

**ALLEGATO A alla Dgr n. 2142 del 29 dicembre 2017**

**Documento recante gli indirizzi strategici
in materia di prevenzione della corruzione della Regione del Veneto
Aggiornamento per l'anno 2018**

1. Il contesto giuridico - amministrativo della prevenzione della corruzione

Il quadro giuridico – amministrativo che definisce la materia della prevenzione della corruzione continua ad evolversi, accrescendo e diventando sempre più complesso.

Accanto agli interventi del legislatore si pongono i provvedimenti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che precisano i poteri e le funzioni attribuiti alla stessa dalla legge, quali, per citarne alcuni dei più significativi, il potere regolatorio, il potere sanzionatorio, il potere d'ordine, la funzione consultiva, la funzione di vigilanza e controllo.

Pertanto, il contesto normativo viene determinato dalle seguenti principali disposizioni:

- **Legge 6 novembre 2012, n. 190**, la normativa di delega che costituisce uno degli elementi fondanti del sistema di prevenzione dei fenomeni di corruzione e “*maladministration*” introdotto nel nostro ordinamento giuridico a rafforzamento delle misure, fin qui prevalentemente penali, di contrasto ai suddetti fenomeni.
- **D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39**, finalizzato a garantire l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche, attraverso la previsione di limiti specifici nell'attribuzione delle stesse da parte delle pubbliche amministrazioni e degli enti privati in controllo pubblico.
- **D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33**, che riordina la disciplina relativa agli obblighi di pubblicità delle pubbliche amministrazioni, degli enti di diritto privato controllati e partecipati, direttamente e indirettamente, da pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici.
- **DPR 16 aprile 2013, n. 62**, recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, diretto ad assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.
- **D.L. 24 giugno 2014, n. 90**, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, con il quale:
 - è stata soppressa l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) e attuato il trasferimento integrale dei compiti e delle funzioni della stessa all'ANAC;
 - sono stati attribuiti all'ANAC i poteri sanzionatori in materia di anticorruzione;
 - sono state trasferite all'ANAC le funzioni del Dipartimento della Funzione Pubblica in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.
- **D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 s.m.i.**, recante “*Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*”, con il quale il Governo, con un unico decreto, ha recepito le direttive europee sugli appalti pubblici e le concessioni e riordinato la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture e contratti di concessione, esercitando così la delega di cui alla legge n.11/2016. Si tratta di una disciplina autoapplicativa, declinata da atti di indirizzo e linee guida di carattere generale predisposti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, al fine di assicurare la trasparenza, l'omogeneità e la speditezza delle procedure e di fornire criteri unitari.

- **D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97**, che ha modificato il D.Lgs. 33/2013 e la l. 190/2012, in attuazione della delega di cui all'articolo 7 della legge n. 124/2015, e in particolare:

con riferimento alla legge 190/2012

- stabilendo il diretto coinvolgimento degli organi di indirizzo (Giunta e Consiglio) nella impostazione della strategia di prevenzione della corruzione dell'Amministrazione, attraverso la definizione, condivisa con il RPC, delle finalità principali da perseguire;
- ribadendo la centralità dell'integrazione tra i documenti di programmazione strategica con i piani della performance e i piani della prevenzione della corruzione;
- creando maggiore comunicazione tra le attività del RPC e quelle dell'Organismo indipendente di Valutazione (OIV), al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione, prevedendo, da un lato, la facoltà dell'OIV di richiedere al RPC informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di competenza e, dall'altro lato, prevedendo che la relazione annuale del RPC, recante i risultati dell'attività svolta, venga trasmessa oltre che all'organo di indirizzo dell'amministrazione anche all'OIV.
- rafforzando le funzioni già affidate agli OIV in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, anche in una logica di coordinamento con il RPC e di relazione con l'ANAC.

In particolare, tali organismi verificano:

- *“che i piani triennali per la prevenzione della corruzione (PTPC) siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico - gestionale e, altresì, che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.”* ;
- i contenuti della relazione annuale predisposta dal RPC, recante i risultati dell'attività svolta, con riguardo agli obiettivi di prevenzione della corruzione e di trasparenza. A tal riguardo si evidenzia che l'Autorità ha la facoltà di chiedere informazioni tanto all'OIV quanto al RPC, in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, ciò considerando anche che l'OIV riceve dal RPC le segnalazioni riguardanti eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione dei PTPC;

con riferimento al D.Lgs. 33/2013

- rafforzando la trasparenza amministrativa anche attraverso l'introduzione di una nuova forma di accesso civico ai dati, informazioni e documenti detenuti dall'Amministrazione, per i quali non sussiste uno specifico obbligo di pubblicazione, esercitabile da chiunque, senza alcun obbligo di motivazione (accesso generalizzato);
- riducendo gli oneri gravanti sulle pubbliche amministrazioni, attraverso l'eliminazione, per citare un esempio su tutti, dell'obbligo di redigere il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, sostituendolo con la predisposizione di una apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, contenente l'indicazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, informazioni e documenti, individuati dall'Amministrazione.

- **D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165** (TU sul pubblico impiego), modificato da: la legge 190/2012 che ha introdotto

- la previsione di limiti nella formazione delle commissioni e nelle assegnazioni agli uffici per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati di cui al capo I, titolo II, libro secondo del codice penale (art. 35 *bis*);
- la previsione di limiti allo svolgimento di attività lavorative o professionali da parte di dipendenti nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro di pubblico impiego (art. 53, comma 16 *ter*);
- la predisposizione di un Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e di specifici codici, da parte di ciascuna amministrazione, che integrino e definiscano il Codice nazionale;
- la tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro (art. 54 *bis*);

il D.lgs. n.75 del 25 maggio 2017 che ha introdotto tra l'altro

- il licenziamento disciplinare per le gravi o reiterate violazioni dei Codici di comportamento.

la legge 30 novembre 2017, n. 179 che modifica, ampliandola, la disciplina relativa alla tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato.

- **D.Lgs. 27 ottobre 2009, n.150** (Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico ed efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), modificato dal D.Lgs. 25 maggio 2017 n.74, che:
 - puntualizza il ruolo chiave della trasparenza anche con riferimento alle “*informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance*”;
 - prevede la partecipazione dei cittadini o degli altri utenti finali alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione, in rapporto alla qualità dei servizi resi dalla stessa;
 - evidenzia il ruolo chiave dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nella promozione della trasparenza ed integrità nelle amministrazioni pubbliche, anche attraverso la vigilanza sul rispetto degli obblighi in materia di trasparenza da parte delle stesse;
 - indica, tra le funzioni dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), il monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni e l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità previste dal decreto 150;
 - stabilisce che l'organo di indirizzo politico-amministrativo promuova la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità, anche emanando direttive generali contenenti gli indirizzi strategici.

Oltre alle disposizioni legislative, contribuiscono a determinare il quadro regolatorio relativo alla prevenzione della corruzione, i provvedimenti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che ha il compito, tra gli altri, di:

- coordinare l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione;
- promuovere e definire norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- predisporre il Piano nazionale anticorruzione, che costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni ai fini dell'adozione dei propri piani triennali;
- definire modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla legge anticorruzione;

- esercitare la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole della trasparenza, relative all'attività amministrativa, previste dalle disposizioni vigenti.

Tali atti rappresentano gli strumenti attraverso i quali l'Autorità svolge e regola i poteri e le funzioni che la normativa anticorruzione le attribuisce.

Si citano i seguenti:

- **Regolamento 9 settembre 2014 in materia di esercizio del potere sanzionatorio**, da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e dei Codici di comportamento.

L'accertamento dell'omissione di uno dei Provvedimenti, oggetto del Regolamento, può portare alla diffida ad adottare gli stessi, entro un termine breve, non superiore a 60 giorni o all'irrogazione, per ciascuno dei soggetti obbligati, di una sanzione pecuniaria definita dall'art. 19, comma 5, del d.l. 90/2014, il quale stabilisce che l'Autorità:

"...b) salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento".

- **Delibera 18 novembre 2014, n.146 in materia di esercizio del potere di ordine** nel caso di:
 - mancata adozione di atti o provvedimenti richiesti dal Piano Nazionale Anticorruzione e dal Piano triennale di prevenzione della corruzione nonché dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa;
 - comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza.

Il potere di ordine esprime pienamente la funzione di vigilanza dell'ANAC, che trova il proprio fondamento nella rilevante/grave distanza, oggettiva, tra gli atti/comportamenti adottati da una pubblica amministrazione (o tra la mancata adozione di atti/comportamenti) e l'interesse pubblico curato dalla legge che prevede l'adozione di tali atti/comportamenti, interesse pubblico che si identifica con la prevenzione della corruzione e con la trasparenza. La delibera disciplina anche le conseguenze della mancata ottemperanza al provvedimento di ordine, considerando anche le disposizioni legislative che rappresentano un rinforzo negativo per tale inadempienza.

- **Determinazione 28 aprile 2015, n. 6** "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)".
- **Regolamento 20 luglio 2016 per l'esercizio della funzione consultiva** svolta dall'ANAC ai sensi della Legge 190/2012, dei relativi decreti attuativi e del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, al di fuori dei casi di cui all'art. 211 del decreto stesso.
- **Delibera n. 833 del 3 agosto 2016** "Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'A.N.AC. in caso di incarichi inconferibili e incompatibili".

Le linee guida evidenziano, con riguardo al D.Lgs. 39/2013, la funzione di vigilanza interna del RPC e la funzione di vigilanza esterna dell'Autorità. La prima (quella del RPC) si estrinseca nel potere di accertamento e di verifica della sussistenza della situazione di inconferibilità/incompatibilità, nel potere di dichiarare la nullità dell'incarico inconferibile e nel potere sanzionatorio nei confronti degli autori della nomina dichiarata nulla. La seconda (quella di Anac) invece si manifesta tramite

l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi, dalla quale possono derivare, in caso di constatazione di una situazione di inconfiribilità, specifici obblighi in capo al RPC (quali il prendere atto dell'accertamento e della nullità dell'atto di conferimento e di avviare il procedimento sanzionatorio).

- **Regolamento 16/11/2016 in materia di esercizio del potere sanzionatorio** ai sensi dell'articolo 47 del D.Lgs. 33/2013.

L'ANAC è competente a irrogare le sanzioni di cui ai commi 1-bis e 2 dell'art. 47 del d.lgs. 33/2013, come modificato dall'art. 38 del d.lgs. 97/2016 e di quelle previste dall'art. 19 del decreto legislativo 19 agosto 2006, n. 175.

- **Delibera 28 dicembre 2016, n. 1309** *“Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013”*. Le Linee guida forniscono indicazioni operative e chiarimenti per l'attuazione della nuova tipologia di accesso civico introdotta dal D.Lgs. 97/2016 nel decreto trasparenza, il c.d. FOIA, con particolare riguardo alle esclusioni e ai limiti previsti dal legislatore per esso.

Successivamente all'adozione di tale documento, la pratica applicativa “ha evidenziato la necessità di fornire alle amministrazioni ulteriori chiarimenti operativi, riguardanti il rapporto con i cittadini e la dimensione organizzativa e procedurale interna.”

E' stata, pertanto, adottata la **circolare 30 maggio 2017, n. 2**, predisposta dal Dipartimento della funzione pubblica, nell'esercizio della sua funzione generale di “coordinamento delle iniziative di riordino della pubblica amministrazione e di organizzazione dei relativi servizi” (art. 27, n. 3, legge n. 93 del 1983), in raccordo con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, *“al fine di promuovere una coerente e uniforme attuazione della disciplina sull'accesso civico generalizzato”*.

- **Delibera 28 dicembre 2016, n. 1310** *“Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs.33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016”*. Le Linee guida forniscono indicazioni, alle pubbliche amministrazioni, sulle principali e più significative modifiche intervenute in materia di trasparenza a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 97/2016.
- **Delibera 8 marzo 2017, n. 241** *“Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali» come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016”*. Le Linee guida forniscono indicazioni e chiarimenti sull'attuazione delle misure di trasparenza, contenute nell'art. 14, riferite ai titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e ai titolari di incarichi dirigenziali, questi ultimi nuovi destinatari degli obblighi di pubblicità individuati dal citato articolo.
- **Delibera 29 marzo 2017, n. 328** *“Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari”* che “disciplina i procedimenti dell'Autorità concernenti l'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, nonché sul rispetto delle regole sull'imparzialità dei pubblici funzionari”.
- **Delibera 29 marzo 2017, n. 329** *“Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”*, che “disciplina i procedimenti dell'Autorità concernenti l'esercizio dei poteri di vigilanza sull'esatto adempimento

degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, di cui all'articolo 45 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”.

- **Delibera 29 marzo 2017, n. 330** “*Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*”, che “disciplina i procedimenti dell’Autorità concernenti l’esercizio dei poteri di vigilanza sulle misure di prevenzione della corruzione di cui all’articolo 1, comma 2, lettera f), della legge 6 novembre 2012, n. 190”.
- **Delibera 20 novembre 2017, n. 1134** “*Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*”. Alle linee guida è allegata una tabella dove sono riportate tutte le tipologie di documenti che devono essere pubblicati nella sezione *Società / Amministrazione trasparente* dei siti internet (Allegato 1).
- **I Piani Nazionali Anticorruzione (PNA)** che rappresentano “atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni (...), ai fini dell’adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione” e strumento finalizzato a garantire un’attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, elaborate a livello nazionale e internazionale.

I Piani finora adottati sono i seguenti:

- **PNA 2013**, approvato con delibera 11 settembre 2013, n. 72, il primo Piano Nazionale predisposto a seguito dell’entrata in vigore della L. 190/2012;
- **Aggiornamento 2015 al PNA 2013**, approvato con determinazione n. 12 del 28/10/2015, con la quale sono state fornite indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del PNA 2013;
- **PNA 2016**, approvato con delibera n. 831/2016, nel quale viene confermata la definizione di “corruzione” contenuta nel primo PNA, “non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la “*maladministration*”, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.”

Si conferma, inoltre, l’approccio che deve essere seguito nella predisposizione del Piano triennale anticorruzione, per una corretta individuazione delle misure di prevenzione e contrasto della corruzione: analizzare con attenzione tutte le aree di attività dell’amministrazione, con la mappatura dei processi, al fine di identificare e valutare gli effettivi rischi corruttivi e il relativo trattamento.

2. I presupposti giuridici ed amministrativi del Documento recante gli indirizzi strategici in materia di prevenzione della corruzione- Aggiornamento 2018

La legge n. 190/2012, all’articolo 1, comma 8, come modificato dal D.Lgs. 97/2016, prevede che:

“8. L’organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione. L’organo di indirizzo adotta il

Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza entro il 31 gennaio di ogni anno (...)”.

In ambito regionale, la prescrizione è stata attuata con la previsione di una procedura di elaborazione condivisa, da parte dei Responsabili della prevenzione della corruzione della Giunta e del Consiglio, di un documento, da aggiornare annualmente, che delinea i cardini della strategia di prevenzione della corruzione che l'Amministrazione regionale intende perseguire, da approvarsi successivamente, ciascuno con proprio atto formale, da parte degli organi di indirizzo.

Ciò considerato, è stato predisposto, congiuntamente dagli RPC della Giunta e del Consiglio Regionale, il “Documento recante gli indirizzi strategici in materia di prevenzione della corruzione della Regione del Veneto”, approvato con deliberazione della Giunta Regionale 17 gennaio 2017 n. 11 e con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale 18 gennaio 2017 n. 3.

La definizione delle priorità strategiche, anche nel momento dell'aggiornamento, deve essere pienamente ed effettivamente condivisa tra i RPC e gli organi di indirizzo, per determinare un'impostazione efficace della strategia di prevenzione; inoltre deve necessariamente tener conto del quadro normativo di riferimento della materia sopra descritto, che individua i principi e contenuti fondamentali del sistema di prevenzione della corruzione, e del quadro regolatorio rappresentato principalmente dagli atti predisposti dall'Autorità che forniscono linee di indirizzo e indicazioni metodologiche e applicative ai soggetti destinatari della normativa anticorruzione.

Gli organi di indirizzo dispongono già di rilevanti competenze nell'individuazione delle misure di prevenzione della corruzione, consistenti nella nomina del RPC e nell'adozione del PTPC. Il legislatore ha voluto rafforzare il loro ruolo prevedendo anche la partecipazione nell'impostazione della strategia di prevenzione della corruzione e promozione della legalità, attraverso la determinazione degli obiettivi primari della stessa.

La necessità di una condivisione, almeno nelle linee di fondo, delle azioni di prevenzione della corruzione da intraprendere per il consolidamento di premesse indispensabili ad un'azione amministrativa improntata alla legalità e al buon andamento, è stata evidenziata dall'Autorità Anticorruzione ancor prima dell'intervento del legislatore (D.lgs. 97/2016) con l'Aggiornamento 2015 al PNA 2013 e ribadita con il PNA 2016.

3. Gli indirizzi strategici in materia di prevenzione della corruzione nella Regione del Veneto

I Piani triennali che i Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza dovranno elaborare e proporre per la successiva adozione da parte della Giunta Regionale e dal Consiglio Regionale, si baseranno sulle linee strategiche individuate dal presente Documento di indirizzo, traducendole in specifiche misure di prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni metodologiche e contenutistiche fornite dai PNA 2013, 2015 e 2016 e nel rispetto della normativa anticorruzione.

La predisposizione del Piano triennale si deve necessariamente basare sull'analisi di tutta l'attività svolta dall'amministrazione, attraverso la mappatura dei processi, “*al fine di identificare le aree che (...)risultano potenzialmente esposte a rischi corruttivi*”, vale a dire le c.d. “aree di rischio generali”, riguardanti tutte le amministrazioni e le “aree di rischio specifiche”, riguardanti soltanto alcune tipologie di amministrazione e individuate in relazione alle peculiarità funzionali e di contesto.

Tale analisi è finalizzata a:

- identificare quali processi, in ragione della propria natura e peculiarità, risultano potenzialmente esposti a rischi corruttivi;
- individuare gli eventi di natura corruttiva che possono verificarsi in relazione ai processi identificati, o alle fasi degli stessi;

- stabilire le priorità di trattamento dei rischi individuati, attraverso il loro confronto, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera;
- evidenziare le misure di prevenzione della corruzione già adottate, o in corso di adozione, da parte dei singoli dirigenti, a fronte dei rischi corruttivi inerenti ai processi di propria competenza;
- individuare le misure più idonee, anche in termini di realizzabilità e di controllo, a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

Il Processo di gestione del rischio corruttivo, ossia la mappatura dei processi, la valutazione del rischio e il suo trattamento, deve svolgersi nel rispetto dei principi e delle indicazioni, forniti già con il PNA 2013 e ribaditi dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con l'Aggiornamento 2015 al PNA 2013, ossia:

- in modo da realizzare sostanzialmente l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza;
- non è un'attività meramente ricognitiva, ma deve supportare concretamente la gestione, con particolare riferimento all'introduzione di efficaci strumenti di prevenzione e deve interessare tutti i livelli organizzativi;
- viene assicurata l'integrazione con altri processi di programmazione e gestione (in particolare con il ciclo di gestione della performance e i controlli interni) per garantire la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione adottata;
- deve tendere, da un lato, alla completezza e al massimo rigore nella analisi, valutazione e trattamento del rischio e, dall'altro, deve tener conto dei requisiti di sostenibilità e attuabilità degli interventi;
- implica l'assunzione di responsabilità. Essa richiede, necessariamente, di fare scelte in merito alle più opportune modalità di valutazione e trattamento dei rischi. Le scelte e le relative responsabilità riguardano, in particolare, gli organi di indirizzo, i dirigenti, il RPC;
- è un processo che tiene conto dello specifico contesto interno ed esterno di ogni singola amministrazione;
- è un processo trasparente e inclusivo, che deve prevedere momenti di efficace coinvolgimento dei portatori di interesse interni ed esterni;
- è ispirata al criterio della prudenza volto anche ad evitare una sottostima del rischio di corruzione;
- non consiste in un'attività di tipo ispettivo o con finalità repressive. Implica valutazioni non sulle qualità degli individui ma sulle eventuali disfunzioni a livello organizzativo.

Le misure di prevenzione dovranno essere tradotte in obiettivi organizzativi ed individuali assegnati agli uffici e ai loro dirigenti, al fine di renderle più effettive e verificabili e di assicurare la piena coerenza tra il PTPC ed il Piano della *performance*, così come richiesto dalla legge 190/2012.

Tali misure dovranno anche essere adeguate all'ente, in rapporto alle condizioni oggettive dell'organizzazione, e coerenti rispetto al raggiungimento delle altre finalità individuate come fondamentali da parte dell'ente stesso (*"maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, riqualificazione del personale, incremento delle capacità tecniche e conoscitive"*).

In conformità a quanto stabilito dal Piano Nazionale Anticorruzione (Aggiornamento 2015), le misure di prevenzione dovranno avere un contenuto organizzativo, e potranno avere ricadute sull'amministrazione nel suo complesso (a titolo esemplificativo: la riorganizzazione dei controlli interni), ovvero su singoli settori (a titolo esemplificativo: la riorganizzazione di un intero settore di uffici, con redistribuzione delle competenze),

ovvero su singoli processi/procedimenti, comunque dirette “*a ridurre le condizioni operative che favoriscono la corruzione*”.

Trasparenza

La trasparenza rappresenta una delle più significative misure di prevenzione della corruzione e va intesa

“come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”.

A corollario di ciò, chiunque può accedere

“ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (...) nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione”.

E', pertanto, necessario garantire il puntuale e tempestivo adempimento di tutti gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e la regolare attuazione dell'accesso civico, semplice e generalizzato, tenuto conto anche delle indicazioni operative date dall'Autorità, per dare piena ed effettiva attuazione alla trasparenza, principio cardine di tutto l'operato della pubblica amministrazione.

Il legislatore, con il D.Lgs. 97/2016, ha inoltre stabilito che “*la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali*”.

In attuazione di tale prescrizione possono essere individuati i c.d. “dati ulteriori” per i quali non sussiste un obbligo giuridico specifico di pubblicazione, come previsto dalla l. 190/2012, art. 1, comma 9, lett. f) e dall'art. 7-bis, comma 3 del d.lgs. 33/2013. Tali dati potranno riguardare la materia del conferimento degli incarichi, da parte dell'Amministrazione, a soggetti interni o esterni, proprio al fine di fornire ulteriori garanzie del rispetto del principio di imparzialità nell'affidamento delle funzioni pubbliche.

Formazione

Per una maggior diffusione della cultura della legalità la formazione continua ad essere un elemento di estremo rilievo per la costruzione di un sistema di prevenzione della corruzione efficace.

Essa deve rivolgersi a tutte le componenti soggettive dell'Amministrazione e, soprattutto, a tutti coloro che, con diversi ruoli, partecipano ai processi di lavoro a rischio corruttivo: il RPC e i suoi collaboratori, i referenti del RPC, gli organi di indirizzo, i dirigenti, i titolari di uffici di diretta collaborazione e di incarichi amministrativi di vertice, i responsabili degli uffici, i dipendenti.

La formazione indirizzata alla generalità, non solo a coloro che lavorano in aree a rischio, dovrà essere costante e concernere gli aspetti fondamentali della normativa anticorruzione, rappresentando anche un'occasione di aggiornamento sul quadro giuridico- amministrativo della materia e di approfondimento di tematiche relative all'etica e alla legalità, quali, a titolo esemplificativo, i conflitti di interesse e il codice di comportamento.

La formazione indirizzata a coloro che operano in settori a rischio corruttivo dovrà essere costante e mirata sulle specifiche materie di interesse, consentendo di acquisire una conoscenza delle stesse funzionale al migliore svolgimento delle proprie attività.

Rotazione

“La rotazione del personale è considerata 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. L’alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.”
[PNA 2016]

Tale misura va considerata principalmente quale strumento ordinario di organizzazione e di utilizzo ottimale delle risorse umane. Nei casi in cui non sia possibile utilizzarla, sarà necessario ricorrere ad altre soluzioni organizzative che abbiano effetti analoghi, ossia di impedire l’indebolimento o, nei casi più gravi, il venir meno dell’imparzialità del dipendente, quali per esempio *“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 l’articolazione delle competenze, c.d. segregazione delle funzioni”* (PNA 2016).

Sarebbe opportuno che l’Amministrazione si dotasse di un atto generale che definisca i criteri e le modalità per attuare la rotazione dei dirigenti, definendo anche le alternative alla stessa e i principi per attuare la rotazione del personale non dirigenziale, a cui si dovranno attenere i singoli dirigenti nell’ambito delle proprie strutture.

Integrazione tra gli strumenti di programmazione e i Piani Triennali per la prevenzione della corruzione

Gli obiettivi strategici definiti dal presente documento *“costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico - gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione”* (l. 190/2012, art.1, comma 8).

“L’Organismo indipendente di valutazione verifica (...) che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico - gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all’anticorruzione e alla trasparenza” (l. 190/2012, art.1, comma 8 bis).

E’, dunque, fondamentale che i documenti di programmazione strategica dell’Amministrazione, tra i quali:

- Documento Economico Finanziario Regionale (D.E.F.R.)
- Piano triennale per la performance, ciclo di gestione dell’attività amministrativa (c.d. ciclo della performance organizzativa)
- Sistema di misurazione e valutazione delle prestazioni individuali
- Documento contenente gli indirizzi strategici in materia di prevenzione della corruzione
- Piano Triennale per la prevenzione della corruzione

siano pienamente integrati e coerenti tra loro, al fine di un miglioramento dell’azione amministrativa, in termini di legalità, intesa come osservanza delle disposizioni normative e, più in generale, di buona amministrazione, intesa come conformità a criteri di adeguatezza ed opportunità nel perseguimento dell’interesse pubblico.

Coinvolgimento degli interlocutori interni ed esterni ai fini di una più incisiva analisi del contesto.

Al fine di migliorare ed implementare la strategia di prevenzione della corruzione, è particolarmente rilevante coinvolgere tutto il personale in servizio presso l’Amministrazione e i soggetti esterni, portatori di

interessi, stimolando un dialogo costruttivo nella progettazione e realizzazione delle sfide in materia di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella Regione.

Con riferimento al personale interno

“Tale coinvolgimento va assicurato: a) in termini di partecipazione attiva al processo di autoanalisi organizzativa e di mappatura dei processi; b) di partecipazione attiva in sede di definizione delle misure di prevenzione; c) in sede di attuazione delle misure”. [PNA 2015]

con riferimento al personale interno e ai soggetti esterni, il coinvolgimento potrà essere attuato attraverso gli strumenti di seguito indicati e quelli che si riterranno funzionali al raggiungimento dell'obiettivo:

- la consultazione preventiva;
- l'utilizzo di schede di rilevazione;
- la realizzazione di interviste;
- l'attuazione di riunioni e tavoli tecnici.

Ciò consentirà anche una più approfondita e migliore analisi del contesto interno ed esterno dell'organizzazione, allo scopo di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio.

Applicazione linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici.

Con deliberazione n. 1134 dell'8 novembre 2017 l'ANAC ha approvato in via definitiva la nuove linee guida concernenti l'applicazione della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza alle società e agli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici.

L'intervento regolatorio posto in essere da Anac impone importanti adempimenti in capo alle amministrazioni controllanti e partecipanti, che si possono riassumere in iniziative di impulso e vigilanza su diversi aspetti e che comunque devono trovare definizione in azioni concrete e verificabili da inserire nel PTPC. La novità introdotta sul finire del 2017 rende necessario, sul punto, un aggiornamento del Piano da effettuarsi di concerto con le strutture istituzionalmente preposte ai settori interessati.