a garantire i principi di imparzialità e valorizzazione del merito, per ridurre indebiti condizionamenti nelle procedure rispetto ad interessi politici, associativi, corporativi o personali, per contribuire più a fondo ad assicurare fondata fiducia dei cittadini umbri sulla qualità dei servizi e sulla dedizione all'interesse pubblico del personale.

Le Linee guida forniscono un quadro di riferimento di principi e misure operative che ciascuna organizzazione è chiamata a recepire ed adattare nell'ambito del proprio ordinamento e con le fonti più idonee, procedendo in particolare alle necessarie modifiche dei regolamenti e degli atti interni.

Le Linee guida si pongono nell'ambito del modello di prevenzione del rischio di corruzione proposto nei piani e programmi dall'Autorità nazionale anticorruzione e costituiscono una applicazione delle indicazioni e delle metodologie al campo specifico dei concorsi: costituiscono quindi atto di indirizzo per la Regione per la redazione del proprio piano di prevenzione; gli enti e le organizzazioni del servizio regionale, ivi comprese le società in controllo pubblico (che compongono il "sistema regionale allargato" - SRA), sono tenute al recepimento delle linee guida e la regione si impegna a garantire questo recepimento attraverso l'esercizio dei propri poteri, anche mediante quelli che si legano all'esercizio della funzione di controllo analogo sugli enti privati ad essa riconducibili.

1.2. Il recepimento delle linee guida ed i margini di adattamento

Le linee guida forniscono indicazioni che devono essere trasposte all'interno delle specificità di ciascuna organizzazione, attraverso un adeguamento ed adattamento che deve essere tempestivo e completo nei principi, ma che può ammettere margini di deroga rispetto alle specifiche misure operative.

La scelta di procedere ad eventuali deroghe deve essere trasparente, giustificata e motivata e ciascuna organizzazione è tenuta ad esplicitare le ragioni della deroga con atto motivato e ad assumerne la responsabilità, tenuto conto delle specificità ordinamentali e di gravi esigenze di

servizio. Nell'ambito delle misure di monitoraggio, l'adattamento formale alle linee guida e la giustificazione e proporzionalità delle deroghe sono soggette a controllo; in ogni caso in cui si proceda a deroghe, si individuano misure di prevenzione del rischio alternative, reputate di pari efficacia e comunque idonee a garantire il massimo rispetto dei principi tenuto conto delle esigenze di buon andamento.

Con precedente comunicazione sono state individuate le procedure urgenti e contingibili alle quali non si applicano le Linee guida, ivi comprese le procedure sostanzialmente già completate.

Le procedure in corso al momento di adozione delle linee guida sono verificate ponendo in bilanciamento le esigenze di tempestiva e regolare conclusione delle procedure con quelle di assicurare la massima imparzialità, trasparenza ed apertura delle procedure stesse: ciascuna fase residua della procedura è valutata per verificare la possibilità di un adeguamento che tenga conto delle indicazioni e dei principi delle linee guida.

Le procedure non ancora avviate, ad intendere in particolare quelle per le quali non sia già stato pubblicato il relativo bando od avviso, sono soggette alle presenti linee guida: nelle more del pieno adeguamento laddove questo richieda modifiche regolamentari od altri adempimenti, le singole organizzazioni possono adottare indicazioni interinali e provvisorie, con atto motivato, che garantiscano un adeguamento provvisorio per procedure urgenti dalle quali dipenda la funzionalità dei servizi.

1.3. L'adeguamento nel breve e nel medio termine

Le Linee guida sono tempestivamente recepite da ciascuna organizzazione; laddove però il pieno adeguamento dipenda dalla predisposizione di soluzioni che richiedono specifiche procedure ed attività (es. banche dati di domande, formazione di liste di possibili commissari, ecc.), le sole misure a questo collegate possono essere provvisoriamente derogate, con la previsione di altre soluzioni reputate comunque adeguate a ridurre il rischio. Il pieno adattamento con la predisposizione delle misure e soluzioni necessarie è comunque assicurato nei termini di sei mesi dall'adozione delle linee guida: decorso questo termine le relative deroghe di cui al presente paragrafo non sono più giustificate.

1.4. Il rapporto tra linee guida ed altri strumenti e piani

Le indicazioni contenute nelle Linee guida costituiscono indirizzo per la redazione dei piani di prevenzione della corruzione, ed in questi termini vengono trasferite nel processo di redazione dei piani di prevenzione dagli organi competenti, ferma la competenza dei responsabili di prevenzione nella predisposizione del piano come strumento di mappatura dei processi, valutazione e gestione del rischio.

I piani di prevenzione, coerentemente con le indicazioni legislative e quelle del Piano nazionale (PNA), gestiscono le procedure concorsuali, di selezione e nomina, attribuendo ad esse il più alto livello di rischio e definiscono in modo puntuale ed analitico i relativi processi, individuando misure mirate ed ulteriori per la minimizzazione del rischio.

In particolare, tutti gli enti del sistema regionale prevedono nel loro piano di prevenzione della corruzione, o nell'ambito della disciplina del proprio piano di gestione del rischio integrato con il modello "231", un'apposita sezione dedicata alle procedure di reclutamento ed incarico, indicando le misure intraprese, le misure programmate, gli indicatori relativi alla verifica della loro attuazione e del loro rispetto, le misure di controllo previste al riguardo. In particolare, conformemente alle indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione 2013, tutti gli enti

del SRA nel proprio piano di prevenzione danno “*indicazione delle iniziative previste nell’ambito di concorsi e selezione del personale*”. Per gli enti del servizio sanitario, l’adeguamento alle Linee guida è operato prestando attenzione alle specifiche indicazioni fornite dall’Autorità anticorruzione con l’aggiornamento al PNA 2015 e 2016.

Il rischio corruzione nell’ambito delle procedure di concorso, selezione e nomina, è trattato anche individuando specifiche regole di condotta, mediante modifica al codice di comportamento di ciascuna organizzazione. Per gli enti del servizio sanitario, l’adeguamento è operato tenuto conto delle specifiche indicazioni fornite dall’Autorità anticorruzione per i codici di comportamento in ambito sanitario.

L’adeguamento alle Linee guida e la loro implementazione nell’ambito delle diverse procedure costituisce obiettivo di performance dirigenziale, individuale ed organizzativa, ed i predetti obiettivi sono integrati nei piani delle performance e sul loro rispetto vigilano e relazionano gli OIV ed in particolare l’OIV regionale ponendo attenzione al complessivo sistema sanitario regionale.

1.5. L’adeguamento da parte delle società in controllo pubblico

Le società in controllo recepiscono gli indirizzi delle Linee guida in quanto compatibili con il proprio ordinamento; adeguano in ogni caso le procedure di concorso, selezione e nomina di propria competenza ai principi delle Linee guida. La Regione, nell’esercizio dei propri poteri di controllo analogo e delle proprie funzioni di vigilanza e controllo verifica l’adeguamento e fornisce specifici indirizzi anche tenendo conto della natura delle società e delle specificità dei compiti assegnati.

In termini generali, attraverso i predetti strumenti si persegue l’obiettivo della definizione di regole relative al reclutamento del personale che diano adeguate garanzie ed “*avvicinino tale personale a quello delle pubbliche amministrazioni, ai fini della garanzia dell’imparzialità*” nelle procedure di concorso, selezione ed incarico, anche in coerenza con le indicazioni fornite dall’Autorità nazionale anticorruzione (Aggiornamento al PNA, 2016).

1.6. L’adeguamento da parte di enti umbri non riconducibili al sistema regionale

La regione, anche sulla base di appositi protocolli, convenzioni o prevedendo meccanismi di incentivazione e premialità, promuove l’adeguamento alle Linee guida, tenuto conto delle specificità dei rispettivi ordinamenti e dei principi di autonomia, cooperazione interistituzionale e leale collaborazione, anche da parte di enti pubblici, primi tra tutti gli enti locali umbri e le società da questi controllate.

2. I PRINCIPI COMUNI

2.1. Principi generali in materia di concorsi, selezioni ed incarichi

Il sistema regionale allargato individua nelle procedure concorsuali, di selezione o incarico un’area di alto rischio che richiede l’approntamento di specifiche ed adeguate misure di prevenzione e di adeguate azioni di monitoraggio e controllo sul loro rispetto. Nell’ambito delle proprie competenze, gli organi di indirizzo, le figure dirigenziali specie di tipo apicale, i responsabili di prevenzione, gli organismi di valutazione e controllo, i responsabili dei servizi e degli uffici, tutti i dipendenti ed il personale coinvolto, pongono particolare cura nell’adozione di tutte le misure idonee ad assicurare la correttezza e trasparenza delle procedure, nel rispetto

alle Linee guida così come recepite e comunque tenuto conto dei principi in esse contenute. Le predette esigenze sono valutate in sede di modifica di provvedimenti normativi, regolamenti ed atti di programmazione ed organizzazione.

Laddove il rispetto di una specifica misura non sia possibile, per ragioni di tipo normativo o materiale o perché ne risulterebbero pregiudicate in modo sproporzionato le esigenze di funzionalità, i soggetti competenti, sia in fase di adeguamento che di attuazione, possono procedere in senso derogatorio dandone formale comunicazione agli organi di indirizzo, alla regione ed ai suoi organi di controllo, con un atto motivato nel quale sono indicate le misure di prevenzione sostitutive volte ad assicurare il rispetto dei principi delle Linee guida. Le procedure in deroga di una o più delle misure di prevenzione ordinariamente previste sono in ogni caso evidenziate nel sito dell'organismo regionale e di questo è data evidenza nel sito della regione.

2.2. I principi comuni in materia di programmazione e organizzazione

Il SR assicura che la programmazione delle assunzioni sia ispirato a principi di trasparenza, coerenza, predeterminazione dei criteri, trasparenza, giustificata motivazione dell'ordine di priorità. Attraverso gli atti previsti, o mediante specifico provvedimento, sono esplicitate annualmente le esigenze e le procedure per provvedere alla loro copertura. Per quanto prevedibile, in detto atto è dato conto delle posizioni vacanti per le quali le procedure di concorso, selezione o nomina, ancorché di tipo temporaneo, si legano a future procedure o comunque prospettive di copertura con posizioni di ruolo.

Per quanto possibile, il SR assicura che le esigenze stabili siano coperte attraverso posizioni a tempo indeterminato, precedute da adeguate selezioni operate in conformità alle presenti linee guida, salve giustificate ragioni ostative, e evitano per quanto possibile il reiterato ricorso ad interim e incarichi temporanei.

Le SR adottano le misure idonee a garantire che le procedure concorsuali o di selezione siano realmente aperte, trasparenti e non discriminatorie, evitando di porre precondizioni eccessivamente stringenti e non giustificate dalle specifiche caratteristiche della funzione da esercitare.

Per quanto possibile, il SR favorisce il ricorso a soluzioni integrate che coinvolgano più organismi ed uffici, tendendo al modello di concorsi unici per medesime tipologie di personale.

Per gli incarichi e le nomine di competenza del SR, ivi comprese quelle di competenza della Giunta e del Consiglio regionale, anche laddove suddetta nomina coinvolga altri enti esterni al SRA, le nomine ad incarichi direttivi, ed in particolare tutte le nomine che rientrano nel campo di applicazione del d.lgs. n. 39 del 2013, ove non oggetto di specifiche regolazioni che ne determinano le modalità trasparenti di espletamento, sono precedute da un avviso a presentare candidature ed i curricula dei candidati sono resi pubblici attraverso il sito della regione.

2.3. In particolare: indipendenza e imparzialità delle commissioni

Il momento della formazione della commissione di concorso è decisivo per assicurare la complessiva regolarità delle procedure di concorso e selezione.

È principio generale, non derogabile se non per precisi vincoli di tipo legislativo e comunque indisponibili al SR, la terzietà, imparzialità ed indipendenza della commissione di concorso. A detti principi si ispirano anche le procedure di selezione non concorsuale e di nomina, del SR, e le procedure del SRA.

Per terzietà della commissione si intende la presenza, al suo interno, di una maggioranza di membri che non siano in alcun modo riconducibili all'organizzazione che bandisce il posto a concorso od oggetto di procedura di selezione.

Per imparzialità della commissione si intende l'assenza di situazioni di conflitto di interesse; questo è assicurato attraverso doveri di astensione, da definire laddove ritenuto utile anche in modo più ampio di quanto previsto dall'art. 51 cpc e dal dPR n. 62 del 2013, ed attraverso obblighi di dichiarazione ulteriori, che evidenzino la presenza di significative relazioni di tipo professionale o personale intercorse tra i commissari ed i candidati. L'imparzialità va assicurata da parte degli uffici coinvolti, da parte di ciascun commissario e da parte del collegio nel suo complesso, anche garantendo il rispetto scrupoloso delle procedure ed astenendosi da indebiti favoritismi o discriminazioni, garantendo sempre la *par condicio* tra i concorrenti, fermo il dovere di soccorso istruttorio laddove dovuto.

Per indipendenza della commissione si intende l'assenza di situazioni di forti legami e dipendenza personale o professionale, presenza di significativi rapporti pregressi con l'organismo che bandisce il concorso o la procedura di selezione, nonché con altri organismi del SRA da questo dipendenti.

L'indipendenza e la terzietà sono assicurate in particolare attraverso meccanismi quali il sorteggio dei commissari tra liste di figure competenti formate con criteri obiettivi ed aperti, la loro adeguata retribuzione considerando il valore strategico della qualità delle procedure concorsuali, la rotazione dei commissari. L'indipendenza è sempre assicurata per i componenti esterni della commissione.

Il SRA si adegua al presente principio predisponendo, per le procedure di propria competenza e laddove applicabile, liste di esperti, da integrare anche mediante avviso pubblico; tenuto conto delle caratteristiche degli specifici profili professionali, le liste sono formate per quanto possibile garantendo adeguata indipendenza e competenza professionale dei sorteggiabili, il principio della rappresentanza di genere, ed una composizione sufficientemente ampia. Il ricorso ad elenchi formati sulla base di criteri obiettivi od alla cui formazione concorrono anche soggetti esterni qualificati (quali, a titolo esemplificativo, istituzioni universitarie, enti statali, collegi professionali nazionali, ecc.) costituisce una buona pratica cui tendere in quanto compatibile.

Laddove uno o più di questi principi non risulti adeguatamente assicurato tenuto conto di vincoli organizzativi o materiali, sono adottate misure alternative e procedure idonee a contenere il rischio, tra le quali il rafforzamento, ove possibile, di garanzie relative alle modalità di predisposizione e scelta delle prove sottoposte ai candidati nelle fasi di preselezione e selezione.

2.4. In particolare: adeguate garanzie nelle fasi procedurali

Il SRA individua nelle procedure di tipo concorsuale, e comunque nelle procedure di selezione aperta, trasparente e non discriminatoria, le modalità ordinarie e preferenziali per la scelta del personale chiamato a ricoprire ruoli, anche a tempo determinato, negli organismi del sistema regionale.

Le deroghe a dette tipologie di procedure devono essere debitamente giustificate, sulla base di elementi oggettivi e verificabili, con atto motivato del quale è data notizia nel sito dell'ente.

Laddove siano previsti sorteggi (per la formazione della commissione, per la scelta delle prove o per ogni altro passaggio), sono adottate le misure idonee ad assicurare l'effettiva pubblicità e

controllo della regolarità della procedura, anche prevedendo la partecipazione doverosa di funzionari tra i quali il responsabile di prevenzione o la partecipazione documentata di più candidati.

Il SRA procede ad una revisione e mappatura dei procedimenti di concorso, selezione ed incarico, assicurando la massima trasparenza delle diverse fasi, la piena pubblicità dei passaggi procedurali, la pubblicazione con adeguata evidenza nel sito dell'organismo ed in quello della regione delle notizie sull'andamento dei lavori e sulle eventuali variazioni. Laddove tenuta, ed in ogni caso laddove i candidati siano in numero limitato ed individuati o individuabili, procede inoltre a comunicazioni personali secondo le modalità più idonee.

Nella fase di mappatura delle procedure è prestata particolare attenzione ai rischi di manomissione o diffusione delle prove di concorso o selezione e sono adottate le misure idonee a ridurre i predetti rischi. Le procedure sono regolate in modo che siano previamente individuate le responsabilità, in particolare rispetto al corretto svolgimento delle prove, alla garanzia della segretezza e non indebita divulgazione di prove.

Tutto il personale del SRA si astiene dall'intervenire indebitamente sullo svolgimento delle procedure e sui lavori della commissione, in particolare evitando di operare pressioni indebite sui membri della commissione; opera attivamente per assicurare il miglior funzionamento delle procedure. I membri della commissione e tutto il personale coinvolto assicura il più scrupoloso segreto di ufficio sulle prove concorsuali, il cui contenuto può essere divulgato solo nelle forme e nei modi previsti dalla procedura. Le comunicazioni con i membri della commissione e le indicazioni relative allo svolgimento dei lavori, ove previste, avvengono secondo modalità formali e tracciabili, in particolare mediante comunicazioni via mail. Le organizzazioni del SRA individuano le modalità più idonee, tra le quali l'incorporazione di questi doveri nei codici di comportamento, per garantire il rispetto di questi doveri.

Nella definizione delle modalità di predisposizione e scelta delle prove da sottoporre ai candidati, sono privilegiate modalità che consentano la previa conoscibilità delle fonti dalle quali saranno tratte le prove, anche attraverso la definizione analitica delle materie oggetto del concorso e della selezione e, ove possibile, la previa predisposizione e diffusione della batteria di domande e quiz che costituiranno oggetto di una o più delle prove di concorso o selezione. In ogni caso sono assicurati gli opportuni accorgimenti per garantire la non predeterminazione delle prove e per evitare l'indebita conoscenza delle prove che saranno sottoposte: costituiscono soluzioni a tal fine, ove compatibili, la selezione casuale, anche mediante procedure automatizzate ed appositi algoritmi che garantiscano la non prevedibilità dell'esito, tra un numero congruo di test o domande; la ridotta distanza temporale e se possibile la contestualità tra sorteggio delle prove e loro sottoposizione ai candidati.

Tra le soluzioni da adottare rientra, ove ritenuto possibile ed utile, quella proposta nella delibera di Giunta relativa alla composizione di due distinte commissioni.

2.5. In particolare: trasparenza ed apertura

Il SRA assicura la massima pubblicità di ogni procedura di concorso, selezione o nomina.

Delle posizioni aperte all'interno del SRA è data notizia, in particolare, oltre che con le altre modalità previste dalle specifiche regole relative a ciascuna procedura, mediante pubblicità nel sito istituzionale dell'organismo ed in quello della regione. A questo fine, la regione assicura i necessari flussi informativi e la predisposizione di una sezione, accessibile dall'home page del

proprio sito istituzionale, nel quale sono fornite le informazioni su tutte le procedure aperte; gli organismi del SRA sono tenuti a comunicare tempestivamente alla regione le procedure di propria competenza ai fini del rispetto di questa previsione.

Il SRA assicura adeguata trasparenza relativamente ai profili organizzativi e procedurali dei singoli procedimenti, ivi compresa l'indicazione dei responsabili, delle principali fonti normative di riferimento, della tempistica, dell'andamento della procedura. Sono in particolare resi tempestivamente noti, salvo diversa previsione di legge o regolamento, i nominativi dei commissari, le loro dichiarazioni sulle situazioni di conflitto di interesse, i loro curriculum, unitamente all'atto di nomina. Sono adottate le modalità per assicurare la massima trasparenza, ex ante ed ex post, alle procedure concorsuali ed alle modalità di svolgimento, dando pubblicità in particolare ai criteri di selezione ed ai risultati delle valutazioni e delle prove così come risultanti dai verbali della commissione.

Nella definizione dei criteri, in tutte le fasi, sono definite modalità che assicurino per quanto possibile il ricorso a criteri obiettivi, riconosciuti, non indebitamente selettivi, evitando la previsione di cause di esclusioni eccessivamente selettive o che appaiano costruite su misura, che rendano non realmente competitiva la procedura concorsuale, fatte salve specifiche ed eccezionali esigenze, comunque debitamente motivate, legate ad alte professionalità. I criteri di valutazione sono per quanto possibili costanti e prevedibili per le medesime categorie e figure professionali: questo è assicurato attraverso appositi provvedimenti, anche di tipo regolamentare, ed atti di indirizzo.

La trasparenza costituisce, in ogni caso, misura ulteriore cui fare riferimento in via prioritaria per compensare l'impossibilità di adottare le misure previste in via ordinaria.

2.6. Regole di comportamento

Ciascun funzionario assicura per quanto di propria competenza il rispetto dei principi, segnalando eventuali contatti impropri, astenendosi dall'operare pressioni sulla commissione o sugli uffici di segreteria e supporto, assumendo come proprio dovere la protezione dell'indipendenza e dell'imparzialità dei lavori della commissione: questi doveri sono incorporati nei codici di comportamento delle diverse organizzazioni, come di seguito indicato.

Gli organi di vertice e di indirizzo definiscono modalità, anche attraverso l'adozione di uno specifico codice etico, per responsabilizzarsi sul rispetto dei medesimi doveri di non ingerenza e protezione dell'indipendenza e imparzialità delle procedure concorsuali. Ai medesimi principi si adeguano, nel rispetto delle specificità dei propri ordinamenti, gli organismi e le società in controllo.

Nello specifico, le organizzazioni del SR, e conformemente ai propri ordinamenti quelle del SRA, adeguano le proprie disposizioni di servizio ed i propri codici di comportamento al fine di esplicitare il dovere di tutto il personale a diverso titolo coinvolto in procedure di concorso, selezione o incarico, di garantire il rispetto dei principi di: imparzialità; segreto di ufficio e divieto di indebita divulgazione o comunicazione di prove od altri elementi riservati; divieto di manomissione delle fasi e dovere di cura delle garanzie procedurali; astensione da indebite ingerenze; rifiuto di ingerenze indebite; dovere di segnalare condotte improprie ed ingerenze, dovere di operare con fedeltà e onore e di partecipare alle procedure concorsuali e di selezione laddove richiesto, salvo comprovate e gravi ragioni; dovere di dichiarare la presenza di situazioni di conflitto di interesse, anche solo potenziale. Mediante i medesimi strumenti, od appositi atti

anche di tipo contrattuale, sono definite le responsabilità anche di tipo disciplinare cui incorrono i funzionari per la violazione delle suddette previsioni.

La violazione delle regole definite in attuazione delle presenti linee guida, ivi comprese quelle espressamente rivolte a regolare il comportamento dei funzionari, costituiscono condotte sanzionabili per via disciplinare od anche mediante l'esercizio di recesso per giusta causa o giustificato motivo da rapporti convenzionali in essere con fornitori di servizi, nonché giusta causa di recesso da rapporti di tipo fiduciario ed in particolare da quelli instaurati dalla regione con i vertici delle aziende sanitarie.

In sede di adeguamento dei codici di comportamento, gli enti del servizio sanitario provvedono all'aggiornamento anche tenendo conto delle indicazioni fornite dall'Anac mediante linee guida per la predisposizione di codici di comportamento in ambito sanitario.

2.7. Formalizzazione delle procedure

Gli enti del SRA evitano che sussistano procedure di concorso, selezione o incarico non debitamente regolati.

Nella revisione delle proprie procedure, gli enti del SRA pongono cura nell'assicurare che ogni procedura di concorso e selezione, ivi comprese quelle volte all'attribuzione di incarichi, siano debitamente formalizzate, disciplinando le modalità di formazione delle commissioni, in conformità alle presenti linee guida, nonché definendo sulla base di criteri di trasparenza, imparzialità, giusto procedimento, parità di trattamento, i singoli passaggi procedurali.

Laddove sussistano ipotesi di chiamata diretta, quali ad esempio quelle relative a categorie protette o a specifici profili, sono definite le modalità idonee ad assicurare l'obiettività delle procedure di scelta, l'assenza di spazi di scelta arbitraria, la par condicio tra gli aspiranti, anche definendo appositi meccanismi di tipo automatico o casuale di scelta.

Per le procedure volte a selezioni a tempo determinato, mobilità, od attribuzioni di incarichi, si provvede alla definizione di regole volte a contemperare le esigenze di tempestività e celerità con quelle di trasparenza ed imparzialità, in conformità ai principi delle presenti linee guida.

3. LE MISURE DI PREVENZIONE E LE TIPOLOGIE DI SELEZIONE

3.1. Le indicazioni specifiche ed i "modelli" procedurali

Fermi i principi, questi devono essere adattati alle specifiche procedure ed in particolare adeguati tenendo conto dei vincoli normativi e sempre prevenendo misure di prevenzione alternative laddove non risulti possibile un pieno rispetto dei principi.

La revisione delle procedure di concorso, selezione e incarico è occasione per verificare l'idoneità delle procedure ad assicurare la scelta dei migliori candidati, tenuto conto anche delle indicazioni fornite dal Dipartimento per la funzione pubblica con le proprie linee guida sui concorsi.

Nella definizione delle specifiche regole relative alle diverse procedure, occorre distinguere tra procedure rivolte a selezionare figure di elevata professionalità, come selezioni da operare sulla base di complesse valutazioni del curriculum e competenze non nozionistiche, rispetto a selezioni volte ad individuare figure e professionalità rispetto alle quali appaiono coerenti o

necessarie preselezioni anche sulla base di quiz, valutazioni centrate sui risultati relativamente a prove standardizzabili per più procedure e con riferimento ad una pluralità di candidati.

Ogni procedura va valutata tenendo conto degli specifici vincoli normativi e delle caratteristiche della selezione, delle esigenze e caratteristiche professionali attese, evitando soluzioni eccessivamente uniformi, inidonee ad assicurare l'equilibrata valorizzazione dei principi di imparzialità ed efficacia.

In questa prospettiva, nell'ambito del lavoro che ha portato alla predisposizione delle Linee guida sono state definite delle possibili soluzioni in termini operativi, relative alle diverse tipologie di profilo professionale ed alle diverse modalità di selezione. La scheda risultante è allegata alle Linee guida delle quali non fa direttamente parte, ma costituisce comunque materiale utile ai fini dei lavori istruttori che le diverse organizzazioni del SRA dovranno sviluppare per l'adeguamento e adattamento alle Linee guida.

Alcune indicazioni che si ricavano dalla predetta scheda sono altresì da considerare sicura e diretta attuazione dei principi prima elencati e di queste si è dato conto nel corso delle linee guida. Le indicazioni desumibili dalla scheda sono relative solo ad alcuni specifici aspetti, ed a singole misure relative a questioni puntuali, e vanno in ogni caso inserite nel più ampio e complessivo processo di mappatura dei processi, valutazione del rischio e predisposizione delle misure, conformemente ai principi delle linee guida ed alle altre indicazioni ricavabili in particolare dal PNA e dai suoi aggiornamenti.

Per gli enti del servizio sanitario, le specifiche procedure sono revisionate tenendo conto in particolare delle indicazioni fornite dall'Autorità nazionale anticorruzione, a partire da quelle fornite in occasione dell'aggiornamento al PNA per il 2015 e per il 2016.

3.1. Le procedure per profili dirigenziali e direttivi

A fronte dei profili professionali più elevati le prove risultano meno standardizzabili e lo spazio di discrezionalità tecnica della commissione risulta di norma più ampio e meno circoscrivibile: occorre perciò prestare particolare cura anzitutto alla formazione della commissione.

Per quanto possibile, tenuto conto dei vincoli normativi, le commissioni di selezione sono costituite in modo da assicurare il pieno rispetto dei principi di terzietà, indipendenza e imparzialità ed a tal fine gli enti del SRA revisionano le proprie procedure ed i propri regolamenti.

Per i profili di tipo dirigenziale, per i quali le procedure di selezione non possono concentrarsi su meccanismi automatici di preselezione e prova, ma richiedono valutazioni più complesse legate alle esperienze, al curriculum, alle competenze direttive o altamente specialistiche, occorre assicurare particolare attenzione alla trasparenza delle procedure e dei criteri, alla obiettività e non genericità dei criteri, pubblicità dei curriculum e delle prove orali, alla valutazione analitica dei titoli e degli elementi di valutazione, all'assenza di situazioni di conflitto di interesse, alla previsione di doveri di dichiarazione sui rapporti intercorsi con i candidati anche mediante appositi formulari predisposti a tal fine; va inoltre dedicata specifica attenzione ai meccanismi di formazione delle commissioni, anche prestando cura alle liste dei sorteggiabili ed al controllo sulla regolarità delle fasi di sorteggio.

In ambito sanitario, per i responsabili di struttura complessa, in sede di adeguamento alle linee guida è verificata la conformità delle procedure alle indicazioni contenute nel PNA, aggiornamento 2015, che dedica specifica attenzione al punto. Le indicazioni ivi contenute, ed in particolare quelle relative alle questioni di programmazione trasparente delle posizioni da

ricoprire, al rischio di mancata messa a bando delle posizioni (con eccessivo e ingiustificato ricorso a incarichi ad interim o temporanei), del rischio legato alla definizione del profilo da mettere a bando, alla definizione e formazione della commissione, costituiscono parte integrante delle presenti linee guida.

Per gli altri profili sanitari oggetto delle indicazioni dell'ANAC, va inoltre tenuto conto di quanto prospettato nell'aggiornamento al PNA per il 2016.

3.2. Le procedure per i profili intermedi e di comparto

Per le procedure rivolte a selezionare figure professionali di tipo non direttivo, sono revisionate le procedure di reclutamento in conformità alle presenti linee guida prestando attenzione alle questioni relative alla formazione della commissione, ma dedicando specifica cura alle garanzie di tipo procedurale. Per i commissari va in ogni caso assicurata un'ampia rotazione, anche tendendo ad evitare che i medesimi commissari siano ripetutamente presenti nelle diverse procedure di selezione anche da parte di enti diversi, salvo che questo non dipenda da specifici vincoli normativi o da comprovata carenza di professionalità cui attingere.

Quanto alle procedure, il modello cui tendere è quello di concorsi unici, ed in ogni caso di selezioni mediante prove preselettive su batterie di test previamente rese note o comunque di cui siano note le fonti, anche se ritenuto utile distinguendo tra commissioni chiamate a redigere le prove e commissioni di esame, estrazione casuale e per quanto possibile contestuale delle prove da un elenco ampio di possibili domande, piena pubblicità delle prove di esame.

4. I MECCANISMI DI CONTROLLO ED ENFORCEMENT

4.1. L'attivazione di meccanismi regionali di controllo

La regione prevede, nell'ambito delle proprie funzioni generali di indirizzo e controllo sugli uffici e gli enti dipendenti dalla regione e del complessivo SRA, secondo le procedure e le dinamiche proprie di ciascun ente, specifici meccanismi di vigilanza e controllo sull'implementazione delle linee guida ed opera un monitoraggio, garantendo la predisposizione di relazioni periodiche (con cadenza almeno annuale) sullo stato di attuazione delle linee guida. Il rapporto è oggetto di specifica discussione in Giunta regionale ed è presentato al Consiglio dall'assessore competente od in sua assenza dal Presidente. Il primo rapporto è presentato al Consiglio entro 14 mesi dall'adozione delle Linee guida.

Ai fini del monitoraggio e della predisposizione del rapporto di vigilanza, presso la regione è costituito un apposito comitato, composto anche dai responsabili anticorruzione della regione e degli enti del SRA, presieduto da un esperto esterno di comprovata competenza ed indipendenza nominato dalla Giunta regionale previa procedura di interpello. Il comitato, laddove richiesto, può fornire pareri su specifiche misure di adeguamento alle Linee guida.

Il rapporto tiene conto, in particolare, del fatto che ciascuna organizzazione abbia provveduto alla specifica individuazione di misure con le caratteristiche di chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità quanto all'effettiva attuazione e quanto all'efficacia, conformemente alle indicazioni dell'ANAC relative alla redazione dei piani di prevenzione della corruzione (PNA 2015).

In sede di rapporto sono formulate indicazioni e suggerimenti per il miglioramento e rafforzamento delle misure di prevenzione e per l'adeguamento delle Linee guida. In ogni caso, decorso un triennio dall'adozione, le Linee guida sono soggette a revisione ed aggiornamento.

In sede di redazione del piano di prevenzione della corruzione da parte della regione, e prevedendo i necessari adeguamenti organizzativi e normativi, è definita la previsione di un servizio di vigilanza sugli enti e le organizzazioni del servizio sanitario regionale, con specifica attenzione alla verifica dell'andamento delle procedure di concorso, selezione ed incarico. Dell'esito della vigilanza si tiene necessariamente conto in sede di conferma, rinnovo, cessazione degli incarichi di direzione sanitaria conferiti dalla regione.

4.2. Meccanismi di controllo interno

Ciascun ente del SRA assicura debita attenzione all'adeguamento alle Linee guida e monitora costantemente il rispetto dei principi con riferimento alle procedure concorsuali, di selezione o incarico di propria competenza. A tal fine, nell'ambito del piano di prevenzione della corruzione sono indicate le responsabilità in ordine alle diverse fasi, i meccanismi di vigilanza, anche tramite revisione ex post di specifiche procedure selezionate in modo casuale o sulla base di criteri predeterminati.

Sul rispetto delle Linee guida, e delle regole adottate in adozione delle Linee guida, vigilano i servizi di controllo interno comunque denominati e gli organismi indipendenti di valutazione, segnalando eventuali anomalie ai vertici dell'ente ed al responsabile di prevenzione della corruzione. Gli esiti del monitoraggio, anche tenuto conto delle indicazioni complessive e delle buone pratiche ricavabili dal rapporto regionale, sono utilizzati per il miglioramento e rafforzamento costante delle procedure.