



**Documento recante gli indirizzi strategici
in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza della Regione del Veneto
Aggiornamento 2019**

1. Il contesto giuridico - amministrativo della prevenzione della corruzione

Il quadro giuridico – amministrativo che definisce la materia della prevenzione della corruzione ha continuato 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.

Il contesto normativo prende sempre avvio dalla **legge 6 novembre 2012, n.190**, che ha avuto come corollari fondamentali il **D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33**, in materia di trasparenza e accesso ai documenti e il **D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39** che ha dettato disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi.

Con il nuovo aggiornamento del Piano si dovrà necessariamente tenere conto degli atti adottati dall’ANAC nel 2018 e, in particolare, dell’Aggiornamento 2018 approvato con deliberazione dell’Anac n.1074 del 21.11.2018.

2. Documento recante gli indirizzi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza - Aggiornamento 2019.

E’ la stessa legge n. 190/2012, all’articolo 1, comma 8, come modificato dal D.Lgs. 97/2016, a prevedere 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”.

Anche per il 2019 i documenti di programmazione dovranno quindi porre la strategia per la prevenzione della corruzione quale elemento cardine della loro elaborazione.

In tal senso la Giunta regionale ha provveduto attraverso l’utilizzo dei rispettivi strumenti di programmazione.

Infatti , il nuovo DEFR, approvato con deliberazione n.71/CR del 26/06/2018 prevede un rafforzamento della funzione anticorruzione, nell’ambito delle Missioni, tradotte in Linee Strategiche e dei Programmi, declinati in risultati attesi.

Il Piano della Performance dovrà a sua volta tener conto del nuovo scenario definito dalla Nota di aggiornamento al DEFR, introducendo obiettivi strategici e gestionali coerenti.

Ciò premesso, quanto previsto dalla norma è stato tradotto già da tempo, da ultimo con DGR n.59 del 26 gennaio 2018, con una procedura di elaborazione condivisa, da parte dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza della Giunta e del Consiglio, di un documento, aggiornato annualmente, che delinea i cardini della strategia di prevenzione della corruzione e della trasparenza che l’Amministrazione



regionale intende perseguire, da approvarsi successivamente, ciascuno con proprio atto formale, da parte degli organi di indirizzo.

Il presente documento ha quindi lo scopo di esplicitare la strategia condivisa fra Giunta e Consiglio regionale, in modo tale da consentire, quindi, ai rispettivi Responsabili di elaborare un Piano che tenga conto di tali indicazioni di fondo.

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

Il Piano triennale che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dovrà elaborare e proporre per la successiva adozione da parte della Giunta Regionale, si baserà 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, 2016, 2017 e 2018, sempre nel rispetto della normativa anticorruzione.

Emerge anzitutto la necessità di fare chiarezza, nei Piani, fra le Misure Generali e Obbligatorie, come discendenti dai PNA a partire da quello del 2013 e le Misure (ulteriori) di prevenzione, mitigazione e trattamento che i singoli dirigenti individuano nell'aggiornamento alla Mappatura dei processi.

Per le Misure Generali Obbligatorie si tratta di verificare a che punto è la Regione in ordine a quanto previsto dai Piani Nazionali Anticorruzione che, a partire dal 2013, ne definiscono i contenuti. Si parla di misure di carattere trasversale, che interessano tutti gli uffici, a prescindere dalle materie trattate.

Per quanto attiene al processo di gestione del rischio che prende avvio con la mappatura dei processi presso tutte le strutture, le correlate Misure di prevenzione, mitigazione e trattamento vanno verificate per vedere quanto posto in essere fino ad oggi e quant'altro rimane da fare e da aggiornare, alla luce dell'evoluzione che la materia ha registrato.

La metodologia adottata del *Control risk self assessment* se da un lato consente una mappatura a tappeto, agile e completa, su tutte le strutture attraverso un applicativo dedicato, dall'altro va accompagnata da una analisi delle risposte e da una iniziativa di indirizzo e correzione laddove il singolo compilatore effettui una valutazione del rischio e delle misure correlate non adeguate alla oggettiva criticità del processo con riferimento alle previsioni del PNA.

Riguardo alle Misure generali e obbligatorie, si forniscono le seguenti indicazioni che tengono anche conto delle risultanze dei monitoraggi svolti nel corso del 2018 e che costituiscono un raccordo fra missioni e programmi del Defr coerenti con l'Anticorruzione:

In coerenza con la Missione 01 Servizi Istituzionali, generali e di gestione del DEFR 2019-2021 Linea strategica n. 3. "Impostare un processo di supporto alla revisione del sistema di *governance* regionale di Enti strumentali e Società controllate e partecipate dall'Amministrazione regionale", viene data priorità a quanto segue:

Processo di accompagnamento della revisione del sistema di *governance* di enti strumentali e società controllate e partecipate dell'Amministrazione regionale attraverso una serie di iniziative di supporto, affiancamento e sostegno nelle politiche dell'anticorruzione, trasparenza e tutela dei dati personali.

Lo scorso anno, con deliberazione n. 1134 dell'8 novembre 2017 l'ANAC ha approvato in via definitiva le nuove linee guida concernenti l'applicazione della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza alle



429ad122



società e agli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici.

Nel corso del 2018 si è iniziato a convocare enti e società per una condivisione delle iniziative da intraprendere, sono stati definiti modelli standard per verifiche e audit, sono stati effettuati in maniera analitica i monitoraggi sull'attività di adeguamento posta in essere.

Per il 2019 l'obiettivo strategico consiste nello strutturare ancora di più il rapporto con i soggetti del sistema regionale allargato, favorendo la costituzione di un network in grado di supportare e favorire la crescita di una cultura comune in queste materie, in concomitanza con la revisione dell'intero sistema di *governance* regionale.

Correlati al Programma 01.11 "Altri servizi generali" – Risultato atteso: 1 – Rafforzare l'integrazione tra gli strumenti di prevenzione della corruzione, di programmazione, di controllo e di valutazione dell'Ente Regione", oltre al necessario raccordo con il medesimo DEFR, di cui è testimonianza il presente documento, e con il Piano della performance dove verranno inseriti degli obiettivi coerenti con il quadro programmatico in divenire, fra i Piani che interagiscono con le politiche dell'anticorruzione va annoverato:

Il Piano della 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 RPCT e i suoi collaboratori, i referenti del RPCT, 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.

I livelli di intervento possono così distinguersi:

- 1) 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. Per raggiungere tale obiettivo va assicurato un prodotto formativo immediatamente fruibile e sempre disponibile nella intranet regionale, mediante le predisposizioni di un corso e-learning.
- 2) La individuazione di percorsi formativi più approfonditi e mirati ai Referenti anticorruzione e a coloro che operano in aree particolarmente a rischio. In questo caso andranno organizzati appuntamenti in aula con docenti ed esperti esterni ed interni, in modo tale da coniugare l'aspetto teorico con quello pratico.
- 3) Un costante aggiornamento sulle novità intervenute in materia e uno studio comparato con le altre realtà pubbliche da parte del RPCT e del personale della struttura, in modo tale da assicurare all'Amministrazione un apporto specialistico all'altezza della complessità organizzativa dell'ente.

Strettamente correlato con il Piano formativo va visto il tema seguente:

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



429ad122



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]

Il 2019 si caratterizzerà per la scadenza, a giugno, degli incarichi dei dirigenti, quindi una riflessione approfondita su questo tema è imprescindibile, pur tenendo in debito conto che un’ampia rotazione è stata già effettuata in occasione della riorganizzazione delle strutture regionali, operata a seguito della entrata in vigore della legge regionale 17 maggio 2016, n.14.

Sulla base del lavoro di indagine propedeutico svolto nel 2018, in vista dell’appuntamento va fatto un opportuno intervento formativo di sensibilizzazione ai dirigenti, vanno individuate modalità di attuazione dell’istituto, inserito il criterio di rotazione negli atti di indicazione che precedono l’attribuzione degli incarichi. Alla luce dell’Aggiornamento 2018 al PNA, secondo il quale *“è stata registrata la mancanza nei PTPC di un’adeguata programmazione della disciplina della rotazione e dei criteri di applicazione della stessa”*, si ritiene necessario che l’Amministrazione si doti di un atto generale che definisca i criteri e le modalità per attuare la rotazione dei dirigenti e del personale non dirigenziale, definendo anche le alternative alla stessa.

Sempre nel medesimo Programma 01.11 “Altri servizi generali” - Risultato atteso: 3 “Contrastare il rischio amministrativo e giudiziario di atti potenzialmente illegittimi” si indicano le seguenti linee strategiche con correlate azioni da porre in essere:

- a) Ridurre le opportunità che si verificano casi di corruzione, attraverso:

Trasparenza

Il legislatore, con il D.Lgs. 97/2016, ha 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”*.

Il tema è dunque come tradurre in concreto un maggior livello di trasparenza.

E’ necessario aver presente che l’obiettivo è quello di rendere sempre più semplice e intuitivo, da parte del cittadino comune, l’accesso a tutte le informazioni che possono essere utili: in tale contesto, una ridefinizione dei contenuti della Sezione “Amministrazione Trasparente” che persegua tale finalizzazione, va nella direzione giusta.

Si tratta inoltre di rendere compatibili gli obblighi di pubblicazione previsti dal D.Lgs n.33/2013 con la operatività, dal 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali. Come ricordato dall’Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione 2016, è necessario che la pubblica amministrazione e, quindi, anche la Regione, prima di pubblicare sul sito istituzionale dati e documenti contenenti dati personali, verifichi la base giuridica del trattamento ed anche in questo caso la pubblicazione deve avvenire nel rispetto dei principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione, garantendo esattezza e aggiornamento.

Con la conseguenza di dover adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati.

Attività successive alla cessazione dal servizio.

L’istituto del “pantouflage”, introdotto all’art.53 comma 16-ter del D.Lgs. n.165/2001 deve essere oggetto di un apposito atto generale che ne delinea la portata e individui le linee di azione per una sua applicazione generalizzata con la predisposizione di modulistica adeguata (dalle assunzioni, ai collocamenti in quiescenza, da un inserimento nei contratti ad una previsione costante negli appalti).



429ad122



Si tratta del divieto per i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della P.A. di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

L'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione dedica all'istituto un ampio spazio e le Amministrazioni, tenuto conto dei chiarimenti intervenuti, sono chiamate a porre in essere ogni iniziativa per la piena effettività della disciplina.

- b) Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione

Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti

L'amministrazione ha previsto e disciplinato l'istituto del Whistleblowing con DGR n. 576 del 5 maggio 2016, tuttavia la intervenuta legge 30 novembre 2017, n.179 prevede che l'Anac adotti apposite Linee guida per l'utilizzo di modalità anche informatiche per l'inoltro delle segnalazioni. Appare opportuno procedere ad una revisione delle procedure non appena saranno emanate le previste linee guida.

Codice di comportamento

L'adozione di un nuovo Codice che sia maggiormente contestualizzato nella realtà regionale, è stato ed è obiettivo di grande rilievo per l'amministrazione perché il documento pone all'attenzione dei diversi componenti dell'ente quei comportamenti che vengono ritenuti imprescindibili nelle attività quotidiane.

L'aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione annuncia che nei primi mesi dell'anno 2019 saranno emanate nuove Linee guida generali nonché Linee guida per settore o tipologia di amministrazione.

Nel frattempo la Regione può procedere alla adozione del nuovo PTPCT 2019-2021 senza dover emanare il nuovo Codice procedendo al relativo esame in merito alla sua applicazione interna.

Monitoraggio dei tempi procedurali

Il monitoraggio dei tempi procedurali costituisce elemento fondamentale ed imprescindibile atto ad evidenziare nonché superare possibili criticità derivanti da eventuali ritardi, non occasionali ma sistematici che di fatto impediscono la corretta conclusione del procedimento amministrativo nei termini previsti dalla normativa di riferimento.

Conflitto di interesse.

L'istituto, disciplinato nel Codice di comportamento e previsto, in via generale, all'art.6 bis della legge 241/1990, necessita di adeguate iniziative di formazione e di informazione.

Al fine di scongiurare responsabilità civili, amministrative e persino penali, l'obbligo di astensione va compreso e metabolizzato in tutte le diverse fattispecie in cui può presentarsi.

- c) Creare un contesto sfavorevole alla corruzione, oltre a quanto già detto a proposito della formazione, si possono aggiungere:

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 l'Amministrazione nel suo complesso.



429ad122



Quindi componente politica e dirigenza andranno coinvolti sin dalla predisposizione del Piano.

Per quanto concerne il contesto esterno, va effettuata una attenta analisi dei fenomeni corruttivi che possono aver interessato il territorio, al fine di definire le strategie di prevenzione più adeguate al caso della Regione del Veneto. In tal senso ruolo significativo potrà essere assunto anche dall'Osservatorio per il contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa, istituito in attuazione della legge regionale n. 48 del 2012 e chiamato istituzionalmente, alla raccolta ed analisi di documentazione sulla presenza delle diverse tipologie di criminalità organizzata e mafiosa nel territorio regionale e sulle sue infiltrazioni nelle diverse realtà pubbliche e private nonché alla elaborazione e proposta di azioni idonee a rafforzare la prevenzione ed il contrasto ai fenomeni corruttivi.

Il Piano sarà oggetto di consultazione esterna, con la predisposizione di apposita scheda per osservazioni, da pubblicare nel sito internet istituzionale.

Disciplina del conferimento e autorizzazione di incarichi.

Da anni l'amministrazione dispone di una disciplina generale in materia di autorizzazione alle attività extraufficio. Il regolamento è anteriore alla entrata in vigore della legge n.190/2012, per cui va aggiornato alla luce della evoluzione normativa intervenuta nel frattempo.

Attenzione particolare va data al principio di omnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti e altrettanta attenzione dovrà essere riservata all'applicazione che ne viene data negli enti regionali da parte delle strutture che svolgono attività di vigilanza.

Azioni di sensibilizzazione

Nell'ottica della sensibilizzazione della cittadinanza sui temi dell'etica e della legalità, ai sensi della L.R. n. 48/2012, il RPCT propone alla Giunta di proseguire nel percorso di sensibilizzazione destinato in particolare alle giovani generazioni e da attuarsi vuoi in occasione delle visite di istituzioni scolastiche di diverso ordine e grado integrando a tal fine il momento di approfondimento sulle istituzioni regionali, vuoi anche attraverso la diffusione nelle scuole del territorio, di informazioni/materiale informativo sui predetti temi e/o incontri. Potrebbe essere valutata la possibilità di introdurre nel calendario scolastico regionale una "giornata dedicata alla legalità", sulla falsariga di quanto già la Regione del Veneto ha previsto relativamente alle "Giornate dello Sport".

Con riferimento al Programma 01.05 "Gestione dei beni demaniali e patrimoniali" – Risultato atteso 1. Dare costante impulso al processo di valorizzazione e alienazione del patrimonio immobiliare non più funzionale alle esigenze istituzionali e al Programma 01.06 "Ufficio Tecnico": realizzare e portare a conclusione i lavori appaltati nel triennio precedente, legati alla valorizzazione dei complessi monumentali in proprietà, nonché la Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" vanno correlate le seguenti misure:

Formazione di commissioni, assegnazione agli uffici, conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la p.a.

L'art.35 bis del D.Lgs. 165/2001, introdotto dalla legge 190/2012, ha previsto una serie di divieti a carico di coloro che siano stati condannati per reati contro la pubblica amministrazione.

Vanno verificati gli adeguamenti ai regolamenti interni e le direttive per una applicazione diffusa ed omogenea dell'istituto.

Per quanto concerne le misure ulteriori previste dal Piano è emerso quanto segue:



429ad122



Le risultanze della mappatura dei processi, la valutazione dei rischi, la individuazione e l'attuazione delle misure di prevenzione/mappatura/trattamento da parte dei singoli dirigenti, hanno evidenziato la necessità di omogeneizzare, ridurre e semplificare i processi rilevati, focalizzando l'attenzione su quelli più a rischio. Spesso infatti i processi vengono parcellizzati ed esplosi in maniera molto analitica, tale da rendere piuttosto dispendiosa una lettura di sintesi.

Va quindi operato sul versante di una formazione comune che fornisca a tutti gli strumenti per ricondurre, per quanto possibile, i processi a delle fattispecie predeterminate, senza tuttavia perdere un patrimonio informativo importante che consente oggi di avere una panoramica completa su tutto quello che viene fatto e su chi lo fa, patrimonio che, opportunamente rivisto e razionalizzato, risulterà utilizzabile per svariate finalità, quali ad esempio una analitica ricognizione dei processi che comportano anche il trattamento di dati personali, elemento prezioso ad esempio, per una progressiva azione di *compliance* al Regolamento n. 679 (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (DGPR).

Infine, appare necessario che nel Piano vengano ripresi alcuni aspetti recentemente considerati nell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione e che impattano direttamente su attività di competenza della Regione.

Ci si riferisce in particolare alle "Procedure di gestione dei Fondi Strutturali e dei Fondi Nazionali per le Politiche di coesione" e alla "Gestione dei rifiuti", argomenti che dovranno essere collocati in apposite sezioni del PTPCT.



429ad122

