



REGIONE BASILICATA

REGIONE BASILICATA

AREA ISTITUZIONALE DELLA GIUNTA REGIONALE

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2016 – 2018

INDICE

<i>Premesse</i>	<i>2</i>
1. <i>La prevenzione del fenomeno corruttivo nella Pubblica Amministrazione</i>	2
1.1 <i>Normativa e atti amministrativi generali di riferimento</i>	2
1.2 <i>La strategia di prevenzione a livello nazionale</i>	4
1.3 <i>La strategia di prevenzione a livello regionale</i>	8
2. <i>Azioni finalizzate alla prevenzione della corruzione.....</i>	19
2.1 <i>Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione della Regione Basilicata 2016 – 2018</i>	19
2.2 <i>Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Regione Basilicata: compiti e responsabilità.....</i>	24
2.3 <i>Soggetti e ruoli della strategia regionale di prevenzione della corruzione.....</i>	26
2.4 <i>L'organizzazione regionale per l'efficace implementazione del "sistema anticorruzione"</i>	30
3. <i>Il processo di gestione del rischio di corruzione</i>	32
3.1 <i>Metodologia da implementare ai fini della stesura del P.T.P.C. 2017-2019</i>	32
3.2 <i>La nuova riconfigurazione degli Uffici ex D.G.R. n. 624/2016 e l'allocazione prudenziale nell'ambito delle aree di rischio previste dalla legge</i>	38
4. <i>Gli interventi finalizzati alla prevenzione del fenomeno corruttivo nel contesto amministrativo regionale.</i>	43
4.1 <i>Analisi dettagliata e proposte di attuazione medio tempore delle misure obbligatorie di prevenzione della corruzione.....</i>	43
4.2 <i>Aree di rischio specifiche per l'Amministrazione regionale: focus tematici per l'individuazione di possibili misure di attuazione medio tempore</i>	64

Premesse

La cultura della legalità non si traduce nella mera osservanza di norme imposte dall'alto, ma è qualcosa di più; è la pratica quotidiana di regole condivise di convivenza civile; è l'esigenza primaria di un contesto sociale organizzato per il pieno sviluppo della persona umana e la costruzione del bene comune.

In relazione al contesto organizzativo della Pubblica Amministrazione, la cultura della legalità si traduce nell'intento di favorire l'acquisizione di atteggiamenti lavorativi più consapevoli e più adeguati in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

A tal fine, è innanzitutto necessario essere informati; la correttezza e la completezza delle informazioni costituiscono presupposti fondamentali per una maggiore responsabilità nell'esercizio dei propri compiti d'ufficio e per una migliore capacità di determinarsi effettivamente con impegno e, soprattutto, nel rispetto reciproco.

In tal modo, la presa di coscienza rappresenta un passo in avanti: consente, infatti, di contrastare il fenomeno della illegalità diffusa nella Pubblica Amministrazione creando potenti *anticorpi* all'espansione di questa *malattia* nella società civile.

1. La prevenzione del fenomeno corruttivo nella Pubblica Amministrazione

1.1. Normativa e atti amministrativi generali di riferimento

- Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*;
- Legge 3 agosto 2009, n. 116 *"Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale"*;
- Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 *"Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"*;
- Legge 28 giugno 2012, n. 110 *"Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999"*;
- Legge 6 novembre 2012, n. 190 *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*;
- Legge 17 dicembre 2012, n. 221 *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"*;
- Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 *"Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"* (decreto convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135);

- Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174 *“Disposizioni in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”* - art. 1, comma 7 – (decreto convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213);
- Decreto Legge 18 ottobre 2012 n. 179 *“Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”* – art. 34 *bis* Autorità Nazionale Anticorruzione – (decreto convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221);
- D.P.C.M. 16 gennaio 2013 concernente l’istituzione del *“Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*;
- Circolare n. 1/2013 del 25/01/2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica avente ad oggetto *“legge 190/2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’ illegalità nella pubblica amministrazione”*;
- Linee di indirizzo del 13 marzo 2013 del Comitato Interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione *“per la predisposizione, da parte del Dipartimento Funzione Pubblica, del Piano Nazionale Anticorruzione”*;
- 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”*;
- Decreto Legislativo 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 *“Codice di comportamento dei dipendenti pubblici”* (ai sensi dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, come sostituito dall’articolo 44, legge n. 190/2012);
- Circolare n. 2/2013 del 19/07/2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica avente ad oggetto *“d. lgs. n. 33 del 2013 - attuazione della trasparenza”*;
- Intesa Rep. 79/CU del 24 luglio 2013 tra Governo, Regioni ed Enti locali per l’attuazione dei commi 60 e 61 della legge n. 190/2012;
- Delibere CiVIT (ora A.N.AC.) n. 105/2010, n. 2/2012, n. 50/2013 in materia di predisposizione e aggiornamento del *Piano Triennale per la Trasparenza e l’Integrità (P.T.T.I.)*;
- Delibera CiVIT (ora A.N.AC.) n. 71/2013 recante *“Attestazioni OIV sull’assolvimento di specifici obblighi di pubblicazione per l’anno 2013 e attività di vigilanza e controllo della Commissione”* ;
- Delibera CiVIT (ora A.N.AC.) n. 72/2013 recante *“Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione” (P.N.A.)*;
- Piano Nazionale Anticorruzione;
- Delibera CiVIT (ora A.N.AC.) n. 75/2013 recante *“Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001)”*;
- Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90 *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”* (convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114);
- Codice Penale, Libro II, Titolo II;

- Legge 7 aprile 2014, n. 56 avente ad oggetto *“Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”*;
- Legge 27 maggio 2015, n. 69 avente ad oggetto *“Disposizioni in materia di delitti contro la Pubblica Amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”*;
- Legge Regionale 6 novembre 2015, n. 49 avente ad oggetto *“Disposizioni per il riordino delle funzioni provinciali in attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56 e s.m.i.”*
- Legge 7 agosto 2015, n. 124 recante *“Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche”*;
- Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 recante *“Attuazione delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”*;
- Determinazione A.N.AC. n. 6 del 28 aprile 2015 avente ad oggetto *“Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”*;
- Determinazione A.N.AC. n. 8 del 17 giugno 2015 avente ad oggetto *“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”*;
- Determinazione A.N.AC. n. 12 del 28 ottobre 2015 avente ad oggetto *“Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione”*;
- Comunicato del Presidente A.N.AC. del 16 dicembre 2015 recante *“Riordino degli enti locali ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56 – funzioni delle province – trasferimento – adozione del PTPC 2016-2018”*;
- DPR del 9 maggio 2016, n. 105 recante: *“Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni”*;
- Decreto Legislativo 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”*.

1.2. La strategia di prevenzione a livello nazionale

In attuazione della Convenzione dell'ONU contro la corruzione, ratificata dallo Stato italiano ai sensi della legge n. 116 del 03/08/2009, è stata adottata la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante: *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*; questa legge, attuazione diretta del principio di imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione, ha introdotto strumenti per la prevenzione e la repressione della corruzione ed ha individuato, altresì, i soggetti preposti alla conseguente attuazione.

In ottemperanza alla previsione normativa, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha predisposto il *Piano Nazionale Anticorruzione*, approvato con Deliberazione CiVIT (ora A.N.AC.) n. 72/2013, attraverso il quale sono state individuate le strategie prioritarie per l'opportuno contrasto al fenomeno corruttivo nella Pubblica Amministrazione a livello nazionale; in particolare, il suddetto

Piano ha definito le *linee guida* alle quali ciascuna Pubblica Amministrazione deve attenersi nell'adottare il proprio *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.)*.

Com'è noto ormai, nel contesto applicativo della riforma, il concetto di corruzione ricomprende *lato sensu* situazioni caratterizzate dall'abuso di potere, da parte di soggetti preposti all'esercizio di attività amministrative, con l'intento precipuo di ottenere vantaggi privati.

Pertanto, le situazioni rilevanti sono ben più ampie rispetto alle fattispecie penalistiche (Capo I, Titolo II, Libro II, del Codice Penale) e sono tali da considerare anche fenomeni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga riscontrato un malfunzionamento della macchina amministrativa (c.d. *maladministration*) a causa dell'uso distorto ed a fini strettamente personali delle funzioni esercitate.

In tal modo, attraverso gli strumenti del diritto amministrativo e del diritto costituzionale, si giunge all'attenta analisi di quei fenomeni - in passato sostanzialmente impuniti - che hanno alimentato sacche di inefficienza e di illegalità all'interno degli enti pubblici.

Il legislatore, di conseguenza, ha determinato un approccio integrato che, oltre a rafforzare i rimedi di tipo repressivo, potesse contemplare strumenti di prevenzione atti ad incidere in modo organico e sistematico sulle occasioni della corruzione e sui diversi fattori che ne favoriscono la diffusione.

In buona sostanza, detta legge riveste particolare importanza non solo perché alcune delle sue previsioni possono realmente contribuire ad arginare il malcostume nella Pubblica Amministrazione, ma anche perché definisce – finalmente – i contorni della politica di prevenzione della corruzione nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano.

La previsione normativa di cui all'art. 1, comma 7, della legge n. 190/2012 e s.m.i. concentra in un unico soggetto (*Responsabile per la Prevenzione della Corruzione*) le iniziative e le responsabilità per il funzionamento dell'intero meccanismo della prevenzione della corruzione; tuttavia, ciascun dipendente di ogni struttura coinvolta nell'attività amministrativa di un ente pubblico mantiene il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti e concorre opportunamente alla promozione efficace della cultura della legalità.

Con l'intento, infatti, di attuare concreti interventi preventivi, l'attività del *Responsabile per la Prevenzione della Corruzione* (di seguito *R.P.C.*) è strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'Amministrazione.

In particolare, per assicurare un certo grado di effettività, è opportuno che le modalità dettagliate del raccordo siano inserite nel *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione* (d'ora innanzi *P.T.P.C.*)¹; a tal riguardo, si rammenta che la violazione (da parte di tutti i dipendenti) delle prescrizioni ivi previste costituisce illecito disciplinare (art. 1, comma 14, legge n. 190/2012 e s.m.i.).

¹ Il *P.T.P.C.* rappresenta il principale strumento per l'attività strategica di prevenzione dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione.

Altresì, considerato il delicato compito organizzativo svolto dal *R.P.C.*, ogni Pubblica Amministrazione deve assicurare un adeguato supporto mediante l'assegnazione di appropriate risorse umane, strumentali e finanziarie nei limiti della disponibilità di bilancio; l'appropriatezza è da intendersi soprattutto dal punto di vista qualitativo.

Il legislatore nazionale ha riposto notevole fiducia nella figura del *R.P.C.* (cfr. *infra*, pag. 25).

Ed infatti, le norme di cui alla legge n. 190/2012 e s.m.i. prevedono che il *R.P.C.* debba:

- elaborare la proposta di *P.T.P.C.*, che deve, a sua volta, essere adottato dall'organo di indirizzo politico di ciascuna Amministrazione (art. 1, comma 8);
- definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 8);
- proporre modifiche al piano in caso di accertamento di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione (art. 1, comma 10, lettera a);
- 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 (art. 1, comma 10, lettera b);
- individuare il personale da inserire nei percorsi formativi sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, comma 10, lettera c).

A fronte dei compiti attribuiti al *R.P.C.* quale soggetto deputato a curare l'efficace implementazione del "*sistema anticorruzione*", non vadano, però, dimenticate le consistenti responsabilità (dirigenziale, disciplinare e amministrativa) previste *ex lege* in caso di inadempimento.

Onde evitare che l'impianto normativo proposto dalla legge n. 190 del 2012 potesse risolversi nell'ennesimo adempimento formale volto a gravare sull'attività amministrativa, le Pubbliche Amministrazioni sono state invitate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (*A.N.AC.*) a superare un approccio teso alla sola sanzione dei comportamenti devianti ed esortate alla necessità di investire nella *dissemination* di buone pratiche di prevenzione.

Rilevano, a tal ultimo riguardo, quegli interventi legislativi che si sono susseguiti negli ultimi tempi e che hanno fortemente inciso sul sistema di prevenzione della corruzione a livello istituzionale.

Significativa, tra gli emergenti elementi di novità, è la disciplina introdotta dal Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito in Legge 11 agosto 2014, n. 114), recante il trasferimento completo delle competenze sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza dal Dipartimento della Funzione Pubblica (*DFP*) all'*A.N.AC.*, nonché la riorganizzazione dell'*A.N.AC.* stessa e l'assunzione delle funzioni e delle competenze della soppressa Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (*AVCP*)².

² Vedasi, in dettaglio, l'art. 19 rubricato "*Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione*".

Quel che *a fortiori* rileva è che dalla recente normativa emerge l'intento del legislatore di concentrare l'attenzione sull'effettiva attuazione di misure di prevenzione della corruzione in grado di incidere sui fenomeni corruttivi e di migliorare, in tal modo, l'efficacia complessiva dell'impianto normativo a livello sistemico.

Peraltro, in virtù di quanto definito attraverso ulteriori modifiche legislative recentemente intervenute, è stato rafforzato il ruolo del *R.P.C.* quale soggetto titolare del potere di predisposizione e di proposta del *P.T.P.C.* all'organo di indirizzo politico – amministrativo.

È stato previsto, altresì, un maggiore coinvolgimento degli organi politici nella formazione ed attuazione dei *P.T.P.C.* e, al contempo, rafforzato quello degli Organismi Indipendenti di Valutazione (*OIV*)³; questi ultimi, infatti, sono chiamati a consolidare il raccordo tra le misure anticorruzione e le misure della *performance* degli Uffici e dei dipendenti pubblici (cfr. *infra*, pag. 30).

È ovvio che l'individuazione delle misure anticorruzione spetta alle singole Pubbliche Amministrazioni in considerazione del fatto che ciascun Ente, dotato di autonomia organizzativa spesso costituzionalmente garantita, conosce la propria realtà amministrativa ed il contesto esterno con il quale gli Uffici che lo caratterizzano dal punto di vista strutturale vengono a relazionarsi e ad operare.

Si spiega così perché la definizione puntuale degli interventi di trattamento del rischio di corruzione sia preceduta dall'*autoanalisi* delle caratteristiche, nonché delle peculiarità che rilevano a livello organizzativo nell'ambito di ciascuna *P.A.*⁴

L'*A.N.AC.*, tuttavia, attraverso l'attività di monitoraggio posta in essere, ha evidenziato le notevoli difficoltà riscontrate dalle *PP.AA.* nel condurre la predetta *autoanalisi organizzativa* mediante la messa a sistema dei procedimenti amministrativi di propria competenza.

Pertanto, detta Autorità, pienamente convinta dell'ambiziosa impresa avviata in ambito pubblico in materia di prevenzione del fenomeno corruttivo, ha dato maggiore risalto alla centralità del risultato (misure di prevenzione) rispetto alla metodologia implementata a livello generale per raggiungerlo.

Da ciò deriva la scelta approfondire determinati settori di attività nell'ambito di specifiche realtà amministrative.

³Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97 "*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*"; in particolare, art. 41, comma 1, lett. g) e h).

⁴ Si fa qui brevemente cenno al *processo di gestione del rischio* (analisi, valutazione e trattamento del rischio di esposizione a fenomeni corruttivi) che sarà ampiamente trattato al *Capitolo 3, paragrafo 3.1.* (cfr. *infra*, pag. 33).

Non a caso la Determinazione A.N.AC. n. 12 del 28 ottobre 2015, recante, in una logica di continuità e razionalizzazione coerente, integrazioni e chiarimenti rispetto ai contenuti del *Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.)* approvato con Delibera CIVIT n. 72/2013, ha previsto che l'analisi del rischio di esposizione a condotte illecite fosse condotta non solo con riferimento alle aree di rischio *comuni e obbligatorie* di cui all'art. 1, comma 16, della legge n. 190/2012⁵, ma attesa la rilevanza di altri ambiti peculiari di attività amministrativa presentanti comunque un alto livello di probabilità di eventi corruttivi, anche in relazione ad aree di rischio c.d. *specifiche*.

Più in generale, concorrono all'individuazione di quest'ultime aree, insieme con la mappatura dei procedimenti amministrativi, l'analisi di eventuali episodi di corruzione o cattiva gestione verificatisi nel contesto organizzativo preso in esame.

Per quanto concerne le Amministrazioni regionali si considerano aree di rischio *specifiche*:

- la pianificazione e la gestione del territorio;
- la programmazione e la gestione dei Fondi europei;
- la regolazione in ambito sanitario.

Come si vedrà, le predette aree *specifiche* sono oggetto di approfondimenti tematici all'interno del presente documento (cfr. *infra*, pag. 64).

1.3. La strategia di prevenzione a livello regionale

Dall'analisi ricognitiva di quanto realizzato dalla Regione Basilicata (area della Giunta Regionale) in attuazione delle disposizioni normative di cui alla precitata legge n. 190/2012⁶, si rappresenta che la strategia adottata ha cercato di fare propri gli obiettivi generali prefissati dal legislatore nazionale:

- agire per l'acquisizione di una rinnovata cultura del bene pubblico;
- ridurre le opportunità che si manifestino fenomeni di corruzione;

⁵ Dette aree, meglio definite - peraltro - nell'ambito dell'*Allegato 2* al *P.N.A.* di cui alla Delibera CIVIT n. 72/2013, sono le seguenti:

a) acquisizione e progressione del personale;

b) affidamento di lavori, servizi e forniture;

c) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni o concessioni);

d) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato (sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati).

In particolare, in virtù di quanto espressamente previsto dall'A.N.AC. nell'ambito della Determinazione n. 12/2015, l'area b) è ora più ampiamente considerata e propriamente definita "*area di rischio contratti pubblici*"; ciò perché si ritiene necessaria un'analisi approfondita non solo della fase di affidamento, ma anche delle fasi successive di esecuzione e rendicontazione del contratto (cfr. *infra*, pag. 69).

⁶ Il presente documento, nell'ottica superiore di una **strategia programmatica unitaria in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione nel settore pubblico**, rappresenta un aggiornamento a quanto già delineato nell'ambito dei *Piani* predisposti per le due annualità precedenti e dei quali si farà senz'altro menzione nel corpo del testo.

- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

L'Avv. Vito Marsico, ai sensi dell'art. 1, comma 7, legge n. 190/2012, è stato individuato quale R.P.C. giusta Deliberazione della Giunta Regionale n. 691 del 26 maggio 2015⁷.

Detta nomina è stata comunicata all'A.N.AC. secondo le prescritte modalità.

Il R.P.C., nell'espletamento delle funzioni attribuitegli *ex lege*, ha avviato la redazione del *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.)*, documento programmatico, articolato in fasi interconnesse concettualmente e temporalmente, per la coerente definizione di interventi ponderati in materia di prevenzione della corruzione.

In particolare, il *P.T.P.C. 2015 – 2017* è stato approvato con D.G.R. n. 1114 del 31 agosto 2015.

Ai fini della corretta attuazione del "*sistema anticorruzione*" nell'ambito del contesto amministrativo regionale (area istituzionale della Giunta), il predetto *P.T.P.C. 2015 – 2017* ha proposto una revisione del *P.T.P.C. 2014 – 2016*, approvato a sua volta con D.G.R. n. 953 del 30 luglio 2014⁸, consentendo in tal modo il completamento *medio tempore* di misure preventive obbligatorie, ossia di specifici interventi pianificati e da realizzare – secondo quanto precedentemente programmato – entro la fine dell'anno 2015.

D'altro canto, il *P.T.P.C. 2015 – 2017* ha altresì proposto l'implementazione di una più adeguata metodologia del *processo di gestione del rischio di corruzione* funzionale alle esigenze di necessaria integrazione con il *ciclo della performance*, nella logica della coerente integrazione fra strumenti, nonché della *sostenibilità organizzativa*.

Attesa, infatti, la determinante rilevanza dell'attività di contrasto al fenomeno corruttivo, l'Amministrazione regionale dovrà integrare gli interventi attuativi della legge n. 190/2012 nell'ambito delle linee strategico - gestionali definite - in via generale - nel Documento di Economia e Finanza Regionale (*DEFER*)⁹, fondamentale strumento di programmazione economico-finanziaria di medio periodo attraverso il quale - tra l'altro - costruire il Piano della *Performance*; si

⁷ Detta nomina è conseguenza del processo di rivisitazione dell'organigramma generale che ha caratterizzato la Regione Basilicata e che è stato intrapreso giusta D.G.R. n. 227/2014 (cfr. *infra*, pag. 20); in particolare, a parziale compimento delle modifiche organizzative, con D.G.R. n. 689/2015 il titolare della posizione dirigenziale dell'Ufficio *Valutazione, Merito e Semplificazione* presso il Dipartimento regionale *Presidenza* è stato individuato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 43, comma 1, del D. Lgs. n. 33/2013, quale *Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Responsabile per la Trasparenza e l'Integrità per l'area della Giunta Regionale*. È così che l'Avv. Vito Marsico, Dirigente *ad interim* del predetto Ufficio *Valutazione, Merito e Semplificazione* è stato, come si è detto, individuato *Responsabile per la Prevenzione della Corruzione* (ex sopra citata D.G.R. n. 691/2015).

⁸ L'elaborazione della proposta di *P.T.P.C. 2014 – 2016* è stata curata dall'allora R.P.C. (ex D.G.R. n. 20/2014), Ing. Vincenzo Fiore, attualmente *Responsabile pro tempore* dell'Ufficio *Amministrazione Digitale* presso il Dipartimento regionale *Programmazione e Finanze*.

⁹ In virtù delle disposizioni normative di cui al D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, ed in attuazione dell'art. 117, comma 2, *lettera e)*, della Costituzione, il *DEFER* definisce la strategia economica e di finanza pubblica che andrà a caratterizzare l'azione amministrativa che - *medio tempore* - sarà intrapresa e portata a termine dagli Uffici regionali.

comprende, pertanto, come le attività programmate per la prevenzione della corruzione debbano essere perfezionate mediante gli strumenti del *ciclo della performance*¹⁰ in qualità di obiettivi ed indicatori, nel duplice versante della:

- *performance organizzativa* ex art. 8, comma 1, lettera b, del D. Lgs. n. 150/2009, con particolare riferimento all'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti;
- *performance individuale* ex art. 9 del D. Lgs. n. 150/2009, con particolare riferimento agli obiettivi (ed ai relativi indicatori) assegnati al personale dirigenziale (si pensi al R.P.C. ed ai Dirigenti apicali in base alle attività svolte ex art. 16, comma 1, lettera l) *bis, ter e quater* del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.) e, per quanto possibile, al personale non dirigenziale.

Il contrasto a condotte illecite, dunque, figurerà trasversalmente tra gli obiettivi organizzativi/operativi in cui si declineranno gli indirizzi strategici definiti dall'organo di indirizzo politico; conseguentemente, gli obiettivi operativi racchiuderanno in sé anche le misure di prevenzione della corruzione consentendo, in fase di monitoraggio, di verificare non solo l'effettivo conseguimento degli interventi programmati, ma anche la concreta realizzazione delle suddette misure preventive.

La su descritta metodologia, una volta implementata, si rivelerà propedeutica anche alla razionalizzazione/riorganizzazione del sistema dei controlli interni in quanto finalizzata alla definizione di modalità di coordinamento atte a rafforzare la garanzia di regolarità e correttezza dell'azione amministrativa regionale e ad ottimizzare la verifica dell'efficienza e dell'economicità di quanto svolto.

Si rappresenta che, allo scopo di procedere alla pertinente redazione del presente documento e di consentire dunque l'opportuno aggiornamento del *P.T.P.C. 2015 – 2017*, ci si è attenuti alle indicazioni metodologiche di cui alla già richiamata Determinazione A.N.AC. n. 12 del 28 ottobre 2015, recante integrazioni e chiarimenti rispetto ai contenuti del *Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.)*.

L'adozione di detta Determinazione da parte dell'A.N.AC. si è resa necessaria a seguito di quegli interventi normativi che hanno fortemente inciso sul sistema di prevenzione della corruzione a livello istituzionale (cfr. *supra*, pag. 6).

In forza di questi interventi, l'A.N.AC., come si è detto nelle pagine precedenti, si è poi espressa su diverse questioni di carattere generale (trasparenza, *whistleblowing*, conflitto d'interesse, applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza alle società ed agli enti di diritto privato in controllo pubblico o partecipati da Pubbliche Amministrazioni) ed ha ben recepito l'intento del legislatore circa la necessità di concentrare l'attenzione sull'effettiva attuazione di misure in grado di incidere sui fenomeni corruttivi.

¹⁰ Vedasi, più nello specifico, l'art. 2, lett. b) e g) del DPR 9 maggio 2016, n. 105 recante: "Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni".

Tra le precitate indicazioni metodologiche funzionali al rafforzamento dell'efficacia degli interventi di prevenzione e contrasto all'illegalità, rileva l'analisi del contesto esterno ed il conseguente collegamento, mediante relativa enunciazione, di quelle direttrici strategiche di intervento desunte dal *DEFR 2016 – 2018*, approvato con D.G.R n. 1317 del 14 ottobre 2015.

Detta analisi, difatti, consente di ottenere informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Amministrazione a causa delle caratteristiche ambientali in cui la stessa opera (dinamiche socio-economiche e culturali) o a causa del proprio assetto/apparato organizzativo e gestionale.

Pertanto, in ordine all'Amministrazione *de qua*, si procede di seguito alla sintesi descrittiva del contesto esterno e di quello più propriamente interno.

Ciò nonostante, pur prospettando il presente documento un continuo e graduale miglioramento ai fini dell'implementazione del più volte menzionato "*sistema anticorruzione*" all'interno del contesto organizzativo regionale, lo stesso non si configura quale *processo inclusivo* rilevata la mancanza di momenti di efficace coinvolgimento dei portatori di interesse esterni a causa di difficoltà oggettive riscontrate nella predisposizione delle attività propedeutiche alla redazione della proposta di *P.T.P.C.* di cui trattasi.

A) Analisi del contesto esterno

Situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica in Basilicata: focus sul fenomeno della criminalità organizzata.

Si è detto che l'analisi dei principali fattori (variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche) del territorio è utile al fine di capire come possano, eventualmente, verificarsi episodi corruttivi nell'ambito del contesto amministrativo di riferimento.

L'attenta considerazione delle dinamiche territoriali e, conseguentemente, delle influenze e/o pressioni cui è sottoposta una o più strutture permette di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di *risk management*.

È bene precisare che le informazioni più importanti che potranno desumersi dall'analisi *de qua* non dovranno essere trattate *dogmaticamente*, ma dovranno essere esaminate funzionalmente alla identificazione e valutazione dei rischi, nonché alla conseguente individuazione di specifiche misure preventive.

Come opportunamente indicato dalla precitata Determinazione *A.N.AC.* n. 12/2015, l'analisi di cui trattasi è stata condotta ricorrendo debitamente agli elementi contenuti nella *Relazione sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (anno 2013)*, presentata al Parlamento dal Ministro dell'Interno, trasmessa in data 25 febbraio 2015 alla Presidenza e, peraltro, pubblicata sul sito della Camera dei Deputati.

Più nello specifico, dalla lettura dell'*Approfondimento regionale sulla situazione della criminalità in Italia*, si evince che la Basilicata, per la sua naturale collocazione geografica, risulta principalmente una regione di collegamento e di transito per i traffici illeciti di vario tipo e per l'introduzione di clandestini nel territorio nazionale; essa, infatti, costituisce una meta d'interesse per organizzazioni criminali provenienti dalla Puglia, dalla Campania e dalla Calabria.

Si apprende, infatti, che molti dei delitti sono commessi dalle organizzazioni radicate nelle regioni limitrofe con sbocchi sui due mari: Jonio e Tirreno.

La Basilicata, inoltre, è territorio tanto di transito quanto di destinazione (stanziale o stagionale) per immigrati clandestini, nonché di sfruttamento del lavoro di extracomunitari nel settore agricolo (il caporalato continua ad avere una certa rilevanza) ed in quello della piccola industria.

Si registra, non a caso, il coinvolgimento di imprenditori locali nel favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e nello sfruttamento – quale manodopera in nero – di cittadini di origine extracomunitaria.

I principali settori illeciti di interesse per la malavita organizzata lucana, oltre ai traffici di armi e di sostanze stupefacenti, sono l'usura e le estorsioni (cui sono correlati attentati incendiari e/o dinamitardi e furti d'auto, di macchine agricole ed industriali).

Attraverso l'attività usuraria e l'esercizio abusivo del credito, la criminalità organizzata realizza il duplice obiettivo del riciclaggio dei proventi illeciti e dell'infiltrazione nel tessuto economico ed imprenditoriale locale.

Non sembrano arrestarsi, peraltro, le condotte intimidatorie poste in essere da ignoti con finalità estorsive; lo comprova ampiamente la presenza di alcuni *reati spia* come i danneggiamenti a cose, commessi talvolta anche con armi da fuoco.

A questi settori si affiancano altre attività delinquenziali quali le rapine, soprattutto in danno ad istituti bancari, e la gestione del gioco d'azzardo e delle lotterie istantanee illecite, che coniuga bassi rischi ad ampi margini di lucro.

Altresì, l'attività d'indagine ha riscontrato il tentativo di condizionamento dell'Amministrazione Pubblica da parte delle locali consorterie. Evidenze investigative hanno fatto registrare segnali di infiltrazione della criminalità nel settore produttivo e, più nello specifico, nel settore degli appalti pubblici, a cui, tra l'altro, potrebbero rivolgere l'attenzione le organizzazioni criminali campane, calabresi e pugliesi, attratte, dal canto loro, dalle grandi opere in fase di esecuzione o in programmazione per la Basilicata.

È sempre attentamente monitorato il fenomeno delle frodi comunitarie nel settore agricolo a causa dell'indebito incasso di somme non dovute.

I reati contro il patrimonio sono opera di gruppi criminali composti da lucani e da malavitosi di altre regioni, i quali, più in dettaglio, agiscono con ramificazioni in varie province italiane.

Per quanto attiene ai reati ambientali, sono state accertate violazioni della normativa inerente allo smaltimento dei rifiuti solidi e speciali; sono state anche individuate discariche abusive adibite allo smaltimento di rifiuti speciali: non si dimentichi che l'interesse della criminalità organizzata a tale attività illecita è agevolato dalle caratteristiche morfologiche del territorio lucano, dalla scarsa densità abitativa e dalla vicinanza ad aree con forte *vocazione ecomafiosa*.

L'incidenza criminale degli stranieri sul territorio regionale risulta limitata; ad ogni modo, è emersa la presenza di cittadini di origine straniera che operano nel settore degli stupefacenti (talvolta in sinergia con elementi della criminalità locale, campana e pugliese) oppure dediti alla minuta vendita di prodotti contraffatti e non conformi agli *standard* di sicurezza previsti dalla normativa europea: il territorio regionale lucano, infatti, costituisce zona di traffici illeciti anche non stanziali, tra cui quelli di merce contraffatta in transito da e verso le regioni limitrofe; tuttavia, la criminalità straniera non manifesta un apprezzabile livello di penetrazione.

Ad ogni buon conto, si riscontra negli ultimi anni una discreta flessione dei delitti commessi nel contesto territoriale lucano complessivamente considerato.

L'andamento socio-economico della Basilicata: consuntivi e previsioni

Gli ultimi anni non sono stati particolarmente positivi per l'economia lucana; soltanto da poco tempo, benché timidamente, cominciano a manifestarsi prospettive di ripresa.

La caduta dell'attività economica registrata a livello regionale è stata molto più pesante rispetto a quella verificatasi a livello nazionale, denotando una certa fragilità strutturale del sistema produttivo, sicuramente meno attrezzato a resistere ad una dinamica negativa del ciclo così lunga ed intensa.

La recessione ha inciso notevolmente sulla domanda interna, in prolungata contrazione; la tenuta sociale della regione, infatti, è stata messa a dura prova dalla caduta dell'occupazione, dalla riduzione dei redditi e, inevitabilmente, dalla contrazione dei consumi.

In tal modo, la ridotta capacità di spesa nel medio periodo da parte delle famiglie lucane non ha supportato la dinamica delle vendite delle imprese commerciali; gli andamenti territoriali non hanno evidenziato scostamenti significativi, ma le difficoltà hanno riguardato anche la grande distribuzione organizzata (*GDO*), soprattutto con riferimento al comparto non alimentare.

Ciò ha compromesso sensibilmente la capacità di investimento delle imprese commerciali; soltanto le più grandi hanno effettuato investimenti attraverso il rinnovo degli spazi e delle sedi di vendita.

Per quanto concerne il settore industriale, è stato osservato che la congiuntura ha determinato perdite del potenziale produttivo regionale; tuttavia, la produzione del settore dell' *automotive* ha registrato una fortissima impennata di vendite all'estero. Tale andamento è frutto dell'impegno significativo dello stabilimento *FC Auto* di Melfi (PZ).

Sulle *performance* negative del settore produttivo regionale ha pesato la regressione dell'*export* del petrolio greggio estratto in Basilicata e trasferito all'estero per attività di raffinazione. Infatti, nel 2015, le quotazioni medie (in dollari) del petrolio hanno subito una flessione del 46%.

Prosegue, di contro, il *trend* espansivo dei prodotti della filiera agroalimentare, la cui incidenza sull'*export* regionale complessivamente considerato risulta notevole: si avvia così il consolidamento del *made in Basilicata* sui mercati internazionali.

In relazione al comparto dell'industria manifatturiera si segnala, tra le situazioni più critiche, quella dell'industria dei metalli, settore strettamente collegato con le dinamiche delle costruzioni e dell'edilizia residenziale.

Da non trascurare, altresì, la crisi produttiva nell'industria del legno e mobile; decisamente più contenuta, invece, la perdita nell'industria alimentare.

L'industria meccanica ha limitato la propria flessione rispetto alla media; *idem* dicasi per quel che riguarda la filiera della chimica e materie plastiche. Trattasi, infatti, di settori che hanno sperimentato – a livello nazionale – una certa ripresa grazie anche agli stimoli positivi dati dalla domanda estera.

Altresì, in ordine alle prospettive di recupero della produzione, è proprio l'industria della chimica e delle materie plastiche ad esprimere un *sentiment* positivo.

A differenza di un quadro economico critico ma con discrete possibilità di miglioramento, il tessuto imprenditoriale regionale ha evidenziato segnali di vitalità da non sottovalutare.

Episodi di natalità aziendale, soprattutto tra i giovani e le donne, hanno contribuito ad attenuare il dilagare dei fenomeni di cessazione d'impresa; come ben può desumersi, nella maggior parte dei casi, la spinta a tentare l'avventura imprenditoriale deriva dalla difficoltà di entrare nel mercato del lavoro attraverso i canali tradizionali del lavoro dipendente.

Della nuova vivacità del sistema imprenditoriale lucano non gode, però, il comparto artigiano, il cui numero di imprese si è purtroppo ridotto. L'artigianato si conferma, pertanto, il settore maggiormente in sofferenza del tessuto produttivo lucano, complice anche la più strutturale dipendenza del comparto dalla domanda interna, che stenta a risollevarsi.

D'altro canto, la maggiore vivacità è stata osservata nel comparto dei servizi alle persone (attività di alloggio e ristorazione, attività finanziarie ed assicurative, servizi immobiliari).

Circa gli assetti organizzativi è stata rilevata la tendenza, da parte di queste nuove imprese, ad assumere forme giuridiche più complesse (quali quelle societarie); ciò in virtù di sopraggiunte disposizioni normative che, con l'intento di incrementare l'imprenditoria giovanile, hanno introdotto misure di semplificazione della fase di *start-up* (ammontare del capitale sociale per la costituzione, minori costi da sostenere); in particolare, interventi finanziari di sostegno (esenzioni, agevolazioni) sono stati riconosciuti alle c.d. *start-up innovative*, avviate col duplice intento di coniugare gli investimenti con la sostenibilità e di valorizzare i talenti.

In generale, le predette forme giuridiche complesse consentono di reggere meglio le sfide competitive: ecco perché la crisi economica ha inevitabilmente compromesso le imprese costituite nella forma della ditta individuale; queste imprese, pur rappresentando la tipologia più largamente diffusa, sono destinate, allorché l'andamento economico presenta un *trend* negativo, ad una maggiore flessione a causa del *deficit* di strutture organizzative solide ed evolute.

Altro aspetto positivo è stato rappresentato dalla moderata crescita del lavoro autonomo (lavoratori in proprio, liberi professionisti) soprattutto tra la componente maschile della popolazione lucana; il lavoro autonomo costituisce, infatti, un ulteriore canale d'ingresso nel mondo del lavoro più facilmente percorribile rispetto al lavoro dipendente. Esso, dunque, sembra configurarsi sempre più quale sorta di *ammortizzatore sociale* in grado di assorbire quote di disoccupazione mediante forme di auto-impiego.

Si deduce, da queste ultime osservazioni, l'attuale forte criticità delle condizioni del mercato del lavoro regionale.

Il numero di occupati alle dipendenze ha subito un forte ridimensionamento e, più nello specifico, l'indebolimento della domanda di lavoro ha penalizzato le fasce giovanili.

Hanno inciso, a tal precipuo riguardo, gli effetti della riforma delle pensioni, la quale, innalzando i requisiti di età e di anzianità, ha frenato drasticamente i flussi in uscita; infatti, il minor numero di persone uscenti dal mercato per sopraggiunti limiti d'età ha ridotto la domanda di lavoro *sostitutiva* o di *rimpiazzo* e, conseguentemente, le possibilità di inserimento/ingresso lavorativo da parte dei giovani.

Ciò nonostante, in relazione al contesto nazionale nel complesso considerato, l'aumento della disoccupazione può dirsi *contenuto* attesa la dinamica demografica negativa, caratterizzata dalla progressiva contrazione della componente giovanile della popolazione lucana (c.d. fenomeno dell'*emigrazione intellettuale*).

Alla forte riduzione dell'offerta di lavoro alle dipendenze ha fatto seguito sia la flessione della produttività del lavoro, sia la flessione delle ore lavorate per occupato; quest'ultima è dovuta all'aumento dei lavoratori in *CIG* (Cassa Integrazione Guadagni)¹¹ ed alla riduzione dell'orario di lavoro in senso stretto.

Il lavoro *part time* costituisce una tendenza in corso da tempo: da un lato riflette le esigenze del ciclo produttivo (c.d. *part time involontario*), dall'altro concorre ad assecondare le esigenze, propriamente espresse dalle donne lavoratrici, di conciliare gli impegni lavorativi con i carichi familiari.

Malgrado la ridotta offerta di lavoro, si è gradualmente verificato un decremento dell'area della c.d. *inattività*; e comunque, lo scivolamento di molte persone nell'inattività ha evitato che il crollo degli occupati si traducesse interamente in disoccupazione aggiuntiva.

¹¹ Si registra, tuttavia, un calo degli interventi di sostegno della *CIG*, mentre abbastanza contenuta è stata la flessione degli interventi straordinari e di quelli in deroga.

Tra gli inattivi si annoverano i *lavoratori scoraggiati*, ossia coloro che sono effettivamente disponibili a lavorare ma non cercano attivamente un'occupazione; altresì, l'area degli inattivi potrebbe ricomprendere anche i già menzionati cassintegrati ed i lavoratori a *part time* involontario.

Notoriamente, l'esito più rilevante di una crisi generale del sistema finanziario è la restrizione del credito; a questo proposito, sempre in ordine al contesto regionale lucano, non possono non annoverarsi le difficili condizioni dell'accesso al credito.

La stretta creditizia ha penalizzato in misura maggiore il comparto industriale e la componente più regressiva è risultata quella dei prestiti destinati agli investimenti in macchinari ed attrezzature.

Rallentata si è però rivelata la caduta dei prestiti alle piccole imprese.

E' ripartito, invece, il credito destinato alle famiglie consumatrici grazie alla maggiore domanda di mutui per l'acquisto di immobili, divenuti particolarmente convenienti per la discesa dei tassi, e di prestiti al consumo per l'acquisto di beni durevoli.

Il miglioramento delle condizioni di solvibilità delle famiglie ha contribuito a sbloccare l'erogazione del credito; un altro aspetto positivo è stato rappresentato dalla ritrovata capacità di risparmio, in buona parte a titolo prudenziale, delle famiglie.

Torna positivo il bilancio per il turismo italiano e prosegue a ritmi sostenuti la crescita del turismo lucano: in forte crescita la ricettività complementare e positiva tendenza alla destagionalizzazione dei flussi.

Va consolidandosi, quindi, la capacità attrattiva della regione sul mercato turistico, anche se detta capacità non procede di pari passo con quella di *trattenere* i visitatori.

Non vada però trascurato che - attualmente - le vacanze più brevi (e più economiche) derivano dalle minori capacità di spesa delle famiglie; la riduzione della durata del soggiorno è, tra l'altro, indice sintomatico della rilevanza assunta negli ultimi tempi in ambito regionale dal *turismo culturale*, meno stanziale rispetto al tradizionale *turismo balneare*.

In particolare, l'incremento dei flussi turistici verso la Basilicata è stato positivamente determinato da componenti interne ed esterne della domanda: è stato osservato, infatti, un aumento delle presenze italiane ed una ancor più pronunciata crescita delle presenze straniere¹²; quest'ultima è stata fortemente determinata dal prosperante *appeal* della città Matera, designata dal Consiglio dei Ministri Europeo *Capitale Europea della Cultura per il 2019*, ove ormai il turismo internazionale è in forte sviluppo.

¹² Si registra, peraltro, il positivo ritorno alla crescita della clientela proveniente dai due mercati più importanti per la Basilicata: quello campano e quello pugliese. Particolarmente sostenuti i tassi di crescita dei flussi provenienti dagli Stati Uniti e dal Regno Unito.

La su descritta analisi dell'andamento socio-economico regionale è stata tratta dal *Rapporto sull'economia lucana del 2015*, curato da Unioncamere Basilicata.

B) Le direttrici strategiche di intervento a livello regionale per il periodo 2016 - 2018

Dalla condotta analisi emerge una realtà socio-economica complessa, caratterizzata da qualche elemento di turbolenza e rischiosità¹³ e da un sistema produttivo poco competitivo e con gravi difficoltà ad investire in innovazione stante l'insufficienza di dotazione patrimoniale per fornire le richieste garanzie reali.

Ne deriva conseguentemente l'aumento del tasso di disoccupazione, mentre l'indice di rischio di povertà è in forte aumento anche fra chi lavora e fra chi percepisce un reddito da pensione o da ammortizzatore sociale; la situazione demografica, come si è visto, è contraddistinta da elementi di declino strutturale.

Ciò nonostante, la realtà di che trattasi ha in serbo latenti potenzialità di cambiamento che si possono e devono favorire.

Pertanto, lungi dal riservare scarsa attenzione alle spinte locali ed ai soggetti emergenti, è necessario riconoscere che lo sviluppo territoriale è un processo lento, da costruire mediante il coinvolgimento di tanti che non possono considerarsi solamente *beneficiari*, ma soprattutto *protagonisti*.

La chiave di volta è, dunque, la *coesione sociale*.

Non si può continuare a pensare che il *sociale* sia subordinato alla crescita e rappresenti un ambito su cui intervenire soltanto in presenza di un'economia fiorente.

È esattamente il contrario; se non c'è una comunità coesa, non c'è *amore per le regole* e, di conseguenza, per il progresso socio-economico e culturale.

Bisogna, quindi, lavorare all'implementazione delle n. 5 ambiziose *linee d'indirizzo strategico* definite nell'ambito del precitato Documento Economico di Economia e Finanza (DEFER) 2016 – 2018 e caratterizzate da sostenibilità di medio periodo; ciascuna delle succitate linee strategiche è suddivisa per *aree di policy* rispettivamente identificate secondo la seguente elencazione:

¹³ In particolare, alla luce di quanto sopra esposto, tra i principali elementi di turbolenza e rischiosità si annoverano le condotte illecite nel settore dell'usura e delle estorsioni, le condotte illecite in materia di smaltimento dei rifiuti, lo sfruttamento del lavoro di extracomunitari (caporalato e lavoro in nero) nell'agricoltura e tentativi di infiltrazione della criminalità negli appalti pubblici.

LINEA STRATEGICA	AREA DI POLICY
<p>A. Una società competitiva ed aperta</p>	<p>A.1. Désenclavement fisico A.2. Reti informatiche A.3. Politiche industriali A.4. Politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale A.5. Turismo</p>
<p>B. Una società della conoscenza e delle competenze</p>	<p>B.1. Politiche culturali B.2. Politiche giovanili B.3. Istruzione e diritto allo studio B.4. Formazione professionale B.5. Ricerca ed innovazione</p>
<p>C. Una società dallo sviluppo compatibile, duraturo ed a bassa emissione di carbonio</p>	<p>C.1. Processi e prodotti puliti, ambiente e territorio</p>
<p>D. Una società inclusiva e coesa</p>	<p>D.1. Sanità D.2. Politiche del lavoro D.3. Politiche sociali ed associazionismo</p>
<p>E. Una società partecipata e ben governata</p>	<p>E.1. Regione ed ente di regolazione E.2. Sussidiarietà verticale e coesione territoriale E.3. Sussidiarietà funzionale ed orizzontale</p>

Quanto sopra descritto sarà concretamente possibile attraverso *l'efficientamento innovativo* dell'intero settore pubblico; siffatto *efficientamento*, fondato non solo sul recupero di diffuse carenze evidenziate nella capacità tecnica ed amministrativa, ma anche sulla semplificazione amministrativa e sulla trasparenza dei dati e delle informazioni, costituirà una leva decisiva per il rilancio locale¹⁴.

Funzionalmente a ciò, la Regione Basilicata (come si dirà a breve) ha proceduto ad un pertinente aggiornamento del quadro normativo e dell'assetto organizzativo, nonché ad un graduale adeguamento dei meccanismi generali di funzionamento del sistema politico – istituzionale e degli strumenti di programmazione e pianificazione, anche in coerenza con il nuovo Statuto regionale recentemente approvato.

Di tal guisa, *l'efficientamento innovativo* permetterà di utilizzare in modo più adeguato e proficuo le risorse economiche che si renderanno disponibili, cogliendo appieno le opportunità della nuova fase di programmazione dei Fondi Europei (2014 – 2020) ed innalzando qualitativamente le capacità di risposta alle istanze della comunità lucana; le suddette risorse, infatti, consentiranno

¹⁴ Affinché il settore pubblico diventi il *motore* dello sviluppo regionale è indispensabile che *l'efficientamento innovativo* sia in piena sintonia con gli orientamenti a livello nazionale in tema di riforme costituzionali, di riordino della normativa di settore e di regolazione degli interessi economico – sociali.

non solo l'attuazione di interventi di sostegno al *welfare* con immediate ricadute sociali, ma avranno anche una funzione anticiclica, comportante, a sua volta, una strategia duratura di ripresa nel contesto territoriale complessivamente considerato.

I Fondi Europei, per l'appunto, hanno introdotto rilevanti cambiamenti – a livello trasversale – di programmazione ed attuazione degli interventi finalizzati alla *coesione sociale*, anche se non possono costituire la sola fonte finanziaria per colmare il divario o per innescare percorsi autonomi di crescita economica.

È di fondamentale importanza, dunque, che le politiche e le iniziative regionali aggiuntive convergano su obiettivi di sviluppo condivisi.

Soltanto in questo modo sarà possibile concentrare le risorse economiche disponibili sugli interventi strategici a monte definiti e puntare, contemporaneamente, al rafforzamento del contesto istituzionale (nelle sue declinazioni gestionali ed organizzative) allo scopo di favorire, mediante la trasparenza delle procedure amministrative, quelle iniziative produttive, creative e culturali in grado di aumentare il reddito e la qualità della vita in Basilicata.

2. Azioni finalizzate alla prevenzione della corruzione

2.1 Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione della Regione Basilicata 2016 – 2018

Più in generale, il *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione* rappresenta il principale strumento per l'attività strategica di prevenzione dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione.

Si è già avuto modo di sottolineare che il presente documento, nell'ottica superiore di un disegno programmatico unitario in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione nel settore pubblico, costituisce un ulteriore aggiornamento a quanto già delineato nell'ambito dei Piani predisposti per le due annualità precedenti.

Va strutturandosi, in tal modo, un programma articolato in fasi interconnesse concettualmente e temporalmente.

L'impostazione di tale programma è stata generata mediante l'analisi preliminare dei processi organizzativi interni di cui al *P.T.P.C. 2014-2016* (ex D.G.R. n. 953/2014); attesa la complessità organizzativa dell'Amministrazione *de qua*, si è ritenuto opportuno fare riferimento, in via prioritaria, alle aree di rischio *comuni e obbligatorie* di cui all'art. 1, comma 16, della legge n. 190/2012 e s.m.i., anche se l'identificazione del rischio è stata condotta accuratamente al fine di tener debitamente conto delle specificità dell'attività amministrativa regionale.

È stata *in primis* considerata l'organizzazione degli Uffici regionali così come delineata dalla Deliberazione di Giunta Regionale n. 227 del 19 febbraio 2014, avente ad oggetto: *Denominazione*

e configurazione dei Dipartimenti regionali relativi alle aree istituzionali “Presidenza della Giunta” e “Giunta Regionale”.

Al termine della fase di identificazione, si è passati alla valutazione probabilistica (mediante determinazione di un coefficiente numerico) del rischio di esposizione a comportamenti illeciti ed alla conseguenziale definizione di interventi di prevenzione della corruzione ponderati e coerenti.

In particolare, il trattamento del rischio è stato declinato mediante l’individuazione di misure prevalentemente riconducibili a quelle obbligatorie (si pensi, ad esempio, agli interventi formativi *ad hoc*, agli adempimenti in materia di trasparenza ex D. Lgs. n. 33/2013 e s.m.i., nonché al rispetto delle norme comportamentali ex D.P.R. n. 62/2013).

Il predetto provvedimento deliberativo n. 227/2014, ai sensi dell’art. 9 della Legge Regionale 2 marzo 1996, n. 12, ha avviato un importante processo di aggiornamento dell’organigramma generale delle strutture afferenti a ciascun Dipartimento regionale e dei relativi rami di competenza.

Infatti, nell’ambito del processo di razionalizzazione degli enti pubblici intrapreso a livello nazionale, anche la Regione Basilicata ha avviato la riorganizzazione delle proprie strutture per favorire la migliore efficacia dell’azione amministrativa congiuntamente ad un maggiore risparmio di spesa.

Siffatta rivisitazione dell’organigramma regionale, parzialmente portata a compimento nel 2015 (ex D.G.R. n. 689 del 22 maggio 2015), ha modificato l’assetto organizzativo regionale e determinato la concentrazione di settori di competenze tra loro funzionalmente affini con l’intento di assicurare più elevati livelli di efficienza operativa.

Più nel dettaglio, ciò ha comportato l’accorpamento di alcuni e la soppressione di altri Uffici regionali con conseguente redistribuzione - per connessione - delle rispettive competenze, ridefinizione delle declaratorie e rimodulazione delle responsabilità dirigenziali.

Peraltro, il su descritto riassetto organizzativo è stato accompagnato da una significativa rotazione degli incarichi dirigenziali; infatti, detta opera di razionalizzazione organica ha inteso valorizzare la funzione dirigenziale e la gestione delle professionalità presenti all’interno dell’Ente regionale, perseguendo l’obiettivo dell’ottimale distribuzione delle risorse umane¹⁵.

Tuttavia, la sperimentazione – nel corso dell’ultimo anno – dell’assetto ridefinito ai sensi della precitata D.G.R. n. 689/2015 ha fatto emergere la necessità di ulteriori correttivi organizzativi mirati, in particolare, a concentrare maggiormente aree tra loro omogenee – anche mediante alleggerimento dei settori di competenza di alcuni Dipartimenti regionali – allo scopo di rafforzare la funzionalità esecutiva delle strutture.

¹⁵ Per maggiori dettagli, si rinvia al *Capitolo 1, paragrafo 1.3.* (pagg.5-12) del *P.T.P.C. 2015 – 2017* (D.G.R. n. 1114/2015).

Viepiù che in considerazione della delicatezza e complessità della materia ambientale (inserito in forza della suddetta Determinazione A.N.AC. n. 12/2015 tra le aree a *rischio specifico*), resa ancor più evidente dalle recenti vicende di cronaca (marzo – aprile 2016), si è ritenuto necessario procedere alla rivisitazione del Dipartimento dedicato attraverso lo scorporo di quegli ambiti riguardanti la realizzazione di opere e servizi infrastrutturali onde consentire, di tal guisa, una maggiore specializzazione settoriale ed un più diretto presidio della gestione delle attività di pianificazione e di prevenzione e compatibilità.

Altresì, nell'ottica di una maggiore specializzazione settoriale, alcuni Uffici, meglio osservate le materie curate, sono stati coerentemente riuniti nell'ambito di un Dipartimento diverso da quello di corrispondente collocazione al momento dell'esame della proposta integrativa e migliorativa presentata dal Comitato Interdipartimentale di Coordinamento Organizzativo (*CICO*) ai fini della pertinente soluzione alle suddette criticità nel corso dell'ultimo anno evidenziatesi.

Nel dettaglio, tale proposta integrativa e migliorativa dell'attuale organigramma ha previsto:

- il trasferimento dell'Ufficio *Energia* dal Dipartimento *Politiche di Sviluppo, Lavoro Formazione e Ricerca*, al Dipartimento preposto a settore ambientale;
- l'aggregazione degli Uffici *Difesa del suolo, Edilizia e Opere Pubbliche, Infrastrutture e Trasporti, Demanio marittimo*, (al momento della proposta del *CICO* in capo al Dipartimento dedicato alla materia ambientale), e degli Uffici *Geologico e Protezione Civile* (al momento della proposta del *CICO* in capo al Dipartimento *Presidenza*) in un unico nuovo Dipartimento da denominarsi *Infrastrutture e Mobilità*.

L'istituzione del Dipartimento *Infrastrutture e Mobilità* è stata suffragata dall'intento di consentire la migliore distribuzione del carico di competenze, attese, in particolare, le iniziative ed i progetti da ultimo avviati dal Dipartimento dedicato al settore ambientale sulle specifiche tematiche della tutela, del monitoraggio e dell'implementazione dei sistemi di controllo dell'inquinamento ambientale.

Ne è derivata, pertanto, la rideterminazione del numero complessivo e della denominazione dei già menzionati Dipartimenti regionali afferenti alle Aree Istituzionali della *Presidenza della Giunta* e della *Giunta Regionale*.

È così che la D.G.R. n. 624 del 07/06/2016 contiene la rappresentazione integrale, di seguito indicata, dell'assetto organizzativo inclusivo delle modifiche approvate.

Area Presidenza della Giunta

- Strutture di diretta collaborazione e strutture indipendenti
- Dipartimento *Presidenza*
- Dipartimento *SUA-RB* (Stazione Unica Appaltante della Regione Basilicata)
- Dipartimento *Programmazione e Finanze*

Area della Giunta Regionale

- Dipartimento *Politiche della Persona*
- Dipartimento *Politiche Agricole e Forestali*
- Dipartimento *Politiche di Sviluppo, Lavoro, Formazione e Ricerca*

- Dipartimento *Ambiente e Energia*
- Dipartimento *Infrastrutture e Mobilità*

In virtù di quanto convenuto tra le Direzioni Generali dei singoli Dipartimenti regionali in dipendenza degli adempimenti collegati al trasferimento delle competenze, le modifiche organizzative di che trattasi sono divenute efficaci a decorrere dal 15 luglio 2016.

Non vada trascurato che, pur nella diversa collocazione dipartimentale, sono rimaste invariate le declaratorie degli Uffici come definite con la D.G.R. n. 689/2015, intendendosi confermati altresì gli incarichi conferiti per la relativa direzione nonché l'assunzione *ad interim* da parte del Dirigente Generale della responsabilità delle strutture vacanti presso il rispettivo Dipartimento ai sensi della D.G.R. n. 1279/2011¹⁶.

Sono stati inoltre confermati gli incarichi di Dirigente Generale nell'ambito dei Dipartimenti interessati dalle modifiche sopra descritte, intendendosi però mutato l'oggetto dell'incarico loro inizialmente conferito (con le DD.G.R. n. 229/14, n. 230/14, n. 233/14, n. 234/14 e già rimodulato ad opera delle DD.G.R. n. 693/14 e n. 689/15) nonché recependosi, per quanto concerne il Dirigente Generale *p.t.* del Dipartimento *Ambiente e Territorio, Infrastrutture, Opere Pubbliche e Trasporti*, la variazione della denominazione dell'area dipartimentale di pertinenza, sostituita con quella di Dipartimento *Ambiente ed Energia*.

Più nello specifico, la direzione del Dipartimento *Infrastrutture e Mobilità* è stata affidata temporaneamente, *ad interim* e senza oneri aggiuntivi, al Dirigente Generale del Dipartimento *Presidenza*.

Tutto ciò premesso, si arriva a comprendere perché il presente documento, nell'ottica superiore di un disegno unitario in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione nel settore pubblico, si configura, alla stessa stregua *del P.T.P.C. 2015 – 2017*, quale *work in progress*, prospettandone un ulteriore aggiornamento o, più correttamente, un adeguamento propedeutico all'appropriata, seppur graduale, messa a punto del "*sistema anticorruzione*" all'interno dell'organizzazione amministrativa regionale.

Si è detto tra l'altro che il *P.T.P.C. 2015 – 2017* ha proposto una revisione del *P.T.P.C. 2014 – 2016* consentendone, dunque, il completamento *medio tempore* di misure preventive obbligatorie, ossia di specifici interventi pianificati e da realizzare – secondo quanto precedentemente programmato – entro la fine dell'anno 2015.

Al contempo, il *P.T.P.C. 2015 – 2017*, adattando i propri contenuti ai significativi cambiamenti che hanno contribuito a rinnovare il quadro organizzativo della Regione Basilicata, ha altresì proposto

¹⁶ Al fine di garantire la continuità amministrativa, in tutti i casi di vacanza della titolarità di strutture dirigenziali e nelle more degli adempimenti necessari alla loro copertura, le relative funzioni sono da intendersi automaticamente assunte dal Dirigente Generale del Dipartimento presso cui è allocato l'Ufficio vacante, nella sua qualità di responsabile massimo delle funzioni di direzione ed organizzazione delle attività facenti capo al Dipartimento di competenza e nell'ambito della retribuzione in tale veste percepita.

l'implementazione di una più adeguata metodologia del processo di gestione del rischio di corruzione funzionale, come qui si ribadisce, alle esigenze di necessaria integrazione con il *ciclo della performance*, nella logica della coerente integrazione fra strumenti, nonché della *sostenibilità organizzativa*.

Ai sensi dell'art. 1, comma 10, *lettera a)*, della legge n. 190/2012, si rende indispensabile la revisione integrale del *P.T.P.C. 2014-2016* (D.G.R. n. 953/2014), a sua volta già preannunciata nell'ambito dell'aggiornamento di cui al *P.T.P.C. 2015-2017* (D.G.R. n. 1114/2015), e la conseguente rivisitazione del processo di *risk management*.

Ne consegue la necessità di confermare la mappatura di quei processi amministrativi analizzati e descritti in occasione della stesura dell'originaria proposta di Piano (*P.T.P.C. 2014-2016*) attraverso un approccio consapevole funzionalmente teso all'efficace e coerente opposizione al fenomeno corruttivo.

La *gestione del rischio* è parte integrante di tutto quanto caratterizza l'organizzazione e lo svolgimento dell'attività amministrativa regionale, inclusa la pianificazione strategica; conseguentemente, attesa l'esplicita valenza del *P.T.P.C.* quale *atto di indirizzo*, ne deriva, soprattutto da parte dei principali *responsabili delle decisioni*, un interesse sistematico e ben strutturato alla definizione delle priorità d'intervento.

Ragion per cui, rinviato opportunamente l'avvio del nuovo processo di gestione del rischio, secondo la precitata metodologia da implementare dalla presente trattazione riproposta (cfr. *infra*, pag. 33), si punta ancora una volta sulle misure di trattamento del rischio (contestualizzate, fattibili e verificabili), illustrate nell'ambito del successivo *Capitolo 4*, in linea con l'orientamento dell'*A.N.AC.* tendente a concentrare l'attenzione sull'attuazione di strumenti, da monitorare quanto ad efficacia preventiva, in grado di incidere effettivamente sui fenomeni corruttivi.

D'altro canto, com'è noto, la Legge 7 aprile 2014, n. 56¹⁷ ha avviato – a livello nazionale – un complesso percorso di riforma istituzionale caratterizzato dal riordino delle funzioni delle Province.

Nell'ambito del contesto amministrativo di riferimento, la Regione Basilicata ha dato attuazione alla prefata legge con la Legge Regionale 6 novembre 2015, n. 49¹⁸, e, a decorrere dal 1 aprile 2016, sono state trasferite ed allocate tra le funzioni espletate direttamente a livello regionale quelle attività, limitatamente alla parte di competenza già svolta dalle Province di Potenza e Matera, in materia di: agricoltura, protezione civile, politiche produttive, politiche di sviluppo,

¹⁷ Detta legge, recante importanti *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*, è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 7 aprile 2014, n. 81.

¹⁸ Con L.R. 6 novembre 2015, n. 49, sono state, infatti, dettate *“Disposizioni per il riordino delle funzioni provinciali in attuazione della Legge 7 aprile 2014, n. 56 e s.m.i.”*.

politiche sociali e di assistenza, turismo, sport e tempo libero e politiche ittico venatorie (ad esclusione dei relativi compiti di vigilanza, controllo e formazione)¹⁹.

Ciò, di conseguenza, ha determinato la necessità di apportare variazioni integrative – ad oggi *in itinere* nelle more dell'adozione di appositi atti amministrativi di disposizione – alle declaratorie dei singoli Uffici interessati (in quanto competenti per la materia) all'interno dei Dipartimenti regionali.

In ordine al predetto processo di trasferimento si è, tra l'altro, espresso anche il Presidente dell'A.N.A.C.²⁰, stabilendo che, per quanto concerne le funzioni amministrative trasferite ad altro ente (unitamente a risorse finanziarie e personale), sarà compito degli enti subentranti - dal momento dell'effettivo trasferimento - individuare attraverso i propri P.T.P.C. le rispettive misure di prevenzione della corruzione; il tutto al fine di evitare adempimenti meramente temporanei ed agevolare piuttosto l'*excursus* riorganizzativo in corso.

È evidente che l'individuazione di strumenti preventivi per le predette funzioni trasferite non può essere presa in considerazione nel presente documento programmatico poiché necessita di una preliminare ed approfondita analisi che sarà utilmente condotta, a sua volta, soltanto quando il su descritto processo di riordino sarà meglio definito con quelle integrazioni alle declaratorie cui si è fatto cenno.

Si rappresentano, di seguito, soggetti e ruoli della strategia regionale di contrasto preventivo all'illegalità diffusa.

2.2 Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Regione Basilicata: compiti e responsabilità

Con Deliberazione della Giunta Regionale n. 691 del 26 maggio 2015, l'avv. Vito Marsico, Dirigente *ad interim* dell'Ufficio Valutazione, Merito e Semplificazione presso il Dipartimento regionale Presidenza, è stato nominato *Responsabile per la Prevenzione della Corruzione*; detta nomina è stata comunicata all'A.N.A.C. secondo le prescritte modalità.

A tal riguardo, è bene precisare che, giusta D.G.R. n. 689 del 22 maggio 2015, il titolare *pro tempore* della posizione dirigenziale presso la struttura regionale Ufficio *Valutazione, Merito e*

¹⁹ Si precisa, per dovere di corretta informazione, che sono delegate alle Province di Potenza e Matera e da queste ultime esercitate (entro i limiti delle attività e dei procedimenti già dalle stesse svolti) fino alla data del 31 dicembre 2017 le funzioni in materia di: cultura, biblioteche, pinacoteche e musei, forestazione, politiche ittico venatorie (limitatamente ai compiti di vigilanza e controllo), trasporto pubblico locale.

In particolare, la funzione amministrativa in materia di formazione è delegata temporaneamente alle suddette n. 2 Province al fine di garantire la continuità delle attività degli Enti di formazione provinciali, nelle more della costituzione dell'*Agenzia LAB* di cui Legge Regionale 13 agosto 2015, n. 30.

²⁰ Comunicato del 16 dicembre 2015 (*Riordino degli enti locali ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56 – funzioni delle province – trasferimento – adozione del P.T.P.C. 2016-2018*).

Semplificazione del Dipartimento *Presidenza* è individuato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 43 del D. Lgs. n. 33/2013, quale *Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, nonché per la Trasparenza e l'Integrità per l'area della Giunta Regionale*.

Il *R.P.C.* ha curato la predisposizione del presente *Piano*, inoltrato alla Giunta Regionale per la conseguente approvazione; il *P.T.P.C. 2016 – 2018*, una volta fatto proprio dall'organo d'indirizzo politico, sarà pubblicato sul sito *Internet* regionale, alla sezione "*Amministrazione Trasparente*", sottosezione "*Altri Contenuti*".

Il *R.P.C.* svolge, in virtù di quanto previsto dalle disposizioni normative di cui alla legge n. 190/2012 e s.m.i., i seguenti compiti²¹:

- elabora la proposta di *P.T.P.C.* che deve essere adottata dall'organo di indirizzo politico (art. 1, comma 8);
- definisce le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 8);
- verifica l'efficace attuazione e la idoneità del *P.T.P.C.* (art. 1, comma 10 lettera *a*);
- propone modifiche al *P.T.P.C.* in caso di accertamento di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione (art. 1, comma 10, lettera *a*);
- verifica, d'intesa con i Dirigenti Generali dei vari Dipartimenti, 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 (art. 1, comma 10, lettera *b*);
- individua il personale da inserire nei percorsi di formazione generici e specifici sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, comma 10, lettera *c*);
- trasmette all'O.I.V., entro il 15 dicembre di ogni anno, una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la pubblica sul sito *web* istituzionale (art. 1, comma 14).

Altresì, il *R.P.C.*:

- vigila sul rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa (art. 15 D. Lgs. n. 39 del 2013);
- cura la diffusione della conoscenza del *Codice di Comportamento*, effettuando, ai sensi dell'art. 54, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001 e s.m.i., attività di vigilanza e monitoraggio sull'osservanza degli obblighi di condotta (art. 15 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62).

Inoltre, in capo al *R.P.C.* incombono le seguenti responsabilità:

- in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il *R.P.C.* risponde ai sensi dell'art. 21 del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i., nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi le seguenti circostanze: *a*) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il *P.T.P.C.* e di aver osservato le prescrizioni ivi previste; *b*) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del *P.T.P.C.* (art. 1, comma 12, legge n. 190/2012 e s.m.i.);

²¹ I compiti del *R.P.C.* sono elencati tenuto debitamente conto delle modifiche e/o integrazioni apportate alle disposizioni di cui alla legge n. 190/2012 dall'art. 41, comma 1, *lettera f*) e *lettera g*) del D. Lgs. 27 maggio 2016, n. 97, di cui si dirà, peraltro, nelle seguenti pagine.

- in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal *P.T.P.C.*, il *R.P.C.* risponde ai sensi dell'articolo 21 del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i., 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 aver vigilato sull'osservanza del *P.T.P.C.*; la violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal *P.T.P.C.* costituisce illecito disciplinare (art. 1, comma 14, legge n. 190/2012 e s.m.i.);
- nel caso in cui, nello svolgimento della sua attività, riscontri dei fatti che possano avere rilevanza disciplinare deve darne tempestiva informazione al Dirigente preposto all'Ufficio a cui il dipendente è addetto o, se trattasi proprio di Dirigente, al Dirigente Generale sovraordinato e all'Ufficio cui è attribuita la competenza in materia di disciplina affinché possa essere avviata, con tempestività, l'azione disciplinare;
- ove riscontri dei fatti suscettibili di dar luogo a responsabilità amministrativa, deve presentare tempestiva denuncia alla competente procura della Corte dei Conti per le eventuali iniziative in ordine all'accertamento del danno erariale (art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art. 1, comma 3, legge n. 20 del 1994);
- ove riscontri dei fatti che rappresentano notizia di reato, deve presentare denuncia alla Procura della Repubblica o ad un ufficiale di Polizia Giudiziaria con le modalità previste dalla legge (art. 331 c.p.p.) e deve darne tempestiva informazione all'*A.N.AC.*

Tra i sopra elencati compiti, fondamentale importanza riveste la predisposizione del *P.T.P.C.* e, in particolar modo, l'aggiornamento annuale dello stesso, che, come si è visto, non può prescindere dalla considerazione dei seguenti fattori:

- normative sopravvenute che impongono ulteriori adempimenti;
- normative sopravvenute che modificano compiti e finalità istituzionali;
- normative che modificano l'organizzazione dell'Amministrazione regionale;
- nuovi indirizzi diramati dall'organo di indirizzo politico;
- nuovi indirizzi o direttive emanati, nell'ambito delle rispettive competenze, dall'*ANAC*, dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla Conferenza Unificata Governo, Regioni ed Enti Locali;
- esiti delle consultazioni interne e/o esterne.

2.3 Soggetti e ruoli della strategia regionale di prevenzione della corruzione

Nelle pagine precedenti si è fatto riferimento all'intento precipuo del legislatore nazionale: concentrare in un unico soggetto (*Responsabile della Prevenzione della Corruzione*) le iniziative e le responsabilità per il funzionamento dell'intero meccanismo di prevenzione della corruzione (art. 1, comma 12, legge n. 190/2012 e s.m.i.).

Tuttavia, anche se la disposizione normativa *de qua* concentra le principali responsabilità in capo al *R.P.C.*, ciascun dipendente di ogni singola struttura coinvolta nell'attività amministrativa mantiene il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti. Inoltre, al fine di prevenire concretamente il fenomeno corruttivo, l'attività del *R.P.C.* deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'Amministrazione.

Pertanto, il coinvolgimento di tutto il personale in servizio (ivi compresi anche gli eventuali collaboratori a tempo determinato o i collaboratori esterni) è decisivo per la qualità del *P.T.P.C.* e delle misure organizzative ivi previste.

Non a caso, la Determinazione *A.N.AC.* n. 12/2015, evidenziando tra le ragioni di scarsa qualità sei *P.T.P.C.* quella del ridotto coinvolgimento dei soggetti - interni all'organizzazione amministrativa - a vario titolo interessati²², suggerisce soluzioni per la piena consapevolezza e per l'opportuna condivisione degli obiettivi della lotta alla corruzione.

In virtù di quanto previsto dall'*Allegato 1* del *Piano Nazionale Anticorruzione* ex *Delibera CIVIT* (ora *A.N.AC.*) n. 72/013, si indicano a seguire i soggetti che effettivamente concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno dell'Amministrazione regionale.

Le previsioni del succitato *P.N.A.* circa le diverse figure che intervengono nel processo di formazione ed attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, come anticipato dalla precitata Determinazione *A.N.AC.* n. 12/2015, sono state debitamente integrate dall'intervento normativo del decreto delegato (D. Lgs. n. 97/2016)²³ di cui all'art. 7 della legge n. 124/2015 (*Legge Madia*).

A) L'Autorità di indirizzo politico:

L'organo di indirizzo politico partecipa in maniera effettiva e consapevole alla costruzione del sistema anticorruzione.

Dispone, come di seguito indicato, di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

Si auspica l'attuazione di apposite procedure atte a prevedere la più larga condivisione delle misure non solo durante la fase dell'individuazione, ma anche durante quella di attuazione delle misure.

In particolare, l'Autorità di indirizzo politico:

- nomina il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (art. 1, comma 7, legge n. 190/2012 e s.m.i.);
- definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del *P.T.P.C.* (art. 1, comma 8, legge n. 190/2012 e s.m.i.);
- adotta il *P.T.P.C.* su proposta del *R.P.C.* e ne cura la trasmissione all'*A.N.AC.* (art. 1, commi 8, legge n. 190/2012 e s.m.i.);
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione (ad es.: criteri generali per il conferimento e l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti ex art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 e s.m.i.).

²² La non chiara configurazione dei compiti e delle responsabilità dei soggetti interni alle Pubbliche Amministrazioni comporta una carente interlocuzione nuocendo, in tal modo, al buon successo dell'intera politica di prevenzione dell'illegalità in ambito pubblico.

²³ Capo II "Modifiche alla legge 6 novembre 2012, n. 190", art. 41 "Modifiche all'articolo 1 della legge n. 190 del 2012".

B) I Referenti Dipartimentali

Considerate opportunamente le indicazioni di cui alla Circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica, i *Referenti Dipartimentali* sono stati individuati nei Dirigenti Generali dei Dipartimenti regionali; detta individuazione è stata favorita tenuto conto:

- della previsione normativa di cui all'art. 16, comma 1, lettera c) e l-*quater*) del D. Lgs 165/2001 e s.m.i., che recitano rispettivamente: “*adottano gli atti relativi all'organizzazione degli Uffici di livello dirigenziale non generale*” e “*provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*”;
- dell'opportunità di assicurare una *guida unitaria* nei procedimenti attuativi del *P.T.P.C.* e nell'applicazione delle misure preventive ivi previste.

In particolare, i *Referenti Dipartimentali*:

- svolgono attività informativa nei confronti del *R.P.C.* (affinché questi entri in possesso di specifici elementi ed ottenga opportuni riscontri sull'attività amministrativa regionale *in toto* considerata) e di costante monitoraggio sull'attività svolta dai Dirigenti assegnati agli Uffici all'interno del Dipartimento di propria competenza, anche con riferimento agli obblighi di rotazione del personale;
- supportano il *R.P.C.* nella mappatura dei processi amministrativi, contribuendo ad identificare e valutare il/i rischio/i, nonché ad individuare misure idonee al relativo contrasto/riduzione;
- attuano e monitorano le misure preventive contenute nel *P.T.P.C.* (art. 1, comma 14, legge n. 190/2012 e s.m.i.);
- partecipano all'elaborazione della revisione/aggiornamento annuale del *P.T.P.C.*

Si rappresenta che, nell'ambito del contesto amministrativo qui considerato, i *Referenti Dipartimentali* hanno individuato dei propri collaboratori di supporto (personale dipendente attestato alla Direzione Generale o agli Uffici nell'ambito del Dipartimento di propria pertinenza) al fine di garantire piena attuazione al *P.T.P.C.* ed ottimizzare, al contempo, i rapporti con il *R.P.C.*

C) I Dirigenti d'Ufficio

La normativa vigente prevede, in capo al Dirigente di ciascuna struttura organizzativa (Ufficio), poteri di controllo, nonché obblighi di collaborazione e monitoraggio in materia di prevenzione della corruzione; pertanto, tutti i Dirigenti, nell'ambito dell'Ufficio di rispettiva competenza, svolgono attività informativa nei confronti del *R.P.C.*, del relativo *Referente Dipartimentale* e dell'Autorità giudiziaria (art. 16 del D.Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.; art. 20 del D.P.R. n. 3/1957; artt. 1 e 3 legge n. 20/1954; art. 331 c.p.p.).

Altresì, i *Dirigenti regionali*:

- partecipano al processo di gestione del rischio e propongono le misure di prevenzione (art. 16 D. Lgs 165/2001 e s.m.i.) ;

- assicurano l'osservanza del *Codice di Comportamento* verificando le ipotesi di eventuale violazione;
- osservano ed adottano le misure gestionali di prevenzione, quali, ad esempio, l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e la rotazione del personale (art. 16 e 55-bis del D. Lgs 165/2001 e s.m.i.).

N.B. L'implementazione e l'attuazione delle misure previste in generale dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione saranno, dunque, il risultato di una significativa azione sinergica tra il R.P.C., i Referenti Dipartimentali ed i singoli Dirigenti regionali.

D) Dipendenti e Collaboratori dell'Amministrazione regionale

Eventuali violazioni alle prescrizioni del presente *Piano* da parte dei Dipendenti regionali o dei Collaboratori presenti a qualsiasi titolo all'interno dell'Amministrazione regionale costituiscono illecito disciplinare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012 e s.m.i.

Nello specifico, i *Dipendenti regionali*:

- osservano le misure contenute nel *P.T.P.C.* (art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012 e s.m.i. e art. 8 del D.P.R. n. 62/2013);
- segnalano eventuali situazioni di illecito al proprio Dirigente o all'U.P.D. (art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.; art. 8 del D.P.R. n. 62/2013)²⁴;
- segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6-bis legge n. 241/1990 e s.m.i.; artt. 6, comma 2, e 7 del D.P.R. n. 62 del 2013).

Altre, i *Collaboratori presenti a qualsiasi titolo all'interno dell'Amministrazione regionale*:

- osservano le misure contenute nel *P.T.P.C.* (art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012 e s.m.i. e art. 8 del D.P.R. n. 62/2013);
- segnalano eventuali situazioni di illecito al proprio Dirigente o all'U.P.D. (art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.; art. 8 del D.P.R. n. 62/2013)²⁵.

E) L'O.I.V.

La Determinazione A.N.AC. n. 12/2015 ha riconosciuto l'importanza dell'O.I.V. in materia di prevenzione della corruzione, risaltandone la *propedeuticità* anche ai fini della verifica della coerenza tra gli obiettivi di *performance* organizzativa ed individuale e l'attuazione degli strumenti preventivi.

²⁴ Tuttavia, la Determinazione A.N.AC. n. 6 del 28 aprile 2015, avente ad oggetto "*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*", individua nel *Responsabile per la Prevenzione della Corruzione* il soggetto destinatario delle segnalazioni di illeciti; l'A.N.AC., infatti, nell'interpretare la norma di cui all'art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i., tiene conto anzitutto del fatto che, a livello amministrativo, il sistema di prevenzione della corruzione introdotto *ex lege* (legge n. 190/2012 e s.m.i.) fa perno sul *Responsabile*, cui è affidato il delicato compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi. Egli è, dunque, da considerare anche il soggetto funzionalmente competente a conoscere di eventuali fatti illeciti al fine di predisporre, di conseguenza, le misure volte a rafforzare il *Piano di Prevenzione della Corruzione*.

²⁵ Si legga, al riguardo, la precisazione di cui alla precedente nota n. 23.

Successivamente, il succitato D. Lgs. n. 97/2016 ha rafforzato, come si indicherà a breve, il ruolo dell'*Organismo Indipendente di Valutazione* proprio in *subiecta materia*.

Più nello specifico, l'*O.I.V.*:

- monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione²⁶, della trasparenza e dell'integrità dei controlli interni, garantendo la correttezza dei processi di misurazione e l'utilizzo dei premi nel rispetto del principio di valorizzazione del merito (art. 14, comma 4, lettera *a*, del D. Lgs. n. 150/2009 art. 3, comma 2, lettera *b*, della L.R. n. 31/2010 come modificato dall'art. 42 della L.R. n. 4/2015);
- garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché dell'utilizzo dei premi (art. 14, comma 4, lettera *d*, del D. Lgs. n. 150/2009 e s.m.i.);
- propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e la relativa attribuzione dei premi (art. 14, comma 4, lettera *e*, del D. Lgs. n. 150/2009);
- valida la *Relazione sulla Performance* e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Amministrazione (art. 14, comma 4, lettera *c*, del D. Lgs. n. 150/2009 e s.m.i.);
- esprime parere obbligatorio sul *Codice di Comportamento* adottato dall'Amministrazione regionale ai sensi e per gli effetti dell'art. 54, comma 5, D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.
- svolge compiti connessi all'attività di prevenzione della corruzione in relazione alla misura generale ed obbligatoria della trasparenza amministrativa (artt. 43 e 44 del D. Lgs. n. 33 del 2013 e s.m.i.);
- comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi di governo interni, nonché alla Corte dei Conti, all'Ispettorato per la Funzione Pubblica ed all'*A.N.AC.* (art. 14, comma 4, lettera *b*, del D. Lgs. n. 150/2009 e s.m.i.);
- verifica, anche ai fini della validazione della *Relazione sulla Performance*, che i *P.T.P.C.* siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione della *performance* si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza ove stabiliti; verifica, altresì, i contenuti della predetta *Relazione sulla Performance* in rapporto agli obiettivi inerenti alla trasparenza. A tal fine, l'*O.I.V.* può chiedere al *R.P.C.* le informazioni ed i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, comma 8-*bis*, legge n. 190/2012 e s.m.i).

2.4 L'organizzazione regionale per l'efficace implementazione del "sistema anticorruzione"

A) Struttura operativa di supporto alle attività del R.P.C.

Al fine di favorire l'efficiente implementazione del *sistema anticorruzione* all'interno dell'Amministrazione regionale, il *R.P.C.* è attualmente supportato nello svolgimento dei propri compiti da una *Struttura Operativa di supporto*, istituita giusta Determinazione Dirigenziale n. 993 del 22/09/2015 e caratterizzata, in relazione al modello organizzativo, da una *composizione mista*,

²⁶In particolare, il sistema di valutazione delle prestazioni del personale dirigente e del personale dipendente regionale deve tener conto dell'osservanza delle misure di prevenzione definite dal *P.T.P.C.*, nonché degli obblighi di condotta previsti dal *Codice di Comportamento*.

con una *componente fissa* ed una *componente variabile*, quest'ultima suscettibile, nel tempo, di eventuali modifiche.

In particolare, la *componente fissa* è costituita da:

- un dipendente in servizio presso l'*Ufficio Valutazione, Merito e Semplificazione* del Dipartimento regionale *Presidenza*, con adeguata competenza professionale ed esperienza amministrativa, cui è demandato il compito di supportare il *R.P.C.* collaborando nell'aggiornamento del *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione* (mappatura del rischio, individuazione degli strumenti preventivi, definizione delle priorità di trattamento) ed espletando, in particolar modo, le funzioni riguardanti gli adempimenti in materia di trasparenza e pubblicità ex D. Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.;
- un dipendente in servizio presso l'*Ufficio Valutazione, Merito e Semplificazione* del Dipartimento regionale *Presidenza*, con adeguata competenza professionale ed esperienza amministrativa, cui è demandato il compito di realizzare le attività periodiche di rilevazione/monitoraggio circa l'attuazione pertinente delle misure di prevenzione preventivamente individuate.

La suddetta *componente fissa* rappresenta il principale punto di collegamento e di interconnessione tra la Struttura Operativa di che trattasi ed il *Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza e l'Integrità per l'area della Giunta Regionale*.

La *componente variabile*, invece, è *medio tempore* composta da:

- un dipendente in servizio presso la *Direzione Generale* del Dipartimento regionale *Presidenza* e con competenze giuridiche ed amministrative, cui sono demandati i compiti di istruttoria di disamine/analisi interpretative relative ad istanze in vario modo pervenute (dai *Referenti Dipartimentali*, da personale dipendente e non) e riguardanti situazioni specifiche correlate ai principali istituti giuridici (misure preventive) dell'anticorruzione;
- un dipendente in servizio presso l'*Ufficio Risorse Umane ed Organizzazione* del Dipartimento regionale *Presidenza*, con competenze giuridiche ed amministrative ed incaricato di coadiuvare il *R.P.C.* per quanto riguarda la coerente attuazione delle misure di trattamento del rischio preventivamente individuate (iniziative specifiche di formazione, osservanza del *Codice di Comportamento*, tutela del dipendente che segnala illeciti, conferimento/autorizzazioni incarichi ai dipendenti);
- un dipendente in servizio presso l'*Ufficio Amministrazione Digitale* del Dipartimento regionale *Programmazione e Finanze*, con competenze informatiche ed adeguata esperienza ed avente il compito di supportare il *R.P.C.* per tutti gli interventi su sito istituzionale della Regione Basilicata (www.basilicatanet.it), nonché per la predisposizione di tabelle informatiche utili e necessarie alla semplificazione del processo di gestione del *P.T.P.C.*, soprattutto con riferimento alle suddette attività periodiche di rilevazione/monitoraggio circa l'effettiva attuazione pertinente delle misure di prevenzione preventivamente individuate.

B) L'Ufficio Legale e del Contenzioso

È altresì garantita la possibilità di avvalersi, anche a garanzia di quanto espletato dal *R.P.C.* e - più in generale - a tutela dell'attività amministrativa regionale, dell'attività di consulenza e di assistenza giuridico-legale da parte dell'Ufficio Legale e Contenzioso, soprattutto nei casi in cui le

istruttorie e le verifiche, andando a toccare interessi e responsabilità, possano eventualmente portare all'avvio di contenziosi.

L'Ufficio Legale e Contenzioso, allorquando coinvolto ufficialmente, si esprime per iscritto ed in tempi ragionevoli; i pareri così formulati divengono impegnativi sia per il R.P.C. sia per l'Amministrazione regionale.

C) L'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.)

Nell'attuale organizzazione della struttura regionale complessivamente considerata non è presente l'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.); ad ogni buon conto, rileva l'intenzione della Regione Basilicata, già rappresentata nell'ambito del P.T.P.C. 2015 – 2017 ma, purtroppo, per motivi di carattere tecnico - organizzativo non ancora concretamente realizzata, di procedere alla relativa istituzione in tempi ragionevolmente brevi.

L'Ufficio dei Procedimenti Disciplinari, una volta istituito, espletterà i compiti di cui all'art. 55 e seguenti del D.Lgs n. 165/2001 e s.m.i., così come rafforzati dalla legge n. 190/2012 e s.m.i.; altresì, svolgerà funzione propositiva in relazione all'aggiornamento del *Codice di Comportamento* dell'Ente.

In particolare, il suddetto Ufficio comunicherà al R.P.C., con cadenza semestrale, notizie relative alla definizione o a all'archiviazione (con relative motivazioni) di eventuali procedimenti disciplinari svolti.

Nelle more dell'istituzione dell'U.P.D., la competenza specifica in materia disciplinare è attribuita, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, comma 7, della Legge Regionale n. 12/1996, all'Ufficio Organizzazione, Amministrazione e Sviluppo delle Risorse Umane presso il Dipartimento regionale Presidenza. Più nel dettaglio, detto Ufficio esercita l'azione disciplinare secondo quanto previsto dagli artt. 55 e ss. del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.

3. .Il processo di gestione del rischio di corruzione

3.1 Metodologia da implementare ai fini della stesura del P.T.P.C. 2017-2019

Per *gestione del rischio* si intende l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'Amministrazione regionale con precipuo riferimento al rischio di corruzione, cercando di determinare, conseguentemente, la riduzione delle probabilità che il rischio stesso si verifichi.

I principi fondamentali consigliati per una corretta ed efficace gestione del rischio sono desunti dai principi *UNI ISO 31000:2010*, che consentono l'adozione a livello nazionale della norma internazionale *ISO 31000*, elaborata, a sua volta, dal Comitato tecnico ISO/TMB "*Risk Management*" (Allegato 6 al P.N.A.).

L'intero processo di gestione del rischio richiede l'attivazione, nell'ambito del contesto amministrativo regionale, di meccanismi di consultazione caratterizzati dal coinvolgimento dei Dirigenti regionali per gli Uffici di rispettiva competenza.

Si descrivono di seguito gli *step* principali che saranno seguiti:

- mappatura delle tipologie procedurali caratterizzanti l'Amministrazione regionale²⁷;
- identificazione e valutazione del rischio per ciascuna tipologia procedimentale mappata;
- trattamento del rischio.

Analizzata l'organizzazione degli Uffici regionali così come ulteriormente definita dalla Deliberazione di Giunta Regionale n. 624 del 07/06/2016, saranno concordati, a partire dalla prima metà di ottobre 2016 ed orientativamente entro i tempi di seguito riportati, nuovi *Comitati di Direzione* (uno per Dipartimento regionale) alla presenza dei *Referenti Dipartimentali* e dei *Dirigenti* degli Uffici; nel corso di tali riunioni sarà nuovamente illustrata:

- la strategia di prevenzione a livello regionale (ottobre 2016);
- le schede informatiche da compilare per la mappatura dei processi e la valutazione del rischio (novembre 2016).

In particolare, ai *Dirigenti* degli Uffici sarà chiesto di:

- collaborare alla mappatura ed all'analisi dei rischi (novembre 2016);
- individuare le misure idonee a prevenire e contrastare i diversi fenomeni di corruzione (novembre 2016);
- fornire al *Referente Dipartimentale* le tabelle informatiche, debitamente compilate con le informazioni necessarie, ai fini della successiva trasmissione al *R.P.C.* (dicembre 2016).

Ancora una volta si ribadisce che la scelta dell'utilizzo di schede precompilate per la mappatura/analisi delle tipologie procedurali e per la identificazione/valutazione del rischio sarà favorita con l'intento di informatizzare il processo di *risk management* e semplificare, conseguentemente, il processo di rilevazione periodica in ordine alla concreta efficacia delle misure preventive previste dal *P.T.P.C.*

Infatti, la laboriosità e l'estensione delle attività considerate, unitamente alla molteplicità dei soggetti coinvolti, porta a ritenere imprescindibile un supporto informatico alle attività del *R.P.C.*

Tale supporto si rivelerà indispensabile soprattutto ai fini della riduzione dell'impatto delle previste attività di *rendicontazione* da parte degli Uffici regionali.

²⁷Il *P.N.A.*, in realtà, prevede la mappatura dei *processi amministrativi*. Per dovere di informazione, si precisa che il processo amministrativo è inteso quale insieme di attività correlate destinate a creare un valore trasformando delle risorse (*input* del processo) in un prodotto (*output* del processo) a favore di uno o più soggetti interni o esterni all'Amministrazione regionale; detto processo può da solo portare al risultato finale o porsi come parte di un processo complesso, comportante il concorso di più Amministrazioni. Il concetto di processo amministrativo è, dunque, più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica. Ad ogni buon conto, si preferisce prendere qui in considerazione i procedimenti amministrativi in quanto si è consapevoli, attesa la complessità organizzativa dell'ente, del non semplice e puntuale censimento dei processi gestiti a livello regionale.

Ciò detto, si rappresenta che la suddetta mappatura delle tipologie procedimentali sarà effettuata per le aree di rischio *comuni ed obbligatorie* individuate dalla normativa vigente (art. 1, comma 16, della legge n. 190/2012 e s.m.i.) e meglio definite nell'ambito dell'*Allegato 2* al *P.N.A.*; sarà, ad ogni modo, garantita un'analisi del rischio alquanto accurata ed estesa, così da tener conto della complessità dell'organizzazione amministrativa della Regione Basilicata.

Qui si riporta l'elencazione sintetica delle suddette aree di rischio comuni ed obbligatorie²⁸.

A) Area: acquisizione e progressione del personale

B) Area: contratti pubblici

C) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

D) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

Le su descritte sono state integrate, già attraverso il *P.T.P.C. 2015 – 2017*, dalla previsione di un'ulteriore area di rischio (**Area E**), relativa a quelle tipologie procedimentali non riconducibili alle precitate aree comuni ed obbligatorie di cui all'art. 1, comma 16, della legge n. 190/2012 e s.m.i.:

E) Area: procedimenti non riconducibili alle aree previste ex lege

Per l'attività di mappatura delle tipologie procedimentali saranno coinvolti i *Dirigenti delle strutture regionali*, i quali intervengono e contribuiranno sotto il coordinamento del *R.P.C.*

Più nello specifico, sarà predisposto l'elenco delle tipologie procedimentali riguardanti ciascun Ufficio nell'ambito di ciascun Dipartimento regionale attraverso la compilazione dello schema predisposto ai fini della pubblicazione delle informazioni ex art. 35 del D.Lgs. n. 33/2013.

Ciascuna tipologia procedimentale mappata sarà ricondotta nel novero di una delle quattro aree di rischio comuni ed obbligatorie su elencate, riportando, tuttavia, eventuali tipologie non rientranti in tali categorie nell'ambito della succitata *Area E*.

Sarà poi avviata l'attività di valutazione del rischio, condotta per ciascuna tipologia procedimentale mappata con l'intento di far emergere i possibili rischi di corruzione.

La valutazione di che trattasi determinerà l'individuazione del rischio e la relativa descrizione, tenendo debitamente conto del livello organizzativo in cui si colloca ogni singola tipologia procedimentale esaminata.

²⁸ Come già rilevato in precedenza, su specifica indicazione dell'*A.N.AC.*, l'area B) è ora più ampiamente considerata e propriamente definita "*area di rischio contratti pubblici*"; ciò perché si ritiene necessaria un'analisi approfondita non solo della fase di affidamento, ma anche delle fasi successive di esecuzione del contratto.

A tal proposito, un prezioso contributo deriverà dalla considerazione di quei criteri (*indici di valutazione della probabilità e indici di valutazione dell'impatto*)²⁹ all'uopo riportati in due distinte colonne nell'ambito della "Tabella valutazione del rischio" di cui all'Allegato 5 del P.N.A.

Gli indici della probabilità dovranno essere indicati sulla base della valutazione del gruppo di lavoro; tra gli indici di valutazione della probabilità considerati nell'ambito della suddetta *Tabella di valutazione* si annoverano: la discrezionalità, la rilevanza esterna, la complessità, il valore economico, la frazionabilità ed il controllo del procedimento.

Gli indici dell'impatto dovranno essere stimati sulla base di dati oggettivi, ossia di quanto risulta all'Amministrazione regionale. Tra gli indici di valutazione dell'impatto considerati nell'ambito della suddetta *Tabella di valutazione* si annoverano: l'impatto organizzativo, l'impatto economico, l'impatto *reputazionale* e l'impatto sull'immagine.

La successiva attività di analisi permetterà, mediante stima in termini di *probabilità* e di *impatto*, la valutazione della plausibilità di accadimento di ciascun rischio individuato e delle conseguenze potenzialmente prodotte sull'organizzazione amministrativa regionale e, pertanto, comporterà la determinazione del livello di rischio attraverso l'assegnazione di un valore numerico.

In particolare, con riferimento ad ogni tipologia di procedimento catalogata a rischio di corruzione, il valore numerico della probabilità (*P*) andrà determinato calcolando la media aritmetica dei valori individuati in ciascuna delle righe della colonna "*Indici di valutazione della probabilità*", mentre il valore numerico dell'impatto (*I*) andrà determinato calcolando la media aritmetica dei valori individuati in ciascuna delle righe della colonna "*Indici di valutazione dell'impatto*".

Il livello di rischio complessivo sarà dato dal prodotto delle due medie e, nel suo valore massimo, potrà essere pari a 25.

A titolo esemplificativo, secondo quanto previsto dal succitato *Allegato 5* a corredo del P.N.A., si riporta la tabella utilizzata per la valutazione numerica complessiva di che trattasi:

LEGENDA VALORI DELLA PROBABILITÀ (P)					
0 nessuna probabilità	1 improbabile	2 poco probabile	3 probabile		
	4 molto probabile	5 altamente probabile			
LEGENDA VALORI DELL'IMPATTO (I)					
0 nessun impatto	1 marginale	2 minore	3 soglia	4 serio	5 superiore
VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL LIVELLO DI RISCHIO = VALORE PROBABILITÀ (P) × VALORE IMPATTO (I)					

²⁹La *probabilità* è intesa quale *frequenza* della possibilità che un evento/fatto di corruzione si verifichi; l'*impatto* è, invece, inteso quale *rilevanza* dell'evento/fatto di corruzione.

Pertanto, al fine di mantenere il punteggio finale coerente con la scala finale di riferimento *ANAC*, il livello complessivo di rischio sarà conseguentemente graduato nell'ambito di un *range* che varia da 0 a 25, così suddiviso³⁰:

>0 a 3,00 quale indice di procedimento a rischio *trascurabile*;

>3,00 a 6,00 quale indice di procedimento a rischio *medio basso*;

>6,00 a 12,00 quale indice di procedimento a rischio *rilevante*;

>12,00 a 25,00 quale indice di procedimento a rischio *critico*.

Il livello di rischio descritto in termini quantitativi consentirà di definire con maggiore ragionevolezza le attività più sensibili (classifica del livello di rischio) ai fini del *trattamento*, ossia dell'individuazione delle misure preventive da adottare per neutralizzare o ridurre il rischio stesso, previa decisione di quali tra i rischi identificati trattare preminentemente agli altri (priorità d'intervento).

Com'è noto, le misure di prevenzione si distinguono in misure obbligatorie (stabilite *ex lege*) e misure ulteriori; le misure obbligatorie devono essere *necessariamente* attuate dall'Amministrazione regionale, sebbene sia possibile individuare discrezionalmente, ove tale facoltà sia riconosciuta, il termine entro il quale le stesse debbano essere implementate, qualificandolo, tuttavia, come perentorio nell'ambito del Piano stesso.

Le misure ulteriori, invece, devono essere valutate, qualora debitamente considerate, in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse.

L'individuazione delle misure di prevenzione (con conseguente indicazione della relativa preminenza di attuazione) sarà condotta dal *R.P.C.* con la partecipazione dei Dirigenti degli Uffici regionali interessati.

Coerentemente con le previsioni del *P.N.A.*, le decisioni circa la priorità del trattamento considererà essenzialmente i seguenti fattori:

- livello di rischio (maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento);
- obbligatorietà della misura (va data priorità all'attuazione della misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore);
- impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura preventiva.

Le priorità di trattamento saranno definite dal *R.P.C.* con il coinvolgimento della *Struttura Operativa di supporto* (componente fissa).

Nella declinazione delle priorità di trattamento circa le misure che saranno individuate, ci si atterrà alle risultanze che emergeranno, tenendo eventualmente conto, qualora incidente in misura

³⁰Si ripropone il medesimo *range* di graduazione del livello di rischio considerato nell'ambito del *P.T.P.C. 2014-2016*.

rilevante, dell'impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione di ogni singola misura considerata.

La metodologia innanzi descritta, partendo dal censimento di tutte quelle tipologie procedimentali che caratterizzano l'attività amministrativa regionale, non è finalizzata esclusivamente alla valutazione del livello di esposizione al rischio di corruzione, ma si rivela funzionale al perseguimento di obiettivi altrettanto importanti:

- integrazione delle tipologie procedimentali sottese all'obbligo di pubblicazione ex art. 35 del D. Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.;
- adozione della redigenda *Carta dei Servizi* contenente gli *standard* di qualità dei servizi ex art. 32 del D. Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.;
- monitoraggio circa i tempi medi di conclusione delle tipologie procedimentali esaminate.

Passando, più nello specifico, al necessario monitoraggio sull'implementazione delle misure di trattamento del rischio che saranno individuate nell'ambito del *P.T.P.C.*, si rappresenta che il *R.P.C.*, nel suo ruolo di supervisore fattivo, dovrà, altresì, rilevare periodicamente l'effettiva attuazione delle stesse mediante l'utilizzo di un sistema di reportistica anche di tipo informatico.

A tal proposito, attesa la particolare rilevanza dell'attività di anticorruzione nell'ambito della programmazione strategica, risulta fondamentale, come già precedentemente indicato, stabilire meglio gli opportuni collegamenti con il *ciclo della performance*.

In tal modo, con specifico riferimento al *Piano della Performance*, il contrasto a condotte illecite dovrà figurare trasversalmente tra gli obiettivi operativi in cui si declineranno gli indirizzi strategici definiti dall'organo di indirizzo politico³¹; pertanto, gli obiettivi operativi racchiuderanno in sé anche le misure di prevenzione della corruzione stabilite dal *P.T.P.C.* consentendo, in fase di monitoraggio, di verificare non solo l'effettivo conseguimento degli interventi programmati, ma anche la concreta realizzazione delle suddette misure preventive.

È così che la scheda informatica elaborata per valutare e misurare la *performance* dell'Amministrazione permetterà, al contempo, di analizzare lo stato di implementazione/attuazione delle misure di trattamento del rischio previste dal *P.T.P.C.*

Gli effetti della normativa anticorruzione, infatti, vanno valutati in una prospettiva temporale ampia; la valenza di innovazione amministrativa che siffatta normativa comporta ed il cambio culturale ad essa connesso richiedono tempi medio lunghi, continuità e stabilità di scelte di fondo.

Si auspica vivamente che la metodologia qui prospettata possa contribuire all'evoluzione della strategia regionale di contrasto alla corruzione.

³¹ Infatti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 7, comma 1, del D. Lgs. n. 150/2009, l'organo di indirizzo politico adotta, con apposito provvedimento, il *sistema di misurazione e valutazione della performance*. In particolare, ai sensi del comma 3 del succitato art. 7, detto sistema individua: le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della *performance*; le procedure di conciliazione inerenti la relativa applicazione; le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti; le modalità di raccordo e di integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

Resta comunque inteso che l'Amministrazione regionale, ai fini dell'approvazione pertinente del P.T.P.C. 2017 – 2019, si atterrà alle direttive che eventualmente l'A.N.AC. nel frattempo adotterà per la pertinente elaborazione dei documenti programmatici in materia di contrasto all'illegalità nella Pubblica Amministrazione.

3.2 La nuova riconfigurazione degli Uffici ex D.G.R. n. 624/2016 e l'allocazione prudenziale nell'ambito delle aree di rischio previste dalla legge

Come opportunamente posto in rilievo nelle precedenti pagine, il presente documento si configura, allo stessa stregua del P.T.P.C. 2015 – 2017, quale *work in progress* comportando:

- un ulteriore adattamento maggiormente funzionale all'essenziale seppur progressivo rinnovamento (non solo dal punto di vista gestionale ma anche da quello etico-formativo) all'interno dell'organizzazione amministrativa regionale;
- la riproposizione di una più adeguata metodologia del processo di gestione del rischio di corruzione funzionale, come qui si ribadisce, alle esigenze di necessaria integrazione con il ciclo della performance, nella logica della coerente integrazione fra strumenti, nonché della sostenibilità organizzativa.

Ai sensi dell'art. 1, comma 10, *lettera a)*, della legge n. 190/2012 e s.m.i., si rende indispensabile la revisione integrale del P.T.P.C. 2014-2016 (D.G.R. n. 953/2014), a sua volta già preannunciata nell'ambito dell'aggiornamento di cui al P.T.P.C. 2015-2017 (D.G.R. n. 1114/2015), e la conseguente rivisitazione del processo di *risk management*.

Viene, all'occorrenza, confermata la mappatura di quei processi amministrativi analizzati e descritti in occasione della stesura dell'originaria proposta di Piano (P.T.P.C. 2014 – 2016) attraverso un approccio consapevole funzionalmente teso all'efficace e coerente opposizione al fenomeno corruttivo.

Di conseguenza, è giustamente rimandato l'avvio del nuovo processo di gestione del rischio secondo la su descritta metodologia da implementare e, pertanto, l'attenzione è focalizzata ancora una volta sugli strumenti di prevenzione di cui successivo *Capitolo 4*.

Tra l'altro, per effetto delle modifiche organizzative nel frattempo intervenute, tutte successive al processo di gestione del rischio condotto ai fini dell'adozione del P.T.P.C. 2014-2016, la descrizione delle tipologie procedurali afferenti alle singole strutture ex D.G.R. n. 227/2014 non presenta allo stato attuale piena rispondenza con il quadro organizzativo rinnovato dapprima parzialmente con D.G.R. n. 689/2015 e poi a completamento con D.G.R. n. 624/2016.

Ad ogni buon conto, sulla scorta di un'attenta analisi delle declaratorie e di una ricognizione più o meno analitica degli attuali ambiti di competenza in rapporto al precedente assetto, si procede ancora una volta all'enumerazione degli Uffici, ascritti nell'ambito di ciascun Dipartimento regionale, come ridisegnati ex D.G.R. n. 624/2016 ed alla *ragionevole*, seppur *prudenziale*,

indicazione della/e corrispondente/i area/e di rischio (ex art. 1, comma 16, legge n. 190/2012) di confluenza.

Si ribadisce, a tal riguardo, che l'elencazione delle strutture nell'ambito della nuova configurazione organizzativa regionale viene proposta anche al fine di agevolare il processo di gestione del rischio da intraprendere propedeuticamente all'elaborazione del *P.T.P.C. 2017-2019*.

Giova sottolineare che gli Uffici del Dipartimento regionale *SUA-RB*, in considerazione dell'attività dagli stessi espletata, vengono *de plano* inseriti nell'ambito dell'*Area B*, quella inerente ai contratti pubblici.

Com'è noto, in virtù di quanto definito nell'ambito del già menzionato Documento Economico di Economia e Finanza (*DEFER*) 2016 – 2018, ciascun Dipartimento regionale è responsabile dell'attuazione di interventi ricompresi in una o più delle complessive n. 5 *linee d'indirizzo strategico* di medio periodo, ognuna delle quali è suddivisa per *aree di policy* (cfr. *supra*, pag. 18).

Pertanto, l'elencazione delle strutture afferenti a ciascun Dipartimento è opportunamente preceduta dall'indicazione delle *Linee Strategiche* (e relative *aree di policy*) che lo riguardano.

Area Presidenza della Giunta

– Strutture di diretta collaborazione

	Area di rischio
1. Ufficio Gabinetto del Presidente	D
2. Ufficio Stampa e Comunicazione	B,D
3. Posizione di <i>staff</i> Attuazione del Programma di Governo	E

– Strutture indipendenti esterne ai Dipartimenti regionali

	Area di rischio
1. Ufficio Controllo Fondi Europei	A,B,D
2. Struttura di Progetto Autorità di <i>Audit</i> 2007/2013	A,B,D

▪ Dipartimento Presidenza

Questo Dipartimento è interessato da: *Linea Strategica A*, area di policy A1, A3, A4 A5; *Linea Strategica B*, area di policy B1, B2, B4, B5; *Linea Strategica C*, area di policy C1; *Linea Strategica D*, area di policy D3; *Linea Strategica E*, area di policy E1, E2, E3.

		Area di rischio
1	Ufficio Segreteria Generale della Giunta e Affari Legislativi	E
2	Ufficio Affari Istituzionali e Affari Generali della Presidenza	C,D
3	Ufficio Sistemi Culturali e Turistici. Cooperazione internazionale.	B,C,D
4	Ufficio Rappresentanza di Roma	E
5	Ufficio Autonomie Locali e Decentramento Amministrativo	B,D
6	Ufficio Risorse Umane e Organizzazione	A
7	Ufficio Controllo Interno di Regolarità Amministrativa	E
8	Ufficio Territoriale di Matera	E
9	Ufficio Valutazione, Merito e Semplificazione	E
10	Ufficio Cooperazione Euromediterranea - Matera	C,D

11	Ufficio Provveditorato e Patrimonio	B
12	Ufficio Gestioni Liquidatorie delle Aziende Sanitarie UU.SS.LL.	D
<i>POSIZIONI INDIVIDUALI</i>		
1	Supporto Tecnico-Strategico alla Direzione Generale	E
2	Supporto Giuridico-Amministrativo alla Direzione Generale	E

- **C.I.C.O. (Comitato Interdipartimentale di Coordinamento Organizzativo)**

		Area di rischio
1	Ufficio Legale e del Contenzioso	C,D
2	Ufficio Autorità Ambientale	E

▪ **Dipartimento Programmazione e Finanze**

Questo Dipartimento è interessato da: *Linea Strategica A, area di policy A1, A2, A3, A4 A5; Linea Strategica B, area di policy B1, B2, B3, B4, B5; Linea Strategica C, area di policy C1; Linea Strategica D, area di policy D1, D2, D3; Linea Strategica E, area di policy E1, E2, E3, E4.*

		Area di rischio
1	Ufficio Ragioneria Generale e Fiscalità Regionale	D
2	Ufficio Risorse Finanziarie e Bilancio	B
3	Ufficio Amministrazione Digitale	B
4	Ufficio Statistica Territoriale Regionale	B
5	Ufficio Attuazione degli Strumenti Statali e Regionali della Politica Regionale	B,D
6	Autorità di Gestione dei Programmi Operativi FESR Basilicata	A,B,D
7	Autorità di Gestione FSE 2007 -2013 e 2014 - 2020	A,B,D
8	Ufficio Progetti Speciali "Val d'Agri – Senisese"	D
9	Governance Risorse Strategiche, Enti Regionali e Società Partecipate	E
<i>POSIZIONI INDIVIDUALI</i>		
1	Supporto Tecnico-Strategico alla Direzione Generale	E
2	Federalismo Fiscale e Finanza Locale e Regionale	E

▪ **Dipartimento Stazione Unica Appaltante della Regione Basilicata – SUA-RB**

		Area di rischio
1	Ufficio Centrale di Committenza e Soggetto Aggregatore	B
2	Ufficio Appalti di Servizi e Forniture	B
3	Ufficio Appalti di Lavori	B
4	Ufficio Amministrazione ed Attività Esterne	B
5	Ufficio Monitoraggio Controllo e Contenzioso	B

Area della Giunta Regionale

▪ **Dipartimento Politiche della Persona**

Questo Dipartimento è interessato da *Linea Strategica B, area di policy B1; Linea Strategica D, area di policy D1, D2, D3; Linea Strategica E, area di policy E3.*

		Area di rischio
1	Ufficio Autorizzazione, Accreditamento e Medicina Convenzionata	C,D
2	Ufficio Pianificazione Sanitaria	C,D
3	Ufficio Finanze del SSR	B,D

4	Ufficio Personale del SSR	B,C,D
5	Ufficio Prestazioni Assistenziali e Farmaceutico	C,D
6	Ufficio Prevenzione Primaria	C
7	Ufficio Veterinario ed Igiene degli Alimenti	C
8	Ufficio Solidarietà Sociale	C,D
9	Ufficio Terzo Settore	C,D
<i>POSIZIONI INDIVIDUALI</i>		
1	Analisi e Monitoraggio di tariffe, tetti di spesa e mobilità, flussi informativi	E
2	Progetti Speciali	E

▪ **Dipartimento Politiche Agricole e Forestali**

Questo Dipartimento è interessato da *Linea Strategica A, area di policy A4; Linea Strategica B, area di policy B1; Linea Strategica C, area di policy C1; Linea Strategica E, area di policy E1.*

		Area di rischio
1	Ufficio Sostegno alle Imprese Agricole, alle Infrastrutture Rurali ed allo Sviluppo della Proprietà	C,D
2	Ufficio Economia, Servizi e Valorizzazione del Territorio Rurale	C,D
3	Ufficio Fitosanitario - Matera	C,D
4	Ufficio Politiche di Sviluppo Agricolo e Rurale	C,D
5	Ufficio Produzioni Vegetali e Silvicultura Produttiva	C,D
6	Ufficio Zootechnia, Zoosanità e Valorizzazione delle Produzioni	C,D
7	Ufficio Autorità di Gestione <i>P.S.R. Basilicata 2007/2013</i> , Autorità di Gestione <i>P.S.R. 2014/2020</i> . Cooperazione Internazionale e Rapporti con Enti a Sostegno dello Sviluppo Agricolo.	A,B,D
8	Ufficio Foreste e Tutela del Territorio	C,D
9	Ufficio Erogazioni Comunitarie in Agricoltura (U.E.C.A.)	C,D
<i>POSIZIONI INDIVIDUALI</i>		
1	Controllo di Gestione e Monitoraggio	E
2	Assistenza alle Politiche di Mercato in Agricoltura	E

▪ **Dipartimento Politiche di Sviluppo, Lavoro, Formazione e Ricerca**

Questo Dipartimento è interessato da: *Linea Strategica A, area di policy A2, A3, A5; Linea Strategica B, area di policy B1, B2, B3, B4, B5; Linea Strategica C, area di policy C1; Linea Strategica D, area di policy D1, D3; Linea Strategica E, area di policy E1.*

		Area di rischio
1	Ufficio Gestione regime di aiuti, Infrastrutture sportive culturali ed ambientali	C,D
2	Ufficio Internazionalizzazione, Ricerca ed Innovazione tecnologica	C,D
3	Ufficio Industria, Artigianato, Commercio e Cooperazione	C,D
4	Ufficio Politiche del Lavoro	C,D
5	Ufficio Formazione Continua per la competitività e l'innovazione organizzativa	C,D
6	Ufficio Sistema Scolastico ed Universitario	C,D
7	Ufficio Progettazione Strategica	C,D
8	Ufficio Politiche dello Sport ed Attuazione politiche per i giovani	D
9	Ufficio Politiche di Sviluppo	C,D
<i>POSIZIONI INDIVIDUALI</i>		
1	Controllo di gestione e monitoraggio	E
2	Supporto tecnico-strategico alla Direzione Generale	E

▪ **Dipartimento Ambiente e Energia**

Questo Dipartimento è interessato da: *Linea Strategica A, area di policy A4, A5; Linea Strategica B, area di policy B1, B2, B5; Linea Strategica C, area di policy C1; Linea Strategica D, area di policy D1; Linea Strategica E, area di policy E2.*

		Area di rischio
1	Ufficio Prevenzione e Controllo ambientale	B,C,D
2	Ufficio Compatibilità ambientale	C
3	Ufficio Ciclo dell'Acqua	B,C,D
4	Ufficio Urbanistica e Pianificazione territoriale	C,D
5	Ufficio Parchi, Biodiversità e Tutela della Natura	C,D
6	Ufficio Energia	B,C,D
<i>POSIZIONI INDIVIDUALI</i>		
1	Conoscenza ed Informazione ambientale	E
2	Normativa ambientale e dei lavori pubblici	E

▪ **Dipartimento "Infrastrutture e Mobilità"**

Questo Dipartimento è interessato da: *Linea Strategica A, area di policy A1; Linea Strategica B, area di policy B1, B2; Linea Strategica C, area di policy C1; Linea Strategica D, area di policy D1; Linea Strategica E, area di policy E2, E3.*

		Area di rischio
1	Ufficio Difesa del Suolo - Potenza	B,C,D
2	Ufficio Edilizia e Opere Pubbliche	B,C,D
3	Ufficio Infrastrutture	B,C,D
4	Ufficio Trasporti	B,C,D
5	Ufficio Demanio marittimo - Matera	C,D
6	Ufficio Protezione Civile	C,D
7	Ufficio Geologico	C

4. Gli interventi finalizzati alla prevenzione del fenomeno corruttivo nel contesto amministrativo regionale.

4.1 Analisi dettagliata e proposte di attuazione medio tempore delle misure obbligatorie di prevenzione della corruzione

Nelle precedenti pagine si è già fatto cenno alle misure di prevenzione da adottare al fine di ridurre il rischio di corruzione ed alla loro suddivisione, coerentemente con le indicazioni del P.N.A., in due distinte categorie:

- *misure obbligatorie*, la cui applicazione è stabilita *ex lege* o da altre fonti normative;
- *misure ulteriori*, che, sebbene non prescritte da norme, divengono obbligatorie allorquando inserite nell'ambito del P.T.P.C.

Di seguito si riporta l'elencazione delle misure obbligatorie con descrizione sommaria degli interventi da realizzare *medio tempore* (attraverso modalità operative che consentano di ottimizzarne la concreta attuazione) entro la fine dell'anno 2016.

L'intento è quello di infondere sempre più la cultura dell'etica pubblica favorendo l'acquisizione di una maggiore consapevolezza con positivi risvolti sulla *performance* dell'Amministrazione regionale nel suo complesso considerata.

A) Trasparenza

Il *Responsabile per la Prevenzione della Corruzione* svolge, di norma, le funzioni di *Responsabile per la Trasparenza e l'Integrità*.

Come ribadito nelle precedenti pagine, giusta D.G.R. n. 689 del 22 maggio 2015, il titolare della posizione dirigenziale dell'Ufficio *Valutazione, Merito e Semplificazione* presso il Dipartimento regionale *Presidenza* è stato individuato, ex art. 43 del D. Lgs. n. 33/2013, quale *Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Responsabile per la Trasparenza e l'Integrità* per l'area della Giunta Regionale.

In tale veste egli ha il compito di:

- controllare l'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnalare all'organo di indirizzo politico, all'O.I.V., all'A.N.AC. e, nei casi più gravi, all'Ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità;
- controllare ed assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico a dati e documenti ex art. 5 del D. Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.

Nell'ambito del contesto amministrativo in esame, il *Responsabile* è autorizzato ad accedere a tutti gli atti che sottendono all'obbligo di pubblicazione; le funzioni di monitoraggio inerenti gli "*adempimenti in materia di trasparenza amministrativa*" vengono espletate mediante il supporto di personale dipendente in servizio presso l'Ufficio *Valutazione, Merito e Semplificazione* del Dipartimento regionale *Presidenza*.

Altresì, il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge è garantito dai Dirigenti responsabili degli Uffici dell'Amministrazione regionale, supportati dalla rete dei *Referenti della Trasparenza* con il compito di vigilare e monitorare circa la corretta pubblicazione dei dati e delle informazioni.

Ai sensi del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e successive modifiche ed integrazioni intervenute³², l'osservanza della disciplina giuridica prevista in materia di trasparenza, intesa nella sua accezione contemporanea di accessibilità totale ai flussi informativi, ha consentito, nel corso degli ultimi anni, l'attivazione di forme diffuse di controllo sul perseguimento delle finalità istituzionali e sull'utilizzo delle risorse economiche nello svolgimento dell'azione amministrativa regionale.

Un'azione amministrativa trasparente, infatti, assicura integrità, efficacia, efficienza ed economicità nella gestione; tuttavia, la trasparenza non è soltanto un'opportunità per controllare l'operato di un ente pubblico, ma anche un modo per partecipare al suo cambiamento.

Attesa la rilevanza, la trattazione della misura preventiva della trasparenza (misura trasversale che quotidianamente accompagna l'operato del pubblico dipendente) costituisce una *sezione fondamentale e integrante* del presente Piano.

In particolare, detta sezione ha consentito l'aggiornamento del *P.T.T.I. 2015-2017*³³, definendo ulteriori sviluppi delle iniziative in precedenza avviate ed individuando nuove azioni strategiche atte a garantire, all'interno dell'Amministrazione regionale, un livello di trasparenza sempre maggiore; si precisa che i contenuti del *P.T.T.I. 2015-2017* sono stati nel frattempo adeguati ai significativi cambiamenti che, come già spiegato, hanno contribuito a rinnovare il quadro organizzativo della Regione Basilicata.

³² Decreto Legislativo 27 maggio 2016, n. 97. Siffatto decreto è entrato in vigore il 23 giugno 2016, termine a decorrere dal quale è previsto un periodo di 6 mesi per l'adeguamento alle già vigenti modifiche legislative.

³³ Il *Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2015-2017* della Regione Basilicata è stato approvato con D.G.R. n. 334 del 27 marzo 2015; detto *Programma* è consultabile sul sito *Internet* istituzionale dell'Amministrazione regionale (www.basilicatanet.it), sezione "*Amministrazione Trasparente*", sottosezione "*Disposizioni generali*", al seguente indirizzo: http://www.regione.basilicata.it/giunta/files/docs/DOCUMENT_FILE_2994412.pdf.

Restano ferme, ad ogni modo, le disposizioni in materia di pubblicità previste dal *Codice degli Appalti* di cui al Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché, naturalmente, tutte le altre disposizioni già vigenti che prescrivono misure di trasparenza.

B) Codice di Comportamento

L'art. 54 del D. Lgs. n. 165/2001, modificato dall'art. 1, comma 44, della legge n. 190/2012 e s.m.i., ha ridefinito la normativa statale in materia di obblighi di condotta ed ha assegnato al Governo il compito di definire un *Codice di Comportamento* dei pubblici dipendenti *“al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico”*.

In attuazione della delega, il Governo nazionale ha approvato il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, recante il *Codice di Comportamento dei pubblici dipendenti*; detto Codice definisce gli obblighi minimi dei funzionari pubblici e deve essere integrato, in tutte le Pubbliche Amministrazioni, da specifici codici di condotta.

Viene a rafforzarsi, in tal modo, l'imparzialità dei pubblici dipendenti quale derivazione diretta di quelle disposizioni costituzionali che affermano i principi di: esclusività al servizio della Nazione, lealtà, diligenza, imparzialità e responsabilità.

Lo strumento dei Codici di Comportamento rappresenta una misura di prevenzione fondamentale in quanto le norme in essi contenute regolano in modo eticamente corretto il comportamento dei dipendenti e, per tal via, indirizzano in senso legale l'azione amministrativa.

In particolare, con Deliberazione n. 953 del 30 luglio 2014, l'organo esecutivo regionale ha provveduto all'approvazione *del Codice di Comportamento dei Dipendenti della Giunta Regionale della Basilicata*.

L'approvazione del suddetto Codice di Comportamento, pubblicato sul sito *web* istituzionale, è stata ampiamente divulgata anche mediante inoltro via *e-mail* al personale dipendente, con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, ivi compreso quello con qualifica dirigenziale.

In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 2, il predetto Codice di Comportamento *“...estende gli obblighi di condotta previsti, in quanto compatibili, a tutti i collaboratori o consulenti (con qualsiasi tipologia di contratto o incarico ed a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli Uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzino opere in favore dell'amministrazione. A tal fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze e dei servizi, l'amministrazione inserisce apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente Codice”*.

Non vada dimenticato che copia del Codice di Comportamento è consegnata e fatta sottoscrivere agli eventuali nuovi assunti unitamente alla sottoscrizione del contratto di lavoro.

Atteso che l'osservanza delle norme comportamentali costituisce una delle principali misure preventive che, trasversalmente, accompagnano l'operato quotidiano del personale in servizio, si rappresenta che il succitato Codice disciplina alcune ulteriori misure di prevenzione del fenomeno corruttivo; tra queste, l'astensione in caso di conflitto d'interesse ex art. 6, commi 5-6, e art. 7, nonché la tutela del dipendente che segnala condotte illecite (c.d. *whistleblower*) ex art. 8.

Durante la seconda metà dell'anno 2016 si procederà, ai sensi dell'art. 15 del su menzionato Codice, all'opportuna attività di vigilanza sull'osservanza delle norme comportamentali, con particolare riguardo al rispetto delle disposizioni di cui agli artt. 11 e 13.

Saranno, altresì, favorite iniziative divulgative (mediante predisposizione di circolari interne e/o divulgazione di contributi e saggi della dottrina e della giurisprudenza) per l'opportuna illustrazione dei contenuti del *Codice di Comportamento dei Dipendenti della Giunta Regionale della Basilicata*.

Ciò al fine di promuovere una strategia efficacemente funzionale all'acquisizione di comportamenti più consapevoli e responsabili nell'esercizio di pubbliche funzioni, anche con l'intento di promuovere un'immagine positiva dell'Amministrazione e delle sue attività istituzionali.

C) Formazione

L'attività formativa riveste un'importanza fondamentale poiché consente l'acquisizione di maggiore consapevolezza nell'esercizio delle pubbliche funzioni concretizzando, al contempo, la pertinente valorizzazione di competenze trasversali funzionali allo svolgimento di attività amministrative considerate a più elevato rischio di corruzione.

A tal riguardo, l'art. 15, comma 10, del già richiamato *Codice di Comportamento dei Dipendenti della Giunta Regionale della Basilicata* recita testualmente:

“Al personale sono rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità e prevenzione della corruzione, e di organizzazione del lavoro, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena coscienza dei contenuti del Codice di Comportamento, ed il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza amministrativa attraverso il rafforzamento della motivazione lavorativa, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti. Tale attività può essere prevista anche in raccordo e all'interno delle attività di formazione programmate dall'Amministrazione.”

Ravvisata la necessità di realizzare significativi momenti di sensibilizzazione e divulgazione con l'intento precipuo di regolare in modo eticamente corretto l'agere dei dipendenti pubblici, questa Amministrazione regionale, anche con l'intento di promuovere un'immagine positiva delle proprie attività istituzionali, ha aderito al progetto di comunicazione istituzionale *“La prevenzione ed il contrasto alla corruzione e la nuova disciplina degli appalti pubblici”*.

Trattasi di un'iniziativa progettuale della *Guardia di Finanza*, organizzata a livello locale dal relativo Comando Regionale; l'evento si terrà presumibilmente durante la seconda metà di ottobre 2016, si articolerà in n. 4 interventi (nel corso della stessa giornata che sarà stata individuata) e sarà caratterizzato dalla partecipazione di autorevoli relatori (*Guardia di Finanza*, *Procura della Repubblica*, *A.N.AC.*).

È prevista la partecipazione di un'ampia platea di utenti/fruitori, fra i quali si annoverano: autorità locali, iscritti agli ordini professionali maggiormente interessati, associazioni imprenditoriali e di categoria, appartenenti alle *FF.PP.*, Dirigenti e funzionari dell'Amministrazione regionale.

Altresì, in virtù di un importante *Protocollo d'Intesa*³⁴ stipulato tra la Regione Basilicata e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Potenza, saranno realizzate, a partire presumibilmente dalla seconda metà dell'anno 2016, alcune giornate formative destinate a Dirigenti e funzionari (che saranno all'uopo opportunamente individuati) operanti nell'ambito delle strutture considerate, più in generale, a maggior rischio di esposizione al fenomeno corruttivo.

I previsti percorsi formativi, in via di definizione ed organizzazione, saranno direttamente collegati all'attività posta in essere in ambito di prevenzione della corruzione e trasparenza, nonché alle tematiche relative ai reati ambientali ed alla sicurezza informatica.

E comunque, altre iniziative formative aventi ad oggetto la prevenzione della corruzione (considerata sotto i diversi aspetti organizzativi in cui va declinandosi l'attività amministrativa) vedranno coinvolti i dipendenti regionali.

Delle stesse si darà conto in occasione della predisposizione della relazione di cui all'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012 e s.m.i.

D) Rotazione del personale

La rotazione del personale, da sempre applicata in tutte le Amministrazioni Pubbliche come misura di arricchimento del bagaglio professionale del pubblico dipendente e come misura di efficienza dell'organizzazione degli Uffici, è sancita espressamente dalla legge n. 190 del 2012 e s.m.i. (art. 1, comma 4, *lettera e*); comma 5, *lettera b*); comma 10, *lettera b*) quale misura obbligatoria di prevenzione della corruzione.

Altresì, come confermato nell'ambito del già più volte menzionato *P.N.A. ex Delibera CiVIT* (ora *A.N.AC.*) n. 72/2013, la rotazione del personale maggiormente esposto ai rischi di corruzione, pur non costituendo l'unico strumento di prevenzione, è uno strumento fondamentale di contenimento del fenomeno corruttivo.

³⁴ Approvato ex D.G.R. n. 284 del 25 marzo 2016 nell'ambito del Piano – denominato *NòvaGiustizia* – di indirizzo strategico per l'innovazione ed il rafforzamento del sistema giudiziario in Basilicata. Di tal guisa, in virtù del principio di leale collaborazione, la Regione Basilicata contribuirà al miglioramento della dimensione organizzativa e tecnologica degli Uffici giudiziari del proprio territorio. Dal canto suo, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Potenza si è impegnata iniziative formative finalizzate alla maggiore efficacia e trasparenza dell'azione pubblica regionale.

Nelle more dell'adozione, da parte dell'A.N.AC., di *Linee Guida* in materia, la rotazione, i cui criteri devono essere previsti nei *P.T.P.C.* e nei successivi atti attuativi, è rimessa alla autonoma determinazione delle singole Amministrazioni, che, in tal modo, potranno adeguare la misura di cui trattasi alla concreta situazione dell'organizzazione dei propri Uffici.

Pertanto, in ordine all'Amministrazione regionale di Basilicata, la misura preventiva della rotazione, prevista dal *P.T.P.C. 2015 – 2017 (Capitolo 4, Paragrafo 4.2.)* e confermata nell'ambito della *Disciplina per il conferimento di incarichi di PAP e POC* di cui alla D.G.R. n. 1662/2015 (artt. 9 e 13), non potrà ad ogni modo prescindere dall'analisi puntuale delle caratteristiche organizzative di ogni struttura regionale.

La rotazione non va attuata acriticamente; vanno, invece, individuati e seguiti alcuni *step* preliminari che ne determinano una realizzazione necessariamente graduale.

Detta misura preventiva, infatti, incontra dei limiti oggettivi, quali:

- l'esigenza di assicurare il buon andamento dell'azione amministrativa;
- l'esigenza di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico.

Ciò significa che, pur proponendosi - allo scopo di incoraggiare una prassi voluta dal legislatore nazionale³⁵ - di procedere all'attuazione della misura *de qua* in occasione del prossimo conferimento degli incarichi di *PAP* e *POC* sopra richiamati³⁶, bisognerà (e, più in dettaglio, questa indagine è stata condotta funzionalmente alla predisposizione delle *declaratorie dei compiti*) tener conto delle specifiche professionalità presenti all'interno di ciascuna struttura regionale, con l'intento precipuo di salvaguardare l'interesse alla c.d. *continuità della gestione amministrativa* e, conseguentemente, per non sottrarre competenze professionali specialistiche da Uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico.

³⁵ Detta prassi, però, è da intensificare progressivamente onde mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria.

³⁶ La rotazione non può essere limitata ai soli funzionari poiché prioritaria è la sua applicazione alla dirigenza amministrativa. In particolare, nell'ambito del contesto amministrativo di riferimento, si è proceduto alla rotazione del **personale con qualifica dirigenziale** in occasione della rivisitazione dell'organigramma regionale, avviata durante l'anno 2014 con D.G.R. n. 227/2014 e portata a parziale completamento nel corso del 2015 con D.G.R. n. 689/2015. Ciò, come si è detto, con l'intento precipuo di valorizzare la gestione delle competenze professionali presenti all'interno del contesto organizzativo di riferimento e perseguire, di conseguenza, l'obiettivo dell'ottimale distribuzione delle risorse umane (cfr. *supra*, pag. 21).

Infatti, stante l'attuale fase di adeguamento del *P.T.P.C. 2014-2016*, la misura della rotazione del personale non può essere realizzata in tempi ragionevolmente brevi poiché dalla relativa mappatura condotta ai fini dell'individuazione e valutazione del rischio corruzione non si evincono le strutture regionali a livello di rischio critico.

Sebbene *ictu oculi* rilevino le strutture regionali più sensibili, la recente riconfigurazione delle stesse (con conseguente rimodulazione delle relative competenze) di cui alle DD.G.R. n. 689/2015 e n. 624/2016 non consente l'applicazione dell'istituto nei confronti di chi attualmente riveste un incarico di Responsabile *pro tempore* d'Ufficio.

Sarà necessario, quindi, tenere debitamente conto di esigenze organizzative strettamente relazionate a specifiche professionalità; esigenze organizzative che dovranno, in un'ottica di complementarietà, essere integrate dall'attuazione di altre misure preventive, obbligatorie e facoltative³⁷.

Si pensi, ad esempio, alla *formazione*; questa, come si è visto, è una misura importante ai fini dell'acquisizione di competenze trasversali, a loro volta utili ad agevolare - nel lungo periodo - il processo di rotazione.

Una formazione continua di buon livello in una pluralità di ambiti operativi potrà così contribuire a rendere il personale più fungibile e più flessibilmente impiegabile in diverse attività.

Si pensi, altresì, a modalità operative che permettano la maggiore *partecipazione* del personale alle attività del proprio Ufficio.

A tal riguardo e con riferimento alle aree più esposte a rischio di corruzione, si consideri l'opportunità di promuovere meccanismi di condivisione delle fasi procedurali mediante l'affiancamento al funzionario istruttore da parte di un altro funzionario: di tal guisa, attesa comunque l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini dell'interlocuzione esterna, più soggetti condivideranno le valutazioni della fase istruttoria per la decisione finale.

Si pensi, infine, alla corretta *articolazione dei compiti e delle competenze*.

Com'è noto, è proprio la concentrazione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto a determinare l'acquisizione di quella sorta di competenza esclusiva (foriera di fenomeni corruttivi) e ad esporre una determinata P.A. a rischi.

Ciò detto, per l'attuazione della misura della rotazione è necessario predisporre un'adeguata e ponderata programmazione, anche al fine di evitare che la rotazione stessa sia impiegata al di fuori di un programma predeterminato e possa essere intesa o effettivamente utilizzata in maniera non funzionale alle esigenze di prevenzione di fenomeni di *mala gestio*.

Pertanto, alla stregua di quanto già previsto nell'ambito del predetto P.T.P.C. 2015 – 2017 (anche con l'intento di determinare un primo criterio di applicazione), si ribadisce che, qualora ricorrano esigenze organizzative strettamente relazionate a specifiche professionalità, la rotazione degli incarichi possa essere disattesa e, all'uopo, essere integrata o sostituita dalla rotazione dei procedimenti, prontamente affidati ad altro personale appartenente allo stesso Ufficio.

Ad ogni buon conto, in quest'ultima occasione, sarà pur sempre necessario procedere ad una scrupolosa valutazione *ratione materiae*, analizzando le funzioni effettivamente svolte dal soggetto individuato e *ad hoc* preposto alla cura di quel particolare procedimento assegnato in virtù di rotazione.

³⁷ Vedasi, a questo proposito, quanto precisato - in sede di intesa - dalla *Conferenza Unificata* del 24 luglio 2013.

Nulla toglie, infatti, che detto soggetto possa trovarsi in posizione, anche potenziale, di conflitto di interessi.

È risaputo, infatti, che l'appalesarsi di un conflitto di interessi (che può, peraltro, tradursi anche in una situazione di incompatibilità di fatto e non propriamente prevista *ex lege*), sebbene non rappresenti la prova certa della commissione di un illecito, può tuttavia destare perplessità circa l'intento soggettivo di influenzare il risultato di una decisione non perfettamente finalizzata al perseguimento di un interesse della P.A., bensì preordinata al conseguimento di un interesse tout court personale.

Non a caso, l'art. 13 (*Disposizioni finali*) della precitata Disciplina approvata giusta D.G.R. n. 1662/2015 fa proprio riferimento al conflitto di interessi e rimanda a direttive dell'A.N.AC. che dovranno, nell'eventualità, essere considerate.

E) Astensione in caso di conflitto di interessi

La complessa trama normativa della *Legge Severino* tende alla prevenzione delle situazioni di conflitto di interessi (anche solo potenziale); situazioni che il legislatore stesso ha inteso valorizzare con l'inserimento di una disposizione, di valenza prevalentemente deontologico-disciplinare, nell'ambito della normativa sul procedimento amministrativo.

Infatti, l'art. 1, comma 41, della legge n. 190/2012 e s.m.i. ha introdotto, nell'ambito della legge n. 241/1990, l'art. 6 *bis* (rubricato "*Conflitto di interessi*").

La disposizione stabilisce 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 norma contiene due prescrizioni:

- è stabilito un obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'Ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli Uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali;
- è previsto un dovere di segnalazione a carico dei suddetti soggetti.

In piena aderenza con la complessa trama normativa di cui alla succitata legge n. 190/2012 e s.m.i., la disposizione qui analizzata persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione del dipendente dall'adozione di decisioni (siano esse o meno endoprocedimentali) laddove sussistano *interessi propri di qualsiasi natura* (personali, familiari, patrimoniali e finanziari) che potrebbero porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione amministrativa e/o con l'interesse di cui sono portatori il/i destinatario/i del provvedimento, gli altri interessati ed i controinteressati.

La norma va letta in maniera coordinata con le disposizioni inserite a tal riguardo nel *Codice di Comportamento dei Dipendenti della Giunta Regionale della Basilicata* all'art. 6, commi 5-6, e all'art. 7.

La segnalazione del conflitto deve essere indirizzata al Dirigente dell'Ufficio di appartenenza o, qualora sia direttamente coinvolto il Dirigente, al Dirigente Generale del Dipartimento in cui è allocato l'Ufficio; esaminate le circostanze, si stabilirà in via definitiva se la situazione realizza o meno un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo.

Il destinatario della segnalazione deve valutare espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione e deve rispondere per iscritto al dipendente segnalante, sollevandolo dall'incarico oppure motivando espressamente le ragioni che consentono – comunque – l'espletamento dell'attività da parte di quel dipendente, avendo cura di informare il R.P.C. degli esiti della valutazione svolta.

Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico, questo dovrà essere affidato dal Dirigente ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il Dirigente dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento.

Qualora il conflitto riguardi il Dirigente Generale, a valutare le iniziative da assumere sarà il R.P.C.

La violazione sostanziale della norma determina l'illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso (quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa) e dà luogo alla responsabilità disciplinare del dipendente, suscettibile di sanzioni all'esito del procedimento medesimo.

La misura di che trattasi, già oggetto di una Circolare del R.P.C. (*Circolare n. 1/2015 del R.P.C.*), sarà ulteriormente portata all'attenzione dei dipendenti regionali mediante adeguate iniziative di informazione, quali, ad esempio, la diffusione a mezzo *e-mail* di orientamenti dottrinali e giurisprudenziali in materia.

Si prevedono, inoltre, anche opportune verifiche attraverso il coinvolgimento delle singole strutture regionali.

A proposito dello strumento preventivo in esame, vedasi, peraltro, quanto definito circa la misura del *Monitoraggio dei rapporti Amministrazione/soggetti esterni* (cfr. *infra* pag. 64).

F) Tutela del dipendente che segnala un illecito

L'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012 ha introdotto un nuovo articolo nell'ambito del D. Lgs. n. 165 del 2001: l'art. 54 *bis*, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (c.d. *whistleblower*).

Si tratta di una disciplina che introduce una misura di tutela già adottata nell'ambito di altri ordinamenti e finalizzata all'emersione di fattispecie di illecito.

La disposizione normativa, in particolare, prevede:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower*;
- la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso, fatta esclusione dell'ipotesi eccezionale di cui al comma 2 del succitato art. 54 *bis* del D. Lgs. n. 165 del 2001: *"Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato"*.

La *ratio* della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima.

La disposizione, infatti, fa riferimento alla segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili.

Resta inteso, tuttavia, che l'Amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari e siano tali da far emergere fatti e situazioni in relazione a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di Uffici specifici, procedimenti o eventi particolari).

Per quanto concerne eventuali attività discriminatorie nei confronti del *whistleblower*, la norma stabilisce che il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al R.P.C., il quale ne verifica la sussistenza degli elementi al fine di intraprendere ogni azione necessaria al relativo contrasto.

Si segnala che la garanzia di tutela a favore del *whistleblower* decade soltanto qualora vi sia stata una pronuncia giudiziale nei suoi confronti a titolo di calunnia, diffamazione o ai sensi dell'art. 2043 del Codice Civile.

Come da precedenti precisazioni, la misura preventiva di che trattasi è disciplinata anche nell'ambito del *Codice di Comportamento dei Dipendenti della Giunta Regionale della Basilicata* (art. 8).

In particolare, ai sensi dell'art. 8, comma 14, del *Codice di Comportamento dei Dipendenti della Giunta Regionale della Basilicata* (ex D.G.R. n. 953/2014), la relativa disciplina, declinata (attraverso uno schema di procedura *ad hoc* denominato "*Whistleblowing Policy*") dal R.P.C. in

piena coerenza con le *Linee Guida* di cui alla Determinazione A.N.AC. n. 6/2015³⁸, è stata trasmessa al CUG (Comitato Unico di Garanzia) per l'opportuna condivisione e/o integrazione.

Ciò propedeuticamente alla successiva adozione del predetto schema di procedura, su proposta dell'Ufficio preposto alla gestione delle risorse umane, da parte della Giunta Regionale della Basilicata.

Tuttavia, è da rilevare che, proprio di recente, la proposta di legge 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*" (A.C. n. 3365) è stata approvata dalla Camera dei Deputati e trasmessa al Senato della Repubblica.

Trattasi di un nuovo intervento legislativo che, se perfezionato, consentirà di integrare l'attuale disciplina applicativa (delle disposizioni di principio introdotte dalla legge 6 novembre 2012, n. 190) di cui alle succitate *Linee Guida* giusta Determinazione A.N.AC. n. 6/2015³⁹.

Detta proposta di legge, infatti, servirà a rafforzare la legislazione vigente laddove carente.

La stessa proposta, peraltro, è incentrata su due punti fondamentali: la maggiore protezione dell'autore della segnalazione e l'incentivo economico per la denuncia di reati contro lo Stato nell'interesse pubblico.

Pertanto, nelle more del completamento dell'*iter* parlamentare, si è coerentemente deciso di rinviare l'adozione, in ambito regionale, della disciplina dello strumento preventivo *de quo*, riservandosi comunque di adattare lo *schema* già predisposto alle modifiche legislative che nel frattempo interverranno.

Ciò nonostante, sulla scorta delle indicazioni di cui all'Allegato 1a – *Schema della procedura proposta per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite all'interno dell'Amministrazione* – della Determinazione A.N.AC. n. 6/2015, è stata già condotta un'analisi di fattibilità circa la creazione di un applicativo informatico per la gestione delle segnalazioni che permetta di distinguere il contenuto di quanto denunciato dai dati identificativi del *whistleblower* mediante l'adozione di codici sostitutivi.

Nel frattempo, eventuali segnalazioni di illeciti da parte del personale dipendente potranno pervenire all'indirizzo di posta elettronica del R.P.C., reperibile sul sito istituzionale (www.basilicatanet.it), all'apposita sotto-sezione di "*Amministrazione Trasparente*".

A tal ultimo riguardo, si fa presente che, ai fini della conseguente gestione di eventuali segnalazioni di illeciti, saranno comunque seguiti gli orientamenti applicativi di cui alla Parte II –

³⁸ Determinazione A.N.AC. n. 6 del 28 aprile 2015 recante "*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*" e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, serie generale n. 110 del 14 maggio 2015).

³⁹ L'Autorità stessa aveva sottolineato, proprio in occasione dell'adozione della Determinazione n. 6/2015, l'incertezza del dettato normativo che caratterizza la materia, auspicando un pronto intervento del legislatore volto a chiarire le questioni interpretative ancora aperte.

Ambito di applicazione ed alla Parte III – Procedura relativa alla tutela della riservatezza del dipendente nella Pubblica Amministrazione della precitata Determinazione A.N.AC. n. 6/2015.

G) Inconferibilità per incarichi dirigenziali (*pantouflage o revolving doors*)

Il D. Lgs. n. 39/2013, recante disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, ha disciplinato:

- delle particolari ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;
- delle situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
- delle ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

L'obiettivo del complesso intervento normativo è tutto in ottica di prevenzione; infatti, la legge ha valutato *ex ante* e in via generale che:

- lo svolgimento di certe attività/funzioni può agevolare la precostituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati e, quindi, può comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita;
- il contemporaneo svolgimento di alcune attività di regola inquina l'azione imparziale della pubblica amministrazione costituendo un *humus* favorevole ad illeciti scambi di favori;
- in caso di condanna penale, anche se ancora non definitiva, la pericolosità del soggetto consiglia in via precauzionale di evitare l'affidamento di incarichi dirigenziali che comportano responsabilità su aree a rischio di corruzione.

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. n. 39/2013.

A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli vengono applicate le specifiche sanzioni previste dall'art. 18 del D. Lgs. n. 39/2013.

La situazione di inconferibilità non può essere sanata. Per il caso in cui le cause di inconferibilità, sebbene esistenti *ab origine*, non fossero note all'Amministrazione e si appalesassero nel corso del rapporto, il R.P.C. è tenuto ad effettuare la contestazione all'interessato, il quale, previo contraddittorio, deve essere rimosso dall'incarico.

Per quanto concerne il conferimento di incarichi dirigenziali, l'Ufficio regionale in materia di personale acquisisce preventivamente dal destinatario dell'incarico la dichiarazione attestante l'insussistenza di cause di inconferibilità ex art. 20, comma 1, del D. Lgs. 39/2013.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 20, comma 4, del succitato D. Lgs. n. 39/2013, la dichiarazione resa dall'interessato è, comunque, condizione per l'acquisizione dell'efficacia del provvedimento di conferimento dell'incarico.

In caso di nuove nomine, ivi inclusi gli incarichi conferiti *ad interim*, le dichiarazioni vanno comunque rinnovate.

Le dichiarazioni rese vengono pubblicate, nel rispetto della normativa vigente sulla *privacy*, sul sito istituzionale alla sezione “*Amministrazione Trasparente*”.

Si è provveduto ad un potenziamento dei controlli attraverso la vigilanza costante dell’Ufficio competente in materia di personale, anche in raccordo con le singole Direzioni Generali dei Dipartimenti regionali.

Si continuerà a procedere in tale direzione anche nel corso della seconda metà del 2016.

Si sottolinea che, all’esito di una eventuale verifica, qualora emergano situazioni di inconferibilità, queste ultime andranno immediatamente segnalate al *R.P.C.* per l’opportuna contestazione all’interessato ex art. 15 del D. Lgs. n. 39/2013.

Ciò nonostante, nell’ambito del decreto qui esaminato, rileva l’assenza di disposizioni specifiche in ordine alla necessità di una preliminare e sistematica attività di controllo, a margine della quale una qualsiasi Amministrazione interessata può procedere, per il tramite del competente organo, al conferimento dell’incarico di cui trattasi.

A tal proposito, l’*A.N.AC.* stessa è già intervenuta con un proprio *atto di segnalazione*⁴⁰, formulando osservazioni alquanto puntuali ed auspicando, in merito, necessarie modifiche da parte del legislatore.

Più nello specifico, la predetta Autorità si è riservata di contribuire con un proprio intervento, a carattere regolatorio, finalizzato ad indicare precise modalità operative mediante cui le Pubbliche Amministrazioni potranno svolgere, con il coordinamento del *R.P.C.*, una diffusa e puntuale attività preventiva di verifica.

Aderendo coerentemente ai rilievi dell’*A.N.AC.* in materia, questa Amministrazione regionale, nelle more di un intervento legislativo *ad hoc*, ha cercato, come all’uopo rappresentato nell’ambito della *Circolare n. 2/2015 del R.P.C.*, di incentivare la fase di controllo preventivo.

Pertanto, rinviando prudenzialmente la predetta definizione del procedimento interno per lo svolgimento di pertinenti verifiche preliminari, il *R.P.C.* ha invitato i Dirigenti degli Uffici regionali interessati ad un pertinente raffronto con lo stesso qualora debba procedersi al conferimento di incarichi amministrativi.

In particolare, affinché il *R.P.C.* possa utilmente espletare gli opportuni controlli preventivi, si è stabilito che sarà innanzitutto necessario sottoporre allo stesso copia aggiornata del *Curriculum Vitae et Studiorum* (epurata da eventuali dati personali e sensibili che possano porsi in contrasto

⁴⁰ Detto *atto di segnalazione* è stato approvato dal Consiglio dell’Autorità nella seduta del 9 settembre 2015 e depositato presso la Segreteria del Consiglio dell’Autorità in data 14 settembre 2015.

con la vigente normativa in materia di tutela della *privacy*) della persona individuata quale destinataria dell'incarico.

Soltanto a seguito dei suddetti controlli potrà essere predisposto ed adottato il provvedimento amministrativo finale di conferimento dell'incarico.

Resta inteso che, in ordine agli incarichi per i quali le particolari disposizioni regolanti la nomina non consentano il controllo preventivo, la prevista attività di verifica è eseguita dal *R.P.C.* in ogni caso prima dell'assunzione dell'incarico stesso.

H) Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

Per incompatibilità si intende *“l’obbligo per il soggetto cui viene conferito l’incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell’incarico e l’assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l’incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l’assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico”* (art. 1 del D. Lgs. n. 39/2013).

Le situazioni di incompatibilità vengono disciplinate nei *Capi V e VI* del precitato D. Lgs. n. 39/2013.

Diversamente dalla disciplina dettata in materia di inconfiribilità, un'eventuale causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro.

Se nel corso del rapporto viene riscontrata una situazione di incompatibilità, il *R.P.C.* deve effettuare una contestazione all'interessato e la stessa dovrà essere rimossa entro 15 giorni; in caso contrario, la legge prevede la decadenza dall'incarico e la risoluzione del relativo contratto di lavoro autonomo o subordinato (art. 19 D. Lgs. n. 39/2013).

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 20, comma 2, del D. Lgs. n. 39/2013, nel corso dell'incarico l'interessato presenta annualmente una dichiarazione sull'insussistenza di una delle cause di incompatibilità stabilite *ex lege*.

Detta dichiarazione è sottesa all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale dell'Amministrazione regionale, in virtù di quanto previsto dal comma 4 del succitato art. 20 del D. Lgs. n. 39/2013.

Anche in tal caso si è cercato di favorire adeguata attività di divulgazione e sensibilizzazione, non tralasciando l'opportunità di potenziare la relativa attività di controllo in relazione alle predette dichiarazioni.

Si continuerà a procedere in tale direzione anche nel corso della seconda metà del 2016.

È opportuno qui precisare che, diversamente dalla disciplina dettata in materia di inconferibilità, un'eventuale causa di incompatibilità potrà comunque essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro.

Pertanto, se nel corso del rapporto viene riscontrata una situazione di incompatibilità, il *R.P.C.* dovrà effettuare una contestazione all'interessato e la stessa dovrà essere rimossa entro 15 giorni; in caso contrario, la legge prevede la decadenza dall'incarico e la risoluzione del relativo contratto di lavoro autonomo o subordinato (art. 19 D. Lgs. n. 39/2013).

1) Conferimento incarichi istituzionali ed extra-istituzionali

Lo svolgimento di incarichi extra-istituzionali da parte di Dirigenti o funzionari apicali può senz'altro favorire situazioni di conflitto di interessi in netto contrasto con il buon andamento dell'azione amministrativa, rivelandosi quale sintomo dell'evenienza di fenomeni di corruzione.

Per questi motivi, la legge n. 190/2012 e s.m.i. è intervenuta a modificare anche il regime dello svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti pubblici, contenuto nell'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i., prevedendo, più nello specifico, che le Amministrazioni debbano adottare dei criteri generali per disciplinare il conferimento e l'autorizzazione di incarichi extra – istituzionali.

Per quanto riguarda la Regione Basilicata, si fa presente che il conferimento di incarichi d'ufficio e l'autorizzazione di incarichi extra-istituzionali è già regolamentato da disposizioni regionali in tema di incompatibilità, definite ex D.G.R. n. 2580/1998 e meglio specificate ex D.G.R. n. 2310/2004 (recante direttive in materia di omnicomprensività del trattamento economico dei Dirigenti regionali) nonché ex D.G.R. n. 2806/2004 (ordinante modalità di conferimento e remunerazione di incarichi al personale regionale dipendente); si precisa, ad ogni buon conto, che le suddette disposizioni vengono opportunamente integrate dalla puntuale osservanza della previsione normativa di cui al predetto art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001 e s.m.i., che di seguito si sintetizza.

In particolare, ai sensi dell'art. 53, comma 7, del precitato Decreto, in sede di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, le Amministrazioni devono valutare tutti i profili di conflitto di interessi, anche quelli potenziali; altresì, l'istruttoria circa il rilascio dell'autorizzazione va condotta in maniera molto accurata, tenendo presente che alle volte lo svolgimento di incarichi extra-istituzionali costituisce per il dipendente un'opportunità di arricchimento professionale utile a determinare una positiva ricaduta nell'attività istituzionale ordinaria.

Il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'Amministrazione anche l'attribuzione di incarichi gratuiti; in questi casi, l'Amministrazione, pur non essendo necessario il rilascio di una formale autorizzazione, deve comunque valutare tempestivamente (entro 5 giorni dalla comunicazione, salvo motivate esigenze istruttorie) l'eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interessi anche potenziale e, se del caso, comunicare al dipendente il diniego allo svolgimento dell'incarico.

Si precisa, tuttavia, che gli incarichi a titolo gratuito da comunicare all'Amministrazione sono solo quelli che il dipendente è chiamato a svolgere in considerazione della professionalità che lo caratterizza all'interno del contesto organizzativo di appartenenza.

In virtù di quanto stabilito dal comma 12 del succitato art. 53, gli incarichi autorizzati e quelli conferiti, anche a titolo gratuito, dalle Pubbliche Amministrazioni devono essere comunicati in via telematica al Dipartimento della Funzione Pubblica entro 15 giorni; a questo proposito, apposite indicazioni sono consultabili sul sito www.perlapa.gov.it, alla sezione relativa all'*anagrafe delle prestazioni*.

È espressamente regolata l'ipotesi di responsabilità erariale per il caso di omesso versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, con espressa indicazione della competenza giurisdizionale della Corte dei Conti.

Altresì, con riferimento all'ambito amministrativo *de quo*, si rappresenta che anche in occasione della predisposizione digitale delle determinazioni di conferimento e/o autorizzazione si procede obbligatoriamente alla compilazione di una sezione dedicata agli obblighi di pubblicazione ex D. Lgs. n. 33/2013 e s.m.i. Pertanto, a completamento dell'iter di adozione del provvedimento, viene a determinarsi l'automatico popolamento dell'apposita sotto-sezione dedicata nell'ambito di "*Amministrazione Trasparente*", garantendosi, di tal guisa, il costante monitoraggio circa il numero, la durata e l'eventuale compenso in ordine agli incarichi di che trattasi.

Di concerto con le competenti strutture regionali, si procederà, anche ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di pubblicazione di cui all'art. 18 del D. Lgs. n. 33/2013⁴¹, all'avvio di un necessario processo di maggiore adeguamento ai precetti normativi disciplinanti la misura preventiva in esame.

J) Attività successive alla cessazione del servizio (*pantouflage o revolving doors*)

La legge n. 190/2012 e s.m.i. ha introdotto un nuovo comma (comma 16 *ter*) nell'ambito dell'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i. per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare, a proprio fine, la sua posizione e il suo potere all'interno dell'Amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto.

La norma prevede, dunque, una limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la convenienza di accordi fraudolenti.

⁴¹ Detta disposizione legislativa prevede che le PP.AA. pubblichino l'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati a ciascuno dei propri dipendenti, con l'indicazione della durata e del compenso spettante per ogni incarico.

L'ambito della norma è riferito a quei dipendenti che nel corso degli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Amministrazione con riferimento allo svolgimento di attività presso quei soggetti privati che siano stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

I dipendenti interessati sono coloro che per il ruolo e la posizione ricoperti nell'Amministrazione hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto e, quindi, coloro che abbiano esercitato potestà negoziali con riguardo allo specifico procedimento o procedura (Dirigenti, funzionari titolari di funzioni dirigenziali, funzionari titolari di responsabilità di PAP o POC, responsabili di procedimento).

I predetti soggetti nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l'Amministrazione, qualunque sia la causa di cessazione (e quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che siano stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

La norma prevede delle sanzioni per il caso di violazione del divieto, che consistono in sanzioni sull'atto e sui soggetti.

Ne deriva che i contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

Altresì, quei soggetti privati che abbiano concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la Pubblica Amministrazione di provenienza dell'ex dipendente per i successivi tre anni ed hanno l'obbligo di restituire compensi eventualmente percepiti ed accertati in esecuzione dell'affidamento illegittimo; pertanto, quest'ultima sanzione opera come requisito soggettivo legale per la partecipazione a procedure di affidamento con la conseguente illegittimità dell'affidamento stesso per il caso di violazione.

Al fine attuare il divieto di che trattasi, in attuazione di quanto all'uopo programmato dal P.T.P.C. 2015 – 2017, è stata opportunamente adottata una circolare sull'argomento (*Circolare n. 4/2015 del R.P.C.*), trasmessa poi a tutte le Direzioni Generali al fine di esplicitare quelli che sono gli obblighi derivanti dall'art. 53, comma 16 *ter*, del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.

Con l'occasione è stato, inoltre, previsto l'inserimento, nei bandi di gara o negli atti preliminari agli affidamenti, della condizione di non concludere contratti di lavoro subordinato o autonomo e di non attribuire incarichi ad ex dipendenti che abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della Regione Basilicata e nei tre anni successivi alla cessazione del proprio rapporto di pubblico impiego, nonché la sottoscrizione, da parte del personale dipendente, di una dichiarazione di conoscenza della normativa e di impegno a rispettarla all'atto della cessazione del rapporto di lavoro (si comincerà – a far data dalla seconda metà del 2016 – a partire dal personale dirigenziale e dai funzionari apicali prossimi al collocamento a riposo).

Di conseguenza, sarà intrapresa un'attività di costante verifica in collaborazione con le Direzioni Generali dei Dipartimenti regionali, anche in presenza di segnalazioni anonime purché circostanziate.

E più in particolare, nel caso di segnalazioni circostanziate, è stata puntualmente prevista un'attività di verifica in ordine:

a) alla sussistenza o meno di contratti stipulati in forma pubblica amministrativa; a tal riguardo sarà interpellato l'Ufficio Segreteria della Giunta del Dipartimento regionale Presidenza, preposto alla tenuta del repertorio dei contratti e/o convenzioni sottoscritti, nonché alla registrazione dei medesimi;

b) alla sussistenza o meno di provvedimenti dirigenziali adottati configurantisi quale espressione del potere autoritativo o negoziale; a tal proposito sarà interpellato l'Ufficio Controllo Interno di Regolarità Amministrativa del Dipartimento regionale Presidenza, preposto alla conservazione, catalogazione, pubblicità, diffusione ed accesso degli atti dei Dirigenti regionali;

c) alla sussistenza o meno di mandati di pagamento, emessi a seguito dell'adozione di atti amministrativi di liquidazione ed attestanti, a loro volta, eventuali rapporti di credito e, dunque, presumibili obbligazioni contratte; a tal ultimo riguardo sarà interpellato l'Ufficio Ragioneria Generale e Fiscalità Regionale del Dipartimento regionale Programmazione e Finanze, preposto all'emissione dei titoli di pagamento.

K) Formazione di commissioni, assegnazioni agli Uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la Pubblica Amministrazione

Tale misura di prevenzione, introdotta dal nuovo art. 35 *bis* inserito nell'ambito del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i., ha carattere soggettivo, ossia la tutela è anticipata al momento di individuazione degli organi deputati a prendere decisioni e ad esercitare concretamente il potere nelle pubbliche amministrazioni.

La norma pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli Uffici regionali considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma, in particolare, prevede:

“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:

a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;

b) non possono 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) non possono 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.

La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari”.

In particolare, detta disposizione integra le leggi ed i regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari.

La previsione normativa in esame, dunque, pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni dirigenziali o di responsabilità.

A tal fine, con precipuo riferimento alle *lettere a) e c)* dell'articolo *de quo*, è necessario che il Responsabile *p.t.* della struttura regionale cui compete provvedere alla costituzione della commissione acquisisca⁴², da parte dei componenti indicati per la funzione, idonea dichiarazione sostitutiva di certificazione nei termini ed alle condizioni di cui all'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000.

Dette dichiarazioni sostitutive di certificazione dovranno, di volta in volta, essere trasmesse all'attenzione del *R.P.C.* affinché sia favorita successiva attività di controllo (anche a campione) a cadenza periodica.

Peraltro, della dichiarazione circa l'insussistenza di precedenti penali dovrà essere fatta espressa menzione nel provvedimento amministrativo di nomina della commissione stessa.

È chiaro che, ricorrendo la richiamata condizione ostativa, l'incarico non potrà essere conferito.

Si sottolinea che, in caso di violazione di tale specifica previsione di inconfiribilità, l'incarico è nullo ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. n. 39/2013.

Trovano di conseguenza applicazione le sanzioni di cui al successivo art. 18 del succitato Decreto attuativo n. 39/2013.

Qualora, invece, la situazione di inconfiribilità si appalesi nel corso del rapporto o, comunque, successivamente al conferimento, il *R.P.C.* effettuerà le contestazioni nei confronti dell'interessato ai fini della conseguente rimozione dello stesso dall'incarico conferito.

Opportuno che, allo scopo di evitare l'invalidazione degli atti del collegio, la dichiarazione sia rinnovata all'atto di insediamento della commissione qualora intercorra un lungo lasso di tempo tra la data del conferimento e l'effettiva assunzione dell'incarico.

La preclusione di cui alla *lettera b)* del succitato articolo 35 *bis* riguarda, più nello specifico, dirigenti (ma anche i funzionari titolari di funzioni dirigenziali, i funzionari titolari di responsabilità di *PAP* o *POC* ed i responsabili di procedimento) che abbiano riportato una sentenza di condanna, alle condizioni già descritte, per i quali vige il divieto di assegnazione agli Uffici considerati, come si è detto, a più elevato rischio corruttivo.

⁴² Ove possibile prima del conferimento e, comunque, all'atto della costituzione del collegio.

Quest'ultima previsione viene, tra l'altro, riconfermata all'art. 3, comma 1, *lettera c*), del suddetto D. Lgs. n. 39/2013.

È, dunque, indispensabile che gli interessati, all'atto dell'assegnazione ad uno dei predetti Uffici, rendano le dichiarazioni sostitutive di certificazione in ordine all'insussistenza della condizione ostativa in parola.

Tale adempimento, per quanto concerne il conferimento di incarichi dirigenziali (interni ed esterni), risulta assolto con la dichiarazione sulla insussistenza di alcuna delle cause di inconferibilità ed incompatibilità, previste dal su richiamato D. Lgs. n. 39/2013, che i dirigenti rendono prima dell'assunzione dell'incarico e di cui si è ampiamente disquisito nell'ambito della già citata *Circolare n. 2/2015 del R.P.C.*

La stessa dichiarazione, invece, andrà specificatamente acquisita all'atto del conferimento, a favore di funzionari, di incarichi di posizione organizzativa che implicino l'esercizio delle attività a rischio sopra descritte.

Valga anche in questi casi l'invito a trasmettere dette dichiarazioni sostitutive di certificazione all'attenzione del R.P.C. affinché sia favorita successiva attività di controllo (anche a campione) a cadenza periodica .

Ai fini della trasparenza amministrativa, le su menzionate dichiarazioni devono essere pubblicate sul sito istituzionale dell'Amministrazione regionale.

Qualora la condizione impeditiva si appalesi nel corso del rapporto a seguito di attività ispettive o mediante specifiche segnalazioni, il R.P.C. effettuerà la dovuta contestazione nei confronti dell'interessato, il quale, previo contraddittorio, dovrà essere rimosso dall'incarico, dirigenziale o di responsabilità.

Inoltre, l'art. 3 del D. Lgs. n. 39/2013 ha previsto un'apposita disciplina riferita alle inconferibilità di incarichi dirigenziali e assimilati per la quale si rimanda a quanto detto a proposito delle *Inconferibilità per incarichi dirigenziali* (cfr. *supra* pag. 54).

Con l'intento di *fissare* gli obblighi derivanti dalla norma di che trattasi, è stata predisposta una circolare *ad hoc*, debitamente inoltrata all'attenzione di tutte le Direzioni Generali dei Dipartimenti regionali (già richiamata *Circolare n. 3/2015 del R.P.C.*).

Si favoriranno adeguate ed ulteriori attività di diffusione e sensibilizzazione, prevedendosi, come si è detto, anche attività periodiche di verifica.

L) Patti di integrità negli affidamenti

I patti d'integrità costituiscono un insieme di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario per la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Si tratta di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

Il patto di integrità, dunque, si configura quale documento *etico* e le clausole ivi sancite vengono accettate dai concorrenti al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta al fine di rafforzare comportamenti già doverosi, consentire un controllo reciproco e, conseguentemente, comminare sanzioni di carattere patrimoniale (oltre all'estromissione dalla procedura di gara) nel caso in cui qualcuno tra i partecipanti cerchi di eludere quanto previsto (Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066).

Si procederà, entro la fine dell'anno 2016, all'adozione di una circolare da inviare a tutte le Direzioni Generali dei Dipartimenti regionali.

Saranno, nel frattempo, definiti modalità e criteri per la stesura di un *Protocollo operativo* riferito agli appalti pubblici regionali.

M) Monitoraggio dei tempi procedurali

Come in precedenza rilevato, il censimento delle tipologie procedurali che caratterizzano l'attività amministrativa regionale permetterà non solo la valutazione del livello di esposizione al rischio di corruzione, ma sarà anche utile ai fini del monitoraggio circa i tempi medi di conclusione dei procedimenti amministrativi.

Ciò determinerà positive ripercussioni sull'efficacia del *sistema dei controlli interni* ai sensi dell'art. 1, comma 7, del Decreto Legge n. 174/2012, nonché sul concreto raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Amministrazione, soprattutto con riferimento all'*iter* amministrativo avviato in adempimento a disposizioni derivanti da leggi regionali (si pensi, ad esempio, alle leggi di stabilità regionale).

Per questo motivo, a partire ragionevolmente dalla seconda metà del 2016, si prevede di effettuare – a cadenza periodica ed a campione – la verifica circa lo stato di attuazione dei singoli procedimenti amministrativi, anche mediante l'istituzione di un'apposita piattaforma di cui si valuteranno le modalità applicative.

Per ragioni squisitamente tecniche, non è stata ancora vagliata l'opportunità di invitare il personale regionale con qualifica dirigenziale, tenuto all'adozione dei provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi, ad attestare il rispetto o l'inosservanza dei relativi tempi di conclusione attraverso l'inserimento – negli atti finali – di formule, secondo le disposizioni di cui alla legge n. 241/1990 e s.m.i.

Si tenga a mente, infatti, che la mancata o tardiva comunicazione del provvedimento finale costituisce, *ex lege*, elemento di valutazione della *performance* individuale, nonché di responsabilità disciplinare ed amministrativo-contabile del Dirigente (art. 2, comma 9, legge n. 241/1990).

N) Monitoraggio dei rapporti Amministrazione/soggetti esterni

L'articolo 1, comma 9, lettera e), della legge n. 190/2012 e s.m.i. stabilisce che il P.T.P.C. risponda, tra l'altro, all'esigenza di "...monitorare i rapporti tra l'Amministrazione e 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".

Ai predetti fini rilevano la parentela o affinità entro il secondo grado, nonché i rapporti di coniugio o convivenza, in analogia con quanto disposto in relazione all'obbligo di astensione dall'art. 7 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62.

Tale misura è debitamente prevista anche dal *Codice di Comportamento dei Dipendenti della Giunta Regionale della Basilicata*; infatti, il comma 1 del già citato art. 7 prevede che:

"Il dipendente agisce in posizione di indipendenza ed imparzialità, astenendosi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere oltre che interessi propri e di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, anche interessi di:

- a) persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale;*
- b) soggetti ed organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o di debito significativi;*
- c) soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente;*
- d) enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore, o gerente, dirigente, o nelle quali ricopra cariche sociali e/o di rappresentanza".*

A tal riguardo, si punterà ancora sull'efficace realizzazione di azioni di sensibilizzazione e divulgazione, favorendosi inoltre l'espletamento di puntuali verifiche nell'eventuale caso di segnalazioni anche anonime, purché circostanziate.

4.2 Aree di rischio specifiche per l'Amministrazione regionale: focus tematici per l'individuazione di possibili misure di attuazione medio tempore

Com'è noto, il P.N.A. ex Deliberazione CiVIT (ora A.N.AC.) n. 72/2013 ha focalizzato l'analisi del contesto interno sulle c.d. *aree obbligatorie* (cfr. *supra* pag. 34).

Ciò, tuttavia, ha ridotto notevolmente la capacità di osservare quegli aspetti legati all'organizzazione ed alla gestione operativa e che maggiormente influenzano la sensibilità delle strutture al rischio di corruzione.

Non si dimentichi, infatti, che ogni Pubblica Amministrazione ha ambiti di attività peculiari che possono far emergere *aree di rischio specifiche* che rispecchiano le peculiarità funzionali e di contesto.

Queste ultime non sono meno rilevanti di quelle *generali*, ma se ne differenziano soltanto per la loro presenza in relazione alle caratteristiche tipologiche delle Amministrazioni.

Si è detto, peraltro, che all'individuazione di dette aree specifiche concorrono anche eventuali episodi di *mala gestio* verificatisi nel contesto organizzativo preso in considerazione (cfr. *supra* pag. 8).

A titolo esemplificativo, la Determinazione A.N.AC. n. 12/2015 ha individuato, con riferimento alle Amministrazioni regionali, le *aree specifiche* di rischio di seguito elencate:

- pianificazione e gestione territoriale;
- programmazione e gestione dei Fondi europei;
- regolazione in ambito sanitario.

Ad ognuna di siffatte aree è dedicato un *focus* tematico di approfondimento volto all'individuazione di **interventi già avviati o da avviare *medio tempore*** con l'intento, tra gli altri, di prevenire eventuali fenomeni di corruzione e di meglio orientare, anche in questi ambiti, la programmazione regionale.

Ciò a conferma del fatto, già nelle precedenti pagine sottolineato, che il contrasto a condotte illecite compare *trasversalmente* tra gli obiettivi in cui vanno operativamente a tradursi gli indirizzi strategici delineati dall'organo esecutivo regionale.

A) Pianificazione e gestione territoriale

Con D.G.R. n. 1374 del 11 novembre 2014, in attuazione della D.G.R. n. 208/2013⁴³ e in applicazione del D. Lgs. n. 42/2004, è stato istituito l'*Osservatorio Regionale del Paesaggio e del Territorio* con funzioni di monitoraggio e *report*, di promozione di attività di studio, ricerca e di elaborazione dati per la formulazione di proposte idonee alla definizione delle politiche di governo del territorio e tutela e valorizzazione del paesaggio della Regione Basilicata.

L'Osservatorio si avvale di un Presidente, un Coordinatore, un Comitato di Indirizzo, un gruppo tecnico interno all'Amministrazione regionale al quale possono partecipare esterni esperti in pianificazione territoriale e paesaggistica.

L'Osservatorio svolge le funzioni di indirizzo e supporto relativamente a:

- proposta di modifica della Legge Regionale 11 agosto 1999, n. 23 (*Tutela, governo ed uso del territorio*);
- proposte di DDL regionali in materia di edilizia privata;

⁴³ Con D.G.R. n. 208/2013 è stato approvato, a parziale modifica della D.G.R. n. 336/2008, il *Modello organizzativo per la redazione del Piano Paesaggistico Regionale*. Ciò per esigenze di efficienza ed efficacia, per garantire il miglior utilizzo delle risorse (attualmente enormemente ridotte), nonché per consentire il rispetto dei tempi nella redazione del *Piano Paesaggistico Regionale* (secondo quanto previsto dall'Intesa sottoscritta dalla Giunta Regionale con il MIBACT ed il MATTM in data 14 settembre 2011).

- osservazioni ai DDL nazionali contenenti principi in materia di governo del territorio, riduzione del consumo di suolo e in materia di edilizia privata;
- criteri e parametri da applicare alle previsioni dei *Piani* (ciclo della valutazione);
- proposta di *Linee Guida* per la gestione degli interventi di riqualificazione paesaggistica e territoriale.

In particolare, la revisione della Legge Regionale n. 23/99 è un impegno assunto dalla Regione Basilicata in quanto tale normativa non prevede tra gli strumenti di pianificazione di propria competenza il *Piano Paesaggistico Regionale*, mentre, in forza di una specifica disposizione del D. Lgs. n. 42/2004 e s.m.i., è obbligata a farne esplicita previsione ed a regolarne il procedimento di formazione ed approvazione, anche allo scopo di assicurare l'informazione e la partecipazione da parte degli enti istituzionalmente competenti.

In relazione alle azioni regionali in materia di edilizia privata, non vada dimenticato che queste ultime rispondono anche alle esigenze dell'*Agenda per la semplificazione 2015 – 2017* e prevedono, più nello specifico, *interventi di semplificazione* finalizzati a ridurre tempi e costi delle procedure edilizie e ad assicurare la certezza degli adempimenti per cittadini ed imprese.

Tra i suddetti interventi si elencano i seguenti:

- predisposizione di modelli unici semplificati e diffusione di istruzioni per l'uso corretto degli stessi;
- adozione di un regolamento di semplificazione per gli interventi di lieve entità;
- semplificazione delle procedure per acquisire pareri, nulla osta ed autorizzazioni preliminari al rilascio dei titoli abilitativi edilizi;
- attività di verifica su di una *set di semplificazioni* già adottate in materia edilizia per individuare eventuali correttivi;
- predisposizione di uno *schema tipo* di regolamento edilizio atto a sostituire i regolamenti edilizi attualmente in vigore allo scopo di uniformare le relative procedure.

Per i relativi tempi di realizzazione e per l'individuazione di ulteriori Amministrazioni Pubbliche coinvolte, si invita alla consultazione della suddetta *Agenda per la semplificazione 2015 – 2017*.

B) Programmazione e gestione dei fondi europei

La D.G.R. n. 1534 del 24 novembre 2015 ha preso atto del *Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA)* della Regione Basilicata per il biennio 2015 – 2016, all'uopo redatto dal Responsabile del PRA (Dirigente Generale *p.t.* del Dipartimento regionale *Programmazione e Finanze*) e dalle Autorità di Gestione dei Programmi Operativi *FESR e FSE 2007 – 2013 e 2014 – 2020*.

La finalità del *PRA 2015 – 2016* è quella di garantire la piena capacità amministrativa ed operativa alle Autorità di Gestione ed alle altre strutture regionali coinvolte nell'attuazione e gestione dei Programmi Operativi relativi al periodo 2014 – 2020.

Gli obiettivi generali del *PRA*, comuni ad entrambi i Programmi Operativi, sono tre:

- semplificazione e maggiore trasparenza nei processi e nelle procedure;
- miglioramento della qualità dei progetti;
- rafforzamento della *governance* multilivello.

Tali obiettivi saranno attuati attraverso interventi progettuali che interesseranno i seguenti ambiti: legislativo, procedurale, del personale e delle funzioni trasversali.

Il primo obiettivo prevede la semplificazione dei processi e le procedure, nel rispetto dei vincoli di legge, una maggiore digitalizzazione degli stessi e la contemporanea valutazione dell'adeguatezza delle strutture organizzative disponibili – in termini di professionalità/competenze e quantitative – corredata da eventuali analisi di integrazione e rafforzamento.

Il secondo obiettivo, invece, punta a migliorare la qualità dei progetti e ad aumentare il *value for money* delle risorse impiegate, riducendo conseguentemente i tempi di esecuzione, la presenza di errori in fase di candidatura/rendicontazione e alleviando il carico di lavoro delle strutture deputate alla valutazione dell'ammissibilità al finanziamento o ai controlli di primo livello.

Il terzo obiettivo, infine, si propone di rendere la comunicazione e il coordinamento con gli *stakeholder*/beneficiari/organismi intermedi dei fondi più efficaci.

Orientare l'azione amministrativa alla *governance* multilivello, oltre ad integrare il principio di *partnership* contenuto nel *Codice di Condotta sul Partenariato* di cui al Regolamento (UE) n. 240/2014 e che caratterizza tutta la politica di coesione 2014 – 2020, consentirà una migliore raccolta dei fabbisogni del territorio e una comunicazione più efficace di quelli che sono gli obiettivi dell'Amministrazione regionale.

Si andranno così indirettamente a sostenere i due obiettivi precedenti: migliori progetti ammessi a finanziamento e processi più fluidi in fase di programmazione, selezione (es. minori richieste di integrazione degli atti), implementazione (es. minore presenza di varianti) e successivo controllo (es. documentazione da rendicontare meno carente).

Al fine di migliorare la *governance* multilivello e in applicazione del citato Reg. (UE) n. 240/2014, le *Autorità di Gestione* hanno approvato un *Regolamento di funzionamento ed identificazione del partenariato* per ciascuno dei due *Programmi Operativi*⁴⁴.

Ciò consentirà il coinvolgimento del partenariato nella preparazione del *Programma Operativo* e degli inviti a presentare proposte, nella verifica dello stato di avanzamento e nello stanziamento di risorse per attività volte al rafforzamento della capacità istituzionale dei *partner* coinvolti in attuazione dell'articolo 17 del predetto Regolamento (UE) n. 240/2014.

Il *PRA*, pertanto, rappresenta il momento più importante per una sistematizzazione dell'azione amministrativa orientata ad un'efficace razionalizzazione (cfr. *supra*, pag. 19).

⁴⁴ Con D.G.R. n. 301 del 17/03/2015 è stato approvato il *Regolamento di funzionamento e identificazione del partenariato per il PO FESR Basilicata 2014-2020*; con D.G.R. n. 683 del 22/05/2015 è stato approvato il *Regolamento di funzionamento del partenariato per il PO FSE Basilicata 2014-2020*.

Per la pertinente individuazione degli interventi progettuali (e delle modalità e dei tempi di attuazione) in cui si andranno a concretizzare i su descritti obiettivi generali del *PRA*, si invita all'attenta lettura dello stesso documento.

C) Regolazione in ambito sanitario

Il processo di approvvigionamento in ambito sanitario è stato di recente caratterizzato da significativi cambiamenti.

La costituzione di centrali di committenza a livello nazionale e l'avvio dei lavori dei soggetti aggregatori ex art. 9 del Decreto Legge n. 66/2014, nonché le previsioni di cui all'art. 37 del D. Lgs. n. 50/2016 circa le varie forme di aggregazione e centralizzazione delle committenze, ha sostanzialmente ritoccato la struttura della domanda pubblica.

Il ruolo delle singole stazioni appaltanti è stato così modificato; pertanto, il venir meno delle fasi di progettazione, selezione del contraente e aggiudicazione ha determinato la necessità di prestare maggiore attenzione alle fasi della programmazione e dell'esecuzione dei contratti.

Risaltano, conseguentemente, quegli aspetti peculiari che comportano l'adozione *di misure specifiche* in aggiunta a quelle del processo più generale.

In particolare, per quanto attiene alla fase di programmazione e successiva adesione alla centrale di committenza⁴⁵ rilevano le seguenti misure di prevenzione, in parte già avviate e da implementare opportunamente:

- formulazione ed invio della programmazione annuale e dei relativi aggiornamenti nei tempi previsti dalla centrale di committenza;
- chiara definizione delle competenze per l'approvazione del fabbisogno e dei livelli organizzativi (*referenze qualificate*);
- puntuale verifica della pertinenza dei fabbisogni;
- analisi del contenuto degli strumenti messi a disposizione dalle centrali (accordi quadro, convenzioni, *SDA*) e relativo esame della compatibilità con i fabbisogni espressi o non programmati;
- definizione dell'oggetto degli atti di adesione secondo le regole degli strumenti posti in essere dalla centrale di committenza;
- attività di controllo interno in caso di acquisizione di beni e servizi in quantità diverse da quelle programmate e comunicate;
- adozione di *modelli* di contratto di adesione (ad accordi quadro o convenzioni) che standardizzino le procedure anche attraverso l'utilizzo di *check list* dei contenuti e dei passaggi obbligatori;
- tempestiva comunicazione (corredata da pertinente relazione tecnica di non compatibilità/sovrapponibilità con i fabbisogni espressi o con esigenze sopravvenute) di eventuale adesione parziale o in quantità diverse da quelle programmate;

⁴⁵ Come si dirà nelle seguenti pagine, il Dipartimento regionale *Stazione Unica Appaltante SUA-RB* funge da centrale di committenza degli enti e delle aziende *del Servizio Sanitario Regionale* per lavori, servizi e forniture di importo superiore a quelli previsti dalla normativa vigente per le acquisizioni in economia.

- attivazione di *audit* interni in caso di osservazioni o richiami da parte della centrale di committenza a causa di mancate o parziali adesioni che richiedano necessarie acquisizioni complementari, nonché in caso di mancato rispetto dei limiti temporali e quantitativi di adesione o di attivazione degli strumenti (mancato rispetto dei limiti minimi di ordinazione; dichiarazione di inadeguatezza dei tempi di consegna o realizzazione della prestazione, ecc.).

Nella fase di esecuzione e rendicontazione dei singoli contratti, invece, bisognerà tener conto dei seguenti aspetti, concretizzanti, più nello specifico, in interventi preventivi da avviare già durante la seconda metà dell'anno 2016:

- corretta gestione degli accordi e corretta interpretazione delle condizioni contrattuali onde evitare la non compatibilità con le esigenze di approvvigionamento;
- contrattualizzazione/ordinazione delle prestazioni e rispetto dei limiti quantitativi e qualitativi del contenuto delle prestazioni stesse;
- pubblicazione delle acquisizioni realizzate in autonomia, a prescindere dagli importi;
- necessità di motivazione tecnica qualora l'acquisizione autonoma si fondi su ragioni di infungibilità;
- pubblicazione delle acquisizioni in adesione che contengano delle variazioni rispetto ai profili qualitativi e quantitativi di beni e servizi oggetto delle convenzioni con la centrale di committenza;
- previsione di una valutazione di *outcome* (oltre che di conformità, sui maggiori vantaggi ottenuti) in caso di acquisizioni autonome o in variazione rispetto agli *standard* previsti negli strumenti della centrale di committenza;
- pubblicazione dei certificati di conformità e di conformità parziale o mancata che tengano conto anche delle penali, delle sospensioni, delle verifiche e delle risoluzioni parziali;
- trasmissione di *report* periodici alla centrale di committenza.

D) Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Nell'ambito del presente documento si è più volte fatto riferimento alle aree di rischio *comuni ed obbligatorie* e, fra queste, all'area di rischio relativa ai *contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*.

Sebbene ciò, quest'ultima area, necessitando di un'analisi approfondita che prenda in considerazione una prospettiva più ampia e strategica del processo complessivo di approvvigionamento⁴⁶, è trattata alla stregua di un'area specifica in relazione alla quale l'Amministrazione regionale, nella sua veste di *buyer* pubblico, dovrà fornire indicazioni operative per la predisposizione e gestione di strumenti di contrasto alla corruzione.

Si coglie qui l'occasione per intraprendere detta analisi, la quale, ad ogni buon fine, dovrà essere condotta per *step* in ragione delle varie fasi (programmazione, progettazione, selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione del contratto) che contraddistinguono l'intera procedura di approvvigionamento.

⁴⁶ Vedasi, al riguardo, la già più volte menzionata Direttiva A.N.AC. n. 12/2015 (pag. 25 e ss.).

Pertanto, ritenuto che l'analisi di alcune delle predette fasi possa essere più opportunamente condotta in occasione dell'espletamento del *processo di gestione del rischio* di cui al precedente *Capitolo 3*, si passa brevemente a descrivere quanto fatto e quanto da fare dal recentemente istituito Dipartimento regionale *Stazione Unica Appaltante SUA-RB* con riguardo agli strumenti dell'anticorruzione.

Com'è noto, al fine di assicurare il contenimento delle spese e l'economicità della gestione, è stata istituita la *Stazione Unica Appaltante della Regione Basilicata per lavori, servizi e forniture di importo superiore a quelli previsti dalla normativa vigente per le acquisizioni in economia* (art. 10 della Legge Regionale 18 agosto 2014, n. 26).

La *SUA-RB* funge altresì da *centrale di committenza* degli enti e delle aziende del *Servizio Sanitario Regionale* e sempre per lavori, servizi e forniture di importo superiore a quelli previsti dalla normativa vigente per le acquisizioni in economia.

Gli enti strumentali della Regione Basilicata, le società interamente partecipate dall'Amministrazione regionale e quelle sulle quali la stessa Amministrazione regionale esercita il controllo di cui all'art. 2359 C.C., nonché i consorzi di bonifica e i consorzi di sviluppo industriale operanti in Basilicata sono obbligati ad avvalersi della *Stazione Unica Appaltante*.

I soggetti operanti nel territorio regionale diversi da quelli precedenti possono aderire alla *SUA-RB* previa sottoscrizione di apposita convenzione.

La *Stazione Unica Appaltante* è stata altresì individuata, ai sensi dell'art. 9, comma 5, del Decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66 (convertito con Legge 23 giugno 2014, n. 89), quale *soggetto aggregatore della Regione Basilicata*.

Il Dipartimento *SUA-RB*, in coerenza con quanto deciso con la D.G.R. n. 1314/2014 e con quanto stabilito dal precitato art. 10 della Legge Regionale 18 agosto 2014, n. 26, in quanto centrale di committenza e soggetto aggregatore regionale, risponde alle esigenze di:

- specializzazione nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici;
- razionalizzare la spesa pubblica, anche mediante l'accorpamento degli appalti, nel rispetto dei principi di economicità e trasparenza delle procedure;
- contrasto alla criminalità organizzata e rispetto della tutela dei lavoratori.

Più in dettaglio, è possibile individuare tre macro-aree di attività della *SUA – RB*:

1) attività propedeutiche all'indizione della gara

- collabora con l'ente aderente alla corretta individuazione dei contenuti dello schema del contratto, tenendo conto che lo stesso deve garantire la piena rispondenza del lavoro, del servizio e della fornitura alle effettive esigenze degli enti interessati;
- concorda con l'ente aderente la procedura di gara per la scelta del contraente;
- collabora nella redazione dei capitolati;
- definisce, in collaborazione con l'ente aderente, il criterio di aggiudicazione ed eventuali atti aggiuntivi;
- definisce, in caso di criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i criteri di valutazione delle offerte e le loro specificazioni;
- redige gli atti di gara, ivi incluso il bando di gara, il disciplinare di gara e la lettera di invito;

2) attività di espletamento della procedura di gara

- cura gli adempimenti relativi allo svolgimento della procedura di gara in tutte le sue fasi, ivi compresi gli obblighi di pubblicità e di comunicazione previsti in materia di affidamento dei contratti pubblici e la verifica del possesso dei requisiti di ordine generale e di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa;
- nomina la commissione giudicatrice in caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- cura gli eventuali contenziosi insorti in relazione alla procedura di affidamento, fornendo anche gli elementi tecnico-giuridici per la difesa in giudizio;
- collabora con l'ente aderente ai fini della stipulazione del contratto;

3) altre attività e servizi

- forme di monitoraggio e di controllo degli appalti;
- collaborazione e coordinamento tra Pubbliche Amministrazioni.

Attese le principali finalità preventive del “*sistema anticorruzione*”, è intenzione della *SUA-RB* rendere note a terzi – attraverso canali informativi usuali quali la pagina dedicata sul sito istituzionale dell’Ente – le su descritte attività, favorendo anche la diffusione della relativa programmazione (su base triennale e con previsione di aggiornamenti annuali).

Con particolare riferimento alle attività di cui al *punto n. 1* ed al *punto n. 2*, la *SUA-RB* si sta già muovendo nell’ottica della poca discrezionalità e della individuazione – mediante atti amministrativi *ad hoc* – di principi e direttive che meglio regolamentino i rapporti tra la centrale di committenza e gli enti aderenti precedentemente citati.

Si pensi, ad esempio, alla puntuale definizione dell’oggetto e, più in generale, del contenuto degli *atti di adesione*.

Rileva, a tal ultimo proposito, la D.G.R. n. 1153/2015 con la quale è stato approvato lo *schema di Convenzione* tra la Regione Basilicata – Dipartimento *SUA-RB* e gli enti del *Servizio Sanitario Regionale* per la disciplina delle attività inerenti alla Stazione Unica Appaltante e Centrale di Committenza ex art. 32, comma 2, della L.R. n. 18/2013 e s.m.i.

Con D.G.R. n. 519/2016 è stato invece approvato lo *schema di Convenzione* tra la Regione Basilicata – Dipartimento *SUA-RB* e gli altri enti interessati (società partecipate, enti strumentali, consorzi di bonifica, consorzi di sviluppo industriale) per la disciplina delle attività inerenti alla Stazione Unica Appaltante ed al Soggetto Aggregatore.

Sarà a breve approntato un Regolamento interno disciplinante i rapporti con gli Uffici regionali.

Sono previsti *audit* sui bandi e capitolati predisposti per verificarne la conformità ai bandi tipo redatti dall’A.N.AC. nonché, più in generale, per garantire il puntuale rispetto della normativa anticorruzione in ordine alla corretta impostazione della strategia di acquisto funzionalmente al perseguimento del pubblico interesse.

Con l'intento di favorire esigenze di semplificazione e trasparenza, si procederà alla predisposizione di appositi strumenti per la presentazione telematica della documentazione di gara nonché per la gestione telematica della procedura di gara.

Pertinenti *linee guida* interne saranno adottate per la corretta conservazione della documentazione di gara (per un tempo congruo atto a consentire eventuali verifiche successive) nell'ambito di appositi archivi (fisici e/o informatici).

Bisognerà, in buona sostanza, approntare strumenti atti ad evitare applicazioni distorte della normativa vigente in materia di appalti pubblici e in grado di condizionare gli esiti delle procedure; infatti, la sussistenza di un interesse finanziario, economico o personale costituisce pur sempre una minaccia all'imparzialità dell'azione pubblica.

Giusta D.G.R. n. 1667/2015 (integrata con D.G.R. n. 322/2016) è stato istituito un *Albo di componenti delle Commissioni giudicatrici degli appalti da espletare a beneficio delle strutture regionali* e un *Albo di componenti delle Commissioni giudicatrici degli appalti da espletare in qualità di Centrale di Committenza o di Soggetto Aggregatore*; ciò, ovviamente, in relazione agli appalti da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa⁴⁷.

Entrambi gli Albi sono ripartiti in n. 3 sezioni e vengono aggiornati annualmente previo avviso pubblicato sulla *home page* del sito istituzionale (www.basilicatanet.it).

Trattasi di iniziative di prevenzione e contrasto particolarmente rilevanti in ambiti *delicati* quali quelli ad appannaggio della *SUA-RB*.

Tali strumenti, infatti, rispondono a specifiche esigenze gestionali e dovranno essere integrati in maniera pertinente con le altre misure preventive, obbligatorie e facoltative.

A titolo esemplificativo, non potrà essere trascurata in maniera alcuna l'importanza rivestita dalla formazione continua e dovrà essere altresì promossa la condivisione di alcune fasi procedurali mediante l'affiancamento al Dirigente o al funzionario istruttore da parte di un altro funzionario.

E) Enti di diritto privato in controllo pubblico

Favorita l'analisi degli interventi preventivi già avviati o da avviare *medio tempore*, certa attenzione merita – nell'ambito di questa sezione *speciale* del presente Piano – la trattazione dell'argomento *de quo* con riferimento agli enti di diritto privato in controllo pubblico.

L'efficace attivazione del *sistema anticorruzione* riguarda anche questi organismi in forza di quanto al riguardo previsto dalle *"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 PP.AA. e degli enti pubblici economici"*, approvate dall'A.N.AC. giusta Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015.

⁴⁷ Si è stabilito che la scelta dei componenti delle Commissioni, tra i soggetti in possesso dei necessari requisiti, debba avvenire mediante estrazione a sorte.

Pertanto, in virtù di quanto previsto dall'art. 1, commi 7 e 8, della Legge n. 190/2012 e s.m.i., detti organismi sono tenuti a nominare un *Responsabile per la Prevenzione della Corruzione* e ad adottare un documento programmatico (*Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione*) contenente misure ed iniziative per il contrasto ad eventuali fenomeni di *mala gestio*.

Tali misure di prevenzione della corruzione potranno coordinarsi con quanto definito dal *Modello di organizzazione e gestione* previsto dall'art. 6, comma 1, del D. Lgs. n. 231/2001, recante disposizioni in materia di responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche e costituente comunque un importante strumento di tutela.

La predetta attivazione del *sistema anticorruzione*, come si è constatato, non ha comportato difficoltà nell'ambito delle n. 4 società partecipate dalla Regione Basilicata⁴⁸.

Queste ultime, altresì, sono state interessate – nel corso del 2015 – dall'attuazione di interventi di razionalizzazione dei costi di *governance* e funzionamento previsti mediante le misure generali e speciali declinate con il *Piano Operativo di Razionalizzazione*, approvato – giusta D.G.R. n. 400/2015 – ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, commi 611 e ss., della legge n. 190/2014.

Particolarmente complessa si è, invece, rivelata l'implementazione del *sistema anticorruzione* nell'ambito delle fondazioni promosse dalla Regione Basilicata⁴⁹, stante l'articolazione organizzativa *in fieri* di alcune, nonché la peculiarità di altre (si pensi all'eterogeneità delle caratteristiche e delle strutture, nonché alla natura delle attività/funzioni svolte).

Pertanto, nelle more della pertinente attivazione del predetto *sistema* da parte di ognuna delle n. 8 fondazioni interessate, è intenzione della Regione Basilicata provvedere, presumibilmente entro la fine dell'anno 2016, all'adozione di un *Protocollo di legalità* disciplinante, rilevate le significative finalità di pubblico interesse perseguite da questi organismi, specifici obblighi di prevenzione della corruzione.

Tale *Protocollo di legalità* andrà ad integrare quanto previsto dalla vigente *Direttiva sul controllo delle Fondazioni promosse dalla Regione Basilicata*, approvata – giusta D.G.R. n. 1506/2014 – ai sensi e per gli effetti dell'art. 71 della Legge Regionale 18 agosto 2014, n. 26.

Ad ogni buon conto, è bene precisare che, ai sensi dell'art. 2 *bis* del D. Lgs. n. 33/2013 (introdotto dall'art. 3, comma 2, del D. Lgs. n. 97/2016), la disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione degli di informazioni si applica alle “...associazioni, alle fondazioni ed agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno

⁴⁸ Dall'elenco di cui alla sotto-sezione “*Enti controllati*” della sezione “*Amministrazione Trasparente*” presente sul sito istituzionale (www.basilicatanet.it), le società partecipate di che trattasi sono: *Acqua S.p.A.*, *Acquedotto Lucano S.p.A.*, *Sviluppo Basilicata S.p.A.* e *Società Energetica Lucana S.p.A.*

⁴⁹ Dall'elenco di cui alla sotto-sezione “*Enti controllati*” della sezione “*Amministrazione Trasparente*” presente sul sito istituzionale (www.basilicatanet.it), le fondazioni promosse di che trattasi sono: *Fondazione Emanuele Gianturco*, *Fondazione Leonardo Sinisgalli*, *Fondazione Francesco Saverio Nitti*, *Fondazione Città della Pace per i Bambini Basilicata ONLUS*, *Fondazione Basilicata Film Commission*, *Fondazione Matera – Basilicata 2019*, *Fondazione Basilicata Ricerca Biomedica*, *Fondazione Osservatorio Ambientale*.

due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o d'indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni" (comma 2, lettera c).