



**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA  
CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA - PTPCT**

**2021/2023**

**PARTE GENERALE**



PREFAZIONE .....	1
CAPO I .....	4
SEZIONE I.....	4
1. QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO .....	4
2. TERMINI E MODALITA' DEL PROCESSO FORMATIVO DEL PTPCT 2020/2022.....	5
2.1 Indirizzi per la predisposizione del P.T.P.C.T.....	5
2.2 Evoluzione del percorso formativo per l'elaborazione del P.T.P.C.T.....	6
2.3 L'Anticorruzione quale elemento fondamentale della performance organizzativa e individuale nelle amministrazioni pubbliche.....	9
2.4 I Controlli di regolarità amministrativa.....	12
3. ANALISI DEL CONTESTO.....	14
3.1 Il Contesto Esterno.....	14
3.2 L'indice di percezione dei fenomeni corruttivi.....	14
3.3 Analisi demografica.....	16
3.4 Analisi socio-criminologica.....	20
3.5 Indicazione sulla percezione dei fenomeni corruttivi in Abruzzo .....	23
3.6 Il Contesto Interno.....	26
3.7 La Macrostruttura della Giunta Regionale.....	26
3.8 La dotazione organica della Giunta Regionale.....	27
SEZIONE II.....	30
4. SOGGETTI COINVOLTI NELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DEL RISCHIO.....	30
4.1 Organo di indirizzo politico .....	30
4.2 Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza.....	30
4.3 Rapporti del RPCT con altri organi dell'amministrazione e con ANAC.....	33
4.4 Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD).....	39
4.5 Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).....	40
SEZIONE III .....	41
5 IL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO PER IL TRIENNIO 2020-2022.....	41
5.1 La metodologia per la valutazione del rischio corruzione.....	41
5.2 Il sistema di mappatura delle aree a rischio corruzione e il processo di gestione del rischio.....	45
SEZIONE IV .....	47
6. IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO: L'INDIVIDUAZIONE DELLE MISURE.....	47

6.1	<i>La Trasparenza</i> .....	47
6.2	<i>Il Codice di Comportamento</i> .....	49
6.3	<i>Rotazione ordinaria e straordinaria</i> .....	50
6.4	<i>Conferimento e autorizzazione degli incarichi (Art. 53 del D.Lgs. 165/2001)</i> .....	55
6.5	<i>Astensione in caso di conflitto d'interesse</i> .....	56
6.6	<i>Inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi e pantouflage</i> .....	58
6.7	<i>Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione</i> .....	61
6.8	<i>La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (Whistleblowing)</i> .....	62
6.9	<i>La Formazione</i> .....	66
6.10	<i>Il monitoraggio dei tempi procedurali</i> .....	68
6.11	<i>Patti d'integrità</i> .....	68
6.12	<i>Le Misure Specifiche individuate dal P.T.P.C.T.</i> .....	69
SEZIONE V	.....	71
7.	<b>IL MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE E DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE</b> .....	71
CAPO II	.....	74
SEZIONE I	.....	74
2.	<b>OBBLIGHI DI TRASPARENZA</b> .....	74
2.1.	<i>Evoluzione della Trasparenza Amministrativa nell'Ordinamento Italiano</i> .....	74
2.2	<i>Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33: "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"</i> .....	76
2.3	<i>L'accesso civico generalizzato - "Foia" (art. 5, co. 2, D.Lgs. 33/2013)</i> .....	77
2.4	<i>L'attuazione degli obblighi di trasparenza nella Giunta Regionale d'Abruzzo</i> .....	79
2.5	<i>Gli Allegati per la Trasparenza al PTPCT 2021/2023</i> .....	82
2.5.1	<i>PTPCT 2021-2023 "Allegato C Trasparenza"</i> .....	82
2.5.2	<i>Allegato D per il Monitoraggio degli Accessi civici</i> .....	85
2.6	<b>GLI OBIETTIVI STRATEGICI E GLI OBIETTIVI OPERATIVI DI TRASPARENZA PER IL TRIENNIO 2021/2023</b> .....	85
2.6.1	<i>La Deliberazione della Giunta Regionale n. 20 del 20 gennaio 2020</i> .....	85
2.6.2	<i>Gli obiettivi di trasparenza contenuti nel Piano delle Prestazioni</i> .....	86
2.6.3	<i>Gli obiettivi operativi di trasparenza per l'annualità 2021</i> .....	87
2.7	<b>INDICAZIONI PER LA CORRETTA ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE</b> .....	88
2.7.1	<i>Qualità delle informazioni - Dati aperti e riutilizzo</i> .....	88
2.7.2	<i>Cenni sulla rimozione dei dati (artt. 8 -14 -15 D.Lgs. 33/2013)</i> .....	89

2.8	ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA NEL RISPETTO DELLE NORME IN MATERIA DI PRIVACY E DI TUTELA DEI DATI PERSONALI (REG. UE 2016/679) .....	90
2.8.1	<i>Le Linee Guida del Garante per la Privacy e il Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (RGPD) 2016/679</i> .....	90
2.9	PUBBLICAZIONE DI ULTERIORI INFORMAZIONI.....	93
2.9.1	<i>Sottosezione ALTRI CONTENUTI</i> .....	93
2.10	ENTI E SOCIETÀ PARTECIPATE O CONTROLLATE DALLA REGIONE.....	95
2.10.1	<i>Obblighi di trasparenza rispetto agli Enti ed alle Società partecipate o controllate dalla regione</i> .....	95
2.10.2	<i>Principali Provvedimenti di Governance di Enti e Società adottati dalla Giunta Regionale</i> .....	99
2.11	MONITORAGGIO E CONTROLLO DEGLI ADEMPIMENTI DI TRASPARENZA - CENNI ALLE MISURE SANZIONATORIE .....	100
2.11.1	<i>Cenni alle Misure sanzionatorie</i> .....	101
2.11.2	<i>Responsabilità del dipendente pubblico per violazione delle misure di anticorruzione e trasparenza (dirigenziale, disciplinare e amministrativa)</i> .....	102
	DISPOSIZIONI FINALI.....	104
1.1	<i>Processo di approvazione del PTPCT 2021/2023</i> .....	104

## PREFAZIONE

Il 2020 verrà ricordato, anche, come l'anno dello smart working l'anno in cui gli italiani, a causa della pandemia, hanno scoperto giocoforza il lavoro cosiddetto agile da casa, innescando una rivoluzione che, oltre che organizzativa, è anche culturale.

Anche nella Pubblica Amministrazione il lavoro da remoto è stato la regola. Per via del Covid le amministrazioni dello Stato sono state costrette a impostare un modello nuovo di lavoro, di cui oggi conosciamo i numeri. FormezPA ha sintetizzato per conto della Funzione pubblica gli esiti del monitoraggio effettuato sui dipendenti pubblici, e i risultati sono evidenti.

Nel 2021, dunque, il modello sarà misto, e probabilmente almeno in parte irreversibile, visto anche che gli effetti positivi sulle casse dello Stato sono cristallini: i ministeri, grazie al lavoro da casa, hanno fatto risparmiare all'Esercizio oltre 50 milioni di euro, 18 milioni derivanti dallo straordinario non svolto e 35 milioni dai buoni pasto non goduti.

Le amministrazioni coinvolte sono state 1.537, con circa trecentomila dipendenti rappresentati, per un periodo che va da gennaio al 15 settembre 2020, proprio il giorno in cui il lavoro agile ha smesso di essere la soluzione organizzativa ordinaria. Per dare una rappresentazione più corretta, il monitoraggio non ha sostanzialmente riguardato settori in cui il lavoro agile è inevitabilmente marginale, come sanità e forze dell'ordine.

Nel corso del 2020 sono state effettuate due rilevazioni: la prima è stata avviata il 25 maggio e si è conclusa il 14 luglio: il periodo osservato è compreso tra il 1° gennaio e il 30 aprile 2020 la seconda è stata avviata il 1° ottobre e si è conclusa il 7 novembre: il periodo osservato è compreso tra il 1° maggio e il 15 settembre 2020.

L'attuale Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2021/2023 si colloca, dunque, al tempo DI UNA PANDEMIA che non ha precedenti e che ha richiesto, e tuttora richiede, l'attuazione di misure di contrasto e di contenimento per affrontare l'emergenza epidemiologica, adeguando i modelli organizzativi ed operativi con riallocazione delle risorse umane e strutturali. La gestione della crisi ha posto non solo la necessità di dover far fronte alle necessità di lavorare diversamente (nuove forme di "triage" per il settore sanitario, ricorso allo smart working) ma ha richiesto di dover veicolare una quantità di informazioni in maniera rapida e proattiva sulle nuove regole ed incentivare il loro rispetto sia all'interno che all'esterno.

Vista l'eccezionalità del momento, ANAC nella relazione del 2 luglio 2020 ha riassunto i provvedimenti adottati per semplificare le procedure e per attenuare le incombenze delle

amministrazioni sottolineando comunque le proprie funzioni a presidio della correttezza delle procedure e a garanzia della trasparenza.

Unitamente la Corte dei Conti nelle “Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19”, approvate con delibera n. 18/2020/INPR ha evidenziato l'opportunità di potenziare il sistema dei controlli, prendendo in considerazione tutte le tipologie di controllo interno (regolarità amministrativa e contabile; di gestione, compreso il sistema dello smart working; strategico; degli equilibri finanziari; sugli organismi gestionali esterni e sulle società partecipate non quotate; sulla qualità dei servizi e prevenzione del rischio). L'attuale Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza illustra le strategie di contrasto al rischio corruzione per il triennio 2020-2022 messe in campo dalla Giunta Regionale dell'Abruzzo. Esso rappresenta l'opera di *risk management* attraverso cui, partendo dall'analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività di esercizio di funzioni pubbliche e di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione fornisce una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le *Misure*) volti a prevenire il medesimo rischio.

---

Il presente Piano, in una linea di tendenziale continuità con il vigente PTPCT 2020/2022 approvato con D.G.R. n. 513 del 10/08/2020 mira a rendere sistematico il processo di prevenzione del rischio e ne descrive la strategia ed il programma delle attività volte all'effettività delle misure. Nel contempo si è proceduto ai necessari aggiornamenti per documentare gli interventi realizzati nel corso dell'anno 2020, in relazione ad alcune misure ed istituti previsti in materia di anticorruzione, dando altresì atto dei risultati del monitoraggio sull'applicazione delle Misure Anticorruptive.

Il presente Piano si basa, dunque, sull'assetto illustrato nel PNA 2019 approvato definitivamente con Delibera n.1064 del 13.11.2019 e applica, in particolare, le novità dell'*Allegato 1* del Piano Nazionale, relativo alle indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi.

L'*Allegato 1* al PNA 2019 fornisce indicazioni per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del “*Sistema di gestione del rischio corruttivo*”.

Per il PNA 2019 il Consiglio dell'Autorità ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date sino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori. In virtù di quanto affermato dall'ANAC, quindi, il PNA 2019 assorbe e supera tutte le parti generali dei precedenti Piani e relativi aggiornamenti, lasciando invece in vigore tutte le parti speciali che si sono succedute nel tempo.

Il PNA 2019, inoltre, consta di n. 3 Allegati:

“1. *Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*”;

“2. *La rotazione “ordinaria” del personale*”;

*“3. Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)”.*

Sotto il profilo sostanziale, in continuità con il percorso già iniziato nelle scorse annualità, il PTPCT 2021/2023 configura la trasparenza e l'anticorruzione come le leve ispiratrici di un'azione amministrativa moderna ed efficace anche attraverso il dialogo ed il confronto con gli stakeholders interni ed esterni.

L'attuale PTPCT in osservanza alle disposizioni della Legge 190/2012, recante: *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”* è stato redatto nel solco di quelle che sono le direttive fondamentali contenute nella legge stessa, e cioè concepire uno strumento che rappresenti una misura preventiva diretta ad evitare ed anticipare il manifestarsi di comportamenti corruttivi, attraverso un approccio *“lato sensu”* al concetto di corruzione, comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato per ottenere vantaggi privati” (Circolare Dip. Funz. Pubblica n.1 del 25 gennaio 2013).

Nella corruzione, pertanto, sono compresi non soltanto i reati contro la pubblica amministrazione, ma anche il cattivo funzionamento dovuto all'uso delle funzioni attribuite per fini privati ovvero forme d'inquinamento dell'azione amministrativa fuori dal contesto o dalla realtà dell'istituzione, sia che le condotte abbiano successo, sia qualora rimangano a livello di tentativo.

Il PTPCT, quindi, deve configurarsi come uno strumento di necessaria integrazione del regime sanzionatorio stabilito dal codice penale per i reati di corruzione, nell'ottica di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, di rendere trasparenti le procedure e imparziali le decisioni dell'amministrazione.

## CAPO I

### SEZIONE I

#### 1. QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

La legge 6 novembre 2012, n.190 recante: *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”* ha introdotto nell'ordinamento italiano un sistema organico di disposizioni per la prevenzione dei fenomeni corruttivi in precisi ambiti organizzativo gestionali e costituisce attuazione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione (adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116), nonché della Convenzione penale sulla corruzione (data a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata con legge 28 giugno 2012, n.110).

In attuazione delle disposizioni in essa contenute, sono state emanati atti normativi e non:

- D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 recante: “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;
- D.Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 “Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”;
- D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell’art. 1 della l. n.190 del 2012”;
- D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n.190”;
- D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165”;
- Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), approvato con deliberazione CIVIT 72/2013 dell’11.09.2013;
- Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sancita dalla Conferenza Unificata nella seduta del 24 luglio 2013 (Repertorio atti n. 79/CU) con la quale sono stati individuati gli adempimenti,



con l'indicazione dei relativi termini, per l'attuazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei decreti attuativi (D.Lgs. 33/2013, d.lgs. 39/2013, D.P.R. 62/2013), a norma dell'articolo 1, commi 60 e 61, della L. 190/2012;

- Determinazione ANAC 17 giugno 2015 n. 8 “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”;
- D.Lgs. 25 maggio 2016 n. 97 recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”;
- Legge 30/11/2017 n. 179 “Disposizioni per la 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” (Whistleblower);
- D.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali – D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 – alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679.

## 2. TERMINI E MODALITA' DEL PROCESSO FORMATIVO DEL PTPCT 2021/2023

### 2.1 Indirizzi per la predisposizione del P.T.P.C.T.

Il presente “Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2021/2023”, è redatto in due sezioni, la prima dedicata alla Prevenzione della Corruzione, la seconda dedicata agli adempimenti in materia di Trasparenza.

Per entrambi gli ambiti si è proceduto dapprima all'analisi del processo di attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2020-2022 e successivamente all'aggiornamento del Piano, alla luce degli obiettivi strategici in materia di Trasparenza e Anticorruzione delineati dalla D.G.R. n.20 del 20/01/2020, nel rispetto degli indirizzi e delle indicazioni metodologiche dell'ANAC.

Si è proceduto pertanto:

- All'aggiornamento della mappatura di tutti i processi, con parziale razionalizzazione di quelli già mappati nel PTPCT 2020/2022, tenuto conto degli indirizzi e delle indicazioni metodologiche di cui al PNA 2019;

- alla previsione dell'applicazione generalizzata delle misure obbligatorie a tutti i processi con previsione delle corrispondenti azioni previste per il trattamento dei rischi correlati;
- alla valutazione da parte del RPCT dei rischi correlati ai processi, che, partendo dalle rilevazioni fornite dalle Strutture della Giunta Regionale, ha inteso, in ossequio alle richiamate indicazioni metodologiche del PNA 2019, superare l'approccio formalistico basato sulla "*cultura dell'adempimento*" a vantaggio di un metodo più propriamente qualitativo;
- al rafforzamento dell'integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance, con individuazione di specifici obiettivi nel Piano della Performance;
- al rafforzamento dell'integrazione fra PTPCT e processi decisionali dell'Ente, compresi gli atti di programmazione, nonché con i sistemi di controllo interno.
- alla definizione delle modalità operative con cui rendere concreta l'applicazione del principio di rotazione degli incarichi dirigenziali e non, quale misura fondamentale che il Piano Nazionale Anticorruzione 2019 (PNA) individua e motiva ritenendo che: "l'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione";
- all'individuazione, per una migliore gestione dei processi e con onere a carico di ciascun Dipartimento, di una rete di referenti di cui alla D.G.R. 200/2016 che, in collaborazione con il RPCT, possa promuovere lo sviluppo di un modello partecipato di gestione del rischio attraverso tavoli di lavoro periodici per assicurare, con riferimento alla propria area di competenza, il reperimento di tutti quei dati utili alla individuazione degli strumenti di prevenzione più idonei ed efficaci, sia in fase di aggiornamento del PTPCT, sia nelle successive fasi di attuazione e monitoraggio dello stesso;
- alla previsione di un sistematico grado di informatizzazione dei processi, ai fini di una ottimale gestione del rischio corruttivo e di una semplificazione degli adempimenti in materia di trasparenza e di monitoraggio;
- alla programmazione di un *Piano Formativo Annuale*, ai fini dell'applicazione dei criteri di rotazione degli incarichi e delle eventuali misure alternative.

## 2.2 Evoluzione del percorso formativo per l'elaborazione del P.T.P.C.T.

In questa sede appare utile ripercorre sinteticamente l'evoluzione del PNA allo scopo di focalizzare l'attenzione sul metodo di analisi che ha caratterizzato la redazione del presente PTPCT.

Dal 2013 al 2018 sono stati adottati due PNA e tre Aggiornamenti ai PNA.

Il primo PNA (*PNA 2013*) è stato adottato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ottenuta l'approvazione da parte della CIVIT – ANAC. A seguito delle modifiche organizzative e delle funzioni

di ANAC, previste nel D.L. 24 giugno 2014, n. 90, l'Autorità ha adottato nel 2015 un *Aggiornamento del PNA 2013*, mettendo meglio a fuoco il sistema di valutazione e gestione del rischio per la predisposizione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e iniziando ad esaminare le cause, i rischi e le misure di prevenzione specifiche nel settore dei *contratti pubblici e della sanità*.

Con il *PNA 2016*, l'Autorità ha per la prima volta elaborato un proprio e nuovo Piano, sviluppando la metodologia di affiancare ad una parte generale, in cui sono affrontate questioni di impostazione sistematica dei PTPCT, *approfondimenti tematici e ambiti di materie in cui analizzare, in relazione alle specifiche peculiarità, possibili rischi corruttivi e ipotesi di misure organizzative e di contrasto al fenomeno*.

Così, anche per gli Aggiornamenti *PNA 2017* e *PNA 2018*, l'Autorità ha dato conto, nella prima parte di carattere generale, degli elementi di novità previsti dal D.Lgs. 97/2016, utilizzandoli, in sede di analisi dei PTPCT di numerose amministrazioni, per formulare indicazioni operative nella predisposizione dei PTPCT. Nella parte speciale sono state affrontate, invece, questioni proprie di alcune amministrazioni o di specifici settori di attività o materie.

Di seguito vengono elencati gli approfondimenti su specifici settori di attività o materie che nel corso degli anni sono stati intrapresi dal PNA:

- a) Area di Rischio *Contratti Pubblici* – Aggiornamento PNA 2015 di cui alla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
- b) *Sanità* - Aggiornamento PNA 2015 di cui alla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
- c) *Sanità* - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- d) *Tutela e Valorizzazione dei Beni culturali* - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016; e)
- Governo del Territorio* - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- f) *Le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione* - Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018;
- g) *Gestione dei rifiuti* - Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018.

Tutti questi approfondimenti mantengono ancora oggi la loro validità.

Per quanto riguarda la materia dei contratti pubblici, l'Autorità si riserva di adeguare le specifiche indicazioni elaborate nell'Aggiornamento PNA 2015 alla disciplina introdotta dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modifiche e integrazioni.

Anche nel presente PTPCT, sulla scorta delle indicazioni presenti nelle sezioni di approfondimento dell'*Aggiornamento 2018 del PNA*, che ha, in particolare, dedicato un focus alle *procedure per l'impiego dei finanziamenti europei e nazionali* e al settore della *Gestione dei rifiuti* è stata tendenzialmente confermata l'impostazione del PTPCT 2020/2022. Così, in seno alla Mappatura dei Processi sono state delineati con maggiore dettaglio i possibili rischi corruttivi connessi alle diverse fasi procedurali dei diversi ambiti, pervenendo all'identificazione, in via ipotetica, di alcune aree maggiormente esposte e alla indicazione di misure volte alla mitigazione di potenziali fenomeni corruttivi.

Con riguardo al settore della gestione dei fondi europei e nazionali (*Allegato A - Area Generale n. 10 - LE PROCEDURE DI GESTIONE DEI FONDI STRUTTURALI E DEI FONDI NAZIONALI PER LE POLITICHE DI COESIONE*), tale rilevanza si spiega, in primo luogo, con la considerevole entità delle risorse pubbliche assegnate alle amministrazioni centrali e regionali dall'Unione europea e dal Governo che impone un attento monitoraggio della spesa, affinché l'allocazione delle risorse finanziarie avvenga nel rispetto del principio di sana gestione finanziaria (efficienza, efficacia, economicità), come previsto dall'art. 310 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dall'art. 30 del Reg. finanziario (UE, Euratom) 966/2012, nonché dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione.

Nel corso dell'approfondimento l'ANAC ha registrato che l'insufficiente qualità della progettazione ha in diversi casi condotto al definanziamento dei progetti o a ritardi significativi nella fase di attuazione e, pur prendendo atto che la governance dei Programmi operativi europei e nazionali prevede anche l'istituzione di Comitati di sorveglianza per ogni Programma con lo specifico compito, tra gli altri, di approvare la metodologia e i criteri usati per la selezione degli interventi, un rischio corruttivo inteso in senso lato è rappresentato da scelte improprie nella selezione di progetti, guidate da pressioni di interessi esterni non coerenti con l'attuazione degli indirizzi strategici decisi in sede di programmazione.

Il rischio principale è che la selezione delle operazioni e dei progetti da finanziare non sia accompagnata da criteri oggettivi di efficienza e di riconoscimento della qualità e della capacità di attuazione, ma che risponda, invece, a logiche diverse legate ad interessi estranei o confliggenti con il perseguimento dell'interesse primario che si intende soddisfare con la selezione.

Ulteriore criticità è riconducibile all'estrema frammentazione degli interventi. La distribuzione frammentaria di buona parte delle risorse può incidere sia sulla qualità dei progetti sia sul potenziale innovativo dei programmi e sulla loro capacità di produrre effetti "strutturali" sul tessuto socio-economico. Da ciò il rischio di non attuare pienamente la visione strategica e della 'cattura' della azione dell'amministrazione da parte di interessi non coerenti con la programmazione ufficiale, ma anche quello della frammentazione dei relativi controlli che potrebbero risultare depotenziati.

Come già accennato, poi, un ambito a cui si è scelto di dedicare peculiare attenzione dal punto di vista del rischio di eventi corruttivi è il settore della *Gestione dei rifiuti (Allegato A - Area Specifica n.12 - GESTIONE DEI RIFIUTI)*, pure oggetto di approfondimento nell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione.

Anche per questo settore, sulla falsariga delle indicazioni del PNA 2018, nel presente PTPCT è stata confermata l'analisi condotta in seno all'attività della Mappatura dei Processi per offrire idonee misure da applicare all'intera filiera gestionale.

Nel presente PTPCT è stato convalidato l'interesse rivolto all'Area dei *Contratti pubblici*, che come noto, sono stati oggetto di approfondimento nell'*Aggiornamento PNA 2015* (tracciati nel presente documento in

*Allegato A- Area Generale n. 1 – CONTRATTI PUBBLICI*). In seno a quest'area, attraverso un'analisi maggiormente dettagliata rispetto ai precedenti Piani, sono state individuate azioni di trattamento più significative e mirate, in corrispondenza delle relative sotto aree.

Confermando, pertanto, l'impostazione esistente in questo ambito il Piano si pone l'intento di raggiungere, nel corso del triennio, la finalità di standardizzazione del processo di gestione del rischio corruttivo, attraverso un sistema di misurazione via via sempre più efficiente.

### 2.3 L'Anticorruzione quale elemento fondamentale della performance organizzativa e individuale nelle amministrazioni pubbliche

Nel PNA 2019 l'Autorità ha rimarcato come: *“Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è necessario che i P.T.P.C.T. siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione”. E' stato, pertanto, confermato come risulti indispensabile uno sviluppo coordinato e sinergico della pianificazione dei processi e delle attività dell'organizzazione pubblica in ordine alla performance e all'anticorruzione, anche alla luce della pianificazione economico-finanziaria”.*

Così, al precipuo scopo di facilitare l'implementazione di un chiaro programma di iniziative anticorruzione ben definite, di effettiva misurazione e adeguato monitoraggio e controllo, risulta necessario che le azioni e le misure di prevenzione della corruzione siano traslate, per quanto possibile, in obiettivi organizzativi. Solo in tal modo, si può creare un effettivo collegamento al Piano della performance, con una conseguente correlazione diretta degli obiettivi strategici relativi all'anticorruzione e trasparenza con gli obiettivi di performance organizzativa e individuale (in particolare della dirigenza pubblica).

È dunque obbligatorio, così come conferma l'ANAC nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019: *“un coordinamento tra il P.T.P.C.T. e gli strumenti già vigenti per il controllo nell'amministrazione nonché quelli individuati dal d.lgs. 150/2009”* e, dunque, il Sistema di misurazione e valutazione della performance (art. 7 del d.lgs. 150/2009), il Piano delle Performance (art. 10 del d.lgs. 150/2009) e la Relazione annuale sulla performance (art. 10 del d.lgs. 150/2009).

Per orientare l'organizzazione pubblica verso un miglioramento della performance, dal punto di vista della cultura organizzativa, della legalità e dell'accountability, bisogna attivare delle iniziative specifiche volte al potenziamento degli interventi di gestione del rischio corruttivo e di incremento della trasparenza verso la collettività.

In particolare, le attività svolte dall'organizzazione pubblica per la redazione, l'implementazione e la realizzazione del PTPCT vanno inserite, così come conferma l'ANAC, sotto forma di obiettivi nel Piano della Performance, sotto la duplice forma di obiettivi di performance organizzativa (art. 8 del d.lgs. 150/2009 novellato dal D.Lgs. 74/2017) e di performance individuale (art. 9 del d.lgs. 150/2009 novellato dal D.Lgs. 74/2017).

Occorre, a questo punto rammentare che gli obiettivi delle strutture/ dipartimenti/ (performance organizzativa) e gli obiettivi individuali del manager pubblico e/o dei funzionari ed in genere dei dipendenti sono differenti.

Riprendendo le definizioni delle Linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica (*Linee guida per la misurazione e valutazione della performance individuale del Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 5, Dicembre 2019*):

- “Gli obiettivi di performance organizzativa rappresentano i “traguardi” che la struttura/ufficio deve raggiungere nel suo complesso e al perseguimento dei quali tutti (dirigenti e personale) sono chiamati a contribuire;
- Gli obiettivi individuali, invece, sono obiettivi assegnati specificamente al dirigente o al dipendente, il quale è l’unico soggetto chiamato a risponderne: essi possono essere collegati agli obiettivi della struttura (andando, ad esempio, ad enucleare il contributo specifico richiesto al singolo), ma possono anche fare riferimento ad attività di esclusiva responsabilità del dirigente/dipendente e non collegate a quelle della struttura (es. incarichi ad personam)”.

Quindi, per quanto riguarda la performance organizzativa (art.8 del D.Lgs. 150/2009), le amministrazioni devono inserire nei piani delle performance obiettivi, soggetti a valutazione, correlati all’attuazione dei piani e delle misure di prevenzione della corruzione, misurando l’effettivo grado di attuazione degli stessi, nel rispetto delle fasi e delle tempistiche prefissate; prevedere obiettivi correlati all’incremento delle relazioni (dal punto vista quantitativo e qualitativo) con gli stakeholders di riferimento (cittadini, utenti e i destinatari dei servizi), anche mediante lo sviluppo di forme di partecipazione, collaborazione e ricerca di feedback strutturati sui servizi erogati.

Esempi tipici sono:

- la Revisione della mappatura dei processi dell’amministrazione;
- l’aggiornamento o approfondimento dell’analisi del rischio corruzione in conformità al PNA 2019;
- l’elaborazione e implementazione di conseguenti misure di prevenzione della corruzione;
- la verifica dell’attuazione delle misure di mitigazione dei rischi corruttivi;
- il rispetto dal punto di vista formale e di tempistiche delle norme sulla trasparenza amministrativa con le correlate comunicazioni e pubblicazioni di dati e informazioni;
- l’evoluzione dei sistemi informativi a supporto mappatura dei processi e la valutazione del rischio corruttivo;
- l’introduzione e la messa a regime di sistemi di reporting e strumenti di supporto alle funzioni di programmazione in capo al management;
- il potenziamento delle azioni di formazione destinate al personale, specie per il personale coinvolto nei processi maggiormente a rischio;
- la promozione della trasparenza e dell’accountability;
- l’evoluzione della “Sezione Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale di riferimento;

- lo sviluppo di un sistema di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti interni e dei cittadini (attraverso analisi di benessere e customer satisfaction).

Per quanto concerne la performance individuale (art. 9 del D.lgs. 150/2009), le organizzazioni pubbliche devono attribuire degli obiettivi ai dirigenti apicali in base alle attività che svolgono per prevenire il rischio corruttivo (secondo quanto previsto dal d.lgs. 165/2001), ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale con qualifica dirigenziale. Esempio tipico è il rispetto sistematico delle azioni previste e necessarie per garantirne la conformità alle norme in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Poiché la dirigenza apicale e il management pubblico svolgono un ruolo molto importante, essendogli richiesto un significativo contributo nell'effettiva adozione del piano anticorruzione, per rafforzare il collegamento e la reale integrazione tra i due piani, sarebbe opportuno incrementare l'incidenza percentuale (ovvero il peso), sulla performance organizzativa, degli obiettivi soggetti a valutazione previsti negli stessi.

Dalle risultanze del conseguimento degli obiettivi di performance correlati al PTPCT (e dunque dall'esito della valutazione delle performance organizzativa ed individuale in tema di anticorruzione e trasparenza), necessiterà dare conto nella Relazione delle performance dell'amministrazione. Il Responsabile della Prevenzione Corruzione e trasparenza, sulla base dei risultati emersi nella Relazione delle performance, dovrà attivarsi:

- al fine di effettuare un'analisi per comprendere i fattori/ le motivazioni e le cause sottostanti gli eventuali scostamenti rispetto ai target prefissati;
- definire delle misure correttive, in coordinamento con il management e con i suoi referenti;
- inserire iniziative di prevenzione e definire misure correttive da implementare e/o migliorare il PTPCT

Si ritiene che il PTPCT e il Piano Performance siano, senza ombra di dubbio, ottimi strumenti organizzativi e manageriali pubblici per indirizzare, veicolare e spingere l'organizzazione verso il raggiungimento degli obiettivi di performance e di contrasto alla corruzione, ma senza l'engagement del personale tutti gli sforzi profusi possono rischiare di rimanere solo formali dati sui pc o ancora peggio tomi di carta da riciclare.

È fondamentale, infatti, una compartecipazione di azioni consapevoli e positive di tutti i dipendenti (sia nella dimensione organizzativa di struttura/ team/ gruppi di lavoro che in quella personale - individuale) sia per la realizzazione delle attività che per i controlli, con la definizione di chiari obiettivi, idonei indicatori per misurare, target sfidanti ma raggiungibili, tempistiche realistiche e risorse adeguate.

Alla luce di ciò, presupposto essenziale per incoraggiare e favorire un reale allineamento ed integrazione tra i due piani (anticorruzione e performance) è la cultura e il contributo operativo delle persone. Risulta indispensabile agire sui comportamenti organizzativi e professionali delle persone, in ottica di efficienza,

efficacia e trasparenza dell'amministrazione, in quanto la finalità ultima è l'incremento del livello di benessere degli stakeholders, quest'ultimi intesi come la collettività di riferimento dell'organizzazione amministrativa diretta e/o indiretta.

#### **2.4 *I Controlli di regolarità amministrativa***

A seguito del generale processo di riorganizzazione che ha riguardato la macrostruttura regionale tra il 2019 ed il 2020, è stata attribuita al Servizio Autonomo "Controlli e Anticorruzione" la competenza in materia di **Controlli successivi di regolarità amministrativa**.

Ai sensi della DGR 153/2020, il controllo successivo di regolarità amministrativa è diretto a verificare, mediante tecniche di campionamento, il rispetto dei principi di trasparenza, correttezza amministrativa oltre che dei tempi procedurali, relativamente ai procedimenti di spesa, di gara, di concessione di contributi e relativa rendicontazione, di stipula di convenzioni, di contratti di lavoro e di atti analoghi, nonché quelli relativi a bandi ed avvisi pubblici concernenti le procedure selettive per il reclutamento del personale.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa si annovera dunque tra le misure ed azioni a disposizione del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RTPCT), nell'ottica di una integrazione delle misure finalizzate a garantire che l'attività amministrativa regionale sia improntata al rispetto dei principi di legalità e correttezza amministrativa, a contribuire ai processi di autocorrezione, miglioramento qualitativo, semplificazione e standardizzazione dell'attività amministrativa dell'Ente e quindi a prevenire i rischi di corruzione nel rispetto del principio costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa.

In ossequio alla natura essenzialmente collaborativa di tale tipologia di controllo e delle finalità sue tipiche nonché a mente della connotazione della funzione come delineata nel relativo atto di organizzazione, è stato predisposto apposito Disciplinare per la definizione dei criteri e delle modalità di svolgimento dei controlli, adottato dalla Giunta Regionale con DGR n. 58 del 15.02.2021.

In tale ottica, il Disciplinare predisposto contiene principi ispiratori e criteri generali per lo svolgimento dei controlli, sia con riguardo alla formazione del campione degli atti da sottoporre a controllo, sia con riguardo alla procedura di controllo ed ai relativi esiti, come di seguito sommariamente si delineano:

- a. Pianificazione dei controlli attraverso l'adozione di appositi *Piani annuali dei Controlli*, da approvarsi entro il 31 gennaio, in cui vengono puntualmente definiti il periodo di adozione degli atti da sottoporre a controllo, l'entità del campione con le procedure di campionamento e di selezione degli atti, le esatte modalità e tempistiche dello svolgimento dei controlli, nel rispetto dei principi generali contenuti nel Disciplinare.
- b. Effettuazione dei controlli con cadenza almeno semestrale.
- c. Definizione di tecniche di campionamento tali da assicurare la trasparenza della selezione e tali da



riguardare tutte le Strutture che adottino atti riferiti ai procedimenti ascrivibili alle tipologie previste nella declaratoria delle competenze del Servizio. Il Disciplinare prevede altresì che il campionamento sia effettuato tenendo conto della mappatura dei processi individuati nel Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). Detto collegamento consente di monitorare le aree di attività per così dire “sensibili”, in quanto maggiormente esposte a rischio di irregolarità, sia con riferimento al tipo di processo che al carattere discrezionale dell’attività. In tale prospettiva, le tecniche di campionamento saranno puntualmente definite nei Piani annuali dei controlli così da poter essere sviluppate ed affinate, anche traendo spunto dalle risultanze delle verifiche precedenti.

- d. Definizione dei parametri di verifica degli atti volti ad accertarne la regolarità con riferimento ad elementi predefiniti, differenziati nei limiti richiesti dalla specificità dell’oggetto del controllo e noti prima della formazione del campione, indicati in via esemplificativa nel disciplinare e più puntualmente esplicitati nella griglia di valutazione acclusa al Piano annuale dei controlli, che tra i parametri di verifica prevede specificamente il rispetto delle disposizioni in materia di anticorruzione e trasparenza.
- e. Previsione di un confronto collaborativo con il Dirigente titolare del procedimento in merito ad eventuali osservazioni e rilievi sollevati circa l’atto sottoposto a controllo, così da consentire la formulazione di chiarimenti e controdeduzioni, anche attraverso audizioni e/o integrazioni documentali, prima della redazione della scheda finale di verifica. Il Dirigente avrà così, fin dalla fase iniziale del controllo, la possibilità di maturare le proprie determinazioni circa l’eventuale rettifica/revoca dell’atto adottato. A conclusione dell’istruttoria, è redatta una scheda di verifica nella quale possono essere proposte eventuali azioni di miglioramento e/o correttive.
- f. Definizione della tempistica della procedura di controllo, ivi compresi i tempi delle interlocuzioni con il Dirigente, contenendone i termini in modo da consentire l’eventuale esercizio del potere di autotutela.
- g. Redazione di rapporti semestrali contenenti le procedure di controllo espletate, con i relativi dati ed esiti, le determinazioni assunte riguardo agli atti oggetto di rilievo, nonché eventuali suggerimenti e proposte operative della Struttura preposta al controllo, ivi comprese proposte di modifiche regolamentari, procedurali o di prassi, finalizzate ad eliminare le irregolarità riscontrate, a migliorare la qualità degli atti prodotti e ad uniformare i comportamenti delle Strutture dell’Ente.
- h. Trasmissione dei rapporti semestrali al Presidente e ai Componenti della Giunta regionale, al Direttore Generale, all’OIV, al Collegio dei Revisori dei Conti e al Servizio Controllo di Gestione e impiego dei medesimi rapporti per la redazione della Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli ai sensi dell’art. 1 comma 6 del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174.

Il Disciplinare, dunque, fissa i principi ed i criteri generali per lo svolgimento dei controlli successivi di regolarità amministrativa, rinviando al Piano annuale il dettaglio della procedura di controllo e della

formazione del campione. Ciò risponde all'esigenza di rendere il più flessibile possibile il Piano Annuale dei Controlli affinché possa essere adeguatamente strutturato sulla base dell'esperienza e degli esiti dei controlli pregressi ed orientato sui procedimenti che richiedano di essere maggiormente attenzionati. La formazione del campione e la selezione degli atti da sottoporre a controllo, pertanto, assumono importanza fondamentale per monitorare i settori di attività che, per criticità risultanti dalle rilevazioni precedenti, possano considerarsi più esposti al rischio di corruzione.

### 3. ANALISI DEL CONTESTO

#### 3.1 Il Contesto Esterno

L'analisi del contesto esterno descrive l'ambiente nel quale l'Amministrazione esercita la propria azione e in cui l'ente opera (es. variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio) e che possono favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno, ai fini della identificazione e analisi dei rischi e conseguentemente utili alla individuazione e programmazione di misure di prevenzione specifiche.

Attraverso questo tipo di analisi si intende favorire la predisposizione di PTPCT contestualizzati e, quindi, potenzialmente più efficaci a livello di ogni specifica amministrazione.

L'obiettivo è quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio, possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi.

#### 3.2 L'indice di percezione dei fenomeni corruttivi

L'indice di percezione della Corruzione 2020 pubblicato in data 28 gennaio 2021 da Transparency International classifica l'Italia al 52esimo posto sui 180 Paesi oggetto dell'indagine confermando il punteggio della scorsa edizione. Malgrado il rallentamento del trend positivo che aveva portato il nostro Paese dal 2012 ad oggi a scalare la classifica di 11 posizioni, non si possono certo trascurare gli sforzi fatti nella lotta alla corruzione da cui è invece necessario partire per andare avanti lungo la strada intrapresa.

In data 28 gennaio 2021 è stato pubblicato da Transparency International l'Indice di Percezione della Corruzione 2020 ("Corruption Perceptions Index – CPI") che dal 1995 costituisce il principale indicatore statistico del livello di corruzione percepita nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo.

Il rapporto CPI 2020 evidenzia, tra gli altri, anche l'impatto che la corruzione ha avuto sulle risposte dei governi all'emergenza sanitaria internazionale dovuta alla diffusione del Covid-19, confrontando

le prestazioni rese dai Paesi nel settore degli investimenti nella sanità e misurando l'impatto che la pandemia ha avuto sulla solidità delle istituzioni democratiche.

Muovendo uno sguardo al ranking CPI 2020, anche quest'anno si attestano ai primi posti, tra i Paesi più virtuosi, oltre alla Nuova Zelanda, molti Paesi del Nord Europa, a conferma degli sforzi profusi dalle istituzioni europee nella lotta alla piaga della corruzione.

Quanto all'Italia, anche quest'anno mantiene il punteggio pari a 53, già attribuitogli nell'edizione precedente, ma perdendo una posizione in graduatoria e, dunque, classificandosi al 52esimo posto sui 180 Paesi oggetto dell'indagine. In ogni caso, malgrado un rallentamento del trend positivo, è segnalato il balzo che l'Italia ha fatto dal 2012 ad oggi, scalando addirittura 11 posizioni della graduatoria, grazie probabilmente ai numerosi sforzi che sono stati compiuti sia sul versante della repressione che sul piano della prevenzione della corruzione sul piano normativo.

Come afferma infatti Transparency International Italia “negli ultimi anni l'Italia ha compiuto significativi progressi nella lotta alla corruzione: ha introdotto il diritto generalizzato di accesso agli atti rendendo più trasparente la Pubblica Amministrazione ai cittadini, ha approvato una disciplina a tutela dei whistleblower, ha reso più trasparenti i finanziamenti alla politica e, con la legge anticorruzione del 2019, ha inasprito le pene previste per taluni reati. In questo contesto, le sfide poste dall'emergenza Covid-19 possono mettere a rischio gli importanti risultati conseguiti se si dovesse abbassare l'attenzione verso il fenomeno e non venissero previsti e attuati i giusti presidi di trasparenza e anticorruzione, in particolare per quanto riguarda la gestione dei fondi stanziati dall'Europa per la ripresa economica”.

Ai fini dell'edizione 2020, sono stati presi in considerazione 180 Paesi e Territori a ciascuno dei quali è stato attribuito un punteggio, in base ad una scala che va da 0 (alto livello di corruzione percepita) a 100 (basso livello di corruzione percepita), ottenuto mediante l'impiego di 13 strumenti di analisi e di sondaggi rivolti ad esperti provenienti dal mondo del business.

La metodologia segue quattro fasi fondamentali: la selezione dei dati di origine, il ridimensionamento dei dati di origine, l'aggregazione dei dati ridimensionati e la determinazione di una misura di incertezza, oltre ad un rigoroso meccanismo parallelo di controllo della qualità dei calcoli svolto da consulenti indipendenti non affiliati a Transparency International.

I principali indicatori del livello di corruzione percepito presi in considerazione per stilare la graduatoria CPI attengono sia a quei tipici comportamenti di natura corruttiva che spesso si annidano nel settore pubblico, quali ad esempio la deviazione dei fondi pubblici, che alle misure adottate dai governi al fine di prevenire il rischio di fenomeni corruttivi.

Per Tonucci & Partners, il rapporto annuale di Transparency International costituisce un importante oggetto di analisi nel solco della tradizione che vede lo Studio da sempre impegnato nel settore della compliance normativa e del contrasto ai fenomeni di corruzione.

### *3.3 Analisi demografica*

Rispetto al territorio (che si estende per 10.794 Km<sup>2</sup>), la dimensione demografica della Regione Abruzzo appare limitata e la densità di popolazione risulta modesta anche a causa della rilevante quota di territorio morfologicamente montano.

Il territorio regionale è infatti per il 65,3% di natura montuosa e per il 34,7% di natura collinare; la quota del territorio montano abruzzese sul totale delle zone montane dell'intero territorio nazionale, si attesta al 6,6%.

Il modello insediativo della popolazione mostra una notevole concentrazione nelle aree collinari che accolgono il 70,6% dei residenti mentre nelle aree montane vive il 29,4% della popolazione.

La compagine demografica evidenzia un progressivo sbilanciamento verso le età anziane, una riduzione del peso percentuale delle fasce demografiche giovani e, per quanto riguarda le strutture familiari, un numero medio di figli in diminuzione e un peso crescente delle famiglie composte da una sola persona anziana.

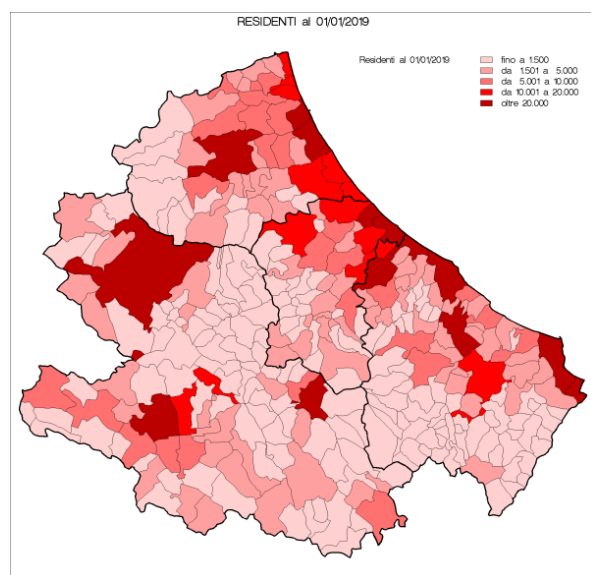
In particolare, come dimostrano i dati elaborati nel DEFR (Documento Economico Finanziario Regionale) 2021-2023, approvato con verbale di Consiglio n. 41/3 del 21.12.2020, con riferimento all'analisi demografica si evidenziano i seguenti punti.

Al 1 gennaio 2019 i residenti in Abruzzo sono 1.311.580 di cui 640.136 maschi e 671.444 femmine (51,19%). La provincia più popolosa è Chieti con 385.588 residenti, seguita da Pescara (318.909), Teramo (308.052) e L'Aquila (299.031). Gli abruzzesi rappresentano il 2,17% della popolazione nazionale e il 9,40% di quella meridionale.

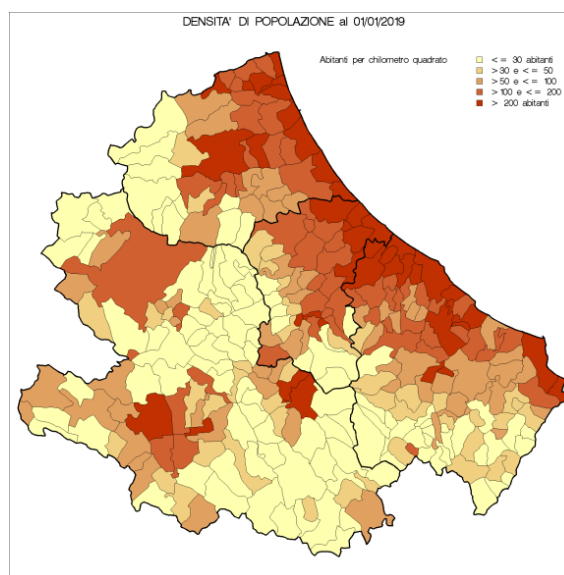
La densità abitativa della regione è di 121,09 ab/kmq, con valori provinciali compresi fra il minimo dell'Aquila (59,24 ab/kmq), passando per i valori intermedi di Chieti (148,33 ab/kmq) e di Teramo (157,62 ab/kmq), fino al valore massimo di Pescara (259,21 ab/kmq); per quanto riguarda i valori comunali il minimo regionale spetta a Santo Stefano di Sessanio (3,44 ab/kmq) e il massimo a Pescara (3.471,97 ab/kmq).

La popolazione femminile è di 671.444 residenti (pari al 51,25% del totale).

## La popolazione residente in Abruzzo al 1° gennaio 2019



## La densità territoriale in Abruzzo al



### La struttura per età

Al 1° gennaio 2019 i residenti abruzzesi con meno di 15 anni sono 162.934 pari al 12,4% del totale dei residenti, i maschi sono 83.899, le femmine 79.035. I residenti di età compresa fra i 15 e i 24 anni sono 122.441, pari al 9,3% della popolazione, di cui 63.920 maschi e 58.521 femmine. Nella fascia di età compresa fra i 25 e i 39 anni i residenti sono 227.131 (115.679 maschi e 111.452 femmine) corrispondenti al 17,3% del totale. La percentuale più elevata (23,1%) è rappresentata dalla fascia di popolazione di età compresa fra i 40 e i 54 anni con 150.202 maschi e 152.716 femmine per un totale di 302.918 residenti, da questa fascia di età in poi il numero delle femmine supera quello degli uomini. I residenti di età compresa fra i 55 e i 64 anni sono 183.692 (88.795 maschi e 94.897 femmine) pari al 14% della popolazione. Sono 137.641 maschi e 174.823 femmine per un totale di 312.464 i residenti della fascia di età pari a 65 anni e oltre (23,8%).

### Indicatori demografici

**Al primo gennaio 2019**, il tasso di natalità dell'Abruzzo (6,6%) è inferiore al dato nazionale (7,2%), mentre quello di mortalità risulta maggiore (11,4% rispetto a 10,7% dell'Italia), di conseguenza la crescita naturale è di -4,7 per mille abitanti contro un -3,5 dell'Italia.

Il rapporto tra popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e popolazione in età attiva di 15-64 anni moltiplicato per 100, definito **indice di dipendenza strutturale**, dell'Abruzzo è di 56,9, valore superiore a quello italiano (56,3); fra le province il valore più alto lo registra Chieti (58,5), seguita da Pescara (57,0), L'Aquila (56,2), mentre il valore più basso spetta a Teramo (55,3).

E' sempre in testa la provincia di Chieti (39,1), **per l'indice di dipendenza degli anziani** (rapporto tra la popolazione di 65 anni e oltre e la popolazione di 15-64 anni moltiplicato per 100), segue la provincia dell'Aquila con 37,6, Pescara (36,6) e Teramo (35,9), il dato abruzzese è di 37,4 mentre quello

italiano è di 35,7. Il rapporto tra la popolazione di 65 anni e oltre e la popolazione fino a 14 anni (**indice di vecchiaia**) dell'Abruzzo è pari a 191,8, il valore nazionale è 173,1, i valori provinciali sono: 201,6 (Chieti); 201,1 (L'Aquila); 185 (Teramo); 178,9 (Pescara).

**L'età media** della popolazione abruzzese è di 46,2 (in Italia è di 45,4), per la provincia di Teramo e Pescara è 45,8 mentre per quella dell'Aquila e Chieti è di 46,5.

La popolazione di età compresa fra 0-14 anni rappresenta in Abruzzo il 12,4% del totale (13,2% il dato nazionale); L'Aquila è la provincia con la più bassa percentuale (12%), seguita da Chieti (12,2%), Teramo (12,5%) e Pescara (13%). Il dato abruzzese e quello di tutte le province risulta più basso di quello nazionale.

Più bassa della media nazionale, seppur di poco, è anche la percentuale della popolazione di età compresa fra i 15-64 anni: 63,8% Abruzzo e 64% Italia. Solo la provincia di Teramo ha una percentuale maggiore del valore nazionale (64,4%), L'Aquila ha il medesimo valore (64%), più bassa è quella di Pescara (63,7%) e Chieti (63,1%). Al contrario il peso percentuale della popolazione abruzzese di età maggiore di 65 anni è maggiore di quella italiana (rispettivamente 23,8% e 22,8%). I valori provinciali sono: 24% (L'Aquila), 23,1% (Teramo), 23,3% (Pescara) e 24,7% (Chieti).

E' ben al di sotto del valore nazionale il **tasso di crescita totale** della popolazione rapportato a mille abitanti: -5,6 Abruzzo e -1,9 Italia con un **numero medio di figli al parto** pari a 1,18 rispetto alla media nazionale che è di 1,29; anche l'età media al parto risulta superiore: 32,4 in Abruzzo e 32,1 in Italia. La **speranza di vita alla nascita** per i maschi è di 81 anni, valore identico a quello nazionale, mentre per l'aspettativa di vita delle donne alla nascita il valore abruzzese (85,5) è superiore a quello nazionale (85,3).

**L'indice di ricambio** (calcolato nel seguente modo: rapporto fra la popolazione in età 55-64 anni con la popolazione 15-24 anni) \*100 è pari a 150, con valori provinciali compresi fra 143 di Pescara, 146 di Teramo, 149 di Chieti e 163 di L'Aquila.

**L'indice di vecchiaia** (rapporto tra la popolazione di 65 anni e oltre e la popolazione fino a 14 anni) per 100 è pari a 192, con valori provinciali compresi fra 179 di Pescara, 185 di Teramo e 201 di L'Aquila e 202 di Chieti.

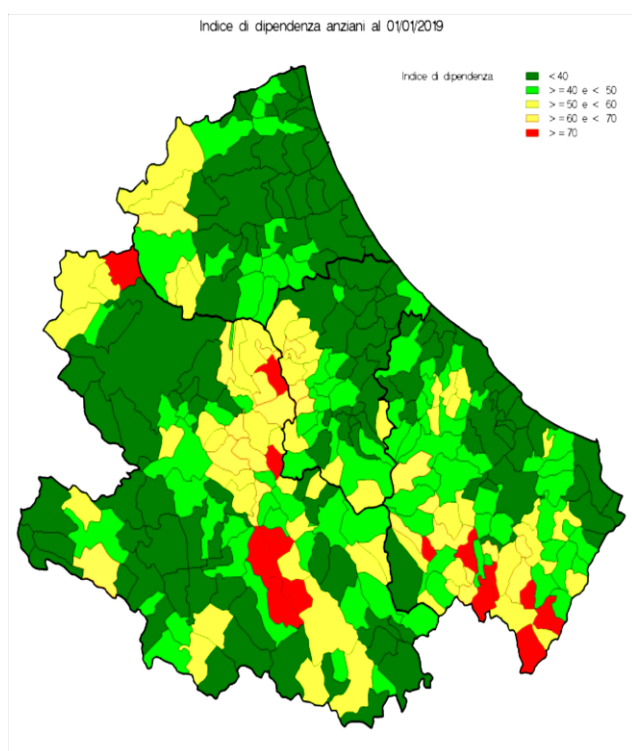
**L'indice di dipendenza dei giovani** (rapporto fra la popolazione con meno di 15 anni e la popolazione compresa fra i 15 e i 64 anni) \*100 è pari a 19,5 a livello regionale, mentre a livello provinciale si passa da 18,7 di L'Aquila, il 19,4 di Chieti e di Teramo e il 20,4 di Pescara.

**L'indice di dipendenza degli anziani** (rapporto tra la popolazione di 65 anni e oltre e la popolazione (15 - 64 anni) \*100 è pari a 37,4, con valori provinciali compresi fra 35,9 di Teramo, 36,6 di Pescara, 37,6 di L'Aquila e 39,1 di Chieti. L'indice di dipendenza strutturale, inteso come sommatoria dei due indici precedenti, ovvero il rapporto tra la popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e la popolazione in età attiva 15-64 anni, \* 100, è pari a 56,9 con valori compresi fra 55,3 di Teramo,

56,2 di L'Aquila, 57,0 di Pescara e 58,5 di Chieti. Densità di popolazione in Abruzzo per provincia:  
L'Aquila 59,52 ab/Kmq; Chieti 148,92 ab/Kmq; Teramo 157,74 ab/Kmq; Pescara 259,60 ab/Kmq.

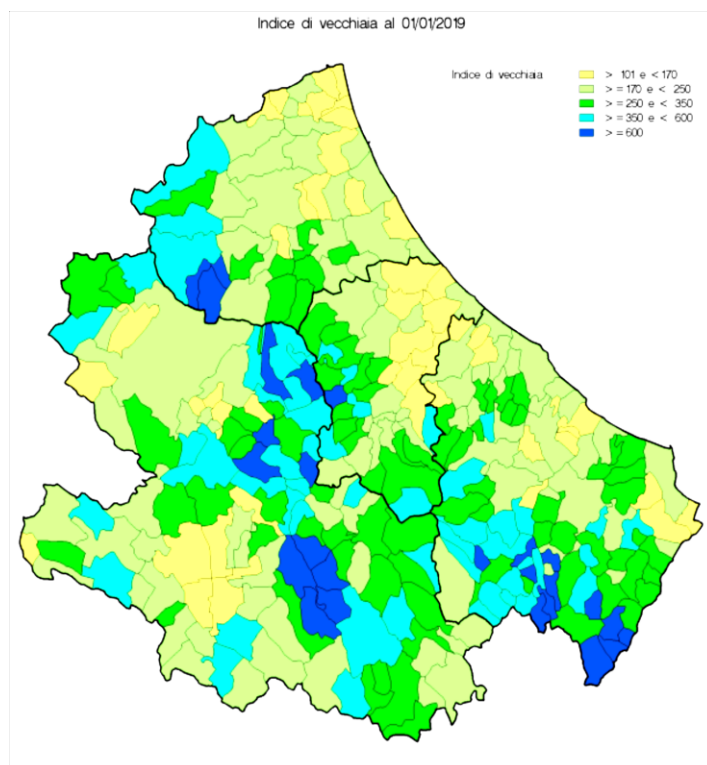
#### Classificazione dei comuni abruzzesi per indice di dipendenza e per indice di vecchiaia

**L'indice di dipendenza degli  
anziani in Abruzzo al 1° gennaio**



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

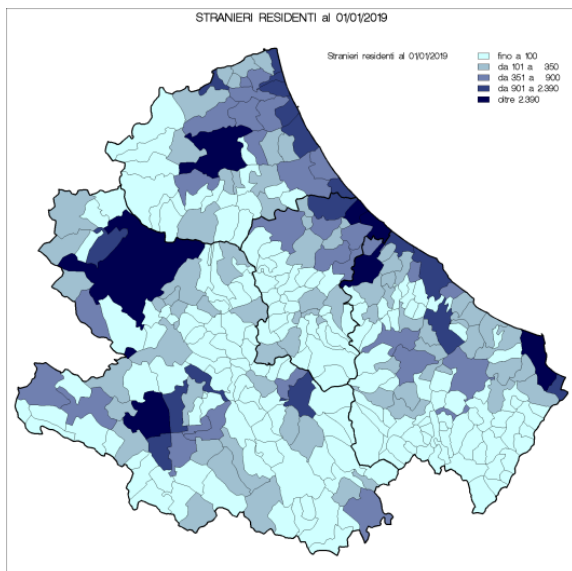
**Indice di vecchiaia in Abruzzo al  
1° gennaio 2019**



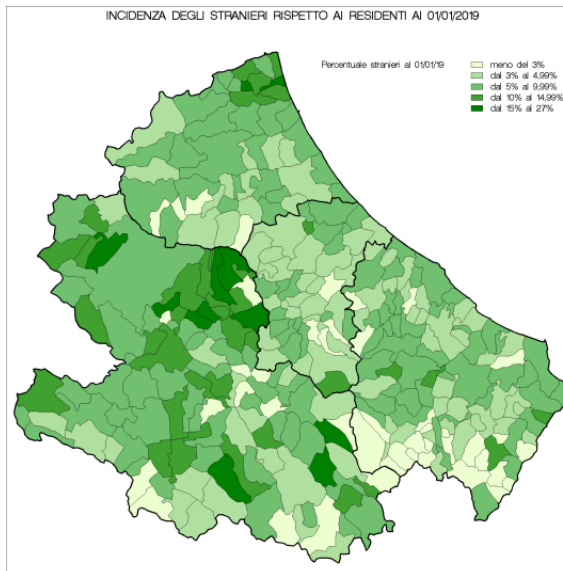
#### ***La popolazione straniera\****

Al 1° gennaio 2019 sono 89.298, corrispondenti al 6,8% del totale della popolazione, i residenti stranieri di cui 41.631 maschi e 47.667 femmine. Nella provincia dell'Aquila risultano presenti 25.369 stranieri di cui 12.580 maschi e 12.789 femmine, in quella di Teramo sono complessivamente 24.510 (11.543 maschi e 12.967 femmine). A Chieti sono presenti 21.740 stranieri di cui 9.899 maschi e 11.841 femmine, a Pescara, dove si osserva il minor numero di stranieri, i maschi sono 7.609 e le femmine 10.070 per un totale di 17.679.

### Stranieri residenti in Abruzzo al 1° gennaio 2019



### L'incidenza percentuale degli stranieri al 1° gennaio 2019



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

\* I dati al 1/1/2019 vengono diffusi dall'Istat come provvisori. I dati definitivi saranno diffusi a completamento delle operazioni di riallineamento statistico con le risultanze del censimento permanente avviato l'8 ottobre del 2018.

### 3.4 Analisi socio-criminologica

La relazione del primo semestre del 2020 della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) evidenzia che le indagini giudiziarie che si sono succedute nel corso degli anni hanno evidenziato la vulnerabilità del territorio regionale agli interessi della criminalità organizzata, sebbene non siano state accertate, allo stato, radicate presenze qualificate da parte dei sodalizi mafiosi. Vari esiti investigativi hanno confermato l'attività di riciclaggio e di reimpiego di capitali di origine illecita, ad opera di taluni prestanome operanti per conto di consorterie mafiose. In tale contesto, continua l'impegno della DIA nelle attività finalizzate a prevenire qualificate infiltrazioni criminali negli interventi per la ricostruzione post-sismica di L'Aquila e delle altre province abruzzesi, attraverso il costante monitoraggio su imprese e persone fisiche impegnate, a diverso titolo, negli appalti per la realizzazione di edifici pubblici e privati con fondi pubblici.

Negli anni è peraltro emersa in Abruzzo - ove è presente, a L'Aquila, una struttura penitenziaria che ospita detenuti in regime differenziato ex art. 41 bis OP - l'operatività di singoli elementi riconducibili a compagini 'ndranghetiste (in particolare, reggine e crotonesi), dediti a traffici di stupefacenti, oltre



che al riciclaggio e al reinvestimento dei proventi illeciti. Nel contesto carcerario, la DIA ha eseguito, nel semestre in esame, una misura cautelare in carcere nei confronti di un agente della polizia penitenziaria, per corruzione continuata e aggravata dalle finalità mafiose, in concorso con un esponente apicale di un clan napoletano.

In particolare, la DIA ha rilevato condotte finalizzate ad agevolare, in cambio di somme di denaro, lo scambio di messaggi tra il boss, detenuto in regime differenziato e i suoi affiliati, funzionali alla gestione del clan

Riguardo alle organizzazioni camorristiche è stata anche evidenziata la presenza di soggetti legati, ad alcuni frange napoletane per le quali il territorio abruzzese rappresenta un punto di approdo per il riciclaggio e il commercio di stupefacenti nelle località turistiche della costa pescarese, chietina e teramana.

Inoltre, negli ultimi anni sono stati documentati gli interessi dei clan campani anche nella coltivazione della cannabis in Abruzzo, segnatamente nei campi della Marsica e nella zona del Fucino (AQ). Le illecite piantagioni facevano capo a pregiudicati campani legati a clan camorristici.

Relativamente alla criminalità di matrice pugliese, le evidenze investigative emerse riguardano prevalentemente le attività predatorie, talvolta, opera di criminali “in trasferta” nel territorio abruzzese, ma anche i traffici di droga, considerata la capacità delle consorterie della Puglia di tessere sinergie criminali con organizzazioni straniere, strumentali a predetto settore. Peraltro nel periodo, la crescita degli interessi delinquenziali dei clan pugliesi verso i settori, particolarmente remunerativi, degli appalti pubblici ha trovato conferma nel provvedimento di prevenzione dell’amministrazione giudiziaria dei beni cui è stata sottoposta un’azienda impegnata nei lavori per la ricostruzione post-sisma Abruzzo 2009. Il Tribunale ha infatti ritenuto sussistere qualificati e concreti pericoli di infiltrazione mafiosa all’interno dell’impresa, che era già destinataria di una interdittiva antimafia emessa nel marzo 2019 dalla Prefettura di L’Aquila. Nel dettaglio, era stata documentata la presenza nella compagine societaria di elementi legati da vincoli di parentela a un pluripregiudicato, ritenuto elemento di spicco del clan in considerazione, del resto, che la carica di amministratore unico dal 2016 era stata ricoperta da un pregiudicato collegato alla medesima rete criminale.

Si conferma, dunque, la permeabilità dell’Abruzzo agli interessi della criminalità organizzata campana e pugliese. Pur non registrando la presenza stanziale di organizzazioni mafiose, in Abruzzo diverse indagini hanno evidenziato, nel tempo, l’operatività di personaggi legati a gruppi criminali attivi sia nei traffici di stupefacenti che nel riciclaggio di denaro.

Nella regione permane la presenza stanziale e strutturata di famiglie di etnia rom, radicate stabilmente lungo le aree costiere della provincia di Pescara e Teramo, con proiezioni parentali nella Capitale e in altre aree del paese, dedite a reati contro il patrimonio e al traffico di stupefacenti. Le indagini degli

ultimi anni hanno anche evidenziato il reimpiego dei proventi illeciti nell'acquisto di esercizi commerciali, di immobili o in attività di natura usuraria.

Per quanto concerne la criminalità straniera, stabile e prevalente è la presenza di gruppi slavoalbanesi. Sono, altresì, attivi sodalizi nordafricani, nigeriani e sudamericani, i cui interessi criminali spaziano dai delitti contro il patrimonio al traffico di stupefacenti, dal favoreggiamento dell'immigrazione clandestina alla tratta di giovani donne finalizzata al loro sfruttamento sessuale.

Un profilo di particolare interesse riveste l'analisi svolta dalla DIA con riferimento al rapporto tra Pandemia e protezione del sistema economico.

Nella sua relazione la DIA sottolinea l'inedita difficoltà che il sistema produttivo del Paese sta vivendo oggi giorno a causa della grave crisi sanitaria in corso deve essere considerata alla stregua di una grande opportunità per le organizzazioni criminali sempre rivolte ad ampliare i loro affari tanto nei comparti già da tempo infiltrati quanto in quelli afferenti a nuovi campi di attività.

Del resto, e per fronteggiare la situazione di emergenza, sarà inevitabile uno snellimento delle procedure d'affidamento degli appalti e dei servizi pubblici. Tutto ciò comporterà seri rischi di infiltrazione mafiosa dell'economia legale, specie nel settore sanitario che rappresenta un polo di interessi di enorme portata e peraltro appetibile anche per il controllo sociale che può offrire.

Importanti investimenti criminali sono ipotizzabili nelle società operanti nel c.d. ciclo della sanità, siano esse attive nella costruzione e ristrutturazione di insediamenti ospedalieri, nella produzione e distribuzione di apparati tecnologici, di equipaggiamenti e di prodotti medicali, nonché nello smaltimento di rifiuti speciali, nella sanificazione ambientale e nei servizi cimiteriali e di onoranze funebri a causa della alta mortalità connessa alla pandemia da coronavirus che sta subendo l'Italia ed il mondo. Nel dettaglio bisognerà aver cura di monitorare con massima attenzione eventuali variazioni dell'oggetto sociale, trasformazioni societarie, cessioni o acquisizioni di rami d'azienda, modifiche nelle cariche sociali, trasferimenti di sedi ed altro, di tutte le aziende che vogliono partecipare a bandi pubblici in tale settore verificando che si tratti di dinamiche effettive e "sane" e non finalizzate a celare la possibile evoluzione mafiosa delle imprese.

Contestualmente è oltremodo probabile che i sodalizi tentino di intercettare i nuovi canali di finanziamento che saranno posti a disposizione per la realizzazione e il potenziamento di grandi opere e infrastrutture, anche digitali (la rete viaria, le opere di contenimento del rischio idro-geologico, le reti di collegamento telematico, le opere necessarie per una generale riconversione alla *green economy*, il c.d. "ciclo del cemento etc.).

Sul complesso e redditizio ambito degli appalti pubblici dovrà quindi concentrarsi l'attenzione delle Istituzioni per fronteggiare il prevedibile rischio di inquinamento criminale. Oggetto delle verifiche antimafia dovranno essere innanzitutto i servizi connessi con il predetto ciclo della sanità, nonché gli appalti attinenti alla realizzazione e all'ampliamento delle infrastrutture di rilevanza nazionale.

Sul piano generale, ed in considerazione della più unica che rara crisi in atto, il ricorso a procedure che rendano più celeri gli affidamenti e le realizzazioni degli appalti e dei servizi pubblici deve essere accompagnato dall'attento e rapido monitoraggio antimafia. In tal modo, si andrà da un lato a favorire la rapida assegnazione delle risorse e la conseguente ultimazione delle opere per alimentare il ciclo virtuoso dell'economia, dall'altro a scongiurare il rischio dell'infiltrazione mafiosa nel settore.

In questa biunivoca direzione, la speditezza degli iter dovrà ovviamente muoversi prevedendo la completa digitalizzazione delle gare, che avrà molteplici effetti positivi tra i quali la velocizzazione dei conferimenti, la maggiore trasparenza, la tutela della concorrenza, la garanzia dell'inviolabilità e della segretezza delle offerte, la tracciabilità delle operazioni di gara, nonché il dinamico e continuo monitoraggio degli appalti strumentale al maggior controllo antimafia.

Quest'ultimo, incentrato sul mirato ruolo affidato ai Prefetti, per prevenire l'infiltrazione criminale dovrà necessariamente continuare ad avvalersi, a livello locale, dei Gruppi Interforze Antimafia Provinciali sostenuti, a livello centrale, dal supporto qualificato offerto sia dall'omologo Gruppo Centrale insediato presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale, sia dall'Osservatorio Centrale Appalti Pubblici incardinato nella DIA. Pertanto in seno a tali consessi si dovrà procedere ad un'ulteriore intensificazione dei monitoraggi invero già opportunamente orientati sin dall'inizio dell'emergenza sanitaria.

### *3.5 Indicazione sulla percezione dei fenomeni corruttivi in Abruzzo*

La fotografia sulla percezione e presenza delle mafie e della corruzione in Abruzzo è stata scattata da Libera nel rapporto LiberaIdee, una ricerca sociale, quantitativa e qualitativa, condotta sull'elaborazione di circa 200 questionari.

In Abruzzo la mafia è percepita come fenomeno marginale. Per oltre quattro rispondenti abruzzesi su dieci la presenza della mafia nella propria zona è un fenomeno marginale.

Solo il 22,3% degli intervistati ritiene la mafia un fenomeno preoccupante e la sua presenza socialmente pericolosa. Secondo i rispondenti, tra le attività principali della mafia in Abruzzo vi sono innanzitutto il traffico di stupefacenti (62,7%) e poi, a seguire, appalti truccati (38,8%) e il controllo del lavoro irregolare (31,3%). Altre attività indicate come tipiche delle mafie sul territorio sono la corruzione dei dipendenti pubblici (26,9%), lo sfruttamento della prostituzione (17,9%) e lo smaltimento illecito di rifiuti (16,4%).

Tra i fattori sociali considerati rilevanti per l'adesione a gruppi mafiosi, spicca in Abruzzo l'assenza di istituzioni e di una cultura diffusa della legalità (38,6%). In seconda battuta, sono indicate le difficoltà economiche e in ambito lavorativo (27,7%) nonché il ruolo della famiglia e del contesto di riferimento (26,7%). La percezione della diffusione della corruzione in Abruzzo risulta abbastanza diffusa per il 60,9% del campione mentre il 15,3% la ritiene molto diffusa.

Circa un rispondente abruzzese su tre dichiara di conoscere personalmente o di aver conosciuto in passato qualcuno coinvolto in pratiche corruttive (aver ricevuto o aver offerto tangenti e/o favori indebiti). Ma un marcato smarrimento (o una comprensibile preoccupazione) nel valutare la propria capacità di identificare la natura illecita o irregolare delle altrui richieste affiora anche dalla percentuale non bassa - pari al 17,8 % - di intervistati che "non sanno" se hanno ricevuto o meno simili richieste. E' la sfera politica il principale bersaglio selettivo della sfiducia: il coinvolgimento nella corruzione viene considerato significativo nei confronti di membri del Governo e del Parlamento (57,4%) e dei partiti (49,5%). A seguire quindi i funzionari pubblici che assegnano appalti (39,6%) e poi gli imprenditori (26,2%). Infine, si segnala che in Abruzzo è più elevata del dato nazionale la quota di coloro che indicano tra le figure coinvolte in pratiche corruttive alcuni esponenti del clero (17,8%).

In Abruzzo i motivi principali per cui gli episodi di corruzione non vengono denunciati per timore e sfiducia nelle istituzioni risiedono per lo più in una sostanziale limitata fiducia nelle istituzioni. In particolare: chi potrebbe o dovrebbe denunciare episodi di corruzione ha timore delle conseguenze (75,7% delle risposte). In seconda battuta il timore che l'intero sistema sia corrotto, compresi funzionari che dovrebbero raccogliere le segnalazioni (39,6%). Il dato preoccupante è rappresentato dal 23,3% degli intervistati in Abruzzo, secondo cui il motivo principale della mancata presentazione delle denunce di fronte a fenomeni corruttivi è da ricondursi al fatto di ritenere la corruzione un fenomeno ordinario del sistema.

Colpisce che le azioni ritenute più efficaci da intraprendere per combattere la corruzione si risolvano in atti individuali: denunciare (56,9%). Il dato che vede solo un 17% dichiarare che per contrastare la corruzione sia utile votare i politici onesti è un segnale di sfiducia verso le istituzioni molto preoccupante. Quasi un intervistato su due ritiene che in Abruzzo vi sia la presenza di organizzazioni criminali di origine straniera con caratteristiche simili alle mafie tradizionali italiane.

Consistente è anche la percentuale di coloro che non sono in grado di prendere posizione sul tema (oltre quattro su dieci). La quota di incerti cresce leggermente a fronte di una domanda più precisa circa il tipo di criminalità straniera presente nella regione: oltre la metà del campione afferma infatti di non essere in grado di identificare esattamente l'origine dei gruppi mafiosi stranieri più diffusi nel territorio regionale. Tra coloro che rispondono in modo puntuale alla domanda, invece, prevale l'indicazione della mafia albanese (17,3%) e a seguire quella balcanica (12,2%). In relazione al rapporto tra migrazioni irregolari e mafie, per la metà dei rispondenti un ruolo prevalente è svolto dai gruppi mafiosi tradizionali italiani, mentre per un intervistato su quattro vi è un coinvolgimento maggiore delle mafie straniere.

Due rispondenti su tre in Abruzzo sanno che i beni che sono stati confiscati vengono poi dati in uso per fini istituzionali o sociali. Ciò nonostante, la conoscenza dell'esistenza di uno o più beni confiscati in Abruzzo è poco diffusa: meno della metà dei rispondenti ha informazioni al riguardo, un dato

decisamente inferiore alla media nazionale. Nella grande maggioranza dei casi – circa otto su dieci – i beni confiscati sono percepiti come una risorsa per il territorio, capace di portare benefici all'intera comunità locale.

Per quel che concerne le opinioni relative a quale debba essere l'utilizzo dei beni confiscati, secondo i rispondenti, dovrebbero essere destinati in misura prioritaria a cooperative orientate all'inserimento lavorativo dei giovani (34,2%) e in seconda battuta, alla realizzazione di luoghi pubblici di aggregazione e di educazione alla cittadinanza (25,7%).

Alla luce di quanto sopra illustrato, tenuto conto delle indicazioni del PNA 2019 e dei contesti maggiormente esposti a fenomeni corruttivi, il PTPCT 2021-2023 della Giunta Regionale d'Abruzzo conferma il percorso iniziato con il PTPCT 2020/2022 definendo le misure per la prevenzione della corruzione nei seguenti ambiti (c.d. Aree di rischio):

- ✓ Area di rischio n. 1 “Contratti pubblici”;
- ✓ Area di rischio n. 2 “Acquisizione e progressione del personale”;
- ✓ Area di rischio n. 3 “Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario”;
- ✓ Area di rischio n. 4 “Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario”;
- ✓ Area di rischio n. 5 “Gestione delle Entrate delle Spese e del Patrimonio”;
- ✓ Area di rischio n. 6 “Controlli, Verifiche, Ispezioni e Sanzioni”;
- ✓ Area di rischio n. 7 “Incarichi e Nomine”;
- ✓ Area di rischio n. 8 “Affari Legali e Contenzioso”;
- ✓ Area di rischio n. 9 “Governo del Territorio”;
- ✓ Area di rischio n. 10 “Le Procedure di Gestione dei Fondi Strutturali e dei Fondi Nazionali per le Politiche di Coesione”;
- ✓ Area di rischio n. 11 “Attività istituzionale in campo sanitario”;
- ✓ Area di rischio n.12 “Gestione dei Rifiuti”.

E' d'uopo rammentare in questa sede le iniziative assunte nel tempo dall'Ente al fine di enfatizzare maggiormente la rilevanza della prevenzione della corruzione sono state assunte alcune importanti iniziative nel 2017 e 2018, nello specifico:

- con deliberazione n. 663 del 14/11/2017 la Giunta regionale ha approvato lo schema di “*Protocollo di legalità*” tra la Regione Abruzzo e le Società/Enti vigilati-partecipati-controllati (successivamente sottoscritto dalle parti), teso alla promozione, alla collaborazione e alla condivisione della politica di legalità e trasparenza al fine di massimizzare il grado di efficacia complessiva delle misure volte alla prevenzione e al contrasto della corruzione nelle pubbliche

amministrazioni, anche attraverso l'accesso tempestivo alle informazioni acquisite in via amministrativa;

- con Legge Regionale n. 36/2017 è stato istituito *l'Osservatorio Regionale della Legalità* presso il Consiglio regionale, la cui *mission* consiste nel promuovere e valorizzare la cultura della legalità in Abruzzo. L'istituzione di tale organismo è particolarmente significativa in quanto allo stesso compete, in particolare, il monitoraggio sul rispetto delle disposizioni di riferimento relative ai lavori di ricostruzione del patrimonio immobiliare danneggiato dagli eventi sismici verificatisi a decorrere dal 2009. In base alla citata Legge Regionale detto organismo presenta alla Giunta e al Consiglio regionale, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione dettagliata sui dati acquisiti, sull'attività svolta, sulle osservazioni, proposte e progetti elaborati. Tale organismo costituisce, dunque, uno strumento sul territorio regionale che può essere utile anche a far emergere eventuali criticità e problematiche relative al settore della ricostruzione particolarmente attenzionato, anche alla luce di quanto emerge dalla relazione della DIA al Parlamento precedentemente richiamata;
- in data 23/01/2018 è stato firmato il *Protocollo d'intesa con il Comando Regionale della Guardia di Finanza per l'attuazione dell'intervento 31 "EMPOWERMENT GUARDIA DI FINANZA"* volto al rafforzamento delle competenze tecnico-professionali della Guardia di Finanza finalizzato al contrasto dell'evasione, all'elusione e alle frodi fiscali, con particolare riferimento a quelle di tipo organizzato, alle truffe e agli illeciti in materia di spesa pubblica nazionale ed europea.

### 3.6 Il Contesto Interno

Riguardo all'analisi del contesto interno, la parte che segue espone in modo sintetico l'aspetto organizzativo della macrostruttura della Giunta Regionale e la dotazione organica dell'Ente.

### 3.7 La Macrostruttura della Giunta Regionale

Il 2020 è stato protagonista di un processo di riorganizzazione che ha interessato tutte le Strutture della Giunta e che ha prodotto un rinnovato assetto organizzativo dell'Ente, conclusosi nel mese di marzo/luglio 2020.

L'obiettivo perseguito è stato quello di procedere ad una migliore organizzazione delle strutture della Giunta Regionale, attraverso una ottimizzazione del loro assetto funzionale ed una contestuale sostanziale riduzione del numero delle posizioni dirigenziali.

La Giunta ha, in particolare, definito la nuova articolazione della macrostruttura organizzativa regionale ed i programmi da realizzare nell'ambito delle competenze dei diversi Dipartimenti e Servizi Autonomi stabilendo:

- la definizione delle competenze specifiche della Direzione Generale;

- l'individuazione dei Dipartimenti della Giunta Regionale attraverso l'elencazione delle macro competenze;
- la collocazione dei Servizi Autonomi in posizione di indipendenza rispetto alle strutture amministrative della Giunta Regionale.

All'esito di un confronto con le OO.SS. la Giunta Regionale ha poi approvato, con le D.G.R. da n. 144 a n. 155 dell'11/03/2020, come modificate ed integrate dalle successive D.G.R. da n. 268 a n. 272 del 14/05/2020, e, infine con la D.G.R. n.376 del 06/07/2020, la riorganizzazione delle singole strutture della Direzione Generale, dei Dipartimenti e dei Servizi Autonomi e la loro articolazione in Servizi ed Uffici.

La macrostruttura della Giunta regionale è stata articolata in n. 1 Direzione Generale, in n. 8 Dipartimenti ed in n. 3 Servizi Autonomi:

Direzione Generale della Regione– DRG;

#### DIPARTIMENTI:

- Dipartimento Presidenza – DPA
- Dipartimento Risorse - DPB
- Dipartimento Territorio - Ambiente – DPC
- Dipartimento Agricoltura – DPD
- Dipartimento Infrastrutture - Trasporti – DPE
- Dipartimento Sanità – DPF
- Dipartimento Lavoro- Sociale – DPG
- Dipartimento Sviluppo Economico - Turismo - DPH

#### SERVIZI AUTONOMI

- Controlli e Anticorruzione – CAP
- Audit – ADA
- Avvocatura Regionale – AVV

### *3.8 La dotazione organica della Giunta Regionale*

La dotazione organica della Giunta Regionale ha subito, a decorrere dal 2011, significativi incrementi derivanti, essenzialmente, dalla soppressione di enti strumentali e dalla conseguente mobilità del personale proveniente da questi ultimi nei ruoli regionali. Segnatamente dal 2011, a seguito delle predette soppressioni, sono state immesse nei ruoli regionali 234 unità provenienti da ARSSA, 43 unità provenienti da APTR e 22 unità da Abruzzo Lavoro.

A conclusione di un percorso definito con D.G.R. 20 ottobre 2016, n. 670, sono transitate dalle Province alla Regione, in attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56 e della correlata L.R. 20 ottobre 2015 n. 32, complessive 210 unità di personale, che hanno trovato assegnazione presso i singoli

Dipartimenti cui le funzioni Provinciali sono state attribuite per competenza. Detto passaggio ha determinato un aumento stabile della spesa di personale, pari a oltre € 8.600.000,00 che, pur essendo derogatorio - per espressa previsione normativa - rispetto ai limiti imposti dall'art. 1, commi 557 e seguenti Legge 296/2006, costituisce un aggravio di spesa corrente e ha quindi una sicura incidenza economico-finanziaria sul complesso degli equilibri di bilancio.

Con D.G.R. n. 774 del 22/11/2016 avente ad oggetto: *“Programmazione triennale del fabbisogno di personale 2016-2018: nuova dotazione organica e piani assunzionali 2016-2018”* e con D.G.R. 817 del 05/12/2016 avente ad oggetto *“Applicazione del combinato disposto dell'art. 33 del d.lgs. 165/2001, dell'articolo 2, commi 11, lettera a), e 14, del decreto-legge 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 135/2012, e dell'articolo 2 del decreto-legge 101/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 125/2013. Razionalizzazione della dotazione organica della Giunta regionale e conseguente identificazione dei ruoli in eccedenza o in soprannumero”* la Giunta Regionale ha utilizzato gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento giuridico per la riduzione e la razionalizzazione della spesa di personale (D.L. n. 95 del 2012, convertito nella Legge n. 135 del 2012, c.d. *"spending review"*). Ha quindi proceduto ad una rimodulazione, in diminuzione, della dotazione organica attraverso la soppressione di 163 posti, individuati per categoria e profilo professionale. Non sono stati invece oggetto di riduzione i posti corrispondenti alle categorie ed ai profili per i quali la delibera di programmazione dei fabbisogni (DGR n. 774/2016) prevedeva immissioni per gli anni 2016–2017.

Successivamente è intervenuto il passaggio delle competenze gestionali in materia di “politiche attive del lavoro” esercitate attraverso i Centri per l'Impiego, così come previsto nella legge di bilancio statale 2018 (L. 27 dicembre 2017, n. 205).

Il personale dei suddetti Centri, collocato nei ruoli regionali, ammonta a complessive 193 unità di personale, di cui 163 a tempo indeterminato e 30 a tempo determinato (successivamente stabilizzato) ed in ragione delle funzioni cui era assegnato presso le Province di provenienza, è stato incardinato presso il Dipartimento “Sviluppo Economico, Politiche del Lavoro, dell'Istruzione, della Ricerca e dell'Università”, oggi Dipartimento “Lavoro-Sociale” a seguito della nuova riorganizzazione.

La copertura finanziaria del suddetto passaggio è garantita con le risorse che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, mette a disposizione ai sensi dell'art.1, comma 799, della più volte citata Legge 205/2017, con imputazione al capitolo di entrata 22535.1 denominato “Assegnazioni statali per i Servizi per il Lavoro” ed al capitolo di spesa 21535.1 denominato “Trasferimenti agli Enti di Area Vasta per i Servizi per il Lavoro”.

Con D.G.R. n. 868 del 29 dicembre 2020 è stato adottato il *“Piano triennale del fabbisogno di personale 2020-2022: piano del fabbisogno annualità 2020 ed aggiornamento dotazione organica”*.



La dotazione organica approvata con la richiamata deliberazione n. 868/2020 è riportata nella seguente tabella, a cui è stata affiancata la colonna del personale in servizio alla data del 01.01.2020:

<b>Categoria</b>	<b>Dotazione organica al 01/01/2020</b>	<b>Personale in servizio al 01/01/2020</b>
CAT. A	34	34
CAT. B1	292	267
CAT. B3	183	173
CAT. C	506	409
CAT. D1	381	284
CAT. D3	161,5	159,5
DIRIGENTI	76	57
<b>TOTALE</b>	<b>1.633,5</b>	<b>1.383,5 °</b>

(° Il dato è estrapolato dall'Allegato A del Fabbisogno 2020 ed è riferito ai dipendenti di categoria in servizio a Tempo Indeterminato ed i Dirigenti a Tempo Indeterminato e Determinato ed in posizione di comando)

La situazione del corpo amministrativo della Giunta Regionale si presenta così distribuita: l'età anagrafica media dei dipendenti in servizio è elevata: il 2,10% è collocato nella fascia di età tra i 35 e i 39 anni, il 6,43% è collocato nella fascia di età tra i 40 e i 44 anni, l' 11,10% è collocato nella fascia di età tra i 45 e i 49 anni; il 15,57% è collocato nella fascia di età tra i 50 e i 54 anni, il 23,75% è collocato nella fascia di età tra i 55 e i 59 anni, il 38,03% è collocato nella fascia di età tra i 60 e i 64 anni, il 2,85% oltre i 65 anni, pertanto più dell'80% della forza lavoro ha più di 50 anni di età.

Con la richiamata D.G.R. n. 868 del 29/12/2020 si è provveduto:

- ad approvare la dotazione organica della Giunta Regionale d'Abruzzo alla data del 01.01.2020;
- ad autorizzare l'assunzione a tempo indeterminato e pieno del personale riportato nell'allegato "B" del Piano, così come dettagliatamente indicato per categoria e per profilo;
- a procedere, in riferimento al Piano Assunzionale 2020 di cui all'allegato B, all'espletamento delle procedure ivi previste senza il previo svolgimento delle procedure di mobilità di cui all'articolo 30 del D.Lgs. n. 165/2001;
- ad applicare alla copertura dei posti previsti nell'allegato B del Piano, tenuto conto delle stabilizzazioni nel frattempo intervenute, le percentuali per le procedure riservate e per le riserve concorsuali.

DOTAZIONE ORGANICA				Dirig.	Cat. D3	Cat. D3 in part- time	Cat. D1	Cat. C	Cat. B3	Cat. B1	Cat. A	TOTALE
anno 2020	a	Calcolo dotazione organica all'01.01.2020	Numero Dipendenti in servizio al 01.01.2020 . Dipendenti di categoria a tempo indeterminato - Dirigenti a tempo indeterminato, determinato e in posizione di comando	57	159	0,5	284	409	173	267	34	1383,5
			Posti già programmati (2016-2019) in via di definizione	19	2		97	97	10	25	0	250
			Dotazione organica al 01.01.2020	76	161	0,5	381	506	183	292	34	1633,5
	b	Calcolo cessazioni non programmate al 2020	Cessazioni 2019 non programmate	1	8		12	35	9	12	0	77
			Cessazioni 2020	3	20		20	53	20	39	2	157
			Totale cessazioni programmabili	4	28		32	88	29	51	2	234
	c	Piano del fabbisogno - Anno 2020	Assunzioni a tempo pieno su cessazioni 2020 -	5			48	14	0			67
			Recupero posti utilizzati per le stabilizzazioni effettuate nell'anno 2020				8					8
			Trasformazione rapporto di lavoro da part-time a full-time			1						1
			Assunzioni extra budget				1		5			6
				TOTALI	5	0	1	57	14	5	0	0
	anno 2021			Dotazione organica al 01.01.2021 (a- b+c)	78	141		418	467	168	253	32
		Cessazioni										
		Cessazioni previste 2021	2	7		15	32	8	21	3	88	
		Ipotesi fabbisogno di personale 2021	2			22	32	8	24		88	
anno 2022			Dotazione organica al 01.01.2022	78	134		425	467	168	256	29	1557
			Cessazioni previste 2022	1	4		9	15	3	8	0	40
			Ipotesi fabbisogno di personale 2022	1	0		13	15	5	6	0	40

Allegato A della DGR 868 del 29.12.2020 (fabbisogno 2020)

## SEZIONE II

### 4. SOGGETTI COINVOLTI NELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DEL RISCHIO

#### 4.1 Organo di indirizzo politico

La Giunta Regionale è l'Organo politico che determina gli indirizzi per l'elaborazione e l'aggiornamento annuale del Programma, definisce gli obiettivi strategici in materia di trasparenza e approva il Programma ed i relativi aggiornamenti, su proposta dal RPCT.

#### 4.2 Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) della Giunta Regionale è l'Avv. Carlo Massacesi, dirigente del Servizio Autonomo "Controlli e Anticorruzione", nominato dirigente del Servizio con D.G.R. n. 555 del 24/09/2019 e quindi RPCT con D.G.R. n. 597 del 14/10/2019. Il RPCT è il garante della politica di prevenzione della corruzione e, secondo quanto evidenziato dall'ANAC nel PNA 2019, il suo obiettivo principale è quello di predisporre il sistema di prevenzione della corruzione dell'Ente e verificarne la tenuta complessiva per scongiurare i fenomeni di cattiva amministrazione.

Avendo ben chiaro tale obiettivo, il PNA 2019 sintetizza quali sono le sue funzioni, con particolare riferimento a diverse materie:

*Anticorruzione:*

- elaborazione e formulazione della proposta (“adeguata”) di Piano della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) che sarà poi adottato dall’organo di indirizzo politico;
- obbligo di vigilanza del RPCT sull’attuazione delle misure di prevenzione contenute nel Piano da parte di tutti i destinatari, con eventuali miglioramenti, qualora se ne ravvisi la necessità (ad es. in caso di modifiche organizzative);
- obbligo di segnalare all’organo di indirizzo e all’organismo indipendente di valutazione (OIV) le disfunzioni inerenti l’attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- obbligo di indicare agli uffici competenti in materia di procedimenti disciplinari i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- pubblicazione della Relazione - sulla base del modello standard pubblicato da ANAC - che evidenzia i risultati dell’attività svolta in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, avendo cura di trasmetterla all’organo di indirizzo politico dell’amministrazione ed all’OIV.

*Trasparenza:*

- programmazione delle attività necessarie a garantire l’attuazione corretta delle disposizioni in tema di trasparenza, da evidenziare nell’apposita sezione del PTPCT;
- monitoraggio sull’adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, cui consegue il potere di segnalare gli inadempimenti rilevati, in relazione alla gravità, all’OIV, all’organo di indirizzo politico, all’ANAC o all’ufficio di disciplina;
- verifica della qualità dei dati pubblicati, in termini di completezza, chiarezza, aggiornamento e facile consultazione;
- svolgimento dei compiti riferibili all’applicazione del FOIA (Accesso civico rinforzato), tra cui la richiesta agli uffici di informazioni sull’esito delle istanze pervenute e la funzione di riesame delle istanze.

*Whistleblowing:*

- obbligo di predisposizione degli atti necessari ad una prima attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute;

*Requisiti soggettivi dei funzionari:*

- vigilanza sul rispetto dalla normativa in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, con capacità di intervento, anche sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e, per i soli casi di inconferibilità, dell'applicazione di misure interdittive.

*Contrasto al riciclaggio:*

- obbligo di sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), indicando il nominativo all'interno del PTPCT;
- possibilità di assumere l'incarico di gestore delle segnalazioni sospette, qualora l'amministrazione decida di affidarlo al RPCT.

A fronte di tali rilevanti compiti, il RPCT è gravato di altrettante notevoli responsabilità, che il PNA 2019 sintetizza come di seguito:

- *responsabilità dirigenziale* riferibile al caso di mancata predisposizione del piano anticorruzione e di mancata adozione delle misure per la selezione e formazione dei prestatori di lavoro;
- *responsabilità dirigenziale personale*, anche sul piano disciplinare (non inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da 1 a 6 mesi), per danno erariale e all'immagine istituzionale, in caso di condanna passata in giudicato per un reato di corruzione, salvo che il RPCT provi di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il piano anticorruzione ed averne osservato le prescrizioni, oltre ad aver vigilato sul suo funzionamento e sulla sua osservanza (art. 1, co.12, Legge n.190/2012);
- *ulteriore responsabilità dirigenziale* in caso di ripetute violazioni del Piano o in presenza di omesso controllo, che si affianca naturalmente a quella disciplinare dei dipendenti che violano le misure preventive individuate dal Piano stesso (art. 1, co. 14, Legge n.190/2012);
- *responsabilità dirigenziale* nel caso in cui - nello svolgimento della sua attività - rilevi fatti che presentino profili di illecito disciplinare, dovendone dare tempestiva informazione al dirigente preposto, allo stesso dipendente e all'Ufficio Procedimenti Disciplinari, al fine di avviare una tempestiva azione disciplinare;
- *responsabilità dirigenziale* qualora il RPCT riscontri fatti suscettibili di dar luogo a responsabilità amministrativa, dovendo presentare tempestiva denuncia alla competente Procura della Corte dei Conti. Qualora invece riscontri che dai fatti siano evidenziabili notizie di reato, il RPCT deve presentare denuncia alla Procura della Repubblica e darne immediata informazione all'ANAC.

Nel caso in cui il PTPCT sia stato adottato, al fine di poter escludere la propria responsabilità il RPCT deve fornire adeguata prova circa l'adozione di una serie di cautele:

- avere individuato nel PTPCT le aree a rischio e le relative misure di contrasto;
- avere previsto opportuni obblighi di informazione nei suoi confronti;
- avere definito le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti;
- avere definito le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione ed i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione.

Con particolare riguardo alle responsabilità derivanti dalla violazione delle misure di trasparenza, il *Decreto Trasparenza* (Decreto legislativo n. 33 del 2013, articolo 46) stabilisce che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

Tali responsabilità non si attivano solo qualora il RPCT provi che l'inadempimento degli obblighi è dipeso da causa a lui non imputabile.

Confermando l'orientamento generale più volte espresso in precedenti documenti dell'Autorità – il PNA 2019 riconosce che il ruolo affidato al RPCT necessita *dell'attivazione di una sinergia con i singoli responsabili degli uffici*, ispirata alla trasparenza ed al principio di *accountability* (rendere conto del proprio operato). Tutte le unità organizzative dovranno pertanto garantire una fattiva collaborazione con il RPCT.

#### 4.3 Rapporti del RPCT con altri organi dell'amministrazione e con ANAC

L'efficacia del sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza di ogni ente dipende in gran parte dal reale coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano all'adozione e all'attuazione delle misure di prevenzione.

In merito, il PNA ribadisce alcuni principi già evidenziati con precedenti provvedimenti, che possono così sintetizzarsi:

- *Rapporti con gli organi di indirizzo, con i dirigenti e i dipendenti:*

- L'organo di indirizzo ha il dovere di provvedere ad assicurare lo svolgimento dell'incarico di RPCT con piena autonomia ed effettività, cui corrisponde, da parte del RPCT, l'obbligo di segnalare all'organo di indirizzo e all'OIV/Nucleo di Valutazione eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione;
- I poteri di indirizzo della Giunta - che definisce gli obiettivi strategici - sono strettamente connessi con quelli che la legge n. 190/2012 attribuisce al RPCT per la predisposizione del PTPCT, nonché per la verifica della sua attuazione e idoneità, con conseguente potere di proporre modifiche dello stesso Piano;
- Il RPCT ha l'obbligo di riferire all'organo di indirizzo politico sull'attività svolta, attraverso la Relazione annuale;
- I responsabili apicali e i dirigenti dell'amministrazione sono tenuti a collaborare con il RPCT sia in sede di mappatura dei processi sulla base della propria percezione del rischio, sia in fase di stesura del PTPCT (D.Lgs. 165/2001, art. 16, comma 1, lett. l bis) e l ter). La violazione di tale dovere è sanzionabile disciplinarmente e da valutare con particolare rigore;
- Il coinvolgimento e la collaborazione con il RPCT di tutti i responsabili dei Servizi é anche suggerita dal legislatore (D.Lgs. 165/2001 art. 16, comma 1, l quater) per verificare l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici dove risulta più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione. Sul punto, nel PNA 2019 l'Autorità osserva che dalle valutazioni dei PTPCT svolte dall'Autorità è risultato che la carente mappatura dei processi elaborata dalle amministrazioni è dipesa anche dalla resistenza dei responsabili degli uffici a partecipare, per le parti di rispettiva competenza, alla rilevazione e alle successive fasi di identificazione e valutazione dei rischi. Si rammenta che l'art. 1, co. 9, L. 190/2012 prevede alla lettera a) che il PTPCT individui le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'art. 16, co. 1, lett. a-bis), del D.Lgs. 30 marzo 2001, n.165. Dispone, inoltre, alla successiva lettera c) gli obblighi di informazione nei confronti del RPCT chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

#### ▪ *Rapporti con l'OIV*

Il PNA ribadisce l'opportunità di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione, attuando una fattiva collaborazione tra RPCT e OIV/Nucleo di Valutazione.

In merito, la legge prevede:

- la facoltà dell'OIV di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;

- che la relazione annuale del RPCT da pubblicare nel sito web dell'amministrazione, ove sono riportati i risultati dell'attività svolta, venga trasmessa, oltre che all'organo di indirizzo politico, anche all'OIV, che è tenuto a verificarne i contenuti, eventualmente richiedendo informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo.

#### ▪ *Rapporti con l'ANAC*

I rapporti tra RPCT ed ANAC sono fondamentali per assicurare effettività al sistema di prevenzione della corruzione, come evidenziato nella legge 190/2012, soprattutto per quanto riguarda l'attività di vigilanza dell'Autorità sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure anticorruzione e sul rispetto delle regole sulla trasparenza amministrativa.

È al RPCT che l'ANAC si rivolge per comunicare l'avvio del procedimento di vigilanza (art.1, co. 2, lett. f), della l. 190/2012). Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al RPCT, utile per l'avvio del procedimento.

Anche per quanto riguarda la materia della Trasparenza, il RPCT è il soggetto - insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata e all'OIV - cui l'ANAC comunica l'avvio del procedimento di contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata. Il RPCT deve dare riscontro alla richiesta dell'Autorità nei tempi previsti, fornendo notizie sui risultati dell'attività di controllo svolta sulla corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa ed, eventualmente, comunicando le motivazioni del mancato adempimento.

Il RPCT ha aperto, nell'ambito del sito istituzionale dell'Ente, una sezione dedicata denominata "Amministrazione Trasparente", nella quale sono pubblicati tutti i dati, i documenti e le informazioni concernenti le attività in capo al RPCT ed ha attivato i seguenti indirizzi di posta elettronica sia per le comunicazioni interne che esterne all'Ente:

- [responsabile.anticorruzione@regione.abruzzo.it](mailto:responsabile.anticorruzione@regione.abruzzo.it)
- [cap@pec.regione.abruzzo.it](mailto:cap@pec.regione.abruzzo.it)

Il Servizio Autonomo Controlli e Anticorruzione della Giunta Regionale è articolato in quattro Posizioni Organizzative che attengono alle materie della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, dei Controlli e della Tutela della Privacy. Lo staff di supporto al RPCT è costituito da due Posizioni Organizzative denominate rispettivamente "Ufficio Prevenzione della Corruzione" affidato alla Dott.ssa Maria Elena Di Cesare e "Ufficio Obblighi di Trasparenza", affidato alla Sig.ra Laura Chiarizia.

### ➤ *Referenti*

Per garantire un adeguato governo delle attività finalizzate all'attuazione del PTPCT, nell'Amministrazione regionale è stato dato impulso alla formazione di una *Rete di Referenti* nell'ottica del processo sinergico che la Legge n. 190/2012 ha voluto creare al fine di contrastare il fenomeno corruttivo all'interno delle Pubbliche Amministrazioni. In questa ottica sono attivate riunioni periodiche, scambi di email o note informative, nell'ambito delle quali i referenti relazionano circa il grado di attuazione del presente Piano nelle proprie Strutture.

I referenti svolgono efficace attività informativa nei confronti del Responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri per la formazione e il monitoraggio del PTPC e sull'attuazione delle misure. I Referenti sono soggetti proattivi che fungono da punto di riferimento per la collazione delle informazioni e il monitoraggio delle attività anticorruzione.

Sono, altresì, chiamati a concorrere, insieme al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, alla formulazione di proposte, in particolare:

- sull'attività di formazione, individuando il personale appartenente alle proprie strutture da inserire nei percorsi formativi;
- sulla rotazione degli incarichi del personale adibito a svolgere la propria attività in settori a rischio corruzione;
- all'informativa da fornire al RPCT al fine di consentire di effettuare concretamente la vigilanza sul rispetto degli adempimenti previsti nel P.T.P.C.T.;
- alla rendicontazione periodica all'RPCT sul grado di attuazione del Piano nella struttura di competenza;
- all'attestazione circa il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi.

I referenti, in quanto rappresentanti delle strutture di appartenenza, hanno il dovere di partecipare attivamente alle riunioni ed i Dirigenti devono favorire la partecipazione di questi ultimi agli incontri con il RPCT e monitorare la fattiva collaborazione dei medesimi alle attività.

### ➤ *Dipendenti*

Unitamente ai Referenti, concorrono alla prevenzione della corruzione:

- i dipendenti che operano nelle aree a rischio, i quali partecipano al processo di gestione del rischio, osservano le misure contenute nel P.T.P.C.T., segnalano situazioni di illecito al proprio Responsabile e al RPCT e casi di conflitto di interessi;
- tutti i dipendenti, i quali osservano le misure contenute nel P.T.P.C.T., segnalano al proprio Responsabile e al RPCT situazioni di illecito e casi di conflitto di interessi.



➤ *Stakeholder*

- In un momento in cui le pubbliche amministrazioni tendono ad essere sempre più trasparenti gli “stakeholder” (o portatori di interesse) tendono a rivestire un ruolo in costante crescita nei processi amministrativi. Al fine della salvaguardia dell’integrità e della prevenzione della corruzione ed illegalità gli stakeholder rappresentano la collettività di riferimento dell’Amministrazione e sono perciò in grado di influenzare il raggiungimento degli obiettivi dell’Ente, ma sono anche i soggetti interessati alle attività dell’amministrazione senza poterle “influenzare”.

Degli stakeholder fanno parte sicuramente gli utenti, attuali o potenziali, e i dipendenti, ma anche altre amministrazioni pubbliche o la collettività, inclusi le istituzioni pubbliche di vario livello, i gruppi organizzati quali associazioni di utenti o cittadini, associazioni di categoria, sindacati, associazioni del territorio (associazioni culturali, ambientali, sociali), ovvero gruppi non organizzati (imprese, enti non profit, cittadini e collettività, mass media).

L’Amministrazione proseguendo il percorso intrapreso non può prescindere dalla centralità del ruolo degli stakeholder. Il concetto di rendicontazione della performance è infatti inteso nell’accezione di rendicontazione sociale, che è lo strumento col quale l’amministrazione risponde alle esigenze di accountability, relazionando sulle ricadute sociali delle attività da essa svolte alle categorie di soggetti (stakeholder) che possono influenzarle, esserne influenzate o esserne interessate.

In questa ottica il RPCT, per consentire una maggior diffusione ed un maggior coinvolgimento degli stakeholder, pubblica il Piano in versione “bozza” sul sito istituzionale della Regione, nella sezione “Novità”, nella sezione “Amministrazione Trasparente” del medesimo, al fine di ricevere proposte, osservazioni e pareri, utili per la redazione di un Piano il più possibile completo e trasversale. Tale modalità partecipativa consente di individuare profili di trasparenza più rappresentativi di un reale e concreto interesse per la collettività, sui quali concentrare nel futuro specifiche azioni di Piano.

Si sottolinea, inoltre, il particolare ruolo assunto dai c.d. “Portatori di interesse” con l’istituto dell’accesso civico generalizzato introdotto dal D.Lgs. 97/2016.

Anteriormente alla novella introdotta dal D.Lgs. 97/2016 il diritto di accesso era consentito solo nei casi di interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegato al documento per il quale era stato richiesto l’accesso (accesso documentale ai sensi della L. n. 241/1990) o nei casi di omessa pubblicazione di atti e informazioni soggette a pubblicazione obbligatoria e quindi già potenzialmente pubblici (accesso civico semplice, già previsto dall’art. 5 del D.Lgs. 33/2013). L’art. 5 del novellato D.Lgs. 33/2013 consente a chiunque l’accesso a tutti i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti individuati nell’art. 2 bis del medesimo decreto.

Il comma 2 del citato art. 5, infatti, recita: *“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis”*. Il successivo comma 3 stabilisce, inoltre, che: *“L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione”*.

➤ *Servizio Informatica e Statistica*

Il Servizio Informatica e Statistica (ex Sistema Informativo Regionale - S.I.R), incardinato nel Dipartimento Risorse della Giunta Regionale, è titolare di funzioni assai rilevanti e strategiche nell'ambito delle competenze riservate al RPCT. Esso infatti:

- assicura il funzionamento, l'accessibilità, la fruibilità e la corretta gestione della pagina “Amministrazione Trasparente” e delle singole sezioni e sotto-sezioni in cui essa è suddivisa a termini di legge;
- provvede alla pubblicazione diretta di specifici atti e documenti (es. tabelle, format e link di riferimento) che le strutture regionali trasmettono, in quanto non rientranti nel novero dei provvedimenti ed informazioni per i quali la pubblicazione avviene direttamente in area intranet;
- garantisce la qualità dei dati pubblicati;
- si occupa di trasmettere all'ANAC, nelle modalità richieste dalla legge, i dati relativi ai contratti regionali (art.1, comma 32 della legge 190/2012);
- progetta ed attua, anche su richiesta del RPCT, modifiche che possano migliorare e semplificare le pubblicazioni in “Amministrazione Trasparente”.

Presso la Giunta Regionale d'Abruzzo gli obblighi di Trasparenza hanno trovato concreta attuazione grazie al supporto del Servizio Informativo Regionale (S.I.R.) che, in collaborazione con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (R.P.C.T.) ha provveduto, nell'anno 2013, al primo impianto della sezione “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale della Regione Abruzzo, in conformità alle disposizioni di cui all'Allegato A al D.Lgs. 33/2013, con contestuale predisposizione della sezione «Amministrazione aperta» nell'area intranet, per l'inserimento, a cura delle Strutture Regionali, della maggioranza dei dati da pubblicare.

Allo scopo di fornire un supporto tecnico alle Strutture regionali, chiamate ad attuare il nuovo obbligo di legge, il SIR ha provveduto a redigere ed a rendere disponibili in area intranet una serie di manuali operativi relativi ai vari obblighi di pubblicazione che, con qualche eccezione, restano ancora attuali.

#### 4.4 Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD)

Come noto, con il D.Lgs. 150/2009, sono state apportate importanti innovazioni in tema di infrazioni, sanzioni disciplinari, procedimento disciplinare e rapporti con il procedimento penale. In particolare, l'art. 69 del citato decreto ha sostituito l'art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001 ed ha introdotto gli artt. da 55 bis a 55 novies nel corpo del medesimo testo normativo, mentre l'art. 72 ne ha abrogato l'art. 56. Le nuove norme hanno carattere generale e la loro applicazione riguarda tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.lgs. 165/2001, come chiarito dall'art. 74, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009, secondo cui: *"Gli articoli (...) 69 (...) rientrano nella potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) ed m), della Costituzione"* e dall'art. 55, comma 1, del citato D.Lgs. 165, il quale prevede che *"Le disposizioni del presente articolo e di quelli seguenti fino all'art. 55 octies (...) si applicano ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, comma 2, alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2"*.

Sempre il citato art. 55, comma 1, del D.Lgs. 165/2001 stabilisce poi che le disposizioni di cui agli artt. da 55 a 55 octies costituiscono norme imperative, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1339 e 1419, secondo comma, del Codice Civile. Ciò significa che tali disposizioni non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva, la quale può disciplinare la materia nei limiti di quanto consentito dalla legge e negli ambiti non riservati alla legge stessa: ciò comporta l'automatico inserimento nei contratti collettivi di tali disposizioni e la conseguente sostituzione delle clausole difformi.

Inoltre, il comma 2 del nuovo art. 55, come sostituito dall'art. 68 del D.Lgs. 150/2009, statuisce che: *"La pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione del codice disciplinare, recante l'indicazione delle predette infrazioni e relative sanzioni, equivale a tutti gli effetti alla sua affissione all'ingresso della sede di lavoro"*.

L'art. 55, al comma 4, stabilisce che: *"Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari"*.

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari, dunque, ha la competenza per la gestione del procedimento disciplinare nelle ipotesi in cui il responsabile della struttura non abbia qualifica dirigenziale e, comunque, per le infrazioni di maggior gravità.

Il rapporto tra RPCT e gli Uffici di disciplina delle amministrazioni possono trarsi dall'articolo 1, comma 7, della legge 190 del 2012 (come sostituito dall'art. 41 del D.Lgs 97/2016) che stabilisce *«L'organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione. Nelle unioni di comuni, può essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza segnala all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in*

*materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (...)*»

Anche il D.Lgs. 33/2013, art. 43, fornisce indicazioni sia nel comma 1 che nel comma 5.

Al comma 1 prevede che *«il responsabile svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione».*

Al comma 5 è stabilito che *«in relazione alla loro gravità, il responsabile segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare».*

#### 4.5 Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)

L'Organismo Indipendente di Valutazione riveste un ruolo importante nel sistema di gestione della performance e della trasparenza, svolgendo i compiti previsti dall'art. 14 del D.lgs. 150/2009 e del D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105, art. 6. La riforma in materia di valutazione della performance intervenuta con il D.lgs. 74/2017, ha precisato i compiti degli OIV. Detto organismo svolge un ruolo di rilievo anche per la verifica della coerenza tra gli obiettivi di performance organizzativa ed individuale e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

I compiti principali dell'OIV, ai sensi della predetta normativa, sono i seguenti:

- verifica la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel Piano della performance, utilizzando altresì i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della valutazione delle performance (art. 44 del D.lgs. 33/2013);
- promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi di trasparenza, ai sensi dell'art.14, comma 1, lett. g), del D.lgs. 150/2009;
- valida la relazione sulla performance di cui all'art. 10 del D.lgs.150/2009;
- verifica la coerenza tra gli obiettivi di performance organizzativa e individuale e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- verifica, in rapporto agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza, i contenuti della relazione recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT predispone e trasmette all'OIV, oltre che all'Organo di indirizzo politico, ai sensi dell'art. 1, comma 14, della L. 190/2012. Nell'ambito di tale verifica l'OIV ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari ed effettuare audizioni di dipendenti. L'Organismo medesimo riferisce all'Autorità Nazionale Anticorruzione sullo stato di

attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1, co. 8-bis, L. 190/2012);

- assicura, ai sensi dell'art. 17, comma 6, del vigente Codice di Comportamento dei dipendenti della Giunta Regionale, il coordinamento tra i contenuti dello stesso e il Sistema di misurazione e valutazione della performance;
- concorre, ai sensi dell'art. 17, comma 7, del vigente Codice di Comportamento dei dipendenti della Giunta Regionale, con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione alla supervisione sulla corretta applicazione del medesimo Codice e del D.P.R. 62/2013;
- esprime parere obbligatorio preventivo sul Codice di comportamento e sui relativi aggiornamenti che ogni amministrazione adotta, ai sensi dell'art. 54, co. 5, D.Lgs. 165/2001;
- trasmette al RPCT una Relazione sull'attività espletata nell'ambito dei precedenti punti, formulando proprie eventuali segnalazioni e suggerimenti per il superamento di eventuali criticità.

### SEZIONE III

## 5 IL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO PER IL TRIENNIO 2021-2023

### 5.1 La metodologia per la valutazione del rischio corruzione

Molte sono le definizioni di “rischio” riportate in letteratura e nei principali Standard internazionali.

La traduzione letterale dell'ISO 31000:2009 (**UNI ISO 31000** *Gestione del rischio - Principi e linee guida è una guida che fornisce principi e linee guida generali per la gestione del rischio. Può essere utilizzata da qualsiasi organizzazione pubblica, privata o sociale, associazione, gruppo o individuo, e non è specifica per nessuna industria o settore*), ripresa nel glossario riportato nella ISO 73:2009, definisce il rischio come: “l'effetto dell'incertezza sugli obiettivi”, ove “l'effetto è una *deviazione* dal risultato atteso – positivo o negativo” e l'incertezza è “l'assenza, seppure limitata, di informazioni riguardanti la comprensione o la conoscenza di un evento, della sua conseguenza o della sua probabilità”.

Inoltre, “il rischio è spesso espresso come una combinazione delle conseguenze di un evento, comprese le modifiche delle circostanze, e la relativa probabilità del suo verificarsi”.

Considerata l'ampia accezione di rischio, cui si fa generalmente riferimento, che include non solo la violazione di precetti aventi riflesso penale ma anche le condotte comunque ritenute illecite messe in atto per favorire interessi particolari, la ricerca dell'azione di contrasto più efficace deve evidenziare necessariamente gli elementi che compongono il rischio, incluse le modalità, ovvero i “comportamenti individuali e/o collettivi” che possono generarlo.

La definizione dell'ISO 31000 sopra citata, che accosta il concetto di rischio “all'effetto dell'incertezza”, se presa isolatamente, potrebbe fuorviare nella corretta identificazione dell'evento, in quanto in essa l'attenzione viene concentrata sulle conseguenze ancor prima dell'accadimento; tale accezione, invece, deve essere accompagnata dall'analisi delle circostanze e degli altri fattori che possono rendere possibile l'evento stesso e determinarne l'effetto.

Alla luce di tali considerazioni, la definizione dello schema corruttivo in cui si ricompone il passaggio da “genus” a “species”, ove per “genus” s'intende la potenziale fattispecie di violazione di norme (non necessariamente penali) e per “species” la modalità di attuazione (ossia il comportamento), considera il rischio di corruzione come la *“circostanza in cui può verificarsi un fatto corruttivo caratterizzato da: un evento prodotto da un accadimento incerto di un comportamento finalizzato alla «corruzione», in senso ampio, potenzialmente facilitato da fattori abilitanti. Tali sono, ad esempio, condizioni organizzative, sociali, ambientali, che possono innescare una causa, volontaria o imposta, azionata da parte di uno o più autori, eventualmente in accordo tra loro, che, per sé o per terzi, in violazione di leggi, di fonte normativa, regolamentare o etica, operano fraudolentemente, in modo tale da procurare un effetto, quale un vantaggio ingiusto o un danno iniquo nei confronti di altri, dietro compenso, o scambio di favori (attuali o futuri), non necessariamente reciproco, di natura monetaria o non monetaria.*

La corretta identificazione dei “fattori abilitanti” e delle “cause” contribuisce in modo determinante a specificare il contesto in cui lo schema viene ad attuarsi, consentendo, così, di predisporre interventi correttivi adeguati. Mentre il fattore abilitante, segnala la presenza di una condizione organizzativa, sociale, ambientale che può agevolare un comportamento corruttivo, la causa rappresenta la ragione per cui il fatto viene compiuto; per semplificare: l'inefficacia di una procedura (organizzazione) o l'impossibilità di predisporre forme di controllo (ambiente/contesto) o l'assenza di una adeguata formazione (sociale) non conduce necessariamente al compimento di un fatto illecito, seppure lo può rendere più facilmente realizzabile. La causa rappresenta, pertanto, l'impulso che spinge l'autore a commettere il fatto; l'analisi delle motivazioni può aiutare le organizzazioni a distinguere le situazioni in cui è possibile intervenire adeguatamente da quelle in cui gli strumenti a disposizione sono più limitati o agiscono solo indirettamente.

Nel modello di valutazione del Rischio proposto dal PNA 2013 si definisce *l'analisi del rischio* come la “valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (*probabilità e impatto*) per giungere alla determinazione del livello di *rischio*. Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico.”

In termini matematici, il *livello di rischio* corruttivo  $R$  viene definito nel PNA 2013 come il prodotto  $R = P \times I$  avendo indicato con  $I$  il *livello di impatto* (espresso in principio con una scala da 0 a 5) e con  $P$  il *livello di probabilità* (espresso in principio con una scala da 0 a 5 anch'esso).

Ai fini del calcolo del livello di probabilità e di impatto, il PNA propone una serie di *indici di valutazione*.

In particolare, per quanto riguarda la “probabilità” *P* sono considerate le seguenti sei categorie:

- *P*<sub>1</sub> – Discrezionalità
- *P*<sub>2</sub> – Rilevanza esterna
- *P*<sub>3</sub> – Complessità del processo
- *P*<sub>4</sub> – Valore economico
- *P*<sub>5</sub> – Frazionabilità del processo
- *P*<sub>6</sub> – Controlli.

Per quanto riguarda l’impatto, le categorie su cui sono formulati gli indici di valutazione, sono le seguenti quattro:

I1 – Impatto organizzativo

I2 – Impatto economico

I3 – Impatto reputazionale

I4 – Impatto organizzativo, economico e sull’immagine.

Rispetto alla valutazione del rischio, l’ANAC, nel PNA 2019, specifica che “l’allegato 5 del PNA 2013 non va più considerato un riferimento metodologico da seguire” concedendo, ciononostante, una certa gradualità per il cambio dell’approccio, stabilendo che *“il nuovo approccio valutativo di tipo qualitativo può essere applicato in modo graduale in ogni caso non oltre l’adozione del PTPCT 2021-2023”*.

Dopo alcuni anni di suo utilizzo, dunque, il metodo mutuato dal PNA 2013 è stato ritenuto non adeguato dall’ANAC in quanto la sua meccanicità impediva una ponderazione reale, determinando nella sostanza una sottovalutazione del rischio. Esso è stato adeguato sulla scorta del modello adottato dal “*UN Global Compact*”, *un’iniziativa volta a promuovere un’economia globale sostenibile, rispettosa dei diritti umani e del lavoro, della salvaguardia dell’ambiente e della lotta alla corruzione*, che si basa sul principio di prudenza e privilegia un sistema di misurazione qualitativo, piuttosto che quantitativo.

Nel presente PTPCT si è ritenuto opportuno seguire le indicazioni fornite dall’Autorità nel PNA 2019, Allegato 1, Paragrafo 4.2, pagina 33, laddove viene specificato che ove non *“sia stato possibile affrontare in modo compiuto il nuovo approccio valutativo del rischio, incentrato su una tipologia di misurazione qualitativa, come illustrata nell’allegato 1, del PNA 2019, tale nuovo approccio sarà applicato in modo graduale e, comunque, a partire dall’adozione del PTPCT 2021/2023”*.

In ossequio agli avvisi contenuti nel PNA, nel corso del triennio si giungerà ad un compiuto sistema di misurazione che non sia più solo il frutto di una valutazione operata dalle strutture, ma che fondi la “pesatura” degli eventi rischiosi da un lato sulla scorta delle indicazioni fornite dall’Autorità ed, al contempo, sia costruito su un modello sostenibile per l’organizzazione dell’Ente.

Per le ragioni appena descritte e con l’intento di non determinare una sottovalutazione del rischio, nel presente PTPCT si conferma in via generale una stima del livello di rischio che, prudenzialmente, si

riporta alle scelte operate dalla L. 190/2012, in cui il legislatore, operando una scelta di fondo, ha individuato come aree a rischio corruttivo le seguenti:

- “a) autorizzazione o concessione;*
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163;*
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;*
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n.150 del 2009”.*

Per quanto detto, alle suelencate Aree è stato attribuito il *Livello di Rischio Medio/Alto* ed individuate misure più incisive per la mitigazione dei possibili rischi correlati ai diversi eventi rischiosi descritti. Per coerenza con le procedure volte alla *concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati*, di cui alla lett. c) del dell'art. 1, comma 16 L.190/2012 e per le considerazioni svolte nel *paragrafo 2.2* del presente PTPCT, anche l'*Area Generale n. 10 – (LE PROCEDURE DI GESTIONE DEI FONDI STRUTTURALI E DEI FONDI NAZIONALI PER LE POLITICHE DI COESIONE)* è stata identificata con l'identico livello di rischio (*Livello di Rischio Medio/Alto*).

In aggiunta alle sopraindicate aree, poi, sempre per le ragioni esplicitate nel *paragrafo 2.2* del presente documento il *Livello di Rischio Medio/Alto* è stato attribuito anche all'*Area Specifica n. 12 – GESTIONE DEI RIFIUTI*.

Il tipo di approccio descritto ha avuto, in via generale, riflessi anche per la stima del rischio dei processi non ricompresi nell'elenco di cui alla L.190/2012. Così, per ovviare al paventato problema di una sottostima del rischio, nel presente PTPCT si è confermata la scelta di ricorrere ad una metodologia che applicasse, una logica di tipo prudenziale, in quanto quello della corruzione è un fenomeno complesso e in larga misura sommerso. In tal senso, quindi, si scelto di attribuire (ad eccezione di qualche processo cui si è attribuito il *Livello di Rischio Medio/Basso*) il *Livello di Rischio Medio* a tutti i processi non inclusi nell'elenco sopra descritto. È pur vero che, l'utilizzo di tale metodo, in certe condizioni, può determinare una tendenza verso i valori più alti (sopravvalutazione). Tuttavia, se si adotta un criterio prudenziale, un'eventuale sopravvalutazione del rischio è certamente preferibile a una sua sottovalutazione.

---

In data 26/01/2021, il RPCT, nell'ottica dell'instaurazione di un modello di risk management sempre più partecipato attraverso il necessario coinvolgimento degli stakeholder e delle strutture della Giunta Regionale, ha avviato una procedura aperta di consultazione pubblica per la preventiva acquisizione di



osservazioni e proposte dei soggetti interessati, in ordine all'aggiornamento del PTPCT della Regione Abruzzo per il triennio 2021 – 2023.

Nell'ambito della soprarichiamata procedura il Servizio Autorità di Certificazione – DPA014 del Dipartimento Presidenza - DPA con nota prot. n. 51430 del 11febbraio 2021 ha elaborato una serie di osservazioni con riguardo alla gestione dei processi di competenza chiedendo di rivalutare, rispetto alle attività di competenza dello scrivente Servizio, il grado di rischio e la correlata descrizione riportata nel vigente Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2020/2022.

Sulla scorta delle citate *“Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”* di cui all'ALLEGATO 1 del PNA 2019 i rilievi trasmessi dall'Autorità di Certificazione DPA014, con il documento richiamato, possono essere ritenuti congrui anche alla luce del ruolo rivestito dal RPCT che ha il compito di coordinare la rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie a esprimere un giudizio motivato sulla stima del livello.

Il PNA 2019 a tal proposito evidenzia che: *“Le informazioni potranno essere rilevate da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati, oppure attraverso forme di autovalutazione da parte dei responsabili delle unità organizzative coinvolte nello svolgimento del processo (c.d. self assessment). In ogni caso, per le valutazioni espresse bisognerà esplicitare sempre la motivazione del giudizio espresso e fornire delle evidenze a supporto.*

*Le valutazioni devono essere sempre supportate da dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi. Tali dati (per es. i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari, segnalazioni, ecc.) consentono una valutazione meno autoreferenziale e una stima più accurata, nonché rendono più solida la motivazione del giudizio espresso”.*

Alla luce dei rilievi proposti e dell'apprezzamento derivatone può attribuirsi ai processi individuati con i numeri 1A6, 2A6 e 3A6 dell'ambito dell'AREA GENERALE n.6, *“Controlli, Verifiche, Ispezioni e Sanzioni”*, il livello di Rischio Medio/Basso.

Il Servizio Autonomo di “Audit” ADA, nell'ambito della menzionata procedura aperta di consultazione pubblica in data 12/02/2021 ha osservato che le attività di controllo afferenti alle funzioni svolte dalla medesima struttura non sono connotate da discrezionalità in quanto disciplinate in dettaglio da regolamenti europei, manuali operativi, Sistemi di Controllo e Gestione indicati dalla Commissione europea e dall'IGRUE e supervisionati anche dal MEF oltre che dall'OLAF, proponendo, per l'effetto di inserire i processi 1/A6 e 2/A6 ad un livello di rischio medio/basso”.

Anche in questa ipotesi è stata operata una positiva valutazione in ordine ai dati ed alle informazioni trasmessi dalla struttura regionale tanto da poter connotare i processi 1A6 e 2A6 con un livello di *Rischio Medio/Basso*.

## 5.2 Il sistema di mappatura delle aree a rischio corruzione e il processo di gestione del rischio

Il PNA 2019 precisa che *«...Una mappatura dei processi adeguata consente all'organizzazione di evidenziare duplicazioni, ridondanze e inefficienze e quindi di poter migliorare l'efficienza allocativa e finanziaria, l'efficacia, la*

*produttività, la qualità dei servizi erogati, e di porre le basi per una corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo. È, inoltre, indispensabile che la mappatura del rischio sia integrata con i sistemi di gestione spesso già presenti nelle organizzazioni (controlli di gestione, sistema di auditing e sistemi di gestione per la qualità, sistemi di performance management), secondo il principio guida della “integrazione”, in modo da generare sinergie di tipo organizzativo e gestionale. Ad esempio, laddove una mappatura dei processi sia stata già realizzata anche per altre finalità (es. revisione organizzativa per processi o sistema di performance management), si suggerisce di considerarla come un punto di partenza, in modo da evitare duplicazioni e favorire sinergie, finalizzandola alla gestione del rischio di corruzione».*

Sul presupposto che la mappatura dei processi – vissuta con gradualità e secondo livelli successivi di affinamento degli elementi considerati - rappresenta un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio, nel corso della redazione del presente PTPCT una particolare cura è stata dedicata alla completa *rielaborazione* della Mappatura.

Con l’*Allegato A* del presente PTPCT si è avviato quindi un percorso per giungere ad una descrizione analitica dei processi dell’amministrazione in maniera progressiva, nei diversi cicli annuali di gestione del rischio corruttivo, con l’obiettivo finale: *a) di rappresentare le attività dell’amministrazione e il suo effettivo svolgimento in forma chiara e comprensibile; b) che l’intera attività svolta dall’Ente venga gradualmente esaminata; c) di identificare aree che, per ragioni della natura e peculiarità delle stesse, risultino potenzialmente più esposte a rischi corruttivi.*

Nella consapevolezza che la completa razionalizzazione, nel senso sopradescritto, dei processi dell’Ente ed il raggiungimento di risultati ottimali non possono che essere raggiunti in maniera progressiva, nel corso della redazione del presente documento la mappatura dei processi si è articolata iniziando a definire la lista dei processi, per poi cercare, attraverso la loro “descrizione”, di identificare le criticità del processo in funzione delle sue modalità di svolgimento, quindi si è pervenuti alla rappresentazione degli elementi descrittivi di ogni specifico processo preso in esame.

Per le ragioni appena descritte ed al fine di rendere sempre più coerente la descrizione della Mappatura dei Processi con l’assetto organizzativo dell’Ente che, come già ricordato, si è definitivamente perfezionato nel mese di luglio 2020, nel corso dell’anno si è proceduto a richiedere a tutte le strutture di partecipare all’aggiornamento della mappatura dei processi per correggere/rettificare/attualizzare i medesimi alla luce della nuova organizzazione delle strutture. Il coinvolgimento delle strutture/Dipartimenti è stato indirizzato ad un affinamento delle tecniche di rappresentazione degli elementi descrittivi dei singoli processi ed al contempo diretto ad una partecipata riflessione del livello di rischio attribuito ad ogni singolo processo, anche sulla base delle risultanze acquisite in sede di verifica dello stato di attuazione delle misure previste in tema di mitigazione del rischio.

## SEZIONE IV

### 6. IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO: L'INDIVIDUAZIONE DELLE MISURE

L'individuazione e la programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresenta una parte fondamentale del PTPCT di ciascuna amministrazione: le attività di analisi del contesto e di valutazione del rischio sono infatti propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure.

In relazione alla loro portata, le misure possono definirsi “*generali*” quando si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo *trasversale* sull'intera amministrazione o ente; “*specifiche*” laddove incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio e, pertanto, devono essere ben contestualizzate rispetto all'amministrazione di riferimento.

Di seguito vengono descritte le principali *Misure Generali* per la prevenzione della corruzione che, nel presente Piano vengono presentate in dettaglio nell'*Allegato B*.

#### 6.1 La Trasparenza

Il PNA 2019 si sofferma sulla nozione di trasparenza e sull'evoluzione del suo significato – nonché della sua portata – nel tempo. Il PNA 2019, dunque, richiama la definizione di trasparenza introdotta dal D.Lgs. n. 33/2013 per cui essa è oggi 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”. Inoltre, la trasparenza è anche regola per l'organizzazione, per l'attività amministrativa e per la realizzazione di una moderna democrazia. In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato laddove ha ritenuto che “la trasparenza viene a configurarsi, ad un tempo, come un mezzo per porre in essere una azione amministrativa più efficace e conforme ai canoni costituzionali e come un obiettivo a cui tendere, direttamente legato al valore democratico della funzione amministrativa” (C.d.S. Sez. consultiva per gli atti normativi, 24 febbraio 2016, n. 515, parere reso sullo schema di decreto n. 97/2016). Relativamente alla trasparenza, il PNA 2019 richiama i più importanti provvedimenti dell'Autorità in materia, ed in particolare:

- la deliberazione n. 1309/2016, recante “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”;
- la deliberazione n. 1310/2016, recante “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”;

- la deliberazione n. 1134/2017, recante “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”.

Il PNA 2019 chiarisce, inoltre, che è intenzione dell’Autorità procedere ad un aggiornamento della ricognizione degli obblighi di trasparenza da pubblicare nella sezione Amministrazione trasparente, anche alla luce delle modifiche legislative intervenute, e di attivarsi, secondo quanto stabilito dall’art. 48 del D.Lgs. 33/2013, per definire, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l’Agenzia Italia Digitale e l’ISTAT, criteri, modelli e schemi standard per l’organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Particolare attenzione, inoltre, è dedicata dall’Autorità al rapporto sussistente tra trasparenza e tutela dei dati personali. In particolare, il PNA 2019 ricorda che, come evidenziato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 20/2019, occorre operare un bilanciamento tra il diritto alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

L’ANAC, dunque, richiama l’attenzione delle pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, a verificare che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel D.Lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l’obbligo di pubblicazione.

A tal proposito, il PNA 2019 sottolinea che l’attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti nell’art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di: liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza, tenendo anche conto del principio di “responsabilizzazione” del titolare del trattamento.

In relazione alla programmazione delle misure di trasparenza, ed in particolare del flusso di dati necessario ad alimentare la corrispondente sezione sul sito internet istituzionale di ciascun Ente, il PNA 2019 afferma che all’interno della sezione Trasparenza del PTPCT si debba provvedere a specificare, in relazione ai tempi di pubblicazione stabiliti dal D.Lgs. 33/2013 (annuali, semestrali, trimestrali o tempestivi), i termini entro i quali prevedere l’effettiva pubblicazione di ciascun dato, nonché le modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull’attuazione degli obblighi.

Come già nell'Aggiornamento 2018 al PNA, anche il PNA 2019 ribadisce la necessità, da parte delle amministrazioni, di indicare nelle sezioni in cui non vengono fatte pubblicazioni per assenza di dati o per mancata attinenza con la natura dell'Ente, di inserire una apposita dichiarazione in merito.

In relazione alle cautele da adottare per il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali nell'attività di pubblicazione sui siti istituzionali per finalità di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, si rinvia alle più specifiche indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali.

## 6.2 Il Codice di Comportamento

I Codici di comportamento non vanno confusi, come spesso l'ANAC ha riscontrato, con i Codici "etici", "deontologici" o comunque denominati. Questi ultimi hanno una dimensione "valoriale" e non disciplinare e sono adottati dalle amministrazioni al fine di fissare doveri, spesso ulteriori e diversi rispetto a quelli definiti nei codici di comportamento, rimessi alla autonoma iniziativa di gruppi, categorie o associazioni di pubblici funzionari. Essi rilevano solo su un piano meramente morale/etico. Le sanzioni che accompagnano tali doveri hanno carattere etico-morale e sono irrogate al di fuori di un procedimento di tipo disciplinare.

Il Codice di Comportamento, diversamente, fissa doveri di comportamento aventi una rilevanza giuridica che prescinde dalla personale adesione, di tipo morale, del funzionario ovvero dalla sua personale convinzione sulla bontà del dovere. Le disposizioni in esso contenute, pertanto, vanno rispettate in quanto poste dall'ordinamento giuridico che le ha regolamentate sulla scorta di un puntuale regime degli effetti e delle responsabilità conseguenti alla violazione delle regole comportamentali, così come previsto dall'art. 54, co. 3 del D.Lgs. 165/2001, secondo cui: *"La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è, altresì, rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniquale volta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1" (Licenziamento disciplinare).*

A tal riguardo il PNA 2019, nel ribadire l'importanza dei Codici di comportamento integrativi che ciascuna Amministrazione è tenuta ad adottare, ai sensi dell'art. 54, comma 2, del D.Lgs. 165/2001, pena l'applicazione da parte dell'ANAC delle sanzioni ai sensi dell'art. 19, comma 5, del D.L. n. 90/2014, precisa, altresì, che detti codici integrativi non devono essere una mera riproposizione del Codice di comportamento nazionale di cui al D.P.R. n. 62/2013, ma devono contenere specifiche prescrizioni adatte al contesto e alla realtà operativa ed organizzativa dell'Ente.

Come logico corollario delle indicazioni contenute nel PNA 2019 le amministrazioni provvedono ad effettuare una "mappatura" dei doveri di comportamento connessi alla piena attuazione, da parte dei

dipendenti, sul versante dei comportamenti soggettivi, delle misure oggettive e organizzative del PTPCT.

Anche nel presente PTPCT è stata prevista l'azione di monitoraggio del RPCT sull'osservanza del Codice di Comportamento da parte di tutti i Dipartimenti della Giunta regionale, in applicazione della D.G.R. n.983 del 22/12/2018 (*Aggiornamento, su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, del Codice di comportamento dei dipendenti della Giunta Regionale, approvato con DGR n. 72 del 10.02.2014*) attraverso:

- a) la vigilanza e il controllo sull'osservanza del Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici;
- b) l'attuazione dei provvedimenti disciplinari e delle sentenze pronunciate nei confronti dei dipendenti della Giunta Regionale.

### 6.3 Rotazione ordinaria e straordinaria

La *rotazione* del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni nelle aree a più elevato rischio di corruzione è stata introdotta come misura di prevenzione della corruzione dall'art. 1, co. 5, lett. b) della Legge n. 190/2012, ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni devono definire e trasmettere all'ANAC «procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari».

Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 1, co. 10, lett. b) della L. 190/2012, il RPCT deve verificare, d'intesa con il dirigente competente, «l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione». Questo tipo di rotazione, c.d. "ordinaria", è stata inserita dal legislatore come una delle misure organizzative generali ad efficacia preventiva che può essere utilizzata nei confronti di coloro che operano in settori particolarmente esposti alla corruzione.

La rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche estranee nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

La ratio alla base della norma è quella di evitare che un soggetto sfrutti un potere o una conoscenza acquisita per ottenere un vantaggio illecito.

La rotazione del personale assegnato alle aree a rischio rappresenta una misura fondamentale che il Piano Nazionale Anticorruzione individua e motiva ritenendo che *"l'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione"*.

L'alternanza, dunque, 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.

Il PNA, quale logico corollario del principio di rotazione, al fine di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, pone a carico delle pubbliche amministrazioni l'obbligo di far acquisire ai dipendenti competenze professionali, anche di tipo trasversale, al fine di rendere fungibili le funzioni in una pluralità di ambiti lavorativi, anche prevedendo opportuni periodi di affiancamento. Una formazione di buon livello, in definitiva, può contribuire a rendere il personale più flessibile ed impiegabile in diverse attività.

Nell'ottica di porre a carico delle amministrazioni l'eccezionalità del ricorso a deroghe rispetto al naturale principio di rotazione di dirigenti e funzionari, il PNA indica anche le misure alternative nel caso in cui non potesse farsi luogo all'applicazione dell'istituto della rotazione.

In questi casi, le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure c.d. alternative per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. Così, devono essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare da quelle di trasparenza, come ad esempio l'attuazione di una corretta articolazione dei compiti e delle competenze per evitare che l'attribuzione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto non finisca per esporre l'amministrazione a rischi di errori o comportamenti scorretti o piuttosto l'utilizzazione del criterio della c.d. "segregazione delle funzioni", mediante l'affidamento delle varie fasi del procedimento appartenente a un'area a rischio a più persone, avendo cura di assegnare la responsabilità del procedimento ad un soggetto diverso dal Dirigente cui compete l'adozione del provvedimento finale.

La rotazione, quindi, deve necessariamente partire dalla identificazione dei processi che ricadono nelle aree a più elevato rischio di corruzione o illegalità e, quindi, dei dipendenti interessati dalle attività correlate ai processi in questione, ed è strettamente correlata ad una adeguata formazione ed esperienza, che salvaguardi la continuità e la coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze.

La Giunta Regionale d'Abruzzo, in attuazione delle Misure previste da PTPCT 2016/2018, con deliberazione n. 42 del 02/02/2017 approvava i criteri per la rotazione del personale con qualifica dirigenziale e dei titolari di posizione organizzativa.

Al fine di rendere gli adempimenti posti a carico delle amministrazioni maggiormente coerenti con le indicazioni fornite dal PNA 2016 e con le Linee Guida dell'ANAC, il PTPCT 2019/2021 ha, poi, previsto una fase di attuazione della rotazione ove sono state indicate alcune modifiche e integrazioni alla D.G.R. n. 42/2017.

In attuazione delle indicazioni del PTPCT 2019/2021 e dell'obiettivo operativo assegnato per l'anno 2019, il RPCT con nota prot. n. 0187457/19 del 25/06/2019, trasmetteva al Dipartimento Risorse e Organizzazione la proposta "Criteri e modalità per la rotazione del personale della Giunta della Regione Abruzzo".

La Giunta Regionale, in recepimento dei criteri così tracciati, ha assunto la D.G.R. n.13 del 13/01/2020 recante: *"Criteri e modalità per la rotazione del personale della Giunta della Regione Abruzzo, (in applicazione della L.190/2012 e del PTPCT vigente della Regione Abruzzo)"*.

Sulla scorta delle indicazioni contenute nel PNA 2019 ed attesa la necessità di dotare il Disciplinare sulla rotazione approvato con la soprarichiamata D.G.R. di più appropriate istruzioni operative per la corretta applicazione della misura organizzativa in questione, con nota prot. n. 58310 del 27/02/2020 il Servizio Autonomo "Controlli e Anticorruzione", nel quale, come già precisato, è incardinata la figura del RPCT, in virtù delle funzioni e delle prerogative attribuitegli, ha redatto specifiche prescrizioni operative per l'applicazione del criterio della "rotazione ordinaria" degli incarichi dirigenziali e non dirigenziali.

A seguito di ricorso promosso da FLFP-CGIL ai sensi dell'art. 28 L. 300/1970 dinanzi al Tribunale di L'Aquila - sez. Lavoro, con cui è stato richiesto l'accertamento della condotta antisindacale dell'Amministrazione per la mancata preventiva informativa sindacale, come previsto dal PNA 2019 e dal PTPCT 2019/2021 della Giunta Regionale, con la D.G.R. n. 197 del 14/04/2020 è stata disposta la revoca della D.G.R. n. 13 del 13/01/2020 e l'avvio del confronto con le OO.SS.

In questo contesto il RPCT con nota prot. n. 0114528/20 del 20/04/2020 ha formalmente richiamato l'attenzione sulla necessità di definire, all'esito della recente approvazione della nuova organizzazione delle strutture regionali, i nuovi criteri di rotazione prima dell'avvio delle procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali.

Con D.G.R. n. 264 del 14/05/2020 avente ad oggetto: "Criteri e modalità per la rotazione dei dirigenti della Giunta della Regione Abruzzo (in applicazione della Legge n. 190/2012 e del PTPCT vigente della Regione) – Nuova Approvazione", la Giunta Regionale ha regolamentato le modalità di applicazione della misura della rotazione ai dirigenti della Giunta regionale.

E' importante annotare che tra le previsioni del disciplinare è stata inserita quella relativa al c.d. *cooling off period* - periodo di raffreddamento, formalmente indicata dal RPCT tra le prescrizioni operative di cui alla già menzionata circolare prot. n. 58310 del 27/02/2020. La prescrizione appena indicata è tesa ad inibire al dirigente a cui, in applicazione della misura della rotazione è stato assegnato altro incarico, di svolgere prima che sia decorso un determinato arco temporale dalla rotazione, quelle attività collegate al ruolo di responsabilità della struttura che possono potenzialmente produrre relazioni particolari tra amministrazione e cittadini/fornitori/prestatori di servizio, con il pericolo dell'affermarsi di situazioni di privilegio.



In applicazione del principio testé enunciato, al paragrafo 7.2, lett. c) dell'*Allegato 1* alla prefata D.G.R. 264/2020 è testualmente stabilito: *“il Dirigente che ha svolto il proprio incarico per la durata massima stabilita dal Disciplinare non potrà essere assegnato alla cura dei medesimi processi prima che siano trascorsi due anni dalla intervenuta scadenza”*.

Nel vigente Disciplinare, inoltre, la durata massima degli incarichi dirigenziali è correlata al rischio di corruzione specifico dei singoli processi. Il livello di rischio è articolato su tre fasce: Rischio specifico ALTO; MEDIO; BASSO, in corrispondenza delle quali la durata massima degli incarichi dirigenziali è stabilita come nella tabella sotto riportata:

Livello di rischio	Tipologia di incarico	Durata massima
Rischio Specifico ALTO (Area Rossa)	Dirigenti	7 anni
Rischio Specifico MEDIO (Area Gialla)	Dirigenti	8 anni
Rischio Specifico Basso (Area Verde)	Dirigenti	9 anni

Quanto alla concreta applicazione della Misura, la disposizione contenuta sempre al paragrafo 7.2, della successiva lett. k) stabilisce: *“nelle more della definizione dei livelli di rischio di cui alla precedente lett. e), nel conferimento degli incarichi - in attuazione della D.G.R. n.386/2019 – i soggetti valutatori verificano che il soggetto cui l'amministrazione intende conferire l'incarico non abbia superato 8 (otto) anni di permanenza, nell'ambito dei medesimi Servizi titolari di processi di livello Alto rischio o Medio rischio; in particolare i soggetti valutatori garantiscono che il soggetto cui l'amministrazione intende conferire l'incarico non venga assegnato a Servizi che, seppure diversamente denominati, rispetto a quelli precedentemente diretti sono chiamati a gestire i medesimi processi e nei confronti dei medesimi Stakeholder, rispetto ai quali il soggetto interessato ha maturato 8 (otto) anni di permanenza”*.

La disciplina transitoria ha trovato applicazione prima dell'adozione del PTPCT 2020/2022, in virtù della richiamata disposizione della lett. k) del Disciplinare di cui alla D.G.R. n. 264/2020. Allo stato attuale può ritenersi superata la fase transitoria descritta nella medesima disposizione di talché, in occasione del conferimento degli incarichi dirigenziali, dovranno trovare applicazione le disposizioni di cui alle lett. g) e h) del punto 7.2, del Paragrafo 7, del richiamato Disciplinare sui criteri per la rotazione del personale dirigenziale.

Anche in attuazione del presente PTPCT, a termini di quanto disposto dall'art. 1, co. 10, lett. b) della L. 190/2012, si provvederà alla verifica dell'avvenuta applicazione della misura della rotazione ordinaria ai fini dell'affidamento degli incarichi dirigenziali e degli incarichi delle posizioni organizzative presso le strutture della Giunta Regionale.

L'istituto della *rotazione “straordinaria”* è previsto dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del D.Lgs.n.165/2001, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi.

La norma citata prevede, infatti, la rotazione “del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva”.

È importante chiarire che detta misura di prevenzione non si associa in alcun modo alla rotazione “ordinaria”.

L'ANAC con la deliberazione n. 215/2019: *“Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del D.Lgs. n. 165 del 2001”* è intervenuta per puntualizzare il momento del procedimento penale in cui deve essere effettuata la valutazione della condotta del dipendente da parte dell'amministrazione, obbligatoria ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria, assumendo, da ultimo, nell'Aggiornamento 2018 al PNA adottato con Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018, che tale momento potesse coincidere “con la conoscenza della richiesta di rinvio a giudizio (art. 405-406 e segg. Codice procedura penale) formulata dal Pubblico Ministero al termine delle indagini preliminari, ovvero di atto equipollente (ad esempio, nei procedimenti speciali, dell'atto che instaura il singolo procedimento come la richiesta di giudizio immediato; la richiesta di decreto penale di condanna, ovvero la richiesta di applicazione di misure cautelari”.

Circa l'ambito afferente ai “reati presupposto” per l'applicazione della misura, le Linee Guida soprarichiamate hanno chiarito che l'elencazione dei reati “per fatti di corruzione” contenuta nell'art. 7 della legge 69 del 2015, recante: *“Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”* possa essere adottata anche ai fini della individuazione delle “condotte di natura corruttiva” che impongono la misura della rotazione straordinaria, ai sensi del comma 1, lettera l-quater, dell'art. 16 del D.Lgs. 165 del 2001.

La soprarichiamata norma dispone: *“All'articolo 129, comma 3, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Quando esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale, il Pubblico Ministero informa il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, dando notizia dell'imputazione».*

L'art. 129, co. 3, del D.Lgs. 271/1989 si inserisce nella disciplina riguardante l'informazione sull'azione penale e stabilisce che il Presidente dell'ANAC sia destinatario delle informative del Pubblico Ministero quando quest'ultimo esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale.

L'Autorità informata, dunque, dell'esistenza di fatti corruttivi, potrà esercitare i poteri previsti ai sensi dell'art. 1, co. 3, della L. 190/2012, chiedendo all'amministrazione pubblica coinvolta nel processo penale l'attuazione della misura della rotazione.

La disposizione si rivela particolarmente utile per meglio definire e limitare anche i reati che l'amministrazione è chiamata a tenere in conto ai fini della decisione di far scattare o meno la misura della rotazione straordinaria.

L'obbligo di comunicazione, infatti, è disposto in caso di "esercizio dell'azione penale", solo per i "delitti di cui agli articoli 317 (Concussione), 318 (Corruzione per l'esercizio della funzione), 319 (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-bis, 319-ter (Corruzione in atti giudiziari), 319-quater (Induzione indebita a dare o promettere utilità), 320 (Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio), 321, 322, 322-bis (Peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri), 346-bis (Traffico di influenze illecite), 353 (Turbata libertà degli incanti) e 353-bis (Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente) del codice penale".

#### 6.4 Conferimento e autorizzazione degli incarichi (Art. 53 del D.Lgs. 165/2001)

L'art. 53 del D.Lgs. 165/2001, come modificato dalla legge 190/2012, disciplina la materia delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi secondo cui, in generale, i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, non possono intrattenere altri rapporti di lavoro dipendente o autonomo o esercitare attività imprenditoriali.

I dipendenti delle pubbliche amministrazioni possono svolgere incarichi retribuiti conferiti da altri soggetti, pubblici o privati, solo se autorizzati dall'amministrazione di appartenenza.

Le amministrazioni fissano criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, in base ai quali rilasciare l'autorizzazione.

Tali criteri sono diretti ad evitare che i dipendenti svolgano attività vietate per legge ai lavoratori della pubblica amministrazione o attività che possano comportare un impegno eccessivo facendo trascurare i doveri d'ufficio o che, infine, possano determinare un conflitto d'interesse con l'attività lavorativa, pregiudicando l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.

Nel vigente PTPCT per la corretta applicazione della misura, oltre al rispetto della vigente normativa di settore, si fa riferimento alle disposizioni contenute nel Disciplinare approvato con D.G.R. n. 590 del 3 agosto 2018: "*Approvazione Disciplinare contenente criteri per lo svolgimento degli incarichi esterni da parte dei dipendenti della Giunta Regionale d'Abruzzo, conferiti da Enti Pubblici o soggetti privati*" ed agli indirizzi formulati dal Dipartimento Risorse. I dirigenti delle strutture regionali predispongono un report da inviare annualmente al RPCT ai fini della ricognizione conclusiva sul rispetto della Misura.

## 6.5 Astensione in caso di conflitto d'interesse

Secondo la definizione dell'OCSE *“il conflitto di interessi implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubblici.”*

Pertanto il tema del conflitto di interessi va inteso, in un'accezione ampia, come ogni situazione nella quale un interesse di un soggetto interferisce o potrebbe interferire con lo svolgimento imparziale dei suoi doveri pubblici.

Nell'ordinamento giuridico italiano, il conflitto di interessi dei dipendenti pubblici è disciplinato dall'art. 6 bis della legge 7 agosto 1990 n. 241, introdotto dalla L. n. 190 del 2012; dagli artt. 6, 7 e 13 del D.P.R. n. 62/2013, *“Codice di Comportamento dei Dipendenti Pubblici”* e recepito dalla Regione Abruzzo con D.G.R. n.983/2018 *“Codice di Comportamento dei dipendenti della G.R.”*, nel quale la figura del conflitto di interessi trova la sua disciplina agli artt. 6 e 7.

L'articolo 6 bis della L.241/1990 prevede che il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

La succitata norma deve essere letta in maniera coordinata con la disposizione di cui al D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del D. Lgs. 165/2001), il cui art. 7 dispone che: *“Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.”*

Come precisato, nell'Amministrazione regionale la disciplina del conflitto di interessi è contenuta negli artt. 6 e 7 del *“Codice di Comportamento dei dipendenti della G.R.”*.

L'art 6 al comma 1 disciplina l'obbligo di comunicazione degli interessi finanziari e dei conflitti di interessi e dispone che il dipendente, all'atto dell' assegnazione all'ufficio/servizio/struttura regionale informi per iscritto il dirigente di tutti i rapporti, anche per interposta persona, di collaborazione o consulenza, comunque denominati, con soggetti privati, ivi compresi società od enti senza scopo di lucro, in qualunque modo retribuiti, o a titolo gratuito, che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni (art. 6 del D.P.R. 62/2013).

Ai successivi commi 2, 3 e 4 è disciplinato tale obbligo a carico dei Dirigenti delle strutture regionali e dei titolari degli incarichi amministrativi di vertice. Al comma 7 è, poi, previsto che il dipendente si astenga dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto di interessi, *anche potenziale*, in cui siano coinvolti interessi personali del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado.

L'art. 7 del *"Codice di Comportamento dei dipendenti della G.R."* dispone che nel caso in cui ricorra l'obbligo di astensione la segnalazione del conflitto di interessi vada indirizzata dal dipendente al dirigente della struttura di appartenenza il quale, esaminate le circostanze, valuta la situazione e, nell'ipotesi ravvisasse che la situazione realizza un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'azione amministrativa, deve informare per iscritto il dipendente nel termine di 20 gg, sollevandolo dall'incarico.

Si evidenzia che le disposizioni in argomento prescrivono due distinte condotte: a) l'obbligo di astensione; b) l'obbligo di segnalazione. Entrambe le condotte si configurano quali misure di prevenzione della corruzione.

Per quanto detto, l'obbligo di astensione dei dipendenti pubblici, in tutti i casi di conflitto di interessi, *anche solo potenziale*, costituisce principio generale dell'ordinamento e assurge a canone comportamentale immanente per qualsiasi funzionario pubblico.

E' opportuno annotare che l'ANAC, nel Piano Nazionale Anticorruzione 2013 (Allegato 1, paragrafo B6), ha precisato che la disposizione sul conflitto di interessi persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e i contro interessati.

L'Autorità anticorruzione si è soffermata sulla materia del conflitto di interessi anche con gli Orientamenti n. 95 del 7 ottobre 2014 e n. 78 del 23 settembre 2014 affermando che *«nel caso in cui sussista un conflitto di interessi anche potenziale, l'obbligo di astensione dei pubblici dipendenti di cui all'art. 6 bis della legge n. 241/1990 costituisce una regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni»*.

Si rappresenta, inoltre, che la violazione degli obblighi di astensione e di segnalazione, integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio. Pertanto, ferma restando la responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del dipendente, la violazione della norma in argomento è fonte di responsabilità disciplinare del dipendente, accertata all'esito del relativo procedimento (art. 18 del sopra citato "Codice").

Nel vigente PTPCT viene verificato il rispetto delle disposizioni in materia di astensione in caso di conflitto di interesse e prevista la contestuale comunicazione al RPCT e al Dipartimento Risorse (così

come previsto dal PNA 2019, dall'art. 6 bis della L. 241/1990 e dagli artt. 6 e 7 del Codice di Comportamento dei dipendenti della Giunta Regionale e del D.P.R. n. 62/2013).

I dirigenti delle strutture regionali predispongono, altresì, un report da inviare annualmente al RPCT ai fini della ricognizione conclusiva sul rispetto della Misura.

#### 6.6 Inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi e *pantouflage*

Il D.Lgs. 39/2013 rappresenta uno dei provvedimenti di maggior rilievo del complesso processo di attuazione della normativa di prevenzione della corruzione di cui alla L. 190/2012.

In particolare, in forza della delega di cui all'art. 1, commi 49 e 50 della citata L. 190/2012, il decreto ha disposto un articolato sistema di norme volte a disciplinare la materia della *inconferibilità e della incompatibilità* degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Le disposizioni contenute nel decreto, secondo quanto disposto dall'art. 22 dello stesso, sono da ritenersi prevalenti rispetto alle diverse disposizioni di legge regionale e costituiscono attuazione dei precetti costituzionali di cui agli articoli 54 (dovere di fedeltà alla Repubblica e di adempimento degli incarichi pubblici con disciplina ed onore) e 97 (assicurare il buon andamento della P.A.) della Carta Costituzionale.

La disciplina in parola assolve all'intento di prevenire e contrastare fenomeni corruttivi e conflitti di interesse salvaguardando l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche (in specifica coerenza con la delega di cui alla già citata L. 190/2012) mediante la previsione di regimi di inconferibilità ed incompatibilità.

Con dette misure generali di carattere preventivo la finalità perseguita dal legislatore è stata quella di scongiurare, tramite la formulazione di un *giudizio prognostico ex ante*, che un soggetto approfitti della propria posizione per ottenerne un'altra mirando a garantire la massima imparzialità e l'assenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi in capo a coloro che ricoprono o saranno chiamati a ricoprire gli incarichi ivi definiti.

La legge assegna infatti al RPCT un ruolo del tutto centrale, dovendo lo stesso curare "anche attraverso le disposizioni del piano anticorruzione, che nell'amministrazione, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico siano rispettate le disposizioni del decreto. A tal fine il Responsabile *contesta* all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità" (cfr. art. 15, co. 1, decreto).

L'ANAC con le Linee Guida adottate in materia (delibera n. 833 del 3 agosto 2016) ha ritenuto di precisare che il procedimento di cui all'art. 15, co. 1, del decreto debba comunque svolgersi nel rispetto del principio del contraddittorio. Il RPCT deve, pertanto, assumere un atto di contestazione da portare a conoscenza sia del titolare dell'incarico che dei soggetti che lo hanno conferito.

Nel caso di inconferibilità, l'art. 17 del decreto dispone che *“gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle disposizioni del presente decreto e i relativi contratti sono nulli”*.

Deve, infine, considerarsi che il ricorrere di una causa di inconferibilità determina non solo, come sopra esposto, la nullità degli atti di conferimento di incarichi e dei relativi contratti, ma, altresì, la necessità per il RPCT di procedere ad un differente accertamento per quanto riguarda la sanzione inibitoria di cui all'art. 18, co. 2 del decreto (*“i componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli non possono per tre mesi conferire gli incarichi di loro competenza”*).

L'Allegato B del vigente PTPCT prevede la misura dell'acquisizione e verifica delle dichiarazioni in ordine alla insussistenza delle cause di inconferibilità e di incompatibilità per il conferimento degli incarichi e nomine da parte della Giunta Regionale e del Presidente della Regione.

L'art. 1, co. 42, lett. l) della L. 190/2012 ha contemplato l'ipotesi relativa alla cd. *“incompatibilità successiva”* (*pantouflage*), introducendo all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-ter, ove è disposto il divieto, per i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, 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.

Si tratta di un vincolo denominato *divieto di pantouflage* o *revolving doors* finalizzato ad evitare che il *“dipendente pubblico”* possa sfruttare la conoscenza delle dinamiche organizzative che connotano gli uffici interni della pubblica amministrazione al fine di trarre vantaggi di natura patrimoniale o non patrimoniale.

Alla base di tale divieto si ravvisa il rispetto del principio costituzionale di trasparenza, imparzialità, buon andamento e di quello che impone ai pubblici impiegati esclusività del servizio a favore dell'Amministrazione.

Su tale istituto l'ANAC, con delibera n.99 dell'8 febbraio 2017, nel richiamare in primo luogo l'art. 21 del D.Lgs. 39/2013, ha chiarito che *“sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico”*.

Pertanto, anche in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico si applica l'articolo 53, comma 16 ter, del D. Lgs. 165/2001.

Viene inoltre affermato che, con riferimento ai dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, tale definizione è riferita sia a coloro che sono titolari del potere (soggetti apicali nell'organizzazione) sia ai dipendenti che pur non essendo titolari di tali poteri, collaborano al loro esercizio svolgendo

istruttorie (pareri, certificazioni, perizie), che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal funzionario competente.

L'art. 53 del D.lgs. 165/2001, comma 16 ter, in caso di violazione del divieto ivi sancito, prevede le specifiche sanzioni della nullità del contratto e del divieto per i soggetti privati che l'hanno concluso o conferito, di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

A corollario della disposizione appena richiamata, in sede di gara o affidamento incarichi è fatto carico alla Pubblica Amministrazione di richiedere al soggetto con cui entra in contatto una dichiarazione, c.d. *clausola di pantouflage*, per garantire l'applicazione dell'art. 53, comma 16-ter, del D. Lgs. 165/2001. Attraverso tale dichiarazione, il destinatario del provvedimento deve affermare di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e, comunque, di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti, che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei confronti dell'Associazione di cui sopra, nel triennio successivo alla cessazione del rapporto.

Il destinatario del provvedimento è tenuto a dichiarare, inoltre, di essere consapevole che ai sensi del predetto art. 53, comma 16-ter, i contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di tali prescrizioni sono nulli e che è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con l'obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

Nel vigente PTPCT il rispetto della Misura appena descritta viene garantito attraverso:

- a) l'inserimento nei bandi di gara o negli atti presupposti agli affidamenti, della condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo anche a titolo gratuito e di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nel triennio successivo alla cessazione del rapporto di lavoro (*clausola di pantouflage*);
- b) l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di incompatibilità;
- c) l'acquisizione della dichiarazione del dipendente al momento della cessazione dal servizio con cui si impegna a rispettare il divieto di cui all'art. 53, comma 16 ter, del D.Lgs. 165/2001.

I dirigenti delle strutture regionali predispongono, altresì, un report da inviare annualmente al RPCT ai fini della ricognizione conclusiva sul rispetto della Misura.

In relazione alla descritta Misura (*Pantouflage*), nell'ambito della individuazione degli obiettivi operativi, il Servizio "Controlli e Anticorruzione" con nota prot. n. 32705 del 29/01/2021 ha inviato alla Direzione Generale la scheda degli obiettivi da inserire nel Piano delle prestazioni 2021/2023, annualità 2021, in cui ha proposto con riguardo allo specifico profilo dell'Anticorruzione la predisposizione di una



Direttiva recante: *“Pantouflage – Revolving Doors. Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (art. 53, co.16ter, d. lgs. n. 165/2001)”* con l'intento di fornire all'Amministrazione regionale, anche attraverso predisposizione di apposita modulistica, indicazioni operative sull'applicazione della previsione normativa di cui all'art. 53, comma 16 ter D.Lgs. 165/2001, relativamente alle cd. disposizioni post-employment o incompatibilità successiva alla cessazione del rapporto di lavoro, finalizzate a prevenire i conflitti di interesse e, quindi, la compromissione dell'imparzialità delle amministrazioni pubbliche.

#### 6.7 *Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione*

L'art. 35 bis del D.Lgs. n.165/2001, come chiarito dall'ANAC con Delibera n. 1201 del 18/12/2019 rappresenta una nuova fattispecie di inconferibilità atta a prevenire il discredito, altrimenti derivante all'Amministrazione, dovuto all'affidamento di funzioni sensibili a dipendenti che, a vario titolo, abbiano commesso o siano sospettati di infedeltà.

Tale disposizione è stata introdotta dall'art. 1, comma 46, della Legge 6 novembre 2012, n. 190 allo scopo, come indicato nella rubrica dell'articolo, di *“Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici”* ed in particolare vieta a coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale di:

- “a) fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;*
- b) essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;*
- c) fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere”.*

L'Autorità ha, inoltre, puntualizzato che l'art. 35 bis d.lgs. 165/2001, diversamente dalla disciplina di cui all'art. 3 D.Lgs. 39/2013, preclude il conferimento di alcuni uffici o lo svolgimento di specifiche attività ed incarichi particolarmente esposti al rischio corruzione non solo a coloro che esercitano funzioni dirigenziali, ma anche a coloro cui vengano affidati meri compiti di segreteria ovvero funzioni direttive e non dirigenziali.

Più nello specifico, con la summenzionata Delibera l'ANAC ha specificato che il disposto di cui alla lettera a) dell'art. 35 bis è da intendersi riferito a tutti i componenti e al personale di supporto, a qualunque titolo, assegnati agli uffici straordinari istituiti per lo svolgimento delle procedure concorsuali finalizzate al reclutamento dall'esterno e, presumibilmente, per l'avanzamento in carriera.

Resterebbero, dunque, esclusi dal divieto gli uffici ordinari che gestiscono il personale. Tuttavia, ragioni di carattere logico, inducono a ritenere che siano comunque compresi tutti gli incarichi che potrebbero condizionare lo svolgimento delle procedure concorsuali, indipendentemente dalla natura dell'ufficio.

Il secondo ambito (lett. b) concerne l'assegnazione, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati.

Infine, l'ultimo ambito relativo alla partecipazione a commissioni di gara per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, o ad altre commissioni ad hoc per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere, completa i divieti previsti alla lettera b), così da ricomprendere nella sfera di applicazione della norma sia gli uffici competenti in via ordinaria che gli uffici straordinari, temporanei o costituiti ad hoc.

Peraltro, la dottrina ritiene che l'esatta portata dei singoli ambiti debba interpretarsi anche alla luce di quelle attività in cui è più elevato il rischio di corruzione, attività individuate dai singoli piani di prevenzione della corruzione.

La presente Misura viene in concreto applicata nel presente PTPCT attraverso l'acquisizione, prima dell'assunzione di funzioni o dell'assegnazione ad un determinato ufficio, della dichiarazione sostitutiva resa dall'interessato, ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, relativa all'assenza di condanna, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro II del Codice Penale (modulistica fruibile sul sito istituzionale, in Area Intranet Amministrazione Trasparente - Modulistica Anticorruzione).

I dirigenti delle strutture regionali predispongono, altresì, un report da inviare annualmente al RPCT ai fini della ricognizione conclusiva sul rispetto della Misura.

#### 6.8 La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (Whistleblowing)

In Italia l'istituto giuridico c.d. whistleblowing è stato introdotto dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 adottata in ottemperanza a raccomandazioni e obblighi convenzionali, che promanano dal contesto ONU, OCSE, Consiglio d'Europa e Unione europea.

In particolare, l'art. 1, co. 51, della richiamata legge ha introdotto l'art. 54-bis all'interno del D.Lgs. 165/2001 il quale prevede un regime di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

La disciplina è stata integrata dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto

2014, n. 114, «*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*», che ha modificato l'art. 54-bis introducendo anche l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni.

L'ANAC è divenuta, dunque, destinataria di segnalazioni di whistleblowing provenienti dalle amministrazioni pubbliche.

Così, ai sensi dell'art. 54-bis vigente: *«Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ..... ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza».*

Successivamente l'Autorità è intervenuta con la Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 recante «*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblowing)*» per fornire indicazioni alle pubbliche amministrazioni sui necessari accorgimenti tecnici da adottare per dare effettiva attuazione alla disciplina.

L'ultima riforma dell'istituto si deve alla L. 179/2017 recante «*Disposizioni per la 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*», entrata in vigore il 29 dicembre 2017.

La L. 179/2017 si compone di tre articoli. Il primo, «*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*» riscrive integralmente l'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001. Il secondo, «*Tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato*» prevede, per la prima volta nel nostro ordinamento, specifiche misure a tutela dei whistleblower nel settore privato, aggiungendo il co. 2-bis all'interno dell'art. 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 «*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*». Il terzo, «*Integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale*» contiene una disposizione comune alle segnalazioni effettuate, sia nel settore pubblico nelle forme e nei limiti previsti dall'art. 54-bis, sia nel settore privato nelle forme e nei limiti previsti dall'art. 6 del D. Lgs. 231/2001. Si tratta di una clausola di esonero dalla responsabilità (artt. 326, 622, 623 c.p.) nel caso in cui il segnalante riveli un segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale o violi il dovere di lealtà e fedeltà (art. 2015 c.c.).

Nel dicembre 2019 è intervenuto il Garante Privacy che, con il parere sullo schema di *"Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)"*, previsto dalla citata disposizione di cui al comma 5 dell'art. 54 bis, ha fornito delle ulteriori precisazioni in merito ad interventi tecnici ed organizzativi necessari ad assicurare il rispetto dei principi della privacy.

Il Garante Privacy ha osservato che:

- *è necessario circoscrivere le condotte segnalabili al fine di evitare l'illecito trattamento dei dati da parte di uffici non competenti consentendo al solo RPCT la possibilità di associare l'identità del whistleblower alla segnalazione presentata;*
- *è necessario garantire che il segnalante non riceva notifiche sullo stato della pratica riconducibili alla segnalazione da lui effettuata;*
- *è necessario affidarsi esclusivamente a protocolli sicuri per la trasmissione dei dati.*

E' importante segnalare l'introduzione di una peculiare disciplina sul fronte del potere sanzionatorio in materia riconosciuto all'ANAC che dal 29 dicembre 2017 (data di entrata in vigore della legge 179/2017) è titolata a trattare le segnalazioni ritorsive che inviano i dipendenti pubblici e che subiscono in ragione di una segnalazione di illecito.

La novella ha previsto che se nell'ambito della istruttoria condotta dall'ANAC venga accertata l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti assoggettati alla disciplina, fermi restando gli altri profili di responsabilità, la stessa potrà applicare al responsabile che ha adottato la misura una sanzione amministrativa pecuniaria che va da 5.000 a 30.000 euro.

Come pure da segnalare è l'ipotesi in cui venga accertata *l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi* a quelle di cui al comma 5, per cui l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. O ancora, qualora venga accertato il mancato svolgimento, da parte del responsabile, di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, allo stesso si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

E' opportuno segnalare che l'esercizio del potere sanzionatorio riconosciuto all'ANAC in materia è stato da ultimo regolamentato con il Regolamento in vigore dal 03 settembre 2020, che, in ossequio all'art. 54-bis, co.6 del D.Lgs. 165/2001 disciplina e sanziona il mancato ricorso a strumenti che non garantiscano la riservatezza dell'identità del segnalante e del contenuto delle segnalazioni, elementi imprescindibili per l'Autorità.

Con riguardo all'oggetto delle segnalazioni è opportuno precisare che non esiste un elenco tassativo di reati o irregolarità che possono costituire l'oggetto del whistleblowing.

Vengono, pertanto, considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano azioni od omissioni, *penalmente rilevanti*; poste in essere in *violazione dei Codici di comportamento o di altre disposizioni interne sanzionabili in via disciplinare*; suscettibili di arrecare un *pregiudizio patrimoniale all'amministrazione di appartenenza o ad altro ente pubblico*; suscettibili di arrecare un *pregiudizio all'immagine dell'Ente*; suscettibili di arrecare un *danno alla salute o sicurezza dei dipendenti, utenti e cittadini o di arrecare un danno all'ambiente*.

Il whistleblowing non riguarda doglianze di carattere personale del segnalante o rivendicazioni/istanze che rientrano nella disciplina del rapporto di lavoro o rapporti col superiore gerarchico o colleghi, per le quali occorre fare riferimento alla Struttura organizzativa in cui è incardinato il dipendente o alla struttura competente in materia di risorse umane.

A termini del comma 5 dell'art. 54-bis: *“L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.*

Nel Piano delle Prestazioni 2020/2022 - annualità 2020 (D.G.R. n. 203 del 14/04/2020) – è stato previsto, nell'ambito degli obiettivi annuali assegnati al Servizio Autonomo Controlli e Anticorruzione nel quale è incardinata la figura del RPCT, la realizzazione di una piattaforma informatica per la gestione delle procedure relative alla segnalazione di illeciti (*whistleblower*), con garanzia dell'anonimato del dipendente che segnala illeciti e di riservatezza nelle fasi di gestione del procedimento da parte dello stesso RPCT.

In attuazione dell'obiettivo operativo di cui al citato Piano delle Prestazioni 2020/2022 ed al fine della realizzazione dell'applicativo informatico per la gestione della procedura relativa alla segnalazione di illeciti, ai sensi dell'art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001, il Servizio Autonomo “Controlli e Anticorruzione”, con nota prot. n. 280357 del 25/09/2020 ha inviato al Servizio Informatica e Statistica del Dipartimento Risorse un documento contenente dettagliate indicazioni operative per la costruzione della Piattaforma Informatica, provvedendo anche redigere un Manuale Operativo per l'utilizzo della Piattaforma messa a disposizione da ANAC. Con tale invio è stato, altresì, richiesto al Servizio Informatica e Statistica di apportare alcune modifiche per configurare l'applicativo con modalità di gestione delle segnalazioni più rispondenti alle esigenze dell'Amministrazione regionale. Operando la opportuna configurazione, il software whistleblowing messo a disposizione da ANAC, appare assolutamente rispondente ai requisiti previsti dalla normativa vigente in materia ed alle indicazioni fornite dall'Autorità in merito alla tutela di riservatezza dell'identità del dipendente che effettua la segnalazione e del contenuto della segnalazione nonché dell'identità di eventuali soggetti segnalati.

Con D.G.R. n.42 del 03/02/2021 è stata adottata la Piattaforma Informatica per la gestione delle procedure relative alla segnalazione di illeciti - Art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001 procedendo alla successiva sua attivazione sul sito istituzionale dell'Ente nella Sezione *Amministrazione Trasparente*.

Per procedere alla segnalazione di illeciti è possibile accedere alla piattaforma collegandosi al seguente link: <https://anticorruzione.regione.abruzzo.it>

Sempre sul sito istituzionale dell'Amministrazione regionale nella Sezione *Amministrazione Trasparente*, è, altresì, possibile consultare il *Manuale Operativo* per un più agevole utilizzo dell'applicativo.

Per effettuare l'accesso da remoto occorre utilizzare "AWINGU" secondo le istruzioni fornite per lo smart working.

## 6.9 La Formazione

La Legge 190/2012 al comma 5, lett. b recita: *"Le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica: (.....) b) procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari"*.

Al successivi commi 8, 10 e 11 è stabilito (...) *Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, .....definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. (...) 10. Il responsabile individuato ai sensi del comma 7 provvede anche (...) c) ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11. 11. La Scuola superiore della pubblica amministrazione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità.*

In materia di attività formative è, inoltre, necessario tenere a mente il contenuto dell'art. 15 del D.P.R. n. 62/2013, che al comma 5 dispone: *"Al personale delle pubbliche amministrazioni sono rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti.*

La *Formazione* ha, dunque, una valenza strategica e centrale ribadita anche dal PNA 2019 che la qualifica come *"una misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione"*.

Una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività, instaurando un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione.

Nel PNA 2019, inoltre, l'ANAC riafferma la centralità della formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche inerenti al rischio corruttivo, auspicando un cambiamento radicale nella sua programmazione e attuazione, affinché sia sempre più orientata *all'esame di casi concreti* calati nel

contesto delle diverse amministrazioni e favorisca la crescita di competenze tecniche e comportamentali dei dipendenti pubblici in materia di prevenzione della corruzione.

L'Autorità ha ulteriormente chiarito che la formazione riveste un ruolo strategico nella prevenzione della corruzione e deve essere rivolta al personale dipendente, prevedendo due livelli differenziati:

- a) *livello generale*, rivolto a tutti i dipendenti, riguardante l'aggiornamento delle competenze e le tematiche dell'etica e della legalità;
- b) *livello specifico*, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree di rischio.

In questo caso la formazione dovrà riguardare le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto dell'amministrazione.

Nel corso del 2019 sono state organizzate giornate formative e di approfondimento tecnico con illustrazione del PTPCT e di novelle legislative in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Sono state, altresì, organizzate giornate di approfondimento delle disposizioni contenute nel Codice di Comportamento dei dipendenti della Giunta Regionale di cui alla D.G.R. n. 983 del 20/12/2018.

Nel corso del triennio 2021/2023 l'obiettivo è quello di stimolare l'amministrazione ad investire risorse per l'attuazione di un programma formativo del personale, che tenga conto dell'evoluzione che ha interessato la struttura organizzativa dell'Ente.

Le azioni formative da attuare dovranno, quindi, supportare i cambiamenti intervenuti nell'organizzazione dell'Ente, in termini di riallocazione delle risorse umane, modifica di ruoli e nuove assegnazioni di funzioni, con il fine ultimo di sostenerne le strategie e le policy.

La formazione sarà volta a sviluppare le conoscenze e la consapevolezza del personale operante nei vari servizi per il raggiungimento degli obiettivi strategici di governo: gli apprendimenti acquisiti con la formazione arricchiscono il patrimonio di competenze delle risorse umane dell'Ente, migliorando le performance lavorative e la capacità di erogare servizi.

Per il triennio le attività formative si concentreranno, dunque, sia sulle conoscenze specifiche, relative ai diversi ambiti professionali presenti nell'amministrazione, sia sulle competenze trasversali e dovranno integrarsi con quelle derivanti da obblighi di legge, secondo le seguenti direttrici di intervento:

Formazione amministrativa e giuridica normativa in materia di:

- Trasparenza privacy e anticorruzione;
- Semplificazione e digitalizzazione;
- Appalti e Affidamenti;
- Attività di reingegnerizzazione dei processi

- Altre tematiche settoriali per le quali emergeranno esigenze specifiche in sede di programmazione dei fabbisogni.

La formazione sarà adeguatamente pianificata e programmata, in modo da garantire la massima diffusione e partecipazione da parte dei dipendenti inquadrati in tutte le categorie e i profili professionali.

#### 6.10 Il monitoraggio dei tempi procedimentali

Il monitoraggio periodico dei tempi procedimentali è un obbligo contenuto nell'art. 1, co. 28, della Legge n. 190/2012 ai sensi del quale *“Le amministrazioni provvedono altresì al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedimentali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio sono consultabili nel sito web istituzionale di ciascuna amministrazione”*.

Il precedente comma 9 lett. d) stabilisce: *“Il piano di cui al comma 5 risponde alle seguenti esigenze: (.....) d) definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti”*.

Il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento è, dunque, considerato come “evento-sentinella” di un possibile *malfunzionamento* dell'attività amministrativa e la legge, e, pertanto, richiede che venga adeguatamente monitorato e valutato anche per individuare le idonee misure correttive di carattere normativo, organizzativo o amministrativo.

Con il presente PTPCT il monitoraggio dei tempi procedimentali, in continuità con il PTPCT 2020/2022, è improntato all'acquisizione sistematica di report con schede fruibili nella sezione *Amministrazione Trasparente* del sito istituzionale dell'Ente ed alla ricognizione annuale del RPCT sull'avvenuto rispetto della misura.

#### 6.11 Patti d'integrità

Come ricordato dall'ANAC nel PNA del 2019 i protocolli di legalità o patti di integrità sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico, con la finalità di prevedere un *sistema di condizioni* la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante la partecipazione delle imprese alla specifica gara, finalizzate ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente, *sia sotto il profilo temporale* - nel senso che gli impegni assunti dalle imprese rilevano sin dalla fase precedente alla stipula del contratto di appalto - *che sotto il profilo del contenuto* - nel senso che si richiede all'impresa di impegnarsi, in generale non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento dell'aggiudicazione del contratto.

L'AVCP (*Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*) nella determinazione n. 4/2012 aveva affermato che *«mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della*



*presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., sez. V, 9 settembre 2011, n. 5066)».*

Tale indicazione ha trovato riconoscimento nell'art. 1, co. 17, della L. 190/2012 laddove si dispone che le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti predispongono e utilizzano protocolli di legalità o patti d'integrità per l'affidamento di commesse. A tal fine viene inserita negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la *clausola di salvaguardia* secondo cui il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità *dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto*.

In tale contesto, la Giunta Regionale con deliberazione n.703 del 27/10/2015 "*Approvazione dello schema di Patto di Integrità in materia di contratti pubblici regionali nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici assegnati dalla Regione Abruzzo*" ha approvato lo schema di patto di integrità e con deliberazione n. 663 del 27/11/2017 "*Approvazione dello schema di Protocollo di Legalità tra la Giunta Regionale d'Abruzzo e le Società e gli Enti da essa controllati o partecipati*" ha approvato lo schema di protocollo di legalità tra la Regione Abruzzo e le società/enti di diritto privato controllati-partecipati.

#### 6.12 Le Misure Specifiche individuate dal P.T.P.C.T.

Il presente paragrafo è dedicato all'illustrazione delle Misure "*specifiche*" progettate dal RPCT ed indicate dai Dipartimenti per presidiare quei processi che, sulla base dell'analisi organizzativa svolta e della valutazione dei rischi associati alle singole fasi, hanno evidenziato la necessità di interventi *mirati* per il trattamento degli eventi rischiosi.

Nell'Allegato A del presente PTPCT sono state illustrate le attività di gestione svolte da ciascun Dipartimento con l'indicazione delle macro-tipologie di trattamento scelte in corrispondenza delle diverse aree di rischio.

Si riportano di seguito alcune delle Misure individuate.

In corrispondenza dell'*Area Generale n. 4 (Provvedimenti Ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario)*, di cui al menzionato *Allegato A*, è stato attribuito il Livello di Rischio Medio, come ampiamente illustrato nella Sezione III (*La metodologia per l'individuazione dei criteri per la valutazione del rischio*). In questa ipotesi si è ritenuto di poter implementare le azioni di trattamento del rischio corruttivo attraverso la programmazione (Triennio 2021/2023) di "*Controlli a campione sui requisiti per il riconoscimento di benefici e/o di vantaggi economici*".

Tale misura è stata ritenuta appropriata anche per l'*Area Generale n.10 (Le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali)* cui pure è stato attribuito il livello di Rischio *Medio*, in cui è stata inserita la ulteriore misura della "*Verifica a campione sulla qualità dei controlli di primo livello*".

Nel presente PTPCT, per di più, si è ritenuto di dover dare adeguata rilevanza ad un settore come quello della “*Gestione dei Rifiuti*” che si presenta, rispetto ad altri ambiti di attività in cui è coinvolta la pubblica amministrazione, caratterizzato da particolare complessità normativa ed organizzativa in conseguenza della varietà dei livelli istituzionali coinvolti e della intrinseca difficoltà tecnica della disciplina giuridica.

A tal riguardo, occorre ricordare che in conseguenza delle carenze riscontrate nella Mappatura dei processi svolta in seno ai vari PTPCT dei diversi Enti e dell’aspetto di maggiore criticità nella elaborazione dei piani di prevenzione della corruzione da parte delle Regioni in applicazione della L. 190/2012, che si è dimostrato essere, in questi anni, quello di gestione del rischio corruttivo nelle attività connesse alla gestione dei rifiuti, l’ANAC ha fornito dettagliate Linee Guida sulla materia all’interno del Piano Nazionale Anticorruzione 2018.

In consonanza con le indicazioni contenute nel PNA 2018, nel presente PTPCT in relazione *all’Area Specifica n.12* riservata alla *Gestione dei rifiuti* sono state declinate in maniera più dettagliata (*Allegato A*) le attività riferite al complesso ciclo della gestione dei rifiuti, dalla pianificazione al sistema delle autorizzazioni, al quadro dei controlli. Si è, così, ad esempio mutuata la esigenza che in sede di predisposizione del Piano Regionale di gestione dei rifiuti venga rivolta particolare premura alla fissazione di obiettivi maggiormente esigenti e vincolanti per una pianificazione e una programmazione volte alla definizione e individuazione della rete impiantistica, in conformità del *principio di autosufficienza* e funzionali a un sistema di gestione dei rifiuti che contribuisca a realizzare un’economia circolare. A tal fine l’ANAC suggerisce l’adozione di misure necessarie affinché i sistemi di gestione privilegino la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio o altre operazioni di recupero di rifiuti, prevedendo che i rifiuti siano sottoposti ad operazioni di smaltimento solo in subordine alle citate forme di gestione.

Anche in tema di Contratti Pubblici di cui all’*Area generale n.1*, con livello di Rischio *Medio*, l’approccio del vigente Piano è stato quello di delineare delle Misure *Trasversali* in corrispondenza di ogni fase del Processo.

L’attenzione è stata così rivolta segnatamente alla fase della *Programmazione*, in cui è stato previsto l’*Obbligo di programmare le procedure per l’acquisto di beni e servizi con un congruo anticipo rispetto alla scadenza dei contratti vigenti, al fine di evitare il ricorso alla proroga dei contratti in essere*; come pure, ad esempio, l’*evidenza delle motivazioni a supporto della concessione di proroghe nei termini di presentazione offerte*, nell’ambito delle attività volte alla *Selezione del contraente*.

Nel rinviare alle più dettagliate previsioni contenute nell’*Allegato A*, in questa sede viene, da ultimo, segnalata la previsione, all’interno delle procedure degli *Affidamenti in house*, della Misura volta a dare rilievo ad una articolata motivazione nel provvedimento di affidamento del servizio, in cui venga data evidenza: *della sussistenza di oggettive ragioni di urgenza, non imputabili a ritardi della P.A. nell’indizione della*

*gara; della circostanza che una prima gara ad evidenza pubblica sia andata deserta, oppure che si tratti di attività segretate; dei benefici per la collettività per la forma di gestione prescelta; della qualità del servizio ed ottimale impiego delle risorse pubbliche; del confronto con i prezzi operati in regime di concorrenza (Art. 192, comma 2, D.Lgs. n.50/2016).*

## SEZIONE V

### 7. IL MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE E DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

L'art. 1, comma 12, lett. b) della L. 190/2012 pone in capo al RPCT la verifica del funzionamento e dell'osservanza del Piano triennale di prevenzione della corruzione.

Con la *Circolare Operativa n. 1 del 25/09/2020* e successive *Precisazioni sulle attività di Monitoraggio* del 17/11/2020, a carico delle Strutture regionali, si è proceduto a fornire le indicazioni operative per supportare i Dipartimenti/Servizi Autonomi in occasione degli adempimenti previsti in sede di monitoraggio sullo stato di attuazione delle Misure del trattamento del rischio.

Con le summenzionate circolari è stato richiesto che al fine di una più agevole e razionale elaborazione delle informazioni ogni singola Struttura e/o Dipartimento fornisca un *riscontro unitario* utilizzando la modalità di raccolta delle schede dei singoli servizi dipartimentali in una cartella compressa assicurando, per il tramite dei referenti o di altri funzionari all'uopo individuati, la completezza dei dati e dei rapporti da parte di tutte le strutture.

Per le operazioni di Monitoraggio il Servizio Autonomo - CAP ha provveduto a predisporre in formato zippato due *Check List* denominate rispettivamente: "*Check List Allegato A*" e "*Check List Allegato B*", da utilizzare per fornire tutte le informazioni e i dati relativi allo stato di attuazione delle *Misure Specifiche* e delle *Misure Generali*.

La Check list Allegato A è composta di due format: Check List A e Check List A1- Eventuali Note. Per ottimizzare e rendere quanto più agevole il lavoro dei Dipartimenti/Servizi Autonomi, il format della Check List A è stato distinto per strutture (esempio: Check List A: ADA, AVV, DPA, DPB, DPC ecc.). Ogni Dipartimento/Servizio Autonomo ha utilizzato il rispettivo format di competenza e, nella colonna dedicata: "DESCRIZIONE ADEMPIMENTI", ha provveduto ad indicare le azioni realizzate o programmate per l'attuazione delle Misure Specifiche ivi descritte.

E' inoltre stata richiamata l'attenzione dei Dipartimenti/Servizi Autonomi sulla necessità che la descrizione degli adempimenti fosse riportata in maniera circostanziata in modo da rendere evidenti anche le eventuali criticità derivanti da difficoltà organizzative o altre ragioni a causa delle quali non si sia potuto adempiere all'applicazione della Misura in maniera esaustiva. Con la nuova metodologia si è cercato di proporre iniziative volte alla più efficace gestione dei processi e delle criticità derivanti

dalla gestione medesima, nell'ottica di offrire via via strumenti più performanti per l'attuazione del PTPCT.

Come detto è stata messa a disposizione di ciascun Dipartimento/Servizio Autonomo la ulteriore Check List A1 – *Eventuali note* nella quale le strutture hanno a disposizione uno campo libero aggiuntivo per illustrare le complessità ed i momenti critici riscontrati nello svolgimento delle attività di competenza.

Con riguardo al monitoraggio sull'attuazione delle Misure Generali, di cui all'Allegato B, la “Check List Allegato B” consente di dare conto dell'attuazione delle Misure Generali a carico di tutte le strutture attraverso l'apposita colonna “DESCRIZIONE ADEMPIMENTI”.

Nel corso dell'anno 2020, con tutte le difficoltà legate alla difficile situazione sanitaria derivante dall'emergenza epidemiologica ed alla conseguente riorganizzazione del lavoro, si è comunque cercato di coinvolgere le Strutture organizzative nel segno della reciproca collaborazione e della sensibilizzazione in merito al tema dei nuovi aspetti trattati dal piano e che coinvolgono a vario titolo tutti i dipendenti della pubblica amministrazione.

Ciò posto, dopo aver rilevato negli anni passati una certa “routinarietà” negli adempimenti da parte delle strutture, con conseguente minore coinvolgimento sui temi dell'anticorruzione, il RPCT è stato indotto a ripensare alle modalità di monitoraggio per l'anno 2020, prevedendo *un'unica sessione* al 15/11 per i medesimi adempimenti che da un lato contribuisse a decongestionare la mole di incombenze a carico degli uffici e, dall'altro, fosse volta a fornire una risposta di sistema al fenomeno della corruzione.

Per queste ragioni, al fine di condurre gli uffici verso un atteggiamento più accorto e partecipato si è pensato di richiamare l'attenzione delle strutture sulla necessità di aderire in maniera costruttiva alle finalità del PTPCT, favorendo una più ampia autonomia delle stesse nella descrizione delle attività svolte in sede di applicazione delle Misure previste dal Piano.

Per questa via molte delle strutture dipartimentali, avvalendosi delle Check List predisposte all'uopo, hanno reso informazioni maggiormente circostanziate realizzando una maggiore trasparenza con riguardo alle problematiche affrontate, anche in relazione alla eventuale mancata applicazione della Misura.

In linea generale deve ritenersi che il nuovo approccio abbia sortito l'inizio di un cambiamento nella interlocuzione con le strutture, anche se in alcuni contesti continuano a permanere difficoltà nella applicazione generalizzata delle misure.

Come già ampiamente documentato nella apposita sezione del presente PTPCT, tra le azioni poste in essere dal RPCT nel corso dell'anno 2020 deve essere segnalata quella riguardante la Misura della *Rotazione ordinaria* del personale in ragione del puntuale approfondimento riservato al tema nell'Allegato 2 al PNA 2019 (Rotazione ordinaria del personale).

Nel nostro Ente la Misura in questione ha trovato apposita concretizzazione con la D.G.R. n. 13 del 13/01/2020 (*Criteri e modalità per la rotazione del personale della Giunta della Regione Abruzzo (in applicazione della Legge n. 190/2012 e del PTPCT vigente della Regione Abruzzo)*).

Sul presupposto che il disciplinare sull'applicazione dei criteri di rotazione approvato con D.G.R. n. 13/2020 necessitasse di appropriate istruzioni operative per la corretta applicazione di detta misura organizzativa, la scrivente struttura, in virtù delle funzioni e delle prerogative di competenza del RPCT, ha elaborato puntuali indicazioni operative per l'applicazione del criterio della "rotazione ordinaria" degli incarichi dirigenziali e non contenute nella nota prot. n. 58310 del 27/02/2020 trasmessa al Direttore Generale ed al Direttore del Dipartimento Risorse.

Come ricordato nell'ambito della trattazione dedicata all'argomento, alcune delle indicazioni contenute nel richiamato documento sono state trasfuse nel Disciplinare contenente i "Criteri e modalità per la rotazione dei dirigenti della Giunta della Regione Abruzzo (in applicazione della Legge n. 190/2012 e del PTPCT vigente della Regione) – Nuova Approvazione" di cui alla D.G.R. n. 264 del 14/05/2020. Sempre con riferimento alla Misura della Rotazione, al fine di rendere più agevole l'attività di verifica sull'applicazione della Misura è stata predisposta la nota Circolare prot. n. 191669 del 24/06/2020, inviata a tutti i Direttori di Dipartimento, richiamando l'attenzione sul rispetto dei criteri contenuti nel disciplinare di nuova approvazione, sia in sede di proposte di conferimento degli incarichi dirigenziali, sia successivamente in sede di formulazione della proposta di D.G.R. di conferimento dell'incarico dirigenziale, con invito a dare atto del rispetto delle disposizioni contenute nella richiamata D.G.R. 264 del 14/05/2020.

Può affermarsi che grazie alla sentita attività di impulso e di vigilanza svolta dalla struttura, mai come nel corso dell'ultimo anno tale misura è stata attuata in maniera così incisiva ed in modo da interessare trasversalmente buona parte dei Dipartimenti. L'attività messa in campo, pur non avendo raggiunto pienamente l'obiettivo, non ha certamente esaurito i suoi effetti, poiché, nell'ottica di indurre l'amministrazione ad un radicale cambio di passo è stata anche protesa a porre a carico delle singole strutture l'eccezionalità del ricorso a deroghe al naturale principio di rotazione di dirigenti e funzionari. C'è da auspicarsi che la rotazione diventi un vero e proprio modulo organizzativo, interessando progressivamente tutta l'organizzazione.

Deve da ultimo segnalarsi che con l'obiettivo di supportare a pieno l'Amministrazione lo scrivente Servizio, sulla scorta delle indicazioni fornite dallo stesso PNA, ha indicato anche una serie di misure alternative applicabili nelle ipotesi in cui non potesse farsi luogo all'applicazione dell'istituto della rotazione. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, nell'ambito dell'attività di monitoraggio in alcuni casi si è dovuto registrare un riscontro non del tutto coerente con tali indicazioni.

## CAPO II

### SEZIONE I

#### 2. OBBLIGHI DI TRASPARENZA

##### 2.1. Evoluzione della Trasparenza Amministrativa nell'Ordinamento Italiano

La trasparenza amministrativa costituisce uno degli elementi più qualificanti dell'attività e dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione, nonostante il percorso della sua diffusione nel nostro paese e nel nostro ordinamento sia stato lungo e complesso.

Filippo Turati dedicò alla trasparenza uno dei suoi discorsi più celebri tenuto alla Camera dei Deputati il 17 giugno 1908: *“Dove un superiore, pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro”*.

Si tratta di una metafora ripresa e utilizzata da molti nel dibattito politico degli anni successivi, ma senza che questo si traducesse nell'adozione di atti concreti.

Nel nostro ordinamento, ove per oltre un secolo i dipendenti pubblici sono stati vincolati al cd. “segreto d'ufficio” (art. 15 del *Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato* - D.P.R. n. 3 del 10.01.1957) viene introdotta solo negli anni novanta la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*

che ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto del procedimento amministrativo quale regola generale dell'azione pubblica e quello del diritto di accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione, segnando così il passaggio da un sistema fondato sul segreto amministrativo a quello fondato sulla trasparenza amministrativa.

Altre norme fondamentali in materia di trasparenza, sono sicuramente il D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 *“Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)”* e il D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (cd. “Decreto Brunetta”) che, in un'ottica di valutazione della performance dei dipendenti pubblici e di controllo della spesa, ha imposto alle amministrazioni la pubblicazione sui siti istituzionali di una serie di dati e di informazioni concernenti per lo più l'organizzazione e l'utilizzo delle risorse.

Successivamente ad una grave crisi economica che negli anni 2010 e 2011 è venuta ad interessare il nostro paese è entrata in vigore la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*.

La legge 190/2012 è una legge delega che introduce nell'ordinamento italiano disposizioni ed istituti di notevole impatto e rilevanza, in attuazione di norme internazionali dirette a combattere la corruzione a livello mondiale, nello specifico l'articolo 6 della *Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, adottata il 31 ottobre 2003 dall'Assemblea Generale dell'ONU, ratificata con legge 116/2009,

nonché gli articoli 20 e 21 della *Convenzione penale sulla corruzione* (Strasburgo 27 gennaio 1999), ratificata con la legge n. 110/2012.

Sulla legge 190/2012 ci si è abbondantemente soffermati nella prima parte di questo documento. In questa seconda parte, pertanto, si affronteranno esclusivamente le disposizioni riguardanti la trasparenza.

A tal proposito si riporta la definizione contenuta nell'art. 1, comma 15:

*“Ai fini della presente legge, la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali. Nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini. Le informazioni sui costi sono pubblicate sulla base di uno schema tipo redatto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che ne cura altresì la raccolta e la pubblicazione nel proprio sito web istituzionale al fine di consentirne un'agevole comparazione”.*

Il successivo comma 35 conferisce la delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo teso al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi e dei criteri ivi disposti.

Il comma 36, infine, ribadisce che: *“Le disposizioni di cui al decreto legislativo adottato ai sensi del comma 35 integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell' articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione , e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all' articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione”*

A tal riguardo è opportuno richiamare la disposizione contenuta nel novellato art. 117 - 2° comma - della Costituzione che definisce le materie per le quali lo Stato esercita la potestà legislativa esclusiva, tra le quali sono ricomprese quelle indicate alla lett. m) (*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*) e alla lett. r) (*pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno*), espressamente richiamate dai commi 15 e 36 della Legge n. 190/2012.

2.2 *Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33: “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.*

Con l'adozione del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, in attuazione della delega conferita al Governo dalla richiamata legge 190/2012, l'insieme delle norme eterogenee emanate in materia di trasparenza amministrativa ha finalmente trovato una propria sistematicità ed organicità.

La pubblicazione dei dati e delle informazioni diviene ordinata ed omogenea per tutte le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti individuati, tenuti ad istituire sui propri siti istituzionali un'apposita sezione denominata “*Amministrazione Trasparente*”, organizzata in sotto sezioni di primo e di secondo livello (corrispondenti a tipologie specifiche di dati da pubblicare), in conformità all'*Allegato A* allo stesso decreto 33/2013, che ne dettaglia la struttura.

Subito dopo l'adozione del decreto legislativo 33/2013 la *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)*\* istituita con il D.lgs. 150/2009, ha fornito le prime indicazioni sugli aspetti tecnici relativi alle modalità di pubblicazione e alla qualità dei dati da inserire nella istituenda sezione “*Amministrazione Trasparente*”.

Tali indicazioni sono contenute nella Delibera CIVIT del 4 luglio 2013, n. 50: “*Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016*”. Nell'*Allegato 1* alla stessa Delibera CIVIT, viene definito il novero degli obblighi di pubblicazione, in attuazione del citato decreto legislativo 33/2013. Detto *Allegato 1* ha costituito lo scadenziario e l'elenco degli obblighi di pubblicazione dei primi Piani Triennali per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI) che le amministrazioni pubbliche dovevano adottare separatamente dai Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione (PTPC).

In attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della Legge n. 124/2015 (cd. Legge Madia di riforma delle pubbliche amministrazioni, cui hanno fatto seguito altri importanti decreti attuativi rilevanti per la trasparenza e l'anticorruzione), a distanza di tre anni dall'entrata in vigore del decreto 33/2013, viene adottato il D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 recante: “*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”. Tale decreto ha apportato numerose modifiche alla normativa in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, ridefinendo e ampliando anche l'ambito soggettivo di applicazione ed introducendo, quantomeno negli obiettivi, alcune semplificazioni agli obblighi di pubblicazione previsti dall'originario testo del decreto 33/2013.

\* (Due anni più tardi con decreto-legge 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 114/2014, è stata istituita l'*Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC* nella quale sono confluite le funzioni ed il personale della Autorità ex CIVIT e dell'*Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, entrambe soppresse dal medesimo decreto).



A seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 97/2016 al D.Lgs. 33/2013 l'ANAC, con Determinazione n. 1310 del 28 dicembre 2016, ha approvato le “*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*”.

Dette linee guida abrogano e sostituiscono quelle approvate con delibera CIVIT n. 50/2013.

Con la citata Determinazione 1310/2013 l’Autorità fornisce alle amministrazioni pubbliche anche un nuovo *Allegato 1*, relativo agli obblighi di pubblicazione ridefiniti, che sostituisce l’Allegato 1 alla delibera n. 50/2016.

In virtù delle modifiche apportate dal D.Lgs. 97/2016 alla L. 190/2012 e al D.Lgs. 33/2013 le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti di cui all’art. 2-bis del novellato decreto 33/2013 sono tenute ad approvare un unico Piano per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (**PTPCT**), rispetto ai due provvedimenti separati come previsto sino ad allora.

Il nuovo Allegato 1 alla Determinazione ANAC n. 1310/2016 costituisce *l’Allegato C Trasparenza*, contenente gli obblighi di pubblicazione, i soggetti responsabili e i termini di aggiornamento delle pubblicazioni. Detto allegato, insieme agli Allegati relativi alle misure di prevenzione della corruzione, va a formare il PTPCT di ogni Ente.

Il decreto legislativo 97/2016 ha introdotto nel nostro ordinamento, attraverso una modifica all’art. 5 del D.Lgs. 33/2013, un istituto già conosciuto in diversi altri paesi, e cioè **l’accesso civico generalizzato**, che va ad aggiungersi **all’accesso civico semplice**, già previsto dal 1° comma del medesimo art.5 ed **all’accesso documentale** introdotto dalla legge 241/1990.

### 2.3 L’accesso civico generalizzato - “Foia” (art. 5, co. 2, D.Lgs. 33/2013)

L’art. 6 del D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, con la sostituzione dell’art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013, ha introdotto nel nostro ordinamento un nuovo diritto: l’accesso civico generalizzato (conosciuto anche come **FOIA** - Freedom of Information Act - in quanto molto diffuso nei paesi anglosassoni).

Tale diritto garantisce a chiunque il diritto di accedere a dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (e dai soggetti indicati all’art. 2 bis del decreto 33/2013 emendato) non soggetti agli obblighi di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti indicati nell’art. 5 bis di nuova istituzione.

Per l’esercizio del nuovo istituto, l’ANAC ha adottato la Determinazione n. 1309 del 28.12.2016 recante “Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico” nelle quali l’Autorità precisa e ricorda che *l’accesso generalizzato deve essere tenuto distinto dalla disciplina dell’accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241*.

La finalità dell’accesso documentale ex L. n. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all’accesso civico generalizzato essendo quella di consentire ai soggetti interessati di esercitare al meglio

le facoltà partecipative e/o oppositive e difensive che l'ordinamento attribuisce loro, a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari e che devono essere, peraltro, adeguatamente dimostrate e corrispondenti ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

Inoltre, mentre la legge 241/90 esclude tassativamente l'utilizzo del diritto di accesso documentale al fine di sottoporre l'amministrazione ad un controllo generalizzato, l'accesso civico è istituito proprio “allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”. Tale finalità ricalca, almeno in parte, quella indicata dall'art. 1, co. 1 del D.Lgs. 33/2013, 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*».

Altra differenza fra i due istituti, è sicuramente costituita dal significato che assume l'inerzia dell'Amministrazione. Nell'accesso documentale, infatti, il silenzio ha valore di rigetto, nell'accesso civico di inadempienza.

L'art. 5 richiede, infatti, un provvedimento espresso e motivato per la conclusione del procedimento, da emanarsi entro 30 giorni dall'istanza. L'accesso civico può essere rifiutato solo nei casi previsti dall'art. 5-bis del medesimo decreto 33.

#### Principali disposizioni utili per la corretta gestione delle istanze di accesso civico

- art. 5 del D.Lgs. 33/2013:
  - il comma 6, dispone che il procedimento di accesso civico deve concludersi *con provvedimento espresso e motivato nel termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza*;
  - Il comma 7, dispone che nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al RPCT che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni;
  - Il comma 10 dispone che nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, (accesso civico semplice) il RPCT ha l'obbligo di effettuare la segnalazione di cui all'articolo 43, comma 5 (attivazione procedimento disciplinare)
- art. 5-bis del D.Lgs. 33/2013 definisce i casi di esclusione e i limiti dell'accesso civico generalizzato
- Determinazione ANAC n. 1309 del 2016 di approvazione delle Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato
- Circolare n.1 del 2019 del Ministro per la Pubblica Amministrazione “Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)”
- Circolare n.2 del 2017 del Ministro per la Pubblica Amministrazione “Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)”.

## 2.4 L'attuazione degli obblighi di trasparenza nella Giunta Regionale d'Abruzzo

A norma delle innovazioni introdotte dal D.Lgs. 97/2016 il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC), che ogni amministrazione è tenuta a nominare fra i propri dirigenti di ruolo, assume anche le competenze di Responsabile della Trasparenza (RPT) diventando così Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza o, più brevemente, il RPCT di cui all'art.1, co. 7, della L. 190/2012 novellata.

Tale modifica legislativa non ha in realtà determinato nella nostra Amministrazione Regionale un significativo impatto organizzativo in quanto, sin dall'inizio, il Responsabile per la prevenzione della Corruzione ha ricoperto anche le funzioni di Responsabile per la Trasparenza.

La nomina del **RPCT** in carica (DGR n. 597 del 14.10.2019) si inquadra nel processo di riorganizzazione complessiva della macro struttura regionale, che ha visto l'istituzione di un nuovo Servizio Autonomo, denominato “**Controlli e Anticorruzione**”, cui sono state ricondotte specifiche competenze in materia di anticorruzione oltre che in materia di controlli di regolarità amministrativa e di tutela della protezione dei dati personali. Al Dirigente regionale nominato responsabile di tale struttura autonoma (Avv. Carlo Massacesi) è stata conferita quindi anche la funzione di “Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza”.

### PROGRAMMI DELLA TRASPARENZA ADOTTATI DALLA GIUNTA REGIONALE

(si ricorda che prima del 2016 il Programma per la Trasparenza costituiva un provvedimento autonomo - P.T.T.I. -rispetto al Piano anticorruzione -PTPCT)

- 1) PTI 2014/2016, adottato con D.G.R. n. 845 del 16/12/2014;
- 2) PTI 2015/ 2017, adottato con D.G.R. n. 872 del 03/11/2015;
- 3) PTI 2016/ 2018, adottato con D.G.R. n. 347 del 01/06/2016;
- 4) PTPCT 2016/2018, (aggiornamento normative) adottato con D.G.R. n. 714 del 15/11/2016;
- 5) PTPCT 2017/2019 adottato con D.G.R. n. 115 del 21/03/2017;
- 6) PTPCT 2018/2020 adottato con D.G.R. n. 86 del 20/02/2018;
- 7) PTPCT 2019/2021 adottato con D.G.R. n. 154 del 25/03/2019 e n. 174 del 8/4/2019, di integrazione e rettifica.
- 8) PTPCT 2020/2022 adottato con D.G.R. n. 513 del 10.08.2020

Con riferimento all'attuazione degli obblighi di pubblicazione, è stata istituita sul sito istituzionale della Giunta Regionale la sezione “**Amministrazione Trasparente**”, strutturata in conformità alle indicazioni fornite nell'*Allegato A* al D.Lgs. 33/2013.

Detta sezione ha visto, negli ultimi anni, un notevole incremento delle informazioni pubblicate ed un'attenzione crescente da parte di tutto il personale.

Il riscontro dei buoni risultati conseguiti è rilevabile dai seguenti elementi:

- la validazione da parte di ANAC dei dati riferiti alla contrattualistica regionale trasmessi annualmente dalla Regione all'Autorità, in attuazione dell'obbligo di cui alla legge 190/2012, art.1, co. 32, ha registrato un costante esito positivo, a decorrere dall'anno 2017;
- i dati sugli accessi alle singole sottosezioni di Amministrazione Trasparente, rilevati per la prima volta nell'anno 2020, dimostrano un notevole interesse dei cittadini con numeri in linea agli accessi rilevati da altre amministrazioni, fra cui la stessa ANAC;
- le attestazioni OIV richieste annualmente dall'ANAC al predetto Organismo indipendente di valutazione, ai sensi dell'art. 45, co. 1, del d.lgs. 33/2013, registrano un trend costantemente positivo, rilevabile dalla documentazione pubblicata nella sezione Amministrazione trasparente/Controlli e rilievi sull'Amministrazione/OIV/ Attestazioni OIV.

Con riferimento a quest'ultimo punto, si evidenzia che l'OIV regionale, in occasione delle citate verifiche annuali, ha richiesto sempre la collaborazione del RPCT il quale, in attuazione dell'art. 43, co. 1, del D.Lgs. 33/2013, *svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate* ed è tenuto a segnalare all'OIV, all'Ufficio Procedimenti Disciplinari e all'Organo Politico *i casi di mancato o ritardato adempimento dei predetti obblighi*.

La collaborazione fra OIV e RPCT ha contribuito ad innalzare il livello di attenzione sugli adempimenti relativi alla Trasparenza e all'Anticorruzione da parte dei Dirigenti regionali in quanto, da diversi anni, tali obblighi costituiscono obiettivo trasversale nel Piano della Performance e, di conseguenza, la valutazione della performance dirigenziale da parte dell'OIV si basa anche sul conseguimento di tale obiettivo. A tal fine il RPCT trasmette annualmente all'Organismo di valutazione le risultanze dei monitoraggi sugli adempimenti di anticorruzione e di attuazione degli obblighi di pubblicazione e dell'accesso civico.

Con Delibera ANAC n. 213 del 4 marzo 2020, con scadenza al 31 marzo 2020 è stata richiesta l'attestazione OIV sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione.

Tenuto conto delle problematiche legate alla pandemia da COVID-19, che hanno inciso anche sull'organizzazione del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, l'Autorità ha previsto una proroga dei termini al 30 giugno 2020 (Comunicato del Presidente del 12 marzo 2020).

La *Griglia di rilevazione* per le amministrazioni pubbliche fra cui le Regioni (*Allegato 2.1* alla predetta Delibera ANAC n. 213/2020) ha riguardato le seguenti sottosezioni:

- Consulenti e Collaboratori (art. 15 del D.Lgs. 33/2013);
- Bandi di Concorso (art. 19 del D.Lgs. 33/2013);

- Attività e Procedimenti (art. 35 del D.Lgs. 33/2013);
- Sovvenzioni Sussidi e Vantaggi economici (artt. 26-27 del D.Lgs. 33/2013);
- Servizi Erogati (art.32 del D.Lgs. 33/2013);
- Informazioni Ambientali (art. 40 del D.Lgs. 33/2013).

Al fine di superare le criticità rilevate nelle predette sottosezioni sottoposte a controllo, tutte piuttosto impegnative per qualità e quantità di dati, il RPCT ha provveduto a richiedere gli opportuni aggiornamenti e rettifiche alle Strutture competenti, alle quali è stato fornito adeguato supporto dall'Ufficio Obblighi di Trasparenza che ha provveduto a verificare la correttezza delle modifiche apportate.

Tale intensa attività di sollecito e supporto ha avuto positivo riscontro nella stima operata dall'Organismo di Valutazione, come rilevabile dalla relativa attestazione pubblicata nella sottosezione Amministrazione Trasparente/Controlli e rilievi sull'amministrazione/OIV/Attestazioni 2020/*Scheda di sintesi* (All. 3 - alla ripetuta Delibera ANAC n. 213/2020), nella quale l'OIV *“Riscontra un'evoluzione migliorativa delle pubblicazioni dei dati e delle informazioni nella sezione Amministrazione trasparente”*.

L'attività di controllo e verifica della correttezza delle pubblicazioni da parte del RPCT, tuttavia, è proseguita per tutto l'anno, soprattutto con riguardo alle sottosezioni individuate negli Obiettivi di performance per l'annualità 2020, fra cui:

- Disposizioni Generali (art.12, c.1, d.lgs. 33/13);
- Organizzazione (art.13, c.1 lett. b, d.lgs. 33/13);
- Personale (Artt.10-14-16-17-18-21 e 47, del d.lgs. 33/13 - Art. 20, c. 3, d.lgs. n. 39/2013 - art. 53 d.lgs. 165/2001);
- Enti Controllati (Art. 22, d.lgs. n. 33/2013).

Anche per ognuna di queste sottosezione, come già per quelle sottoposte al controllo dell'OIV, è stato necessario intrattenere continue interlocuzioni con le Strutture regionali di riferimento, per il superamento delle criticità rilevate.

Oltre alle menzionate sottosezioni, particolare attenzione è stata riservata dalla struttura del RPCT anche alla sottosezione Provvedimenti che insieme a quella relativa ai Contributi, Sussidi e Vantaggi Economici, include un numero elevato di atti amministrativi, per la cui pubblicazione sono state riscontrate alcune criticità.

Il RPCT, pertanto, ha richiesto al Servizio informatica alcune modifiche relative alle modalità di pubblicazione dei Provvedimenti amministrativi, a seguito delle quali ha provveduto ad emanare la Circolare RPCT, prot. n. 415772/20 del 01/12/2020, recante: *“Obblighi di pubblicazione e trasparenza di cui al D.Lgs. 33/2013. Informativa sulle modifiche apportate nella sottosezione Amministrazione Trasparente “Provvedimenti” e nella piattaforma “Amministrazione Aperta” - Indicazioni ai fini della corretta pubblicazione dei*

*provvedimenti adottati*” che è stata inviata a tutte le Strutture regionali e pubblicata nell’area intranet del sito istituzionale in modo da renderla disponibile a future consultazioni.

Con il predetto documento sono state fornite indicazioni operative per la corretta pubblicazione dei provvedimenti amministrativi nelle pertinenti sottosezioni di Amministrazione Trasparente e sono state richieste le necessarie rettifiche per le pubblicazioni non ritenute conformi alle disposizioni di cui agli articoli 23, 26 e 27 del D.Lgs. 33/2013.

Considerando anche la sottosezione Bandi di Gara e Contratti, sottoposta a controllo annuale in occasione della trasmissione dei dati contrattuali all’ANAC ex art. 1, co. 32 della legge 190/2012, nell’anno 2020 sono state esaminate con particolare attenzione dal RPCT, 12 delle 23 sottosezioni di primo livello che compongono la sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale.

Come stabilito nel PTPCT 2020-2022, tale attività è stata completata con il monitoraggio annuale al 15 novembre su tutti gli obblighi di pubblicazione e i due monitoraggi semestrali (al 15 luglio e al 15 gennaio) per l’attuazione degli accessi civici, richiesti a tutte le Strutture regionali.

Come ogni anno, le risultanze dei monitoraggi e dei controlli effettuati, sono state comunicate all’OIV.

I dati acquisiti attraverso il monitoraggio degli accessi civici, inoltre, sono stati utilizzati per l’aggiornamento semestrale del relativo **Registro degli Accessi Civici**, istituito nell’anno 2017 e pubblicato nella sezione Amministrazione Trasparente sulla base delle indicazioni fornite dall’ANAC nella linee guida approvate con Deliberazione n. 1309 del 28/12/2016 e dalla Funzione Pubblica con Circolare n. 2/2017.

## 2.5 Gli Allegati per la Trasparenza al PTPCT 2021/2023

Gli allegati al presente PTPCT dedicati all’attuazione degli obblighi di trasparenza sono denominati:

- “Allegato C Trasparenza”
- “Allegato D per il monitoraggio degli Accessi civici 2021-2023”.

### 2.5.1 PTPCT 2021-2023 “Allegato C Trasparenza”

L’*Allegato C Trasparenza* costituisce elenco e scadenario degli obblighi di pubblicazione e delle relative responsabilità. Esso è redatto in conformità all’*Allegato 1* della Delibera ANAC n. 1310 del 28/12/2016: “*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*” e riporta l’elenco puntuale degli obblighi e dei termini di pubblicazione nonché delle Strutture della Giunta Regionale tenute a tale adempimenti, aggiornate a seguito della riorganizzazione della macrostruttura operata nel 2020.

Con riferimento ai singoli obblighi, inoltre, sono state inserite alcune brevi note informative evidenziate in colori differenti in modo da richiamare l’attenzione degli operatori.

Nel presente PTPCT viene sostanzialmente confermata la struttura ed il contenuto dell'Allegato C al precedente PTPCT 2020-2022, in quanto non si sono verificate modifiche normative tali da rendere necessario emendare i contenuti dell'allegato stesso, se non per gli aggiornamenti di seguito evidenziati, adottati al fine di semplificare gli obblighi di pubblicazione e risolvere alcune delle criticità rilevate a seguito dei controlli effettuati dal RPCT.

Per ogni singolo obbligo di pubblicazione sono indicati:

- la sottosezione di 1° livello, (corrispondente alla relativa macrofamiglia di dati della sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale);
- la sottosezione di 2° livello, (corrispondente alla relativa famiglia di dati della sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale);
- i riferimenti normativi che determinano l'obbligo di pubblicazione;
- la denominazione sintetica dell'obbligo;
- i contenuti di dettaglio dell'obbligo;
- la tempistica (ovvero termini di pubblicazione o aggiornamento del dato);
- i Responsabili dei dati, tenuti all'aggiornamento e alla rimozione degli stessi a termine di legge (i Dirigenti individuati restano responsabili dei dati pubblicati, anche con riferimento alle disposizioni in materia di protezione dei dati personali);
- le modalità operative di pubblicazione, con indicazione del Servizio Responsabile degli applicativi tecnici, che è il Servizio Informatica e Statistica - DPB012 (colonna inserita a partire dal corrente anno 2021, al fine di semplificare gli adempimenti posti a carico delle strutture);
- il monitoraggio annuale al 15 novembre 2021 (da completare in sede di monitoraggio, per le parti di competenza, con indicazione della sigla della Struttura compilante).

Con riferimento alla tempistica si forniscono le seguenti indicazioni:

- nell'aggiornamento tempestivo, la pubblicazione deve realizzarsi entro un termine massimo di venti giorni decorrenti dal momento in cui il documento, il dato o l'informazione sia perfezionato o entri in possesso della struttura competente alla pubblicazione;
- nell'aggiornamento trimestrale, semestrale, annuale, la pubblicazione deve essere effettuata entro il termine massimo di venti giorni successivi alla scadenza, rispettivamente, del trimestre, del semestre, dell'annualità
- quando viene indicato un intervallo di tempo (es. tre mesi), il dato deve essere pubblicato entro tale periodo massimo.




Le denominazioni delle Strutture regionali, riportate nell'Allegato C, i cui Dirigenti o Direttori sono responsabili degli obblighi di pubblicazione, fanno riferimento alle seguenti Deliberazioni di Giunta Regionale che hanno concluso il processo di riforma e provveduto a ridefinire le competenze e l'assetto organizzativo di Direzione Generale, Dipartimenti, Servizi autonomi e Servizi dipartimentali:

- DGR n. 144 dell'11/03/2020 e n. 268 del 14/05/2020: Direzione Generale
- DGR n. 145 dell'11/03/2020 e n. 376 del 06/07/2020: Dip. Presidenza
- DGR n. 146 dell'11/03/2020 e n. 270 del 14/05/2020: Dip. Risorse
- DGR n. 147 dell'11/03/2020: Dip. Territorio Ambiente
- DGR n. 148 dell'11/03/2020 e n. 271 del 14/05/2020: Dip. Agricoltura
- DGR n. 149 dell'11/03/2020: Dip. Infrastrutture Trasporti
- DGR n. 150 dell'11/03/2020: Dip. Sanità
- DGR n. 151 del 11/03/2020 e n. 272 del 14/05/2020: Dip. Lavoro Sociale
- DGR n. 152 dell'11/03/2020: Dip. Sviluppo Economico Turismo
- DGR n. 153 del 11/03/2020: Servizio Autonomo Controlli e Anticorruzione
- GR n. 154 del 11/03/2020: Servizio Autonomo Avvocatura
- DGR n. 155 del 11/03/2020: Servizio Autonomo Audit.

Di seguito le indicazioni di ulteriori elementi e indicazioni a supporto degli operatori, inseriti dal RPCT nel predetto *Allegato C*:

- gli obblighi abrogati o sospesi, sono evidenziati con lo sfondo grigio e con una specifica nota esplicativa posta nella colonna delle “Strutture responsabili dell'aggiornamento dei dati”;
- gli obblighi che riguardano il Consiglio Regionale, ombreggiati in grigio ed evidenziati con apposite annotazioni;
- lo sfondo verde, evidenzia le note inserite dal RPCT in corrispondenza di alcuni obblighi, per evidenziarne caratteristiche o per richiamare disposizioni particolarmente importanti.

Nello specifico:

-  il colore blu caratterizza informazioni di particolare interesse riferite alla sottosezione (es. nei casi in cui la pubblicazione è condizione di efficacia dei provvedimenti collegati);
-  sempre di colore blu sono le indicazioni dei termini di pubblicazione e della successiva rimozione dei dati;
-  il colore rosso caratterizza il richiamo al rispetto della privacy (i dati da pubblicare potrebbero contenere informazioni personali da omettere od oscurare);

Viene confermata la modifica apportata all'Allegato C nel precedente Piano, rappresentata dall'inserimento dell'ultima colonna denominata “Monitoraggio annuale al 15 novembre 2021” la cui intestazione deve essere completata a cura della struttura compilante, con la sigla che la identifica (es. CAP – DRG – DPB012 ecc.).



Al fine di semplificare gli adempimenti di pubblicazione, inoltre, dal corrente anno viene modificata la modalità di aggiornamento dei curricula e delle dichiarazioni annuali a carico di Direttori Dirigenti e titolari di Posizioni Organizzative.

Tali documenti potranno essere caricati direttamente senza intermediari, ciò servirà a rendere più fluido il lavoro e a responsabilizzare le Strutture stesse.

Tutte le modifiche verranno comunicate dettagliatamente con apposite circolari.

#### 2.5.2 Allegato D per il Monitoraggio degli Accessi civici

L'Allegato D per il Monitoraggio degli Accessi civici 2021-2023 è finalizzato alla comunicazione semestrale (15 luglio per il primo semestre e 15 gennaio dell'anno successivo per il secondo) al RPCT delle istanze di accesso civico (sia semplice che generalizzato) ricevute da ogni Struttura nel semestre di riferimento, anche al fine dell'aggiornamento del Registro degli Accessi.

Esso è costituito da 2 pagine o sezioni: una dedicata alle istanze di *accesso civico generalizzato* (art. 5, co. 2 del D.Lgs.33/2013) e l'altra dedicata alle istanze di *accesso civico semplice* di cui al comma 1 del medesimo art. 5. L'Allegato D non ha subito modifiche rispetto al precedente Piano.

### 2.6 GLI OBIETTIVI STRATEGICI E GLI OBIETTIVI OPERATIVI DI TRASPARENZA PER IL TRIENNIO 2021/2023

#### 2.6.1 La Deliberazione della Giunta Regionale n. 20 del 20 gennaio 2020

In attuazione della legge n. 190/2012, art.1, co. 8, la Giunta Regionale, con **Deliberazione n. 20 del 20 gennaio 2020**, ha individuato, fra l'altro, i seguenti obiettivi strategici in materia di trasparenza per il triennio 2020/2022:

- *adozione, nel corso del triennio, di adeguate misure di miglioramento del grado di informatizzazione dei processi, ai fini di una ottimale gestione del rischio corruttivo e di una semplificazione degli adempimenti in materia di trasparenza e di monitoraggio;*
- *aggiornamento ed implementazione della "Rete dei Referenti" di cui alla DGR 200/2016 per una migliore gestione dei processi, con l'onere per ciascun Dipartimento di individuare uno o più referenti, anche tenendo conto delle diverse sedi di servizio;*
- *previsione nell'apposito Piano di idonea formazione obbligatoria in materia di trasparenza prevenzione della corruzione, declinata in livelli differenziati di offerte formative.*

I predetti obiettivi, avviati nell'annualità 2020, dovranno essere completati nel triennio di riferimento anche se la completa attuazione degli stessi non essendo riferibile alla sola Struttura del RPCT dipenderà

sicuramente dal grado di collaborazione degli altri soggetti interessati fra cui, il Servizio Informatica e il Servizio preposto alla formazione del personale.

Sicuramente gli obiettivi posti dalla DGR 20/2020, con la pandemia da Covid-19 in atto, diventano ancora più urgenti e non differibili. Il telelavoro, infatti ha evidenziato ancora di più la mancanza di una completa e adeguata informatizzazione dei processi che influisce in maniera rilevante sia sull'attuazione degli obblighi di trasparenza che sull'efficacia delle misure di prevenzione della corruzione contenute nel PTPCT rendendo difficilmente misurabile il loro grado di attuazione.

Un monitoraggio delle misure e degli obblighi di pubblicazione non informatizzato rimane sicuramente impreciso ed approssimativo, con ricadute evidenti anche in ambiti collegati alla prevenzione della corruzione, quali la valutazione delle performance e la responsabilità dei dipendenti (in particolare dei dirigenti) che possono essere chiamati a rispondere, anche con pesanti sanzioni, dei mancati adempimenti.

## 2.6.2 Gli obiettivi di trasparenza contenuti nel Piano delle Prestazioni

Nel Piano delle Prestazioni 2020-2022 approvato con DGR n. 203 del 14/04/2020, sono stati individuati, nell'ambito dell'Obiettivo Strategico "Semplificazione normativa e amministrativa della macchina regionale", i sotto indicati Obiettivi Operativi di Trasparenza per il 2020, assegnati al Servizio Autonomo "Controlli e Anticorruzione", presso il quale è incardinato il R.P.C.T.:

- *Revisione ed aggiornamento delle pubblicazioni in Amministrazione Trasparente ai fini del rispetto della normativa sulla trasparenza e sulla privacy* (target: aggiornamento di 5 sottosezioni individuate di Amministrazione Trasparente);
- *Grado di trasparenza dell'amministrazione in termini di compliance, completezza, aggiornamento e apertura degli obblighi di pubblicazione previsti dal D.Lgs. 33/2013* (target: incremento punteggi assegnati dall' OIV sulla griglia di attestazione per il 2020);
- *Rilevazione dei dati di accesso alla sezione Amministrazione Trasparente e alle singole sotto sezioni al fine di migliorare il grado di trasparenza della Regione* (target: produzione report delle visite al fine di migliorare la fruibilità delle pubblicazioni).



In attuazione delle disposizioni contenute nell'art.1 co. 8 bis, della L. 190/2012 e nel capo VI del D.Lgs. 33/2013, inoltre, anche nel Piano delle Prestazioni 2020/2022, è stato assegnato a tutte le Strutture regionali, l'obiettivo trasversale consistente nella Realizzazione degli obiettivi 2020 contenuti nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), il cui target al 31/12/2020 consiste nell' *Attuazione completa delle misure previste nel Piano nei termini stabiliti.*

Allo stato non risulta ancora approvato il Piano delle Prestazioni 2021/2023 – annualità 2021, nell'ambito del quale il RPCT, in continuità con gli obiettivi posti per l'annualità 2020, ha proposto, per la parte relativa alla Trasparenza, la realizzazione del seguente obiettivo operativo:

- *Predisposizione di un Vademecum relativo agli obblighi di trasparenza di cui al D.Lgs. 33/2013. Approvazione* (target: approvazione del Vademecum al 30/09/2021 e contestuale comunicazione alle strutture regionali e pubblicazione sul sito dell'amministrazione)

### 2.6.3 Gli obiettivi operativi di trasparenza per l'annualità 2021

Di seguito i principali obiettivi di trasparenza per il 2021:

DESCRIZIONE SINTETICA OBIETTIVI DI TRASPARENZA PER L'ANNUALITA' 2021	RISULTATI ATTESI
Completamento dell'aggiornamento di tutte le sottosezioni di Amministrazione Trasparente, con verifica della correttezza delle pubblicazioni in ordine al formato e al rispetto delle norme in materia di privacy e di protezione dei dati personali	Eliminazione delle criticità e riordino dei dati pubblicati
Individuazione di tutte le pagine contenenti informazioni riferibili alla sezione Amministrazione Trasparente al fine di eliminare duplicazioni di dati e di verificarne l'effettivo aggiornamento.  Specifica attenzione verrà riservata alle informazioni riferibili ai <i>bandi di gara e contratti</i>	Razionalizzazione delle informazioni al fine di migliorare la trasparenza e l'aggiornamento dei dati pubblicati
Attività di supporto all'OIV nella verifica sulla corretta pubblicazione dei dati nelle sottosezioni individuate dall'ANAC nella Griglia di rilevazione per l'annualità 2021	Ulteriore incremento della qualità dei dati e delle attestazioni dell'Organismo di Valutazione
<u>Predisposizione di un Vademecum relativo agli obblighi di trasparenza di cui al D.Lgs. 33/2013 che contenga, per ogni obbligo:</u>  Indicazioni operative dettagliate sulle modalità di pubblicazione e di rimozione dei dati in un'ottica di semplificazione e standardizzazione delle attività;  Indicazioni operative per la corretta predisposizione informatica e amministrativa di documenti e provvedimenti soggetti ad obbligo di pubblicazione, anche con eventuale suggerimento di clausole standard da inserire nei provvedimenti amministrativi;	Fornire alle Strutture regionali uno strumento di consultazione organico aggiornato e completo a supporto degli operatori nell'attuazione dei numerosi e complessi obblighi di pubblicazione e di accesso civico

<p>Aggiornamento delle Tipologie di Procedimenti a seguito della riorganizzazione della macrostruttura regionale e della nomina dei nuovi Dirigenti e Responsabili di Posizione Organizzativa.</p> <p>Eliminazione dei procedimenti non più attuali e all’inserimento dei nuovi procedimenti.</p> <p>Proposta di aggiornamento della piattaforma per l’inserimento dei procedimenti con inserimento di specifici filtri che consentano di visualizzare i procedimenti di ogni Struttura, e consentano di garantire il “monitoraggio dei tempi procedurali” in ossequio all’obbligo previsto dall’art. 1, co. 28, della Legge 190/2012. A tale scopo verrà proposto l’inserimento di un codice procedimento che consenta di collegare ai procedimenti i provvedimenti finali al procedimento stesso.</p>	<p>Razionalizzazione dei procedimenti mappati al fine di migliorare le informazioni fornite al cittadino e di rendere più efficaci le verifiche sul rispetto dei tempi procedurali</p>
---	--

## 2.7 INDICAZIONI PER LA CORRETTA ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

### 2.7.1 Qualità delle informazioni - Dati aperti e riutilizzo

Il Capo 1, il Capo 1-bis e il Capo 1-ter del D.Lgs. 33/2013, vengono spesso ignorati dagli operatori in quanto non riferiti a specifici obblighi da attuare ma *solo* a principi e disposizioni di carattere generale e tecnico.

Le norme in essi contenute, tuttavia, sono fondamentali ai fini del corretto adempimento degli obblighi di cui pubblicazione in quanto dispongono sulla qualità e sul riutilizzo dei dati e delle informazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare nella sezione Amministrazione Trasparente, definendo gli elementi relativi al formato (aperto) dei documenti e all’obbligo di costante aggiornamento delle informazioni (Artt. 6 - 7 e 7-bis del D.Lgs. 33/2013).

L’art. 2, co. 2 del decreto, definendo il concetto di pubblicazione ai fini della trasparenza amministrativa recita: “.....*per pubblicazione si intende la pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all’allegato A, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione*”.

Intendendosi con ciò che la mancanza di conformità alle specifiche tecniche dei dati pubblicati, ne vanifica la pubblicazione ponendo l’amministrazione in una posizione di inadempienza.

L'art. 7-bis citato, inoltre, definisce i limiti alla quantità di dati e alla loro caratteristica di dato aperto e indicizzabile dai motori di ricerca, elemento che in alcuni casi (vedi anche art. 3 del decreto) può subire limitazioni alla luce del superiore interesse alla protezione dei dati personali o giudiziari.

Le amministrazioni pubbliche, pertanto, possono pubblicare dati ulteriori rispetto a quelli resi obbligatori da disposizioni di legge, ma solo pubblicandoli nella specifica sottosezione Altri Contenuti – Dati Ulteriori e solo dopo aver eliminato ogni riferimento a dati personali in essi contenuti.

In particolare, si ricorda che i provvedimenti pubblicati non devono scansionati ma salvati in formati aperti (PDF-aperto, Excel, Ods) e devono essere conformi ai documenti originali agli atti del Servizio.

A tale proposito verrà chiesto al Servizio Informatica e statistica di fornire indicazioni più dettagliate al riguardo.

#### 2.7.2 Cenni sulla rimozione dei dati (artt. 8 -14 -15 D.Lgs. 33/2013)

Il d.lgs. n. 33/2013, all'art. 8 prevede che *"i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti"*.

Decorrenza e durata diverse sono previsti dagli articoli 14, comma 2, con riferimento ai titolari di incarichi politici di amministrazione, di direzione o di governo e ai titolari di incarichi dirigenziali e dall'articolo 15, 4 comma, con riferimento ai titolari di incarichi di collaborazione e consulenza. In questi due casi la pubblicazione va fatta entro tre mesi dalle elezioni, nomine o conferimento dell'incarico e dura finché non sono decorsi tre anni dalla cessazione dell'incarico.

In tutti i casi in cui non è specificato il momento iniziale della pubblicazione essa si intende tempestiva. Decorso il termine di durata dell'obbligo di pubblicazione i dati, le informazioni e i documenti restano accessibili ai sensi dell'articolo 5, che disciplina la fattispecie dell'accesso civico. Nel caso in cui si ritenga di lasciarli in pubblicazione, essi andranno trattati ai sensi dell'art. 7-bis comma 3 e cioè come dati ulteriori dei quali non è richiesta la pubblicazione. Questo implica che i dati personali eventualmente presenti dovranno essere anonimizzati e che la pubblicazione potrà essere fatta solo dopo aver valutato l'assenza di pregiudizio ad uno degli interessi pubblici o privati indicati dall'art. 5-bis (esclusioni e limiti all'accesso civico).

Secondo quanto indicato nell'*Allegato C Trasparenza* i soggetti responsabili della trasmissione del dato, dell'informazione o del documento e della loro pubblicazione, sono, altresì responsabili della rimozione allo scadere del termine di pubblicazione obbligatoria.

La rimozione dei dati, delle informazioni e dei documenti allo scadere del termine previsto, è assolutamente necessaria laddove siano coinvolti dei dati personali. Infatti, una volta scaduti i termini di pubblicazione obbligatoria e in assenza di ulteriori norme che la legittimino, la diffusione del dato

personale, non avendo più copertura normativa, costituisce violazione delle norme in materia di riservatezza e trattamento dei dati.

Con specifica circolare verranno forniti ulteriori elementi in merito alla concreta attuazione delle disposizioni suindicate, in ordine alla standardizzazione delle modalità da adottare annualmente per la rimozione dei dati.

## 2.8 ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA NEL RISPETTO DELLE NORME IN MATERIA DI PRIVACY E DI TUTELA DEI DATI PERSONALI (REG. UE 2016/679)

La trasparenza amministrativa e il diritto alla privacy e alla tutela dei dati personali sono ambiti tra loro strettamente connessi e, come ribadito dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 20/2019 nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1-bis e 1-ter, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33), si tratta di due diritti che meritano eguale tutela e devono essere entrambi sempre garantiti.

L'art. 1 del D.Lgs. 33/2013 recante "Principio generale di trasparenza" illustra con chiarezza il concetto e i limiti di trasparenza:

- 1. La trasparenza e' 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.*
- 2. La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa e' condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino".*

L'esigenza di trasparenza quindi, non può, in ogni caso, eludere le regole che tutelano la privacy dei cittadini, la sicurezza della nazione, la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, la difesa e le questioni militari e altri dati fondamentali per l'economia e la stabilità della nazione, definiti dalla legge o dai regolamenti.

### 2.8.1 Le Linee Guida del Garante per la Privacy e il Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (RGPD) 2016/679

Il **Garante della privacy** è intervenuto nella materia con **deliberazione 15 maggio 2014, n. 243**, con la quale l'Autorità ha approvato le "Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati", con lo scopo di definire un quadro unitario di misure e accorgimenti volti ad individuare opportune cautele che i soggetti pubblici e gli altri soggetti equiparati sono tenuti ad applicare nei casi in cui effettuano attività di diffusione di dati personali sui propri siti istituzionali per finalità di trasparenza o per altre finalità di pubblicità dell'azione amministrativa.

Dette Linee guida, per le quali il Garante ha sentito il Dipartimento della funzione pubblica, l'Autorità Nazionale Anticorruzione e l'Agenzia digitale, riguardano sia la pubblicazione di dati e documenti che le P.A. devono immettere on-line per finalità di trasparenza, sia di quelli finalizzati a garantire altri obblighi di pubblicità degli atti amministrativi.

Fin dal 2013, quindi, il Garante ha sottolineato che è concesso alle Pubbliche amministrazioni pubblicare on-line solo dati la cui pubblicazione risulti realmente necessaria. E' sempre vietata la pubblicazione di dati sulla salute e sulla vita sessuale. I dati sensibili (etnia, religione, appartenenze politiche etc.) possono essere diffusi solo laddove indispensabili al perseguimento delle finalità di rilevante interesse pubblico.

Il "Regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD) 2016/679" del Parlamento e del Consiglio Europeo del 27 aprile 2016 *relativo alla tutela dei dati personali, in vigore dal 23 maggio 2018* su tutto il territorio dell'Unione, e il decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 di adeguamento del Codice italiano in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, hanno rafforzato le norme per la protezione dei dati personali e introdotto nel nostro ordinamento nuove tutele per i cittadini e pesanti sanzioni per chi viola le regole.

E' utile ricordare che sono **dati personali** le informazioni che identificano o rendono identificabile, **direttamente o indirettamente**, una persona fisica e che possono fornire informazioni sulle sue caratteristiche, le sue abitudini, il suo stile di vita, le sue relazioni personali, il suo stato di salute, la sua situazione economica.

Particolarmente rilevanti sono:

- i dati che permettono l'identificazione diretta - come i dati anagrafici, e i dati che permettono l'identificazione indiretta, come un numero di identificazione (ad esempio, il codice fiscale, l'indirizzo IP, il numero di targa);
- i dati relativi a condanne penali e reati: si tratta dei dati c.d. "*giudiziari*", cioè quelli che possono rivelare l'esistenza di determinati provvedimenti giudiziari soggetti ad iscrizione nel casellario giudiziale (ad esempio, i provvedimenti penali di condanna definitiva, la liberazione condizionale, il divieto od obbligo di soggiorno, le misure alternative alla detenzione) o la qualità di imputato o di indagato. Il Regolamento (UE) 2016/679 (art. 10) ricomprende in tale nozione i dati relativi alle condanne penali ed ai reati o a connesse misure di sicurezza.
- i dati rientranti in particolari categorie: cioè quelli che rivelano l'origine razziale od etnica, le convinzioni religiose, filosofiche, le opinioni politiche, l'appartenenza sindacale, relativi alla salute o alla vita sessuale. Il Regolamento (UE) 2016/679 (articolo 9) ha incluso nella nozione anche i dati genetici, i dati biometrici e quelli relativi all'orientamento sessuale.

Anche il D.Lgs. 196/2003 emendato dal D.Lgs. 101/2018 (Codice Privacy) ribadisce che i dati genetici, biometrici e relativi alla salute non possono essere diffusi.

Per comprendere se un dato personale appartiene ad una delle categorie particolari la cui diffusione è esclusa, occorre porlo in relazione con le altre informazioni contenute nell'atto nel quale il dato è inserito. A titolo esemplificativo, il nome e il cognome della persona fisica alla quale viene erogato un contributo costituiscono dati personali, ma ove il contributo venga erogato in ragione del particolare stato di salute della persona, il dato personale, in combinato disposto con la motivazione dell'atto, diventa idoneo a rivelare lo stato di salute.

In merito al rapporto tra pubblicazione delle informazioni e privacy, occorre evidenziare le disposizioni di cui al sopra menzionato art. 8 sulla decorrenza e la durata dell'obbligo di pubblicazione, sono state introdotte dal D.Lgs. 97/2016 a maggior tutela del c.d. *diritto all'oblio*.

In precedenza, infatti, i dati pubblicati non venivano rimossi ma trasferiti nelle *sezioni archivio* di Amministrazione Trasparente che sono state abrogate proprio dalle nuove disposizioni introdotte nel 2016 dal citato decreto legislativo n. 97.

Le Linee Guida del Garante della Privacy n. 243 del 15/5/2014, che restano pienamente valide anche dopo l'entrata in vigore del Regolamento UE 2016/679 e del D. Lgs. 101/2018 (di modifica del D.Lgs. 196/2003) pongono anche una serie di limiti al riutilizzo dei dati, fortemente voluto dal Decreto trasparenza (artt. 6 – 7 e 7-bis, citati), prevedendo che una serie di documenti del settore pubblico siano sottratti al riuso anche qualora siano liberamente accessibili online. L'art. 7 bis, co. 4, dispone a tal fine che «*Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione*».

Le Linee guida del Garante forniscono indicazioni particolari con riferimento alla pubblicazione di:

- curricula;
- dichiarazioni dei redditi;
- entità di corrispettivi e compensi;
- provvedimenti finali dei procedimenti relativi a concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera;
- atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici e dell'elenco dei soggetti beneficiari.

Con riferimento a quest'ultimo punto, si ricorda che l'art. 26 del decreto legislativo 33/2013, comma 4, dispone che: «*Non è consentita la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici, qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico sociale degli interessati.*»

Pertanto, non rientrano nel divieto di cui al 4° comma dell'art. 26 i dati delle persone giuridiche, enti e associazioni. Un caso a parte è rappresentato dalle ditte individuali in quanto «la ragione sociale



dell'azienda individuale, essendo idonea a identificare direttamente l'interessato *configura un trattamento di dati personali riguardanti le persone fisiche* (provvedimento Garante Privacy n.217/13).

Anche l'introduzione nel nostro ordinamento del nuovo diritto di accesso generalizzato non modifica sostanzialmente i rapporti tra trasparenza e privacy, poiché esso incontra il limite della "protezione dei dati personali in conformità della disciplina legislativa in materia" (art. 5-bis comma 2 d.lgs. n.33/2013) e quindi del Codice privacy e, ancor prima e necessariamente, del Regolamento Europeo 2016/679. Nella valutazione dell'eventuale pregiudizio ai danni di soggetti terzi nell'ambito di un procedimento di accesso, particolare attenzione deve essere posta alla protezione dei dati personali presenti poiché le informazioni, una volta rese accessibili, sono considerate pubbliche e potenzialmente conoscibili da parte di chiunque. L'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire SEMPRE nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento (artt. 23-25 e l'intero Capo IV del Regolamento) con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono pubblicati. Pertanto, fermo restando il dovere di direttiva e di vigilanza del RPD (Responsabile Protezione dei dati) e del RPCT (Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza), competete al Delegato/Autorizzato al trattamento la verifica che i dati pubblicati non contengano dati personali o particolari e, qualora li contenesse, l'onere di oscurarli prima di renderli pubblici.

Per tale ragione sarebbe opportuno prevedere che i provvedimenti soggetti a pubblicazione obbligatoria venissero progettati secondo uno schema-tipo in cui prevedere che i dati personali siano contenuti in allegati non soggetti a pubblicazione piuttosto che nel provvedimento da pubblicare.

## 2.9 PUBBLICAZIONE DI ULTERIORI INFORMAZIONI

### 2.9.1 Sottosezione ALTRI CONTENUTI

Nell'Allegato A al D.Lgs. 33/2013 è presente la tabella *Allegato A* che definisce la struttura della sezione Amministrazione Trasparente in n. 23 Sottosezioni di 1° livello, suddivise in n. 45 sottosezioni di 2° con indicazione delle relative norme che ne regolano i contenuti.

L'ultima sottosezione della tabella, denominata "Altri contenuti", è priva sia delle sottosezioni di secondo livello che del riferimento normativo, in quanto, nelle indicazioni a margine della tabella stessa, viene precisato che *Eventuali ulteriori contenuti da pubblicare ai fini di trasparenza, non riconducibili a nessuna delle sottosezioni indicate in tabella, devono essere pubblicati nella sottosezione "Altri contenuti".*

Al fine di mantenere l'omogeneità dei dati della sezione Amministrazione Trasparente nelle diverse amministrazioni, tuttavia, l'Autorità Anticorruzione ha ritenuto, di disciplinare il contenuto della

sottosezione Altri Contenuti, pertanto, nell'Allegato 1 alle Linee Guida ANAC n. 1310/2016 per la sottosezione *Altri Contenuti* sono state individuate le seguenti sottosezioni di 2° livello:

1. Altri Contenuti – Prevenzione della Corruzione;
2. Altri Contenuti – Accesso Civico;
3. Altri Contenuti – Accessibilità e catalogo dati, metadati e banche dati
4. Altri Contenuti – Dati ulteriori

Nella sottosezione dedicata alla *Prevenzione della Corruzione* sono pubblicati:

- tutti i Piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) adottati;
- i dati relativi al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- i regolamenti per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità;
- le relazioni annuali del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- i provvedimenti adottati dall'A.N.AC. e gli atti di adeguamento a tali provvedimenti;
- gli atti di accertamento delle violazioni.

Nella sezione *Altri Contenuti - Accesso civico*, aggiornata secondo le modifiche introdotte alla norma dal citato decreto 97/2016, è pubblicato il REGISTRO DEGLI ACCESSI, debitamente aggiornato con cadenza semestrale e tutte le informazioni e la modulistica utili per l'esercizio del diritto da parte dei cittadini.

Nella sezione *Accessibilità e Catalogo dei dati, metadati e banche dati*, sono pubblicati i seguenti dati di carattere informatico:

- Il catalogo dei dati, metadati e delle banche dati;
- i regolamenti che disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo dei dati, fatti salvi i dati presenti in Anagrafe tributaria;
- gli obiettivi di accessibilità dei soggetti disabili agli strumenti informatici;
- i provvedimenti per uso dei servizi in rete.

Nella sezione *Altri contenuti – Dati ulteriori*, infine, sono pubblicati i restanti dati che la Regione è tenuta a pubblicare ma che non sono riferibili a nessuna altra sottosezione e i dati “ulteriori” che volontariamente decide di rendere trasparenti pur non avendo l'obbligo di pubblicare.

Si ricorda in proposito che non essendo soggetti ad uno specifico obbligo di legge, occorre porre maggiore attenzione nella valutazione del rispetto della privacy per i dati pubblicati in questa sottosezione. L'art. 7 bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013, citato, infatti, dispone che *“Le pubbliche amministrazioni possono disporre la pubblicazione nel proprio sito istituzionale di dati, informazioni e documenti che non hanno l'obbligo di pubblicare ai*

*sensi del presente decreto o sulla base di specifica previsione di legge o regolamento, nel rispetto dei limiti indicati dall'art. 5 bis, procedendo alla indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti".*

Nella sottosezione *Altri contenuti - Dati Ulteriori*, della Giunta Regionale sono pubblicati per il corrente anno 2021 i seguenti dati per i quali sussiste comunque l'obbligo di pubblicazione, ma che non sono riferibili ad altra sotto sezione di Amministrazione Trasparente:

- Censimento Auto di Servizio;
- Comitato Unico di Garanzia – CUG con Link alla Pagina dedicata al Comitato Unico di Garanzia (CUG);
- Responsabile RASA - L'individuazione del RASA, ossia del soggetto responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale dei dati identificativi della stazione appaltante nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione. Si evidenzia, al riguardo, che tale obbligo informativo sussiste fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni. Nella sottosezione sono contenuti i provvedimenti di nomina e i dati riferiti al Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA);
- Report annuali del RPCT sul monitoraggio degli adempimenti delle misure di anticorruzione, fra i quali il Monitoraggio dei Tempi procedimentali e il Monitoraggio sulle attività istituzionali dei componenti della Giunta Regionale;
- Giornate Formative di Studio e Lavoro in materia di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza - dove sono pubblicati tutti i documenti e slide delle giornate formative o divulgative in materia di Prevenzione della Corruzione e Obblighi di Trasparenza.

## 2.10 ENTIE SOCIETÀ PARTECIPATE O CONTROLLATE DALLA REGIONE

### 2.10.1 Obblighi di trasparenza rispetto agli Enti ed alle Società partecipate o controllate dalla regione

La norma di riferimento per l'obbligo di pubblicazione di Società ed Enti controllati o vigilati dall'Amministrazione è contenuta nell'art. 22 del D.Lgs. 33/2013, che al comma 1 dispone, in sintesi, quanto segue:

Ciascuna amministrazione pubblica e aggiorna annualmente:

- gli elenchi degli enti pubblici, comunque denominati, istituiti, vigilati o finanziati dall'amministrazione medesima nonché di quelli per i quali l'amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori;
- l'elenco delle società di cui detiene direttamente quote di partecipazione anche minoritaria;
- l'elenco degli enti di diritto privato in controllo dell'amministrazione;

- una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l'amministrazione e gli enti di cui al precedente comma.

La corretta pubblicazione dei dati nella sottosezione Amministrazione Trasparente *Enti controllati*, compresi gli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 175/2016 per le Società, costituisce presupposto di legittimità dei provvedimenti di erogazione di somme in favore degli stessi Enti e Società (co. 4, art. 22 citato).

Al 31/12/2020 risultano comunicati e pubblicati dalle competenti Strutture Vigilanti che provvedono anche agli aggiornamenti annuali nella sottosezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale, gli elenchi di Enti e Società di seguito riportati.

N.	ENTI DI DIRITTO PRIVATO IN CONTROLLO PUBBLICO	STRUTTURE REGIONALI VIGILANTI tenute ad adempiere agli obblighi di trasparenza
1	Consorzio ISEA	DPE002 Servizio Politiche dei Trasporti
2	Associazione CIAPI Abruzzo Formazione	DPG021 - Servizio Istruzione Formazione - Università
3	Ente Teatrale Regionale Teatro Stabile D'Abruzzo (TSA)	DPH003 - Servizio Beni e Attività Culturali
4	Fondazione CIAPI	DPG021 - Servizio Istruzione Formazione - Università
5	Fondazione Michetti	DPH003 - Servizio Beni e Attività Culturali
6	Istituto Cinematografico dell'Aquila "La Lanterna Magica"	DPH003 - Servizio Beni e Attività Culturali
7	Istituto Nazionale Tostiano	DPH003 - Servizio Beni e Attività Culturali
8	Istituzione Sinfonica Abruzzese	DPH003 - Servizio Beni e Attività Culturali

N.	ENTI PUBBLICI VIGILATI (fra cui Agenzie ed Enti economici)	STRUTTURE REGIONALI VIGILANTI tenute ad adempiere agli obblighi di trasparenza
1	Agenzia Regionale Informatica e Committenza – A.R.I.C.	DPB012 - Servizio Sistema Informatica e Statistica
2	(Agenzia Regionale di Protezione Civile) A.R.P.C.	DPC - Dipartimento Territorio - Ambiente
3	(Agenzia Regionale PER LA Tutela dell'Ambiente) A.R.T.A. ABRUZZO	DPC025 - Servizio Politica Energetica e Risorse del Territorio
4	Agenzia Sanitaria Regionale (A.S.R. - Abruzzo)	DPF012 - Servizio Programmazione economico- finanziaria
5	(Azienda Diritto agli Studi Universitari) A.D.S.U. L'Aquila	DPG0021 - Servizio Istruzione - Formazione - Università
6	(Azienda Diritto agli Studi Universitari) A.D.S.U. Chieti	DPG0021 - Servizio Istruzione - Formazione - Università

7	(Azienda Diritto agli Studi Universitari) A.D.S.U. Teramo	DPG0021 - Servizio Istruzione - Formazione - Università
8	(Azienda Regionale Attività Produttive) A.R.A.P.	DPH008 - Servizio Attrazione investimenti e Internalizzazione
9	(Azienda Sanitaria Locale) A.S.L. 2 - Chieti, Lanciano, Vasto	DPF012 - Servizio Programmazione economico-finanziaria
10	(Azienda Sanitaria Locale) A.S.L. 1 - Avezzano, Sulmona, L'Aquila	DPF012 - Servizio Programmazione economico-finanziaria
11	(Azienda Sanitaria Locale) A.S.L. 3 - Pescara	DPF012 - Servizio Programmazione economico-finanziaria
12	(Azienda Sanitaria Locale) A.S.L. 4 - Teramo	DPF012 - Servizio Programmazione economico-finanziaria
	(Azienda Territoriale Edilizia Residenziale) A.T.E.R. L'Aquila	DPC022 - Servizio Edilizia Sociale e Scolastica
14	(Azienda Territoriale Edilizia Residenziale) A.T.E.R. Chieti	DPC022 - Servizio Edilizia Sociale e Scolastica
15	(Azienda Territoriale Edilizia Residenziale) A.T.E.R. Lanciano	DPC022 - Servizio Edilizia Sociale e Scolastica
16	(Azienda Territoriale Edilizia Residenziale) A.T.E.R. Teramo	DPC022 - Servizio Edilizia Sociale e Scolastica
17	(Azienda Territoriale Edilizia Residenziale) A.T.E.R. Pescara	DPC022 - Servizio Edilizia Sociale e Scolastica
18	Azienda Pubblica di Servizi alla Persona ASP n.1 Provincia di L'Aquila	DPG022 - Servizio Programmazione Sociale
19	Azienda Pubblica di Servizi alla Persona ASP n.2 Provincia di L'Aquila	DPG022 - Servizio Programmazione Sociale
20	Azienda Pubblica di Servizi alla persona ASP n.1 provincia di Teramo	DPG022 - Servizio Programmazione Sociale
21	Azienda Pubblica di Servizi alla persona ASP n.2 provincia di Teramo	DPG022 - Servizio Programmazione Sociale
22	Azienda Pubblica di Servizi alla persona ASP n.1 provincia di Pescara	DPG022 - Servizio Programmazione Sociale
23	Azienda Pubblica di Servizi alla Persona ASP n.1 Provincia di Chieti	DPG022 - Servizio Programmazione Sociale
24	CO.D.E.MM - Consorzio didattico per la tutela e la valorizzazione degli Ecosistemi Montani e Marginali (in Liquidazione)	DPD - Dipartimento Agricoltura
25	Consorzio di Bonifica Centro-Bacino Saline,Pescara,Alento e Foro	DPD - Dipartimento Agricoltura
26	Consorzio di Bonifica Interno-Bacino Aterno e Sagittario	DPD - Dipartimento Agricoltura
27	Consorzio di Bonifica Nord-Bacino del Tronto,Tordino e Vomano	DPD - Dipartimento Agricoltura
28	Consorzio di Bonifica Ovest-Bacino Liri e Garigliano	DPD - Dipartimento Agricoltura

29	Consorzio di Bonifica Sud-Bacino Moro,Sangro,Sinello e Trigno	DPD - Dipartimento Agricoltura
30	Consorzio di gestione dell'Area protetta "Torre del Cerrano"	DPD - Dipartimento Agricoltura
31	Consorzio per lo sviluppo industriale zona Chieti Pescara (in Liquidazione)	DPH008 - Servizio Attrazione investimenti e Internalizzazione
32	Ente Parco Regionale Sirente Velino	DPD - Dipartimento Agricoltura
33	Ente Porto Giulianova	DPE002 - Servizio Politiche dei Trasporti
34	(Ente Regionale Servizio Idrico Integrato) E.R.S.I.	DPC024 - Servizio Gestione e Qualità delle Acque
35	Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e Molise "G. Caporale"	DPF011 - Servizio Sanità Veterinaria e Sicurezza degli Alimenti
36	Deputazione teatrale-Teatro Marrucino di Chieti	DPH003 - Servizio Beni e Attività Culturali
37	LANCIANOFIERA - Polo Fieristico d'Abruzzo	DPH008 - Servizio Attrazione investimenti e Internalizzazione

N.	SOCIETÀ IN CONTROLLO E PARTECIPATE	Quota partecipaz. Reg.	STRUTTURE REGIONALI VIGILANTI tenute ad adempiere agli obblighi di trasparenza
1	Abruzzo Engineering S.c.p.a. (SOCIETA' IN HOUSE)	100,00%	DPC - Dipartimento Territorio -
2	Abruzzo Sviluppo S.p.A. (SOCIETA' IN HOUSE)	100,00%	DPH008- Servizio Attrazione Investimenti e Internalizzazione
3	FIRA (SOCIETA' IN HOUSE)	100,00%	DPH007 - Servizio Impresa e Finanza
4	TUA - Società Unica Abruzzese di Trasporto S.p.A. (SOCIETA' IN HOUSE)	100,00%	DPE002 - Servizio Politiche dei Trasporti
5	S.A.G.A. - Società Abruzzese Gestione Aeroporto - S.p.A.	99,99%	DPE002 - Servizio Politiche dei
6	CRUA - Consorzio di Ricerca Unico D'Abruzzo (ex CRAB)	99,50%	DPD - Dipartimento Agricoltura
7	Centro Agro-Alimentare La Valle della Pescara Soc. Cons. a r.l.	92,18%	DPD - Dipartimento Agricoltura
8	CRIVEA - Consorzio per la Ricerca Vinicola ed Enologica d'Abruzzo	63,75%	DPD - Dipartimento Agricoltura
9	CO.T.I.R. - Consorzio per la Divulgazione e Sperimentazione Tecniche Irrighe Srl (in liquidazione dal 16/12/014)	61,90%	DPD - Dipartimento Agricoltura
10	Società di Ingegneria Regionale - SIR S.p.A - (in liquidazione )	51,00%	DPE002 - Servizio Politiche dei Trasporti

11	Centro Ceramico Castellano S.c.a.r.l. (In liquidazione)	36,17%	DPH007 - Servizio Impresa e Finanza
12	Majella S.p.A.	30,00%	DPE002 - Servizio Politiche dei Trasporti
13	Circolo Nautico Vallonchini S.r.l.	10,70%	DPH - Dipartimento Sviluppo Economico e Turismo
14	Gran Sasso Teramano SPA	3,05%	DPH - Dipartimento Sviluppo Economico e Turismo

#### 2.10.2 Principali Provvedimenti di Governance di Enti e Società adottati dalla Giunta Regionale

Nel corso del 2020 la Giunta Regionale ha adottato la Deliberazione n. 391 del 14 luglio 2020, recante:

*“Indirizzi alle Strutture regionali competenti ratione materiae in merito alle Società ed agli Enti afferenti alla Regione Abruzzo – aggiornamento D.G.R. n. 319 del 10.06.2019 e relativi elenchi comprensivi di perimetro normativo”,* con la quale sono stati individuati gli Enti e le Società afferenti alla Regione Abruzzo.

Gli Enti e le Società ricomprese negli Elenchi allegati alla citata Deliberazione risultano essere più numerosi degli elenchi degli Enti e Società pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente, in ragione del fatto che l'art. 22 pone alcuni limiti nell'individuazione degli Enti sottoposti agli obblighi di pubblicazione. Tale è il caso delle Società partecipate indirettamente, anche per quote rilevanti di capitale, che, sulla base della norma di cui alla lettera b) non sono soggette a pubblicazione nella sezione Amministrazione Trasparente dell'Ente ma nella Sezione Società Trasparente della Società controllante.

Nell'anno 2018 la Regione Abruzzo ha sottoscritto un Protocollo di Legalità (D.G.R. n. 663 del 14/11/2017) con gli Enti e Società soggetti a obbligo di pubblicazione. Con detto Protocollo è stato assunto l'impegno di collaborazione ai fini dell'attuazione degli obblighi di prevenzione della corruzione e della trasparenza, posti a carico di Enti e Società, ferme restando le specifiche competenze regionali di promozione, ma anche di verifica e di controllo degli adempimenti.

Con Deliberazione n.109 del 14 marzo 2017, inoltre, la Giunta Regionale ha provveduto ad approvare il “Disciplinare per il Controllo Analogico sulle Società in house della Regione Abruzzo” alla cui attuazione provvedono direttamente i Servizi competenti per materia e quelli che stipulano contratti con le medesime Società in house.

In relazione ai Piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, risultano adottati i sotto elencati provvedimenti:

- DGR 255 del 31.03.2015 Avvio del Piano di razionalizzazione delle Società e delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute;

- DGR 203 del 30.03.2016 Relazione sui risultati conseguiti con l'avvio del Piano di razionalizzazione delle Società partecipate dalla Regione Abruzzo ex DGR n. 255 del 31.03.2015;
- DGR 544 del 29.09.2017 - Revisione straordinaria partecipazioni ex art. 24 del D.lsg. 175/2016 e s.m.i. - Approvazione ricognizione;
- DGR 1029 del 28.12.2018 - Piano di razionalizzazione periodica delle partecipate pubbliche - art. 20 - D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i.;
- DGR 879 del 27.12.2019 - Partecipazioni societarie detenute al 31.12.2018;
- DGR 833 del 22.12.2020 - Piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche - art. 20 D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i. - Partecipazioni societarie detenute al 31.12.2019.

## 2.11 MONITORAGGIO E CONTROLLO DEGLI ADEMPIMENTI DI TRASPARENZA - CENNI ALLE MISURE SANZIONATORIE

Per quanto concerne gli obblighi di trasparenza, sono previsti i seguenti monitoraggi ordinari:

- a) relativamente agli adempimenti in materia di accesso civico è richiesta alle Strutture regionali la comunicazione dei dati al RPCT entro il 15 luglio 2021 per il primo semestre 2021 ed entro il 15 gennaio 2022 per il secondo semestre 2021. I dati di monitoraggio sono funzionali anche all'aggiornamento semestrale del registro degli accessi da parte del RPCT;
- b) relativamente agli adempimenti di pubblicazione, è previsto un unico monitoraggio annuale al 15 novembre 2021, mediante compilazione dell'ultima colonna dell'Allegato C trasparenza, in corrispondenza di ogni singolo obbligo di competenza.

Gli esiti dell'attività di monitoraggio sono comunicati all'OIV ai fini della valutazione della performance di Direttori e Dirigenti.

Il monitoraggio degli adempimenti costituisce, pertanto momento sempre più rilevante, in quanto le nuove disposizioni normative hanno affiancato alle funzioni di controllo già attribuite al RPCT e all'OIV, un sistema sanzionatorio a carico dell'ANAC, per il quale sono stati adottati dall'Autorità i relativi decreti attuativi.

Oltre ai predetti monitoraggi, il RPCT esegue, con il supporto dell'Ufficio Obblighi di trasparenza, controlli periodici sulla qualità e completezza dei dati pubblicati, provvedendo a sollecitare le Strutture competenti con specifiche comunicazioni, a livello individuale o con circolari se l'obbligo riguarda la totalità dei Dirigenti.

Anche l'annuale Griglia di controllo deliberata nel mese di marzo dall'Autorità, costituisce occasione per una verifica approfondita delle sottosezioni individuate dall'ANAC e momento di confronto fra il RPCT, i Dirigenti Regionali competenti per materia e l'Organismo di Valutazione che ha modo di verificare direttamente la complessità e la qualità delle pubblicazioni.



### 2.11.1 Cenni alle Misure sanzionatorie

Il Capo VI del D.Lgs. 33/2013 è dedicato alla “Vigilanza sull'attuazione delle disposizioni e sanzioni”.

#### Nello specifico:

l'art. 43 definisce i compiti e funzioni del Responsabile per la trasparenza, chiamato a *svolgere stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.*

l'art.44 definisce i “compiti degli Organismi Indipendenti di Valutazione”, rimarcando l'interconnessione della materia con quella della performance. Detto Organismo, infatti *verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori, utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati;*

l'art.45 definisce i poteri ispettivi dell'*Autorità Nazionale Anticorruzione*, nell'ambito dei quali l'Autorità:

- controlla l'operato dei Responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all'interno delle amministrazioni;
- può chiedere all'OIV informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente;
- può avvalersi delle banche dati istituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il comma 4 dell'articolo, inoltre, stabilisce che “*Il mancato rispetto dell'obbligo di pubblicazione di cui al comma 1 costituisce illecito disciplinare. L'Autorità nazionale anticorruzione segnala l'illecito all'ufficio di cui all'articolo 55-bis, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, (UPD) dell'amministrazione interessata ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile della pubblicazione o del dirigente tenuto alla trasmissione delle informazioni*”.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione segnala altresì gli inadempimenti ai vertici politici delle amministrazioni, agli OIV e, se del caso, alla Corte dei conti, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità. L'Autorità Nazionale Anticorruzione rende pubblici i relativi provvedimenti. L'autorità nazionale anticorruzione, inoltre, controlla e rende noti i casi di mancata attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 14 del decreto 33/2013, pubblicando i nominativi dei soggetti interessati per i quali non si è proceduto alla pubblicazione” (attuando, di fatto, un potere sostitutivo);

l'art.46 definisce le “Responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico”, stabilendo che *“L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione negativa della responsabilità dirigenziale a cui applicare la sanzione di cui all'articolo 47, comma 1-bis, ed eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili”*.

l'art.47 infine, definisce le “Sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici”. (L'articolo è stato di recente inasprito dall'art.1. co. 163 della legge 160/2019 - legge di Bilancio 2020). Di seguito la sintesi delle principali disposizioni ivi contenute:

Al comma 1 viene stabilita una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 500,00 ad un massimo di € 10.000, da irrogarsi con provvedimento dell'ANAC pubblicato sul sito internet dell'Amministrazione di appartenenza. La sanzione è irrogata, a carico del Dirigente responsabile, a seguito di:

- a) mancata o incompleta comunicazione dei dati di cui all'articolo 4-bis, comma 2;
- b) mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all'articolo 14, comma 1, 1bis e comma 1-ter;
- c) mancata pubblicazione dei dati di cui al medesimo articolo 14;
- d) la violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 22, comma 2, dà luogo ad una sanzione amministrativa in carico al responsabile della pubblicazione e nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione.

La sanzione amministrativa che l'ANAC può irrogare in tutti i casi suindicati e nel caso di inadempimenti relativi all'accesso civico, consiste nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato, ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza. Il relativo provvedimento è pubblicato nel sito internet dell'amministrazione o dell'organismo interessati.

La stessa sanzione si applica agli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il proprio incarico ed il relativo compenso entro trenta giorni dal conferimento ovvero, per le indennità di risultato, entro trenta giorni dal percepimento.

#### 2.11.2 Responsabilità del dipendente pubblico per violazione delle misure di anticorruzione e trasparenza (dirigenziale, disciplinare e amministrativa)

Nell'ambito delle responsabilità dirigenziali previste per l'inadempimento degli obblighi di anticorruzione e trasparenza, le norme non fanno eccezioni per il RPCT.

L'art. 1, co. 12, della legge 190/2012, infatti, prevede l'imputazione di una responsabilità dirigenziale, disciplinare (che non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi) ed amministrativa in capo al RPCT nel caso in cui a carico di un soggetto dell'amministrazione vi sia una condanna per un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato.

La responsabilità è esclusa solo ove il RPCT provi entrambe le circostanze sotto riportate:

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano di prevenzione e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 dello stesso articolo 1 della L.190/2012;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

L'art. 1, co. 14, della stessa L. 190/2012, precisa poi che: *“In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano....”*.

La responsabilità in caso di inadempienza alle disposizioni in materia di trasparenza e anticorruzione è posta anche nei confronti dei dirigenti, funzionari e dipendenti dell'Amministrazione, che rispondono in maniera rilevante proprio in ragione del ruolo fondamentale ricoperto da tutti i dipendenti pubblici ai fini dell'attuazione del sistema di gestione del rischio corruttivo. Si richiama in proposito, anche il Codice di Comportamento dei dipendenti regionali di cui alla DGR n. 983 del 20/12/2018, in particolare gli articoli 9, 10 e 14 secondo cui *la violazione delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare*.

Anche il dipendente che non ricopre particolari incarichi, pertanto, può incorrere in un illecito disciplinare nei casi in cui non osservi le misure del Piano.

Tra le misure da osservare si evidenziano a mero titolo esemplificativo:

- a) la partecipazione ai percorsi di formazione predisposti sui Codici di comportamento, sul PTPCT e sulle misure di contrasto all'illegalità e ai fenomeni corruttivi;
- b) la mancata o incompleta pubblicazione delle informazioni di cui al D.lgs. n. 33/2013, da parte del soggetto obbligato in base al presente Piano;
- c) la inosservanza degli indirizzi della Giunta e del RPCT, formalizzati in appositi atti, per l'attuazione delle misure obbligatorie o ulteriori;
- d) la mancata segnalazione di possibili conflitti di interesse in relazione alle pratiche assegnate;
- e) la mancata segnalazione di possibili fatti corruttivi di cui può venire a conoscenza.

## DISPOSIZIONI FINALI

### 1.1 Processo di approvazione del PTPCT 2021/2023

Per l'elaborazione del PTPCT 2021/2023, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza si è avvalso delle competenze professionali dell'Ufficio: *“Prevenzione della Corruzione e dell'Ufficio: “Obblighi di Trasparenza”* in forza al Servizio Autonomo *“Controlli e Anticorruzione*.

Nella elaborazione del Piano sono stati rispettati gli obiettivi strategici definiti con D.G.R. n. 20 del 20/01/2020.

Al fine di acquisire preventivamente osservazioni e proposte dei soggetti interessati per la predisposizione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) della Regione Abruzzo per il triennio 2021 – 2023, si è dato avvio alla procedura aperta di consultazione pubblica dal 27 gennaio al 12 di febbraio del corrente anno, con riferimento al vigente PTPCT 2020/2022.

Nel suindicato periodo sono pervenute osservazioni rispettivamente dal Servizio Autorità di Certificazione (DPA014 prot. n. 51430 del 11/02/2021) e dal Servizio Autonomo di Audit (e-mail casella RPCT del 12.02.2021);

Con i richiamati contributi le suddette strutture regionali hanno elaborato una serie di osservazioni con riguardo alla gestione dei processi di competenza chiedendo di rivalutare, rispetto alle attività di competenza, il grado di rischio e la correlata descrizione riportata nel vigente Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2020/2022.

Sulla scorta delle richiamate *“Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”* di cui all'Allegato 1 del PNA 2019 i rilievi trasmessi dall'Autorità di Certificazione DPA014 e dal Servizio Autonomo di Audit ADA, sono stati ritenuti congrui anche alla luce del ruolo rivestito dal RPCT che ha il compito di coordinare la rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie a esprimere un giudizio motivato sulla stima del livello di rischio.

Al fine garantire il più ampio coinvolgimento e la partecipazione di tutti i soggetti interessati (stakeholder) si è dato avvio alla procedura aperta di consultazione sulla bozza di aggiornamento del PTPCT 2021/2023, finalizzata ad acquisire eventuali proposte ed osservazioni, in conformità a quanto previsto dalla normativa vigente, attraverso la pubblicazione, dal 18/03/2021 al 25/03/2021, della bozza del suddetto Piano, sul sito istituzionale della Giunta Regionale d'Abruzzo, nella sezione *“Amministrazione Trasparente”*, informandone, altresì, con specifica comunicazione le organizzazioni Sindacali; le Strutture della Giunta Regionale e l'Organismo Indipendente di Valutazione;

Nell'arco temporale previsto per la procedura aperta di consultazione è pervenuta n. 1 Osservazione.

Con Prot. n. RA/120840/21 del 25.3.2021 il Servizio Assistenza Atti del Presidente e della Giunta Regionale del Dipartimento Presidenza ha formulato le seguenti osservazioni: *“In relazione a obblighi e misure di Anticorruzione (Allegati A e Allegato B) si osserva / si propone: Si osserva che in corrispondenza della Misura*

*MG/7 contenuta nell'Allegato "CHECK LIST B" risulta attribuita al Servizio DPA003, "per gli incarichi conferiti con Decreto del Presidente della G.R.", tra l'altro, la verifica dei contenuti delle Dichiarazioni di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità (PNA 2019 e Delibera ANAC n. 833 del 03/08/2016): a) prima della notifica del Decreto di nomina da parte del Presidente della Regione".*

*Considerato che l'adempimento relativo alla notifica del Decreto di nomina è di competenza della Struttura che provvede all'istruttoria ed alla predisposizione del Decreto medesimo, si comunica che non si procederà a dar seguito alla previsione della citata modalità di attuazione della Misura MG/7 da parte del Servizio, deputato infatti alle verifiche giuridico-formali degli atti. Per l'effetto, dovrà seguire espunzione della cennata dicitura".*

Con riferimento alla soprarichiamata osservazione si ritiene di dover confermare l'attribuzione della Misura MG/7, di cui all'Allegato B del PTPCT 2021/2023, in capo al Servizio DPA003.

Ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 39/2013 e segnatamente delle previsioni di cui ai commi 1 e 2, la Dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità deve essere acquisita all'atto del conferimento dell'incarico, quale condizione di efficacia del medesimo.

Ne consegue che la verifica della sussistenza della Dichiarazione e della conformità dei contenuti di cui al richiamato art. 20 del decreto, costituisce essenziale adempimento di carattere giuridico-formale, in relazione al provvedimento di conferimento/nomina.

Avuto riguardo alla Misura MG7 e con specifico riferimento agli incarichi conferiti con Decreto del Presidente della Giunta regionale, tale incombenza è all'evidenza ricompresa nella "*Verifica giuridico-formale delle proposte di decreto e di ordinanza da sottoporre al Presidente della Giunta Regionale*", ascritta alla competenza del Servizio Assistenza Atti del Presidente e della Giunta Regionale con D.G.R. n.376 del 06/07/2020.

-----  
La proposta di adozione del PTPCT 2021/2023 viene trasmessa al Sig. Presidente della Giunta Regionale per la relativa sottoscrizione e successivamente al Servizio "*Assistenza Atti del Presidente e della Giunta Regionale*" per la conseguente approvazione da parte della Giunta Regionale, ai sensi dell'art. 1, co. 8, della L. 190/2012, nel rispetto del termine di cui al Comunicato del Presidente dell'Autorità del 07/12/2020.