



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

AZIENDA REGIONALE PER IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO

Piano triennale di Prevenzione della Corruzione e per la trasparenza 2021-2023

(Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, articolo 1, commi 8 e 9 della legge 6 novembre 2012 numero 190)

Approvato con Deliberazione del CDA n. 5 del 30.03.2021

ARDSU - ESU di VENEZIA
Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario
Dorsoduro 3439/A - 30123 Venezia
www.esuvenezia.it

SOMMARIO

PARTE I

IL QUADRO GENERALE DI RIFERIMENTO	p. 6
Articolo 1.- IL CONTESTO NORMATIVO	p. 6
CONTENUTI GENERALI	p. 10
Articolo 2. PREMESSA	p. 10
Articolo 3. LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA LEGGE 190 DEL 2012	p. 11
3.1. Il contesto giuridico-amministrativo della prevenzione della corruzione	p. 11
3.2. IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE PNA DELL'ANAC : I Piani adottati finora e il valore del PNA 2019 (deliberazione n. 1064 del 13.11.2019)	p. 11
3.3. RAPPORTO TRA PNA 2016 E PNA 2019	p. 13
3.3.1. Ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e degli indirizzi in materia di prevenzione della corruzione.	p. 13
3.3.2. La rotazione del personale nel PNA 2016 dell'ANAC	p. 15
3.3.3. La rotazione del personale nel PNA 2019 dell'ANAC	p. 18
3.3.4. Rotazione e formazione	p. 19
3.3.5. Programmazione della rotazione e PTPCT	p. 19
TRASPARENZA E ACCESSO CIVICO	p. 21
Articolo 4. – TRASPARENZA E ACCESSO CIVICO	p. 21
4.1. Trasparenza nel PNA 2016	p. 21
4.2. Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (REG. UE 2016/679) nel PNA 2019	p. 22
4.3. L'Accesso civico	p. 24
4.4. Trasmissione dati e pubblicazione del PTPC	p. 26
4.5. Relazione annuale del RPCT	p. 26
Articolo 5. - GLI INDIRIZZI FORNITI DALL'AGGIORNAMENTO 2017 DEL PNA	p. 27
5.1. Il concetto di corruzione e i principali attori del sistema di prevenzione e contrasto	p. 27
5.2. I soggetti obbligati	p. 28
5.2.1. Attori esterni all'Amministrazione coinvolti nella prevenzione – relativi compiti – relativi canali e strumenti di partecipazione	p. 28
5.2.2. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)	p. 29
5.2.3. La Regione Veneto	p. 31
5.2.4. Attori interni coinvolti nel processo di prevenzione della corruzione	p. 31
ANALISI DEL CONTESTO E VALUTAZIONE E TRATTAMENTO DEL RISCHIO	p. 33

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Articolo 6. PREMESSA	p. 33
Articolo 7. - PRINCIPI E STANDARD DI RIFERIMENTO PER LA "GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE	p. 33
Articolo 8. - VALUTAZIONE E TRATTAMENTO DEL RISCHIO CORRUTTIVO	p. 36
8.1. Valutazione del Rischio	p. 36
8.2. Trattamento del Rischio	p. 41
8.2.1 Individuazione delle misure (Fase 1)	p. 42
8.2.2. Programmazione delle misure (Fase 2)	p. 43
Articolo 9. - GLI INDIRIZZI FORNITI DALL'AGGIORNAMENTO 2018 DEL PNA E DAL NUOVO PNA 2019	p. 44
9.1. Ruolo e poteri del responsabile Prevenzione e Corruzione	p. 46
9.2. I rapporti fra Autorità e RPCT	p. 46
9.3. Requisiti soggettivi per la nomina e permanenza in carica del RPCT	p. 47
9.4. I criteri di scelta del RPCT	p. 47
9.5. La revoca del RPCT e le misure discriminatorie: la richiesta di esame	p. 48
9.6. I Codici di comportamento	p. 48
9.7. Il Pantouflage	p. 49
9.8. La Rotazione	p. 49
9.8.1. Vigilanza di ANAC nel PNA 2019 sulla misura della rotazione ordinaria	p. 51
9.8.2. Vigilanza di ANAC nel PNA 2019 sulla misura della rotazione straordinaria	p. 52
PARTE II	
IL PIANO ANTICORRUZIONE	p. 54
Articolo 1. - IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (PTPC) DELL'ESU DI VENEZIA	p. 54
Articolo 2. – RACCORDO CON GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE	p. 57
2.1. Raccordo con gli strumenti della programmazione strategica	p. 57
2.2. Raccordo con il ciclo della performance	p. 58
2.3. Applicazione del D.L. 76 del 16.07.2020 Semplificazione in materia di contratti pubblici	p. 59
Articolo 3. - GLI OBIETTIVI STRATEGICI 2021-2023 IN MATERIA DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI TRASPARENZA	p. 59
3.1. Trasparenza e Privacy	p. 60
Articolo 4. - PROCESSO DI FORMAZIONE DEL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (PTPC)	p. 61
4.1. Soggetti coinvolti nel processo di prevenzione della corruzione	p. 61
4.1.1. Il responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)	p. 62

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

4.1.2. Rapporti con ANAC	p. 67
4.1.3. Compiti del RPCT (deliberazione ANAC 840 del 2.10.2018 e allegato 3 della deliberazione dell'ANAC 1064/2019)	p. 68
4.1.4. I Referenti per la prevenzione della corruzione	p. 69
4.1.5. Responsabile dell'Anagrafe Unica della Stazione Appaltante (RASA)	p. 70
4.1.6. L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)	p. 70
4.1.7. L'Ufficio Procedimenti Disciplinari	p. 71
4.1.8. Tutti i dipendenti dell'ESU di Venezia	p. 71
4.1.9. Altri soggetti	p. 71
Articolo 5. - PROCEDURE DI RACCORDO E COORDINAMENTO TRA I SOGGETTI COINVOLTI NEL PROCESSO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	p. 71
Articolo 6. - OBBLIGHI DI INFORMAZIONE NEI CONFRONTI DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	p. 72
Articolo 7. – NUOVA METODOLOGIA OPERATIVA NELLA GESTIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO	p. 72
7.1 Valutazione e trattamento del rischio secondo le indicazioni del PNA 2019.	p. 72
Analisi del contesto esterno e interno	p. 72
7.1.1. Analisi del contesto	p. 75
7.1.2. Il contesto nazionale e internazionale	p. 77
7.1.3. Il contesto esterno	p. 87
7.1.4. Il contesto interno	p. 102
7.2. Rilevazione dei processi - Aree a rischio e mappatura processi	p. 105
7.3. La prevenzione del rischio	p. 111
Articolo 8 - MISURE DI PREVENZIONE GENERALI OBBLIGATORIE	p. 111
8.1 Misure relative all'azione amministrativa	p. 111
8.2. Trasparenza e coordinamento con il programma Triennale per la trasparenza e l'integrità	p. 114
8.2.1 La filiera dei dati e le responsabilità nel processo di pubblicazione	p. 115
8.2.2. Modalità e termini di pubblicazione dei dati	p. 116
8.2.3. I canali informativi ulteriori offerti agli stakeholder	p. 116
8.3. Accesso agli atti e documenti	p. 116
8.4. Codice di comportamento aziendale	p. 118
8.4.1. Codice di Comportamento aziendale e sistema di valutazione e misurazione della Performance	p. 119
8.4.2. Contenuti dei Codici di Comportamento	p. 120
8.5. Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi	p. 121
8.6. Formazione	p. 123
8.7. Rotazione degli incarichi	p. 128

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

8.8. Tutela del dipendente che effettua segnalazione di illeciti (whistleblower)	p. 129
8.9. Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale contro la pubblica amministrazione, in caso di particolari attività o incarichi precedenti – incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali	p. 132
8.10. Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione	p. 134
8.11. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	p. 135
8.12. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (Pantouflage – revolving dors)	p. 136
8.13. Misure per il monitoraggio dei rapporti tra l'ESU ed i soggetti con i quali intercorrono rapporti aventi rilevanza economica	p. 137
8.14. Svolgimento di incarichi d'ufficio – Attività ed incarichi extraistituzionali	p. 138
8.15. Patti di integrità negli affidamenti	p. 138
Articolo 9. - MISURE DI PREVENZIONE GENERALI TRASVERSALI	p. 140
9.1. Informatizzazione dei processi	p. 140
9.2. Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti	p. 141
9.3. Accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e loro utilizzo	p. 142
9.4. Controlli sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio	p. 142
ALTRI CONTENUTI	p. 143
Articolo 10. - RESPONSABILITA' E ALTRE SANZIONI	p. 143
10.1. Responsabilità dell'Organo di Governo	p. 143
10.2. Responsabilità del Responsabile della Prevenzione – Allegato 3) PNA ANAC 2019	p. 143
10.3. Responsabilità dei dipendenti	p. 143
10.4. Provvedimenti nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo e dei dipendenti e collaboratori di ditte affidatarie di servizi	p. 144
Articolo 11. - COORDINAMENTO TRA IL PTPC E PERFORMANCE; delibera CIVIT n. 6/12; D.lgs. 150/2009, PNA ANAC 2019	p. 144
11.1. Segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, in attuazione del D.lgs. 231/2007	p. 146
Articolo 12. - IL CRONOPROGRAMMA DELLE ATTIVITA' DI PREVENZIONE	p. 146
Articolo 13. - SISTEMA DI MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO	p. 148
Articolo 14. - IL PIANO E GLI STAKEHOLDERS	p. 149

PARTE I
IL QUADRO GENERALE
DI RIFERIMENTO

1. IL CONTESTO NORMATIVO

- **Legge 7 agosto 1990 n. 241** *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*
- **D.P.R. n. 445/2000** *“Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa”*
- **D. Lgs 30 giugno 2003 n. 196** *“Codice in materia di protezione dei dati personali”*
- **Legge 23 dicembre 1996 n. 662** *“Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”*
- **D. Lgs.n. 165/2001** recante *“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*
- **D. Lgs 27 ottobre 2009 n.150** *“Attuazione della legge 4.3.2009 n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”*
- Legge 6 novembre 2012, n. 190 s.m.i. *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*
- **DPCM 16 gennaio 2013** *“Linee di indirizzo del Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione per la predisposizione, da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, del Piano Nazionale Anticorruzione di cui alla legge 6.11.2012, n. 190”*
- **Circolari** n. 1 del 25.01.2013 e n. 2 del 19/07/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica
- **D. Lgs. 14 marzo 2013 n. 33** s.m.i. *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della pubblica amministrazione”*
- **D. Lgs. 8 aprile 2013, n. 39** *“Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso enti privati in controllo pubblico, a norma dell’art. 1, comma 49 e 50 della legge 6.11.2012, n. 190”*
- **D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62** *“Regolamento recante il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’art. 54 del D.Lgs. n. 165/01”*
- **Delibera CIVIT-ANAC n. 50/2013** *“Linee guida per l’aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014-2016”*
- **Delibera CIVIT-ANAC n. 72 del 11 settembre 2013** *“Approvazione del Piano Nazionale anticorruzione”*
- **Delibera CIVIT-ANAC 75/2013** *“Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni 8art. 54, comma 5, D.lgs. n. 165/2001”*
- **D.L. 24 aprile 2014 n. 66** convertito con modificazioni **dalla Legge 23 giugno 2014 n. 89** *“Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale”*;
- **D.L. 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*

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- trasparenza dal dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) all'ANAC;*
- *Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'omessa adozione dei Piani Triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei codici di comportamento", approvato dall'ANAC il 9.9.201*
 - **DPCM 22.9.2014** *"Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni"*
 - **Determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015** *"Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)"*
 - **Determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015** *"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 pubblicoeconomici"*
 - **Legge 124/2015 – art. 7 lett d)** *"Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"*
 - **Determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015** *"aggiornamento 2015 al Piano Nazionale"*
 - **Determinazione ANAC n. 831 del 3 agosto 2016** *"Approvazione PNA2016"*
 - **Determinazione ANAC n. 1309 del 28/12/2016**
"Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013"
 - **Determinazione ANAC n. 1310 del 28/12/2016**
"Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016"
 - **Determinazione ANAC n. 1134/2017**
"Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici".
 - **Determinazione ANAC n. 1208/2017**
Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione.
 - **Deliberazione ANAC n. 657 del 18 luglio 2018**
Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione
 - **Deliberazione ANAC n.840 del 2 ottobre 2018**
Richieste di parere all'ANAC sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) da parte del: 1) direttore del Sistema dei Controlli e RPCT della Giunta di Regione Lombardia (nota prot. 138523 del 21/12/2017); 2) segretario Generale e RPCT del Comune di San Giorgio a Cremano (nota prot. 58909 del 04/07/2018) e Dirigente della civica Avvocatura (nota prot. 80419 del 28.9.2018); 3) RPCT della Giunta dell'Azienda Ospedaliera Regionale (AOR) "San Carlo" di Potenza (nota prot. 69348 del 08/08/2017).
 - **Determinazione ANAC n. 1074 del 21.11.18**
Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- **allegato 2 alla determinazione 1074 del 21.11.2018**
Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del RPCT
- **Comunicato ANAC del 16.03.18**
Obbligo di adozione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione con validità 2018-2020
- **LINEE GUIDA ANAC 2018**
Linee Guida n. 4 del 1.03.2018 :Procedure per l'affidamento dei contratti sotto soglia Linee Guida n. 2 del 2.05.18: Offerta economicamente più vantaggiosa
Linee Guida n. 12 del 24.10.2018: Affidamento servizi legali
- **LINEE GUIDA ANAC 2019**
Linee Guida n. 4 (deliberazione 636 del 10.07.2019) procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e gestione degli elenchi di operatori economici.
- **PNA 2019, approvato con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019**, in cui l'Autorità ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori. Il PNA 2019, si completa di 3 allegati, aventi rispettivamente ad oggetto: "*Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*", "*La rotazione ordinaria del personale*", "*Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del RPCT*". L'obiettivo dell'Autorità è stato quello di rendere disponibile nel PNA uno strumento di lavoro utile a chi, ai diversi livelli dell'Amministrazione, è chiamato a sviluppare e attuare le misure di prevenzione della corruzione. Il PNA 2019, non ha avuto successivi aggiornamenti.
- **Delibera numero 177 del 19 febbraio 2020** recante «Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche»;
- **Delibera numero 213 del 4 marzo 2020**, recante "*Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 marzo 2020 e attività di vigilanza dell'Autorità*";
- **Comunicato del Presidente dell'Autorità del 12 marzo 2020**, relativo alla "*Proroga dei termini delle Attestazioni degli OIV in materia di obblighi di pubblicazione*", al 30 giugno 2020 e non più al 31 marzo 2020;
- **Delibera n. 690 del 1 luglio 2020**, con la quale è stato approvato il "*Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54 bis Decreto legislativo n. 165/2001*";
- **Comunicato del Presidente dell'autorità del 2 dicembre 2020**, con il quale, tenuto conto dell'emergenza sanitaria da Covid19, il Consiglio dell'Autorità differisce al 31 marzo 2021, il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione della Relazione annuale 2020 e dei PTPCT 2021-2023.

Tali leggi e provvedimenti si inseriscono in un contesto di norme internazionali in materia di contrasto alla corruzione.

Si segnala, in particolare, la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione,



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2003 con la risoluzione numero 58/4.
Convenzione sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116.

La Convenzione O.N.U. del 2003 prevede che ogni Stato (articolo 5):

- elabori ed applichi politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- si adoperi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- verifichi periodicamente l'adeguatezza di tali misure;
- collabori con altri Stati e organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La Convenzione O.N.U. prevede che ogni Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l'accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze (articolo 6).

In tema di contrasto alla corruzione, grande rilievo assumono anche le misure contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD, il Consiglio d'Europa con il GR.E.C.O. (*Groupe d'Etats Contre la Corruption*) e l'Unione Europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'O.N.U.: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli *standard* anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali.

CONTENUTI GENERALI

2. PREMESSA

Il 2020 è iniziato in un generale stato di incertezza: lo scenario economico globale è stato stravolto dalla pandemia Covid-19. L'emergenza sanitaria ha portato il sistema economico a dover affrontare uno shock di intensità superiore alle altre crisi della storia recente delle economie avanzate e ha richiesto una risposta straordinaria dell'intero sistema produttivo nazionale pubblico e privato, estendendo oltre ogni limite le previsioni di adottare modalità a distanza per lo svolgimento delle attività nelle pubbliche amministrazioni. E' stato un anno caratterizzato da improvvisi e imprevisi cambiamenti che hanno richiesto una revisione audace delle politiche pubbliche, mettendo alla prova la capacità di reazione dei decisori istituzionali e la resilienza delle matrici sociali ed economiche, oltre che delle capacità individuali di ognuno, in un processo inedito di necessario adattamento collettivo.

In questo contesto anche l'Azienda ESU di Venezia ha dovuto adattare le proprie scelte e rimodulare l'organizzazione del lavoro (in presenza e a distanza) e l'erogazione dei servizi agli studenti attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro e applicando il lavoro agile ad almeno il 50% del personale impiegato nelle attività che potevano essere svolte in tale modalità.

Per le stesse motivazioni legate all'emergenza sanitaria e al fine di consentire ai RPCT di svolgere adeguatamente tutte le attività connesse all'elaborazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nella seduta del **2 dicembre 2020** ha ritenuto opportuno differire, al 31 marzo 2021, il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione della Relazione annuale 2020 che i Responsabili per la Prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT) sono tenuti ad elaborare entro il 31 gennaio di ogni anno, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della legge 190/2012 e la predisposizione e la pubblicazione dei Piani Triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2021-2023.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con la **delibera n. 1064 del 13 novembre 2019**, pubblicata sul sito il 25 novembre 2019, ha approvato il Piano nazionale anticorruzione.

In buona sostanza, l'Autorità ha provveduto a raccogliere le indicazioni fornite fino a oggi (dai PNA 2013, PNA 2016 e dagli aggiornamenti al PNA del 2015, del 2017 e del 2018), integrandole con gli orientamenti consolidati, al fine di facilitare il lavoro delle Amministrazioni ed il coordinamento dell'Autorità, nonché di responsabilizzare le pubbliche Amministrazioni nei processi di prevenzione dei fenomeni corruttivi, a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali.

L'aggiornamento per l'anno 2019 del Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) approvato da ANAC ha, in generale, definito le indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi, la rotazione ordinaria del personale e il ruolo e le funzioni del RPCT.

In particolare, l'Allegato 1 del P.N.A. 2019 ha fornito indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivo", diventando l'unico documento metodologico da seguire nella predisposizione dei PTPCT 2021-2023.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

3. LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA LEGGE 190 DEL 2012.

3.1. il contesto giuridico - amministrativo della prevenzione della corruzione

Il quadro giuridico-amministrativo che definisce la materia della prevenzione della corruzione si è ulteriormente implementato, accrescendo e diventando sempre più complesso.

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

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con l'ultimo Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2019, adottato con delibera n.1064 del 13 novembre 2019, è intervenuta in modo importante attraverso un atto di indirizzo di straordinaria importanza poiché fa un quadro complessivo di tutte le azioni svolte nel primo quinquennio di applicazione della legge n.190/2012, caratterizzato dall'adozione di due PNA e tre Aggiornamenti ai PNA.

Il documento, completato dalla contestuale approvazione di **tre Allegati**:

- Allegato 1 "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi",
- Allegato 2 "La rotazione ordinaria del personale",
- Allegato 3 "Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza" (RPCT)

costituisce ancora quindi un punto di partenza imprescindibile per la definizione degli indirizzi strategici da parte dell'Amministrazione.

3.2 IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE PNA DELL'ANAC: i Piani adottati finora e il valore del PNA 2019 (deliberazione n. 1064 del 13.11.2019)

Il sistema organico di prevenzione della corruzione, introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012, prevede l'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione da realizzarsi mediante un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione.

La strategia nazionale si realizza mediante il Piano nazionale anticorruzione (PNA) adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

In relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, il PNA individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo.

Il Piano nazionale anticorruzione (PNA) è atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

L'ANAC, anche in linea con la nozione accolta a livello internazionale, ha ritenuto che, poiché la legge 190/2012 è finalizzata alla prevenzione e, quindi, alla realizzazione di una tutela anticipatoria, debba essere privilegiata un'accezione ampia del concetto di corruzione, volta a ricomprendere le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si rilevi l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui conferito, al fine di ottenere vantaggi privati.

Al termine "**corruzione**" è attribuito, dunque, un significato più esteso di quello strettamente connesso con le fattispecie di reato disciplinate negli artt. 318, 319 e 319-ter del Codice penale (ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari), tale da comprendere non solo l'intera tipologia dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo. La legge n. 190 si inquadra nel solco della normativa internazionale in tema di lotta alla corruzione che ha visto il progressivo imporsi della scelta di prevenzione accanto allo strumento della repressione della corruzione. A fronte del persistere del fenomeno si è, infatti, ritenuto di **incoraggiare strategie di contrasto che anticipino la commissione delle condotte corruttive.**

Gli accordi internazionali, e in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), adottata a Merida dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e ratificata dallo Stato italiano con la legge 3 agosto 2009, n. 116, delineano chiaramente un orientamento volto a **rafforzare le prassi a presidio dell'integrità del pubblico funzionario e dell'agire amministrativo**, secondo l'adozione di misure dirette a evitare il manifestarsi di comportamenti corruttivi.

In questo contesto, il sistema di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità in tutti i processi e le attività pubbliche, a ogni livello di governo, sulla base dell'analisi del rischio corruttivo nei diversi settori e ambiti di competenza, si configura come necessaria integrazione del regime sanzionatorio stabilito dal codice penale per i reati di corruzione, nell'ottica di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, di rendere trasparenti le procedure e imparziali le decisioni delle amministrazioni.

La Convenzione distingue, infatti, al suo interno le misure preventive della corruzione (capitolo II, artt. 5- 14), mentre lo specifico reato è contemplato nel capitolo III, dedicato alle misure penali e al rafforzamento del sistema giuridico.

Sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali, (es. OCSE e Consiglio d'Europa) firmate e ratificate dall'Italia, la corruzione consiste in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.

Dal 2013 al 2020 sono stati adottati dall'Anac tre PNA e tre Aggiornamenti ai PNA.

Il primo PNA, PNA 2013, è stato adottato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ottenuta l'approvazione dalla Civit – ANAC.

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

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

L'art. 1, co. 2-bis, L. 190/2012, infatti, stabilisce ora: «*Il Piano nazionale anticorruzione [...] inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione*».

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

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

attività o materie.

Nel tempo l'Autorità è dovuta tornare più volte sugli stessi temi, sia per adeguare gli indirizzi alle novità legislative, sia per tenere conto delle problematiche rilevate in sede consultiva e di vigilanza.

Per il **PNA 2019 approvato dall'ANAC in data 13.11.2019 con deliberazione n. 1064**, il Consiglio dell'Autorità ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori. Si intendono, pertanto, superate le indicazioni contenute nelle Parti generali dei PNA e degli Aggiornamenti fino ad oggi adottati.

Il PNA contiene rinvii continui a delibere dell'Autorità che, ove richiamate, si intendono parte integrante del PNA stesso.

L'obiettivo è quello di rendere disponibile nel PNA uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione.

Le ragioni di fondo sono, oltre a quella di semplificare il quadro regolatorio al fine di agevolare il lavoro delle amministrazioni e il coordinamento dell'Autorità, quelle di contribuire ad innalzare il livello di responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali.

Con il Piano nazionale anticorruzione 2019 l'Autorità ha provveduto, in buona sostanza, a raccogliere le indicazioni fornite fino a oggi (dai PNA 2013, PNA 2016 e dagli aggiornamenti al PNA del 2015, del 2017 e del 2018), integrandole con gli orientamenti consolidati, al fine di facilitare il lavoro delle Amministrazioni ed il coordinamento dell'Autorità, nonché di responsabilizzare le pubbliche Amministrazioni nei processi di prevenzione dei fenomeni corruttivi, a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) 2019 approvato da ANAC ha, in generale, definito le indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi, la rotazione ordinaria del personale e il ruolo e le funzioni del RPCT.

In particolare, l'Allegato 1 del P.N.A. 2019 ha fornito indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivo", diventando l'unico documento metodologico da seguire nella predisposizione dei PTPCT 2021-2023.

3.3. RAPPORTO TRA PNA 2016 E PNA 2019

3.3.1. Ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e degli indirizzi in materia di prevenzione della corruzione

Le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 al d.lgs. n. 33/2013 e alla L. n. 190/2012 hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della trasparenza diverso, e più ampio, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le misure di prevenzione della corruzione.

In particolare, le disposizioni del d.lgs. n. 97/2016 individuano le seguenti categorie di soggetti tenuti all'osservanza delle norme in materia di trasparenza:

- **le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001**, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione;
- **gli enti pubblici economici e gli ordini professionali;**
- **le società in controllo pubblico** come definite dal decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica";
- **le associazioni, le fondazioni e gli 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 due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni;

- **le società in partecipazione pubblica come definite dal citato d.lgs. n. 175/2016** e le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea.

Il PNA 2016, approvato dall'ANAC con la deliberazione 831/2016 svolge solo approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza.

Ciò premesso, **il PNA 2016** approfondisce:

1. l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione;
2. la misura della rotazione;
3. la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. whistleblower) su cui l'Autorità ha adottato apposite Linee guida ed alle quali il PNA rinvia;
4. la trasparenza, oggetto di innovazioni apportate dal decreto 97/2016, per la quale vengono forniti nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive Linee guida;
5. i codici di comportamento e le altre misure generali, oggetto di orientamenti dell'ANAC successivi all'adozione del PNA 2013, per i quali l'Autorità, pur confermando l'impostazione generale, si riserva di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.

Al paragrafo 6 del PNA 2016 (pagina 23), l'ANAC scrive che "partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità in questa fase ha deciso di confermare le indicazioni già date con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi". Pertanto, riguardo alla "gestione del rischio" di corruzione, che rappresenta il contenuto principale del PNA e dei piani anticorruzione locali, l'Autorità ha preferito confermare l'impianto fissato nel 2013.

La gestione del **rischio** si sviluppa nelle fasi seguenti:

1. identificazione del rischio: consiste nel ricercare, individuare e descrivere i "rischi di corruzione" e richiede che per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi;
2. analisi del rischio: in questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto);
3. ponderazione del rischio: dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "ponderazione" che consiste nella formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "livello di rischio" (valore della probabilità per valore dell'impatto);
4. trattamento: il processo di "gestione del rischio" si conclude con il "trattamento", che consiste nell'individuare delle misure per neutralizzare, o almeno ridurre, il rischio di corruzione.

Per quanto riguarda in generale le altre misure di prevenzione della corruzione in attuazione della l. n. 190/2012, le norme introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 specificano che il PNA "costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all'art. 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l'attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a). Esso, inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione."

Da un punto di vista generale, per **l'individuazione dell'ambito soggettivo**, l'Autorità ha dato indicazioni con la delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016, «Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016» e con la delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017, recante «Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici».

Nelle citate delibere sono stati approfonditi profili attinenti all'ambito soggettivo, al contenuto degli obblighi di pubblicazione, alla nomina del RPCT e alla predisposizione dei PTPCT, ovvero all'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative del modello 231 per gli enti di diritto privato.

Pur in continuità con i precedenti PNA, l'Autorità ha ritenuto di sviluppare ed aggiornare nel PNA 2019 le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo confluite nel documento metodologico, Allegato 1) al PNA dell'ANAC, cui si rinvia.

Esso costituisce l'unico riferimento metodologico da seguire nella predisposizione del PTPCT per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo e aggiorna, integra e sostituisce le indicazioni metodologiche contenute nel PNA 2013 e nell'Aggiornamento PNA 2015.

Con l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nel dare attuazione alla normativa di prevenzione della corruzione, il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, novellando l'art. 10 del d. lgs. 33/2013, ha unificato in un solo strumento, il PTPCT, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità.

Le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati adottano pertanto un unico PTPCT in cui sia chiaramente identificata anche la sezione relativa alla trasparenza.

Il PTPCT costituisce un atto organizzativo fondamentale in cui è definita la strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione.

I destinatari del Piano sono coloro che prestano a qualunque titolo, servizio presso l'Amministrazione (art.1, co. 2-bis, l. 190/2012).

La violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT è fonte di responsabilità disciplinare (l. 190/2012, art. 1, co. 14).

3.3.2. La rotazione del personale nel PNA 2016 dell'ANAC

La rotazione del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni nelle aree a più elevato rischio di corruzione è stata introdotta come misura di prevenzione della corruzione dall'art. 1, c. 5, lett. b) della l. n. 190/2012, ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni devono definire e trasmettere all'ANAC *“procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari”*. Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 1, c. 10, lett. b) della l. n. 190/2012, il RPCT deve verificare, d'intesa con il dirigente competente, *“l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione”*.

E' possibile affermare che il PNA 2016 recepisce l'esperienza diretta soprattutto negli Enti Locali di modeste

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

dimensioni strutturali, e fornisce indicazioni mirate a contemperare l'esigenza primaria di prevenire il rischio corruttivo con l'autonomia organizzativa e l'efficacia dell'azione amministrativa. Significativo è il riscontro dell'esistenza di vincoli soggettivi e oggettivi e della possibilità di adottare misure alternative alla rotazione.

Dunque, il PNA 2016 precisa e integra le linee di indirizzo in materia di attuazione della misura della rotazione del personale nei PTPC nel seguente modo:

a) Vincoli

Le condizioni in cui è possibile attuare la misura della rotazione sono legate a vincoli di natura soggettiva, attinenti al rapporto di lavoro e a vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione.

a.1. Vincoli soggettivi

L'ente, nel definire i criteri di rotazione, deve tenere conto di:

- diritti sindacali: viene in evidenza il divieto di adottare comportamenti discriminatori nella assegnazione di qualifiche o mansioni, nei trasferimenti a causa della sua affiliazione o attività sindacale ovvero della sua partecipazione ad uno sciopero (art. 15, legge n. 300/1970). In proposito anche il CCNQ del 7.8.1998, art. 18 e s.m.i.;
- l'attuazione della legge n. 104/1992 con riguardo ai casi di assistenza delle persone con disabilità (in particolare art. 33);
- legge n. 151/2001 con riguardo ai casi di assistenza per i figli con handicap grave (art. 42), di congedo parentale di cui all'art. 32;

a.2. Vincoli oggettivi

Ai fini dell'attuazione della rotazione occorre tenere conto:

- dei principi dell'art. 2103 codice civile che disciplina le mansioni del lavoratore, recepiti dal d.lgs. n. 165/2001, art. 52. Il lavoratore deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o a quelle corrispondenti alla categoria superiore che abbia successivamente acquisito ovvero a mansioni equivalenti alle ultime effettivamente svolte. Il lavoratore può essere trasferito da una unità produttiva ad un'altra per comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive. Ogni patto contrario è nullo;
- dell'art. 3 CCNL (comparto autonomie locali) del 31.3.1999 a termini del quale *"tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili. L'assegnazione di mansioni equivalenti costituisce atto di esercizio del potere determinativo dell'oggetto del contratto di lavoro"*.

Pertanto la rotazione non risulta possibile nei casi in cui la legge richiede una specifica qualifica professionale anche correlata ad un determinato titolo, iscrizione ad albi o abilitazione.

b) Programmazione della rotazione

Importante tale sottolineatura da parte di ANAC che tiene anche qui conto del monitoraggio e dell'esperienza di questi primi anni di attuazione della misura de qua. L'attuazione della rotazione richiede dunque un'adeguata programmazione che tenga conto:

- dell'individuazione delle aree maggiormente esposte a rischio corruzione e relative articolazioni;
- dell'esigenza di garantire continuità ed efficacia all'azione amministrativa;
- del coordinamento con adeguate forme e fasi di formazione del personale.

Vale a dire che non sono da ritenersi efficaci e in linea con il PNA 2016, le misure di rotazione del personale effettuate contestualmente in tutte le articolazioni della macrostruttura, senza una preventiva individuazione

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

delle particolari aree a rischio, una loro programmazione e, soprattutto, senza un'adeguata formazione del personale soggetto a rotazione.

Ed infatti ANAC ha ribadito l'indirizzo di ritenere che "la rotazione va programmata su base pluriennale, e va calibrata in relazione alle caratteristiche peculiari di ogni struttura (dimensione e relativa dotazione organica, qualità del personale addetto, modalità di funzionamento degli uffici, distribuzione del lavoro e delle mansioni), tenendo conto di un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria".

La programmazione della rotazione richiede non solo il coordinamento del RPCT, ma anche e soprattutto il forte coinvolgimento di tutti i dirigenti e dei referenti del RPCT, se presenti all'interno della struttura.

a) Misure alternative in caso di impossibilità di rotazione

In caso di impossibilità di assicurare la rotazione, in particolare all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni, è necessario che le stesse motivino adeguatamente nel PTPC le ragioni della mancata applicazione dell'istituto. In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare, dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza.

b) Monitoraggio e verifica

La legge assegna al RPCT la verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi.

Nel PTPC è necessario siano indicate le modalità attraverso cui il RPCT effettua il monitoraggio riguardo all'attuazione delle misure di rotazione previste e al loro coordinamento con le misure di formazione. In ogni caso, tanto gli organi di indirizzo politico amministrativo che i dirigenti generali, con riferimento rispettivamente agli incarichi dirigenziali di livello generale e al personale dirigenziale, sono tenuti a mettere a disposizione del RPCT ogni informazione utile per comprendere come la misura venga progressivamente applicata e quali siano le eventuali difficoltà riscontrate. Analogamente, il dirigente con responsabilità in materia di formazione rende disponibile al RPCT ogni informazione richiesta da quest'ultimo sull'attuazione delle misure di formazione coordinate con quelle di rotazione.

Nella relazione annuale il RPCT espone il livello di attuazione delle misure di rotazione e delle relative misure di formazione, motivando gli eventuali scostamenti tra misure pianificate e realizzate.

Nel PTPC è necessario siano indicate le modalità attraverso cui il RPCT effettua il monitoraggio riguardo all'attuazione delle misure di rotazione previste e al loro coordinamento con le misure di formazione. In ogni caso, tanto gli organi di indirizzo politico amministrativo che i dirigenti generali, con riferimento rispettivamente agli incarichi dirigenziali di livello generale e al personale dirigenziale, sono tenuti a mettere a disposizione del RPCT ogni informazione utile per comprendere come la misura venga progressivamente applicata e quali siano le eventuali difficoltà riscontrate. Analogamente, il dirigente con responsabilità in materia di formazione rende disponibile al RPCT ogni informazione richiesta da quest'ultimo sull'attuazione delle misure di formazione coordinate con quelle di rotazione.

Nella relazione annuale il RPCT espone il livello di attuazione delle misure di rotazione e delle relative misure di formazione, motivando gli eventuali scostamenti tra misure pianificate e realizzate.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

3.3.3. La rotazione del personale nel PNA 2019 dell'ANAC

L'istituto generale della rotazione disciplinata nella legge 190/2012, (c.d. rotazione ordinaria) va **distinto** dall'istituto della **c.d. rotazione straordinaria**, previsto dal d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (c.d. *Testo Unico sul pubblico impiego*) all'art. 16, co. 1, lett. l-quater, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva». In proposito si rinvia alla Parte III, § 1.2. "La rotazione straordinaria" del PNA 2019. Tale ultima misura solo nominalmente può associarsi alla rotazione ordinaria.

Alla rotazione "ordinaria" è dedicato un approfondimento specifico nell'Allegato n. 2 "Rotazione "ordinaria" del Personale" al PNA 2019 cui si fa rinvio.

Le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione sono strettamente connesse a vincoli di natura *soggettiva* attinenti al rapporto di lavoro e a vincoli di natura *oggettiva*, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione.

➤ *Vincoli soggettivi*

Le amministrazioni sono tenute ad adottare misure di rotazione compatibili con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati soprattutto laddove le misure si riflettono sulla sede di servizio del dipendente. Si fa riferimento a titolo esemplificativo ai diritti sindacali, alla legge 5 febbraio 1992 n. 104 (tra gli altri il permesso di assistere un familiare con disabilità) e al d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (congedo parentale).

Con riferimento all'applicabilità della misura della rotazione, se attuata tra sedi di lavoro differenti, nei confronti del personale dipendente che riveste il ruolo di dirigente sindacale, si ritiene necessaria, l'identificazione in via preventiva dei criteri di rotazione, tra i quali: a) individuazione degli uffici; b) la periodicità; c) le caratteristiche.

Sui citati criteri va attuata la preventiva informativa sindacale che va indirizzata all'Organizzazione sindacale con lo scopo di consentire a quest'ultima di formulare in tempi brevi osservazioni e proposte in ragione dei singoli casi. Ciò non comporta un'apertura di una fase di negoziazione in materia.

➤ *Vincoli oggettivi*

La rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Si tratta di esigenze già evidenziate da ANAC nella propria delibera n. 13 del 4 febbraio 2015, per l'attuazione dell'art. 1, co. 60 e 61, della l. 190/2012, ove si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa.

Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento.

Occorre tenere presente, inoltre, che sussistono alcune ipotesi in cui è la stessa legge che stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere alcuni soggetti che lavorano in determinati uffici, qualifica direttamente correlata alle funzioni attribuite a detti uffici; ciò avviene di norma nei casi in cui lo svolgimento di una prestazione è direttamente correlato al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione nel relativo albo.

Nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee non si può invocare il concetto di infungibilità. Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo.



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Proprio per prevenire situazioni come questa, in cui la rotazione sembrerebbe esclusa da circostanze dovute esclusivamente alla elevata preparazione di determinati dipendenti, le amministrazioni dovrebbero programmare adeguate attività di affiancamento propedeutiche alla rotazione.

3.3.4. Rotazione e formazione

La formazione è una misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione. Una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività. Si tratta, complessivamente, attraverso la valorizzazione della formazione, dell'analisi dei carichi di lavoro e di altre misure complementari, di instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione.

In una logica di formazione dovrebbe essere privilegiata una organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività, con un altro operatore che nel tempo potrebbe sostituirlo. Così come dovrebbe essere privilegiata la circolarità delle informazioni attraverso la cura della trasparenza interna delle attività, che, aumentando la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate attività, conseguentemente aumenta le possibilità di impiegare per esse personale diverso.

3.3.5. Programmazione della rotazione e PTPCT

Per l'attuazione della misura è necessario, come anticipato, che l'amministrazione nel proprio PTPCT chiarisca i criteri, individui la fonte di disciplina e sviluppi un'adeguata programmazione della rotazione. Questo al fine di evitare che la rotazione 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 cattiva amministrazione e corruzione ("mala gestio").

➤ *Criteri della rotazione e informativa sindacale*

Il PTPCT deve indicare i criteri della rotazione. Tra i criteri vi sono, ad esempio: a) quello dell'individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione; b) la fissazione della periodicità della rotazione; c) le caratteristiche della rotazione, se funzionale o territoriale.

Sui criteri di rotazione declinati nel PTPCT le amministrazioni devono dare preventiva e adeguata informazione alle organizzazioni sindacali, ciò al fine di consentire a queste ultime di presentare proprie osservazioni e proposte. Ciò non comporta l'apertura di una fase di negoziazione in materia.

➤ *Atti organizzativi per la disciplina della rotazione*

Se è necessario che il PTPCT di ogni amministrazione contenga i criteri di rotazione, lo stesso, invece, può rinviare la disciplina della rotazione a ulteriori atti organizzativi. A tal fine possono essere utili i regolamenti di organizzazione sul personale o altri provvedimenti di carattere generale già adottati. Il PTPCT è necessario chiarisca sempre qual è l'atto a cui si rinvia.

Per quanto riguarda la rotazione dei dirigenti, il PTPCT potrà rinviare alla disciplina più specifica quale la "direttiva incarichi" o atti equivalenti.

➤ *Programmazione pluriennale della rotazione*

È fondamentale che la rotazione sia programmata su base pluriennale, tenendo in considerazione i vincoli soggettivi e oggettivi come sopra descritti, dopo che sono state individuate le aree a rischio corruzione e al loro interno gli uffici maggiormente esposti a fenomeni corruttivi. Ciò consente di rendere trasparente il processo di rotazione e di stabilirne i nessi con le altre misure di prevenzione della corruzione. La programmazione della rotazione richiede non solo il coordinamento del RPCT, ma anche e soprattutto il

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

forte coinvolgimento di tutti i dirigenti e dei referenti del RPCT, se presenti all'interno della struttura. Come ogni misura specifica, la rotazione deve essere calibrata in relazione alle caratteristiche peculiari di ogni struttura (dimensione e relativa dotazione organica, qualità del personale addetto, modalità di funzionamento degli uffici, distribuzione del lavoro e delle mansioni).

➤ *Gradualità della rotazione*

Tenuto conto dell'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, è consigliabile programmare la stessa secondo un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria. A tal fine dovranno essere considerati, innanzitutto, gli uffici più esposti al rischio di corruzione, per poi considerare gli uffici con un livello di esposizione al rischio più basso.

Con specifico riferimento al personale non dirigenziale, il criterio della gradualità implica, ad esempio, che le misure di rotazione riguardino in primo luogo i responsabili dei procedimenti nelle aree a più elevato rischio di corruzione e il personale addetto a funzioni e compiti a diretto contatto con il pubblico.

Allo scopo di evitare che la rotazione determini un repentino depauperamento delle conoscenze e delle competenze complessive dei singoli uffici interessati, potrebbe risultare utile programmare in tempi diversi, e quindi non simultanei, la rotazione dell'incarico dirigenziale e del personale non dirigenziale all'interno di un medesimo ufficio.

➤ *Monitoraggio e verifica*

Nel PTPCT è necessario siano indicate le modalità attraverso cui il RPCT effettua il monitoraggio sull'attuazione delle misure di rotazione previste e il loro coordinamento con le misure di formazione. In ogni caso, tanto gli organi di indirizzo che i dirigenti generali, con riferimento rispettivamente agli incarichi dirigenziali di livello generale e al personale dirigenziale, sono tenuti a mettere a disposizione del RPCT ogni informazione utile per comprendere come la misura venga progressivamente applicata e quali siano le eventuali difficoltà riscontrate.

Nella relazione annuale il RPCT espone il livello di attuazione delle misure di rotazione e delle relative misure di formazione, motivando gli eventuali scostamenti tra misure pianificate e realizzate. Quest'ultima, insieme alle segnalazioni comunque pervenute all'Autorità, costituirà una base informativa di grande rilievo da cui muoverà l'azione di vigilanza di ANAC.

TRASPARENZA E ACCESSO CIVICO

4. TRASPARENZA

4.1. Trasparenza nel PNA 2016

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo 33/2013 di “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

Il “Freedom of Information Act” (F.O.I.A.) del 2016 (d.lgs. numero 97/2016) ha modificato in parte la legge “anticorruzione” e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del “decreto trasparenza”. Persino il titolo di questa norma è stato modificato in “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la “trasparenza della PA” (l’azione era dell’amministrazione), mentre il Foia ha spostato il baricentro della normativa a favore del “cittadino” e del suo diritto di accesso civico (l’azione è del cittadino).

È la libertà di accesso civico dei cittadini l’oggetto del decreto ed il suo fine principale, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto “dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti”, attraverso:

1. **L’istituto dell’accesso civico**, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;
2. **La pubblicazione** di documenti, informazioni e dati concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, la trasparenza dell’azione amministrativa rimane la misura cardine dell’intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

L’articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016 (Foia) prevede: “La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.”.

Secondo l’ANAC “la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione”.

Nel PNA 2016, l’Autorità ricorda che la definizione delle misure organizzative per l’attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia parte irrinunciabile del PTPC.

In conseguenza della cancellazione del programma triennale per la trasparenza e l’integrità, ad opera del decreto legislativo 97/2016, l’individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è parte integrante del PTPC in una “apposita sezione”.

Questa contiene le soluzioni organizzative per assicurare l’adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni, nonché la designazione di responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati.

L’Autorità, inoltre, raccomanda alle amministrazioni di “rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti” (PNA 2016 pagina 24). Il decreto 97/2016 persegue tra l’altro “l’importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni”.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Sono misure di razionalizzazione quelle introdotte dall'articolo 3 del d.lgs. 33/2016:

1. la prima consente di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale (l'ANAC ha il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva);
2. la seconda consente all'Autorità, proprio attraverso il PNA, di modulare gli obblighi di pubblicazione in ragione della natura dei soggetti, della dimensione organizzativa e delle attività svolte "prevedendo, in particolare, modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti", nonché per ordini e collegi professionali.

4.2. Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (REG. UE2016/679) nel PNA 2019

Dopo l'approvazione del D. Lgs. n. 33/2013, il Garante della Privacy è intervenuto nel 2014 con apposite Linee Guida in materia di trattamento dei dati personali, con le quali è stata richiamata l'attenzione sui dati da pubblicare, e, in particolare, sul rispetto dei principi di esattezza, necessità, pertinenza, non eccedenza.

Ma è soprattutto a seguito della piena operatività del Regolamento UE n. 679/2016 (25 maggio 2018) che sono emersi ancor più i temi della compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione previsti dal D. Lgs. n. 33/2013.

A seguito dell'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «*relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)*» (si seguito RGPD) e, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679,

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è quindi rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento. Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

In ogni caso, ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

La Corte Costituzionale, chiamata ad esprimersi sul tema del **bilanciamento** tra diritto alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al **libero accesso ai dati** e alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, ha riconosciuto che entrambi i diritti sono «contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato».

Se da una parte il diritto alla riservatezza dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata, attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti e trova sia riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.), sia specifica protezione nelle varie norme europee e convenzionali, dall'altra parte, con eguale rilievo, si incontrano i principi di pubblicità e

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

trasparenza, riferiti non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica (C. Cost., sentenza n. 20/2019) e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, al buon funzionamento dell'amministrazione e ai dati che essa possiede e controlla. Principi che, nella legislazione interna, si manifestano nella loro declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, come stabilito dall'art. 1, co. 1, del d.lgs. n. 33/2013.

Il bilanciamento tra i due diritti è, quindi, necessario, come lo stesso Considerando n. 4 del Regolamento (UE) 2016/679, prevedendo che *«Il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità».*

In particolare, nella richiamata sentenza, la Corte precisa che il bilanciamento della trasparenza e della privacy va compiuto avvalendosi del test di proporzionalità che *«richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi».*

L'art. 3 Cost., integrato dai principi di derivazione europea, sancisce l'obbligo, per la legislazione nazionale, di rispettare i criteri di necessità, proporzionalità, finalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, pur al cospetto dell'esigenza di garantire, fino al punto tollerabile, la pubblicità dei dati in possesso della pubblica amministrazione.

Pertanto, al **principio di trasparenza**, nonostante non trovi espressa previsione nella Costituzione, **si riconosce rilevanza costituzionale**, in quanto fondamento di diritti, libertà e principi costituzionalmente garantiti (artt. 1 e 97 Cost.).

Il quadro delle regole in materia di protezione dei dati personali si è pertanto consolidato con l'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (di seguito RGPD) e, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679.

Occorre evidenziare che l'art. 2-ter del d.lgs. n. 196 del 2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, *«è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento».* Inoltre, il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che *«La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1».*

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, **rimasto sostanzialmente inalterato**, essendo confermato il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento. Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, d.lgs. 33/2013), occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, **verifichino** che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda **l'obbligo di pubblicazione**.

Giova rammentare tuttavia che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti *web* per finalità di trasparenza,

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento. In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7-bis, co. 4, dispone inoltre che «Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione». Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato "Qualità delle informazioni" che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

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

Si ricorda inoltre che, in ogni caso, ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD (cfr. Art. 37 del Regolamento (UE) del 27 aprile 2016, n. 679 – GDPR e Parte IV, § 7. "I rapporti del RPCT con altri organi dell'amministrazione e con ANAC") svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del GDPR).

In un'ottica di *governance*, la Regione Veneto anche per il 2021, al fine di sostenere un'azione combinata di tutte le Strutture regionali, delle società e degli enti vigilati e controllati dell'Amministrazione, onde evitare dubbi interpretativi rispetto ai dati da porre in pubblicazione, intende fornire tramite il PTPCT 2021 – 2023, un supporto e contributo, avvalendosi della Struttura del RPCT - DPO, al fine di assicurare il rispetto della suddetta normativa e in particolare dell'art. 7-bis, co. 4 del D. Lgs. n. 33/2013, che richiama espressamente al "*rendere non intelligibili*" i dati personali non pertinenti, sia all'interno del proprio sito internet istituzionale che in quelli delle amministrazioni da essa stessa vigilate e controllate.

4.3. L'Accesso civico

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto nell'ordinamento dall'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013.

Secondo l'articolo 5, all'obbligo di pubblicare in "amministrazione trasparenza" documenti, informazioni e dati corrisponde "il diritto di chiunque" di richiedere gli stessi documenti, informazioni e dati nel caso ne sia stata omessa la pubblicazione.

La richiesta non doveva essere necessariamente motivata e chiunque poteva avanzarla.

L'amministrazione disponeva di trenta giorni per procedere alla pubblicazione del documento o del dato richiesto. Contestualmente alla pubblicazione, lo trasmetteva al richiedente, oppure gli indicava il collegamento ipertestuale a quanto richiesto.

In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente poteva ricorrere al titolare del potere sostitutivo (articolo 2, comma 9-bis, legge 241/1990).

L'accesso civico ha consentito a chiunque, senza motivazione e senza spese, di "accedere" ai documenti, ai dati e alle informazioni che la pubblica amministrazione aveva l'obbligo di pubblicare per previsione del

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

decreto legislativo 33/2013.

Il decreto legislativo 97/2016 ha confermato l'istituto. Il comma 1 del rinnovato articolo 5 prevede: *“L’obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati, comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”*.

Quindi, il comma 2, dello stesso articolo 5, potenzia enormemente l'istituto:

“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione” obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.

La norma, pertanto, conferma per ogni cittadino il libero accesso ai dati ed ai documenti elencati dal decreto legislativo 33/2013, ed oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l’accesso civico ad ogni altro dato e documento (“ulteriore”) rispetto a quelli da pubblicare in “amministrazione trasparente”.

In sostanza, l’accesso civico potenziato investe ogni documento, ogni dato e ogni informazione delle pubbliche amministrazioni.

L’accesso civico potenziato incontra quale unico limite “la tutela di interessi giuridicamente rilevanti” secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis.

L’accesso civico, come in precedenza, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: spetta a chiunque.

La domanda di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, ma non richiede motivazione alcuna.

L’istanza può essere trasmessa anche per via telematica ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

1. all’ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
2. all’ufficio relazioni con il pubblico;
3. ad altro ufficio indicato dall’amministrazione nella sezione “Amministrazione trasparente”.

Qualora la domanda abbia ad oggetto dati, informazioni o documenti da pubblicare obbligatoriamente, è indirizzata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Fatto salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall’amministrazione “per la riproduzione su supporti materiali”, il rilascio di dati o documenti, in formato elettronico o cartaceo, in esecuzione dell’accesso civico è gratuito.

Il PNA 2016 fornisce alcune indicazioni più specifiche sulla misura della trasparenza. In particolare, in considerazione del suo ruolo fondamentale per la prevenzione della corruzione e per lo sviluppo della cultura della legalità, le amministrazioni e gli altri soggetti destinatari del PNA sono invitati a rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti.

Occorre ricordare che il d.lgs. n. 97/2016 ha apportato rilevanti novità al previgente quadro normativo in materia di trasparenza.

Oltre al nuovo ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza di cui all’art. 7.2 *Trasparenza e coordinamento con il Programma Triennale per la trasparenza e l’integrità*, il decreto, nell’intento di ridurre gli oneri gravanti sulle pubbliche amministrazioni, ha introdotto alcune importanti misure di semplificazione:

- l’ANAC, in sede di adozione del PNA, può prevedere, per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

abitanti, modalità semplificate per il rispetto degli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, modulandoli, quindi, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte;

- è introdotta la possibilità di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale, conferendo all'ANAC il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva con propria delibera da adottare previa consultazione pubblica e sentito il Garante per la protezione dei dati personali, qualora siano coinvolti dati personali;
- è previsto che, qualora i dati che le amministrazioni e gli enti sono tenute a pubblicare ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 corrispondano a quelli già presenti nelle banche dati indicate nell'allegato B) del medesimo decreto, le amministrazioni e gli enti assolvono agli obblighi di pubblicazione mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati. Nella sezione "Amministrazione trasparente" dei rispettivi siti istituzionali è inserito un mero collegamento ipertestuale alle banche dati contenenti i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione.

L'ANAC con deliberazione n. 1310/2016 ha adottato apposite Linee Guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione di trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal D.lgs. 97/2016.

4.4. Trasmissione dati e pubblicazione del PTPC

Il comma 8 dell'articolo 1 della l. n. 190/2012, introdotto dal d.lgs. n. 97/2016, prevede che l'organo di indirizzo che adotta il PTPC ne curi la trasmissione all'ANAC.

I PTPCT devono essere pubblicati non oltre un mese dall'adozione, sul sito istituzionale dell'amministrazione o dell'ente nella sezione "Amministrazione trasparente/Altri contenuti Corruzione". I PTPCT e le loro modifiche devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

4.5. Relazione annuale del RPCT

I RPCT sono tenuti ad elaborare, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della legge 190/2012, una relazione annuale - da trasmettere all'OIV e all'organo di indirizzo dell'amministrazione - sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nei PTPCT. Sulle modalità di redazione della relazione l'Autorità fornisce annualmente indicazioni e ha messo a disposizione uno schema di Relazione pubblicato sul sito dell'ANAC.

Dalla relazione deve emergere una valutazione del livello effettivo di attuazione delle misure contenute nel PTPCT. In particolare il RPCT è chiamato a relazionare sul monitoraggio delle misure generali e specifiche individuate nel PTPCT.

La relazione costituisce, dunque, un importante **strumento di monitoraggio** in grado di evidenziare l'attuazione del PTPCT, l'efficacia o gli scostamenti delle misure previste rispetto a quelle attuate. Le evidenze, in termini di criticità o di miglioramento che si possono trarre dalla relazione, devono guidare le amministrazioni nella elaborazione del successivo PTPCT.

D'altra parte, la relazione costituisce anche uno strumento indispensabile per la valutazione da parte degli organi di indirizzo politico dell'efficacia delle strategie di prevenzione perseguite con il PTPCT e per l'elaborazione, da parte loro, degli obiettivi strategici.

Il comunicato del presidente dell'ANAC del 2 dicembre 2020 ha differito al 31 marzo 2021 il termine per la predisposizione e la pubblicazione della relazione annuale 2020 del Responsabile della prevenzione della corruzione e la trasparenza e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2021-2023.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

5. GLI INDIRIZZI FORNITI DALL'AGGIORNAMENTO 2017 DEL PNA

L'Aggiornamento 2017 al Piano nazionale anticorruzione, adottato dall'ANAC con deliberazione n. 1208 del 22 novembre 2017, a parte una breve Parte generale è dedicato alla prevenzione della corruzione in due settori specifici: le Autorità di sistema portuale e le Istituzioni universitarie. La parte generale, che interessa questo ente, ribadisce alcuni principi fondamentali, soprattutto nelle materie del rapporto tra PTPC e gli atti di programmazione della performance, il ruolo del Nucleo di valutazione e la rotazione dei dipendenti che svolgono attività a rischio di corruzione.

5.1. Il concetto di corruzione e i principali attori del sistema di prevenzione e contrasto

La legge 190/2012 non fornisce la definizione del concetto di corruzione cui si riferisce. Il codice penale prevede tre fattispecie.

L'articolo 318 punisce la "corruzione per l'esercizio della funzione" e dispone che:

il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa sia punito con la reclusione da uno a sei anni.

L'articolo 319 del Codice penale sanziona la "corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio":

"il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni".

Infine, l'articolo 319-ter colpisce la "corruzione in atti giudiziari":

"Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.

Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni".

Fin dalla prima applicazione della legge 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie "tecnico-giuridiche"

di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di corruzione della legge 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri *l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.*

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge 190/2012 estende la nozione di corruzione a: **tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale; ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.**

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica. *"Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa*



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.

Nell'**Allegato G** del presente PTPC 2021-2023 sono riportate le norme del codice penale relative ai reati dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione, aggiornati con le modifiche introdotte dalla legge anticorruzione.

5.2. I soggetti obbligati

L'ambito soggettivo d'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione è stato ampliato dal decreto legislativo 97/2016, il cd. "*Freedom of Information Act*" (o più brevemente "Foia").

Le modifiche introdotte dal Foia hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della trasparenza diverso, e più ampio, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le misure di prevenzione della corruzione.

Questi ultimi sono distinti tra soggetti tenuti ad approvare il PTPC e soggetti che possono limitarsi ad assumere misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 231/2001.

Il nuovo articolo 2-bis del decreto delegato 33/2013 (articolo aggiunto proprio dal decreto legislativo 97/2016) individua tre categorie di soggetti obbligati:

1. le pubbliche amministrazioni (articolo 2-bis comma 1);
2. altri soggetti, tra i quali enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 2);
3. altre società a partecipazione pubblica ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 3).

La disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza si applica integralmente alle pubbliche amministrazioni, come notoriamente definite dall'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001, comprese "le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione".

Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di approvare i piani triennali di prevenzione della corruzione, provvedendo annualmente all'aggiornamento dei medesimi, per i quali il PNA 2019 costituisce atto di indirizzo.

Il comma 2 dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 33/2013 ha esteso l'applicazione della disciplina sulla "trasparenza" anche a:

1. enti pubblici economici;
2. ordini professionali;
3. società in controllo pubblico, escluse le società quotate in borsa;
4. associazioni, fondazioni e enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

5.2.1. Attori esterni all'Amministrazione coinvolti nella prevenzione – relativi compiti – relativi canali e strumenti di partecipazione

Con la legge 190/2012, lo Stato italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

assicurare un'azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica delle seguenti istituzioni:

1. *l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*, che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);
2. *la Corte di conti*, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
3. *il Comitato interministeriale*, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
4. *la Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali*, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);
5. *i Prefetti della Repubblica*, che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 co. 6 legge 190/2012);
6. *la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA)* che predispose percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 co. 11 legge 190/2012);
7. *le pubbliche amministrazioni*, che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio *Responsabile della prevenzione della corruzione*;
8. *gli enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico*, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012).

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di prevenzione e contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'Autorità nazionale tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

5.2.2. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

La legge 190/2012 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

La CIVIT era stata istituita dal legislatore, attraverso il decreto legislativo 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della "performance" delle pubbliche amministrazioni.

Successivamente la denominazione della CIVIT è stata sostituita con quella di Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

La *mission* dell'ANAC può essere *"individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della"*



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.

La chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese".

La legge 190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni.

L'ANAC:

1. collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
2. approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);
3. analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
4. esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
5. esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla legge 190/2012;
6. esercita vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
7. riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

A norma dell'articolo 19 comma 5 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014), l'Autorità nazionale anticorruzione, in aggiunta ai compiti di cui sopra:

8. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;
9. riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del Codice di cui al d.lgs. 163/2006;
10. salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

competenze in materia di anticorruzione già assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica. Ad oggi, pertanto, è l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con DPCM 16 gennaio 2013:

- coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
- promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- predispose il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);
- definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;
- definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

5.2.3. La Regione Veneto

In attuazione a quanto previsto nel Piano Triennale per la prevenzione della corruzione, nel PTCP 2018-2020 (DGR n. 59 del 26.01.2018); PTPC 2019-2021 (DGR 63 del 29.01.2019); PTPC 2020-2022 (DGR n. 72 del 27.01.2020) la Regione Veneto è tenuta a verificare che venga estesa l'applicazione delle misure in materia di anticorruzione agli Enti controllati di propria competenza.

Il percorso individuato dall'Amministrazione Regionale si articola in tre diverse fasi annuali:

- **1^a fase** - autovalutazione degli Enti con riferimento all'attuazione degli adempimenti previsti dalla L. n. 190/2012 - tale ricognizione avviene attraverso la somministrazione di un questionario afferente l'adempimento degli obblighi previsti dalla legge;
- **2^a fase** - visita ispettiva in loco effettuata dalle strutture regionali competenti – attraverso la compilazione di uno schema di referto di audit, opportunamente predisposto, composto di n. 5 schede, da compilare durante la visita in loco, suddivise in focus tematici di verifica e riferite agli aspetti salienti della metodologia di attuazione della strategia anticorruzione e delle misure previste dal P.N.A. attuate dai soggetti vigilati;
- **3^a fase** - redazione del rapporto annuale di sintesi dei risultati delle verifiche;

La Regione Veneto con la L.R. 14.11.2018, n. 42 ha ridisciplinato i rapporti con gli Enti amministrativi regionali. In particolare la Giunta regionale esercita la vigilanza e il controllo sull'attività in materia di trasparenza, sul funzionamento e sul rispetto di indirizzi e direttive.

5.2.4. Attori interni coinvolti nel processo di prevenzione della corruzione

I soggetti coinvolti nel processo di prevenzione della corruzione e dell'illegalità in ambito aziendale, chiamati a partecipare attivamente all'elaborazione del Piano di prevenzione e all'attuazione e al controllo di efficacia delle misure con esso adottate sono:

- L'organo di Indirizzo Politico (Presidente, Consiglio di Amministrazione, Commissario Straordinario)
- Il Responsabile della prevenzione della corruzione/Direttore Generale;
- Tutti i Dirigenti, Responsabili di Posizione Organizzativa, Responsabili d'Ufficio per il settore di rispettiva



REGIONE DEL VENETO

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

competenza;

- L'Organismo di Valutazione Interna(OIV);
- L'Ufficio Procedimenti Disciplinari(UPD);
- Tutti i dipendenti dell'amministrazione;
- I collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione.

ANALISI DEL CONTESTO E VALUTAZIONE E TRATTAMENTO DEL RISCHIO CORRUTTIVO

6. PREMESSA

Il PNA 2019, approvato con delibera A.N.AC. n. 1064 del 13.11.2019, è accompagnato da un allegato metodologico che fornisce indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del “Sistema di gestione del rischio corruttivo”.

il documento approvato da A.N.AC. è diventato l’unico documento metodologico da seguire nella predisposizione del Piano e il **nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo)** deve applicarsi in modo graduale tenendo conto delle seguenti fasi:

- *Analisi del contesto (esterno e interno)*
- *Valutazione del rischio (identificazione eventi rischiosi, analisi del rischio, ponderazione del rischio);*
- *Trattamento del rischio (individuazione del rischio, programmazione delle misure);*
- *Monitoraggio e riesame (monitoraggio sull’attuazione delle misure, sulla loro idoneità, riesame periodico sulla funzionalità del sistema);*
- *Consultazione e comunicazione.*

Il nuovo approccio deve fare in modo che la predisposizione del PTPCT venga considerato come un processo sostanziale e non meramente formale, adattato, con approccio flessibile e contestualizzato, alle specificità dell’Azienda ESU di Venezia.

Il processo di mappatura e di analisi che il Piano favorisce e accresce la conoscenza dell’Amministrazione, alimentando e migliorando i processi decisionali, alla luce delle informazioni che se ne ricavano. Il Piano in sé non deve tradursi in ulteriori misure di controllo ma deve razionalizzare e mettere a sistema i controlli già esistenti evitando l’implementazione di misure di prevenzione solo formali.

7. PRINCIPI E STANDARD DI RIFERIMENTO PER LA “GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE”

La strategia della prevenzione della corruzione dell’ESU di Venezia è basata sui principi individuati dal P.N.A. e in particolare dell’ Allegato n. 1 dello stesso (ispirato alle norme UNI ISO 37001:2016)

Tale documento infatti fornisce gli elementi utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del “Sistema di gestione del rischio corruttivo”, diventando Infatti l’unico documento metodologico da seguire nella predisposizione del Piano.

La metodologia utilizzata per la redazione del presente Piano è quindi fondata seguendo l’impostazione di processo attraverso le seguenti fasi:

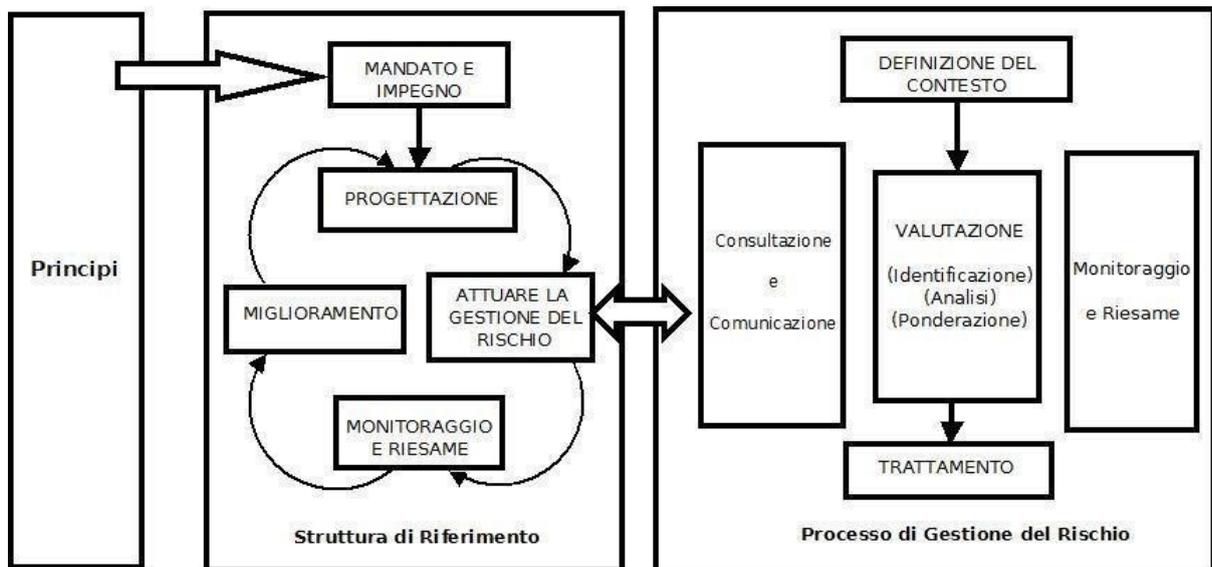
- a) definizione del contesto e rilevazione dei processi (mappatura dei processi);
- b) identificazione e analisi degli eventi rischiosi (valutazione del rischio)
- c) ponderazione degli eventi rischiosi, determinando in tal modo il livello “qualitativo” di rischio;
- d) identificazione e progettazione delle misure di prevenzione o trattamento del rischio

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

completano il quadro di riferimento del processo la comunicazione e la consultazione degli stakeholder, il monitoraggio del sistema e il riesame delle sue risultanze.

La visione complessiva del sistema di gestione del rischio indicata dal PNA è sorretta da tre cardini fondamentali (schema riportato nella figura di seguito riportata)

- I principi generali (a)
- La Struttura di Riferimento (b);
- Il Processo di gestione del rischio (c).



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Vengono individuati **11 principi** guida da seguire per attuare un efficace sistema di gestione del rischio:

- *La gestione del rischio crea e protegge il valore.*

La gestione del rischio contribuisce in maniera dimostrabile al raggiungimento degli obiettivi ed al miglioramento della prestazione, per esempio in termini di salute e sicurezza delle persone, security, rispetto dei requisiti cogenti, consenso presso l'opinione pubblica, protezione dell'ambiente, qualità del prodotto gestione dei progetti, efficienza nelle operazioni, *governance* e reputazione.

- *La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione.*

La gestione del rischio non è un'attività indipendente, separata dalle attività e dai processi principali dell'organizzazione. La gestione del rischio fa parte delle responsabilità della direzione ed è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione, inclusi la pianificazione strategica e tutti i processi di gestione dei progetti e del cambiamento.

- *La gestione del rischio è parte del processo decisionale.*

La gestione del rischio aiuta i responsabili delle decisioni ad effettuare scelte consapevoli, determinare la scala di priorità delle azioni e distinguere tra linee di azione alternative.

- *La gestione del rischio tratta esplicitamente l'incertezza.*

La gestione del rischio tiene conto esplicitamente dell'incertezza, della natura di tale incertezza e di come può essere affrontata.

- *La gestione del rischio è sistematica, strutturata e tempestiva.*

Un approccio sistematico, tempestivo e strutturato alla gestione del rischio contribuisce all'efficienza ed a risultati coerenti, confrontabili ed affidabili.

- *La gestione del rischio si basa sulle migliori informazioni disponibili.*

Gli elementi in ingresso al processo per gestire il rischio si basano su fonti di informazione quali dati storici, esperienza, informazioni di ritorno dai portatori d'interesse, osservazioni, previsioni e parere di specialisti. Tuttavia, i responsabili delle decisioni dovrebbero informarsi, e tenerne conto, di qualsiasi limitazione dei dati o del modello utilizzati o delle possibilità di divergenza di opinione tra gli specialisti.

- *La gestione del rischio è "su misura".*

La gestione del rischio è in linea con il contesto esterno ed interno e con il profilo di rischio dell'organizzazione.

- *La gestione del rischio tiene conto dei fattori umani e culturali.*

Nell'ambito della gestione del rischio individua capacità, percezioni e aspettative delle persone esterne ed interne che possono facilitare o impedire il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.

- *La gestione del rischio è trasparente e inclusiva.*

Il coinvolgimento appropriato e tempestivo dei portatori d'interesse e, in particolare, dei responsabili delle decisioni, a tutti i livelli dell'organizzazione, assicura che la gestione del rischio rimanga pertinente ed aggiornata. Il coinvolgimento, inoltre, permette che i portatori d'interesse siano opportunamente rappresentati e che i loro punti di vista siano presi in considerazione nel definire i criteri di rischio.

- *La gestione del rischio è dinamica.*

La gestione del rischio è sensibile e risponde al cambiamento continuamente. Ogni qual volta accadono eventi esterni ed interni, cambiano il contesto e la conoscenza, si attuano il monitoraggio ed il riesame, emergono nuovi rischi, alcuni rischi si modificano ed altri scompaiono.

- *La gestione del rischio favorisce il miglioramento continuo dell'organizzazione.*

Le organizzazioni dovrebbero sviluppare ed attuare strategie per migliorare la maturità della propria gestione del rischio insieme a tutti gli altri aspetti della propria organizzazione.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

La gestione del rischio (c.d. risk management) comprende l'insieme di attività che consentono di dirigere, monitorare e controllare il livello di rischio cui un'organizzazione può essere soggetta. Il rischio viene considerato come un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi e una minaccia per l'efficacia e l'efficienza di un'iniziativa, di un processo, di un'organizzazione.

A tal fine si precisa che per

- *Processo*: si intende un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato a un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è quindi più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica (*Processo di gestione del rischio*: applicazione sistemica delle politiche e procedure di gestione del rischio, di consultazione e di comunicazione.
- *Rischio*: si intende un evento potenziale suscettibile di generare disfunzioni o irregolarità e, di conseguenza, influenzare negativamente il perseguimento degli obiettivi istituzionali;
- *Evento* si intende il verificarsi o il modificarsi di un insieme di circostanze che si frappongono o si oppongono al perseguimento dell'obiettivo istituzionale dell'ESU;
- *Struttura di riferimento*: insieme dei soggetti che devono fornire le fondamenta e gli strumenti per progettare, attuare, monitorare riesaminare e migliorare in modo continuo la gestione del rischio;
- *Titolare del rischio*: persona o entità con la responsabilità e l'autorità per gestire il rischio
- *Valutazione del rischio* si intende il processo di identificazione, analisi e ponderazione del rischio.
- *Trattamento del rischio* si intende il processo per modificare il rischio ovvero l'attività di individuazione e valutazione delle misure che devono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio e nella decisione di quali rischi si decide di trattare prioritariamente rispetto agli altri.

8. VALUTAZIONE E TRATTAMENTO DEL RISCHIO CORRUTTIVO

8.1. Valutazione del rischio

Secondo il PNA 2019, la **valutazione del rischio** è una "macro-fase" del processo di gestione del rischio, nella quale il rischio stesso viene "identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (trattamento del rischio)".

Tale "macro-fase" si compone di tre (sub) fasi: **identificazione, analisi e ponderazione**.

1) Identificazione

Nella fase di identificazione degli "eventi rischiosi" l'obiettivo è quello di individuare comportamenti o fatti, relativi ai processi dell'amministrazione, tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

Secondo l'ANAC, "questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione".

In questa fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa è essenziale. Infatti, i vari responsabili degli uffici, vantando una conoscenza approfondita delle attività, possono facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi. Inoltre, è opportuno che il RPCT, "mantenga un atteggiamento attivo, attento a individuare eventi rischiosi che non sono stati rilevati dai responsabili degli uffici e a integrare, eventualmente, il registro (o catalogo) dei rischi".

Per individuare gli "eventi rischiosi" è necessario: definire l'oggetto di analisi; utilizzare tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative; individuare i rischi e formalizzarli nel PTPCT.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

L'oggetto di analisi è l'unità di riferimento rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi.

Dopo la "mappatura", l'oggetto di analisi può essere: l'intero processo; ovvero le singole attività che compongono ciascun processo.

Secondo l'Autorità, tenendo conto della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, l'oggetto di analisi può essere definito con livelli di analiticità e, dunque, di qualità progressivamente crescenti.

L'ANAC ritiene che, in ogni caso, il livello minimo di analisi per l'identificazione dei rischi debba essere rappresentato almeno dal "processo". In tal caso, i processi rappresentativi dell'attività dell'amministrazione "non sono ulteriormente disaggregati in attività". Tale impostazione metodologica è conforme al principio della "gradualità".

L'analisi svolta per processi, e non per singole attività che compongono i processi, "è ammissibile per amministrazioni di dimensione organizzativa ridotta o con poche risorse e competenze adeguate allo scopo, ovvero in particolari situazioni di criticità". "L'impossibilità di realizzare l'analisi a un livello qualitativo più avanzato deve essere adeguatamente motivata nel PTPCT" che deve prevedere la programmazione, nel tempo, del graduale innalzamento del dettaglio dell'analisi.

L'Autorità consente che l'analisi non sia svolta per singole attività anche per i "processi in cui, a seguito di adeguate e rigorose valutazioni già svolte nei precedenti PTPCT, il rischio corruttivo sia stato ritenuto basso e per i quali non si siano manifestati, nel frattempo, fatti o situazioni indicative di qualche forma di criticità". Al contrario, per i processi che abbiano registrato rischi corruttivi elevati, l'identificazione del rischio sarà "sviluppata con un maggior livello di dettaglio, individuando come oggetto di analisi, le singole attività del processo".

Come già precisato, secondo gli indirizzi del PNA 2019, il RPCT dell'Azienda ha costituito e coordinato un "**Gruppo di lavoro**" composto dai funzionari dell'ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative. Data la dimensione organizzativa contenuta dell'ente, il Gruppo di lavoro ha svolto l'analisi per singoli "processi". Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della "gradualità" (PNA 2019), il Gruppo di lavoro si riunirà nel corso del prossimo esercizio (e dei due successivi) per affinare la metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato (per attività), perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.

Tecniche e fonti informative: per identificare gli eventi rischiosi si è reso opportuno utilizzare una pluralità di tecniche e preso in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative.

Le tecniche applicabili sono molteplici, quali: l'analisi di documenti e di banche dati, l'esame delle segnalazioni, le interviste e gli incontri con il personale, workshop e focus group, confronti con amministrazioni simili (benchmarking), analisi dei casi di corruzione, ecc.

Tenuto conto della dimensione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, il PTPC utilizza fonti informative per individuare eventi rischiosi: i risultati dell'analisi del contesto interno e esterno; le risultanze della mappatura dei processi; l'analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato, anche in altre amministrazioni o enti simili; incontri con i responsabili o il personale che abbia conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità; gli esiti del monitoraggio svolto dal RPCT e delle attività di altri organi di controllo interno; le segnalazioni ricevute tramite il "whistleblowing" o attraverso altre modalità; le esemplificazioni eventualmente elaborate dall'ANAC per il comparto di riferimento; analisi di *registri di rischi* realizzati da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa.

Il "Gruppo di lavoro", costituito e coordinato dal RPCT, ha applicato principalmente le metodologie seguenti:

- la partecipazione degli stessi funzionari responsabili, con conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità;
- i risultati dell'analisi del contesto;
- le risultanze della mappatura;

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- l'analisi di casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato in altre amministrazioni o enti simili;
- segnalazioni ricevute tramite il "whistleblowing" o con altre modalità.

Identificazione dei rischi:

Secondo l'Autorità, la formalizzazione è avvenuta tramite un "registro o catalogo dei rischi" dove, per ogni oggetto di analisi, processo o attività che sia, è riportata la descrizione di "tutti gli eventi rischiosi che possono manifestarsi". Per ciascun processo è individuato almeno un evento rischioso. Nella costruzione del registro l'Autorità ritiene che sia "importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti" e che siano "specifici del processo nel quale sono stati rilevati e non generici".

Il "Gruppo di lavoro", costituito e coordinato dal RPCT, composto dai funzionari dell'ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative, che vantano una approfondita conoscenza dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, ha prodotto un **catalogo dei rischi principali**.

Il catalogo è riportato nelle schede allegate, denominate "**Mappatura dei processi e catalogo dei rischi**" (**Allegato A**).

Il catalogo è riportato nella *colonna G*.

Per ciascun processo è indicato il rischio più grave.

2) Analisi

L'analisi del rischio secondo il PNA si prefigge due obiettivi: comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'esame dei cosiddetti "fattori abilitanti" della corruzione; stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.

Fattori abilitanti

L'analisi è volta a comprendere i "fattori abilitanti" la corruzione, i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione (che nell'aggiornamento del PNA 2015 erano denominati, più semplicemente, "cause" dei fenomeni di malaffare).

Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro. L'Autorità propone i seguenti esempi:

- assenza di misure di trattamento del rischio (controlli): si deve verificare se siano già stati predisposti, e con quale efficacia, strumenti di controllo degli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Stima del livello di rischio

In questa fase si procede alla stima del livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto di analisi. Misurare il grado di esposizione al rischio consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del RPCT.

Secondo l'ANAC, l'analisi deve svolgersi secondo un criterio generale di "prudenza" poiché è assolutamente necessario "evitare la sottostima del rischio che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione".

L'analisi si sviluppa secondo le sub-fasi seguenti: scegliere l'approccio valutativo; individuare i criteri di

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

valutazione; rilevare i dati e le informazioni; formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Per stimare l'esposizione ai rischi, l'approccio può essere di tipo qualitativo o quantitativo, oppure un mix tra i due.

Approccio qualitativo: l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici.

Approccio quantitativo: nell'approccio di tipo quantitativo si utilizzano analisi statistiche o matematiche per quantificare il rischio in termini numerici.

Secondo l'ANAC, "considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, si suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza".

Criteri di valutazione

L'ANAC ritiene che "i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in **indicatori di rischio** (*key risk indicators*) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti". Per stimare il rischio, quindi, è necessario definire preliminarmente indicatori del livello di esposizione del processo al rischio di corruzione.

In forza del principio di "gradualità", tenendo conto della dimensione organizzativa, delle conoscenze e delle risorse, gli indicatori possono avere livelli di qualità e di complessità progressivamente crescenti.

L'Autorità ha proposto indicatori comunemente accettati, anche ampliabili o modificabili da ciascuna amministrazione (PNA 2019, Allegato n. 1).

Gli indicatori seguenti suggeriti dall'ANAC sono stati utilizzati per valutare il rischio:

- 1. livello di interesse "esterno":** la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
- 2. grado di discrezionalità del decisore interno:** un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- 3. manifestazione di eventi corruttivi in passato:** se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;
- 4. trasparenza/opacità del processo decisionale:** l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;
- 4. livello di collaborazione del responsabile del processo nell'elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano:** la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;
- 5. grado di attuazione delle misure di trattamento:** l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

Il "Gruppo di lavoro", coordinato dal RPCT, composto dai funzionari delle Macro aree dell'ente, responsabili delle principali ripartizioni organizzative, ha fatto uso di tali indicatori.

I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate "**Analisi dei rischi**" (Allegato B).

Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione di dati e informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio, deve essere coordinata dal RPCT.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Il PNA prevede che le informazioni possano essere “rilevate da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati”, oppure attraverso modalità di autovalutazione da parte dei responsabili degli uffici coinvolti nello svolgimento del processo.

Le valutazioni devono essere suffragate dalla “motivazione del giudizio espresso”, fornite di “evidenze a supporto” e sostenute da “dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi” (come suggerito dall’Allegato n. 1 del PNA 2019 dell’ANAC, Part. 4.2, pag. 31).

L’ANAC ha suggerito i seguenti “dati oggettivi”:

i dati sui precedenti giudiziari e disciplinari a carico dei dipendenti, fermo restando che le fattispecie da considerare sono le sentenze definitive, i procedimenti in corso, le citazioni a giudizio relativi a: reati contro la PA; falso e truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate alla PA (artt. 640 e 640-bis CP); procedimenti per responsabilità contabile; ricorsi in tema di affidamento di contratti); le segnalazioni pervenute: whistleblowing o altre modalità, reclami, indagini di customer satisfaction, ecc.; ulteriori dati in possesso dell’amministrazione (ad esempio: rassegne stampa, ecc.).

Infine, l’Autorità ha suggerito di “programmare adeguatamente l’attività di rilevazione individuando nel PTPCT tempi e responsabilità” e, laddove sia possibile, consiglia “di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l’elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie” (Allegato n. 1 del PNA 2019 dell’ANAC).

I risultati dell’analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate “**Analisi dei rischi**” (**Allegato B**). Tutte le “valutazioni” espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazione esposta nell’ultima colonna a destra (“**Motivazione**”) nelle suddette schede (**Allegato B**). Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai “dati oggettivi” in possesso dell’ente (PNA 2019 dell’ANAC, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 31).

Misurazione del rischio

In questa fase, per ogni oggetto di analisi si procede alla misurazione degli indicatori di rischio.

L’ANAC sostiene che sarebbe “opportuno privilegiare un’analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un’impostazione quantitativa che prevede l’attribuzione di punteggi”.

Attraverso la misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire alla valutazione complessiva del livello di rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una “misurazione sintetica”. L’ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

è necessario “far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico”.

In ogni caso, vige il principio per cui “ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte”.

I risultati della misurazione sono riportati nelle schede allegate, denominate “**Analisi dei rischi**” (**Allegato B**). Nella colonna denominata “**Valutazione complessiva**” è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi.

Tutte le valutazioni sono supportate da una chiara e sintetica motivazione esposta nell’ultima colonna a destra (“**Motivazione**”) nelle suddette schede (**Allegato B**).

Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai “dati oggettivi” in possesso dell’ente (PNA 2019 dell’ANAC, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

3) La ponderazione

La ponderazione del rischio è l’ultima delle fasi che compongono la macro-fase di valutazione del rischio. Scopo della ponderazione è quello di “agevolare, sulla base degli esiti dell’analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione” (Allegato n. 1, Par. 4.3, pag. 36).

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Nella fase di ponderazione si stabiliscono: le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio; le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto concerne le azioni, al termine della valutazione del rischio, devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione. "La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti".

Un concetto essenziale per decidere se attuare nuove azioni è quello di "rischio residuo" che consiste nel rischio che permane una volta che le misure di prevenzione siano state correttamente attuate.

L'attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero. Ma il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la probabilità che si verifichino fenomeni di malaffare non potrà mai essere del tutto annullata.

Per quanto concerne la definizione delle priorità di trattamento, nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio e "procedere in ordine via via decrescente", iniziando dalle attività che presentano un'esposizione più elevata fino ad arrivare al trattamento di quelle con un rischio più contenuto.

8.2. Trattamento del Rischio

Nell'ambito dei recenti indirizzi assunti dall'ANAC, è stato richiesto alle Amministrazioni una formalizzazione degli eventi a rischio, da svolgersi anche tramite la predisposizione di un registro dei rischi o catalogo dei rischi, dove per ogni oggetto di analisi (processo o attività) si riporta la descrizione di tutti gli eventi rischiosi che possono manifestarsi.

Il trattamento del rischio è la fase finalizzata ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

In tale fase, si progetta l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevede scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.

La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di temperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle misure stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

Le misure possono essere "generali" o "specifiche".

Le **misure generali** intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione;

le **misure specifiche** agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano dunque per l'incidenza su problemi specifici.

L'individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano il "cuore" del PTPCT.

Tutte le attività fin qui effettuate sono propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure che rappresentano, quindi, la parte fondamentale del PTPCT.

È pur vero tuttavia che, in assenza di un'adeguata analisi propedeutica, l'attività di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione può rivelarsi inadeguata.

In conclusione, il **trattamento del rischio rappresenta** la fase in cui si individuano le **misure** idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta (fase 1) e **si programmano** le modalità della loro attuazione (fase 2).

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

8.2.1. Individuazione delle misure (Fase 1)

La prima fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi.

In questa fase, dunque, l'amministrazione è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti.

L'obiettivo di questa prima fase del trattamento è quella di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione abbinata a tali rischi.

Il PNA suggerisce le misure seguenti, che possono essere applicate sia come "generali" che come "specifiche":

- controllo;
- trasparenza;
- definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- regolamentazione;
- semplificazione;
- formazione;
- sensibilizzazione e partecipazione;
- rotazione;
- segnalazione e protezione;
- disciplina del conflitto di interessi;
- regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies).

A titolo esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misura "generale" o come misura "specifica".

Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del d.lgs. 33/2013); è, invece, di tipo specifico, se in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima "opachi" e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.

Con riferimento alle principali categorie di misure, l'ANAC ritiene particolarmente importanti quelle relative alla semplificazione e sensibilizzazione interna (promozione di etica pubblica) in quanto, ad oggi, ancora poco utilizzate.

La semplificazione, in particolare, è utile laddove l'analisi del rischio abbia evidenziato che i fattori abilitanti i rischi del processo siano una regolamentazione eccessiva o non chiara, tali da generare una forte asimmetria informativa tra il cittadino e colui che ha la responsabilità del processo.

L'individuazione delle misure di prevenzione non deve essere astratta e generica. L'indicazione della mera categoria della misura non può, in alcun modo, assolvere al compito di individuare la misura (sia essa generale o specifica) che si intende attuare. E' necessario indicare chiaramente la misura puntuale che l'amministrazione ha individuato ed intende attuare.

Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

1- presenza ed adeguatezza di misure o di controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione: al fine di evitare la stratificazione di misure che possono rimanere inapplicate, prima dell'identificazione di nuove misure, è necessaria un'analisi sulle eventuali misure previste nei Piani precedenti e su eventuali controlli già esistenti per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti; solo in caso contrario occorre identificare nuove misure; in caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni;

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

2- capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio: l'identificazione della misura deve essere la conseguenza logica dell'adeguata comprensione dei fattori abilitanti l'evento rischioso; se l'analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l'attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti. In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo);

3- sostenibilità economica e organizzativa delle misure: l'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni; se fosse ignorato quest'aspetto, il PTPCT finirebbe per essere poco realistico; pertanto, sarà necessario rispettare due condizioni:

- a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;
- b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia;

4- adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione: l'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative, per questa ragione, il PTPCT dovrebbe contenere un n. significativo di misure, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

Come nelle fasi precedenti, anche l'individuazione delle misure deve avvenire con il coinvolgimento della struttura organizzativa, recependo le indicazioni dei soggetti interni interessati (responsabili e addetti ai processi), ma anche promuovendo opportuni canali di ascolto degli stakeholder.

Le misure sono state puntualmente indicate e descritte nelle schede allegate denominate "Individuazione e programmazione delle misure" (**Allegato C**).

Le misure sono elencate e descritte nella colonna E delle suddette schede.

Le principali misure sono state ripartite per singola "area di rischio" (**Allegato C1**).

8.2.2. Programmazione delle misure (Fase 2)

La seconda fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5 lett. a) della legge 190/2012.

La programmazione delle misure consente, inoltre, di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto alla definizione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a se stessa.

Secondo il PNA 2019 dell'ANAC, la programmazione delle misure deve essere realizzata considerando i seguenti elementi descrittivi:

fasi o modalità di attuazione della misura: laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura;

tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi: la misura deve essere scadenzata nel tempo; ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti; **responsabilità**

connesse all'attuazione della misura: in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

indicatori di monitoraggio e valori attesi: al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

Secondo l'ANAC, tenuto conto dell'impatto organizzativo, l'identificazione e la programmazione delle misure devono avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità della loro attuazione, anche al fine di individuare le modalità più adeguate in tal senso.

Il PTPCT carente di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge.

In questa fase, il "Gruppo di lavoro" coordinato dal RPCT, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate "Individuazione e programmazione delle misure" - **Allegato C**), ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione.

Il tutto è descritto per ciascun oggetto di analisi nella **colonna F** ("Programmazione delle misure") delle suddette schede alle quali si rinvia.

9. GLI INDIRIZZI FORNITI DALL'AGGIORNAMENTO 2018 DEL PNA E DAL PNA 2019

Così come già fatto per gli anni 2017 e 2018, la definizione delle priorità strategiche, anche nel momento dell'aggiornamento, deve essere pienamente ed effettivamente condivisa tra i RPCT e gli organi di indirizzo, per determinare un'impostazione efficace della strategia di prevenzione.

Inoltre deve necessariamente tener conto del quadro normativo di riferimento della materia, che individua i principi fondamentali del sistema di prevenzione della corruzione e del quadro regolatorio rappresentato principalmente dagli atti predisposti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che forniscono linee di indirizzo e indicazioni metodologiche e applicative ai soggetti destinatari della normativa anticorruzione. La necessità di una piena condivisione dei principi su cui basare il sistema di prevenzione della corruzione di ciascuna amministrazione era già stata evidenziata dall'Autorità ancor prima dell'intervento del legislatore (D.lgs. 97/2016) con l'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione 2013 (PNA) e ribadita con il PNA 2016.

In particolare, con tali atti l'ANAC aveva già evidenziato l'esigenza di un'effettiva condivisione degli obiettivi strategici di prevenzione della corruzione tra i soggetti interni alle amministrazioni, che per quanto concerne il momento della definizione, sono identificabili nel Responsabile della prevenzione della corruzione e nei componenti degli organi di indirizzo politico (per le Regioni Giunta e Consiglio).

L'Aggiornamento 2018 al Piano nazionale anticorruzione, adottato dall'ANAC con deliberazione n. 1074 del 21.11.2018, nella PARTE GENERALE fornisce indicazioni alle amministrazioni in merito a quanto segue:

- alle modalità di adozione annuale del PTPC;
- ai soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza posti in capo alle società e agli Enti di diritto privato,
- alla ricognizione dei poteri e del ruolo che la normativa conferisce al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT);
- ad alcuni profili sulla revoca del RPCT e sul riesame da parte dell'Autorità,
- al tema dei rapporti fra trasparenza, intesa come obblighi di pubblicazione;
- alla nuova disciplina della tutela dei dati personali introdotta dal regolamento UE 2016/679 e al rapporto tra RPCT e responsabile della protezione dei dati (RPD);
- all'applicazione dell'ipotesi relativa alla c.d. "incompatibilità successiva" (*pantouflage*) e all'adozione dei codici di comportamento da parte delle amministrazioni;

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Nel PNA ANAC 2018 viene effettuata in primo luogo un'analisi dei Piani di Prevenzione della corruzione adottati dagli Enti, al fine di individuare elementi di criticità e i margini di miglioramento.

Con la **deliberazione n. 1064 del 13 novembre 2019**, l'Autorità nazionale anticorruzione, ha approvato il PNA 2019, comprensivo di n. 3 allegati:

l'Allegato n. 1 del PNA 2019, recante "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi", introduce modifiche sostanziali rispetto all'impostazione dei piani precedenti;

Allegato 2 La rotazione "ordinaria" del personale;

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

In particolare, per stimare il rischio di corruzione il PNA 2019 "suggerisce" l'applicazione di un **approccio "qualitativo"**, abbandonando la metodologia "quantitativa" adottata nel 2013 dalla CIVIT e mai fatta realmente propria dell'Autorità.

Il modello di piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2020-2022 ha applicato il nuovo approccio di tipo "**qualitativo**" di valutazione e stima del rischio, secondo gli indirizzi dell'Autorità. Per facilitare l'attività dei responsabili anticorruzione, date le numerose novità del PNA 2019, il PNA 2019 dell'ANAC evidenzia cinque parti sostanziali per l'impostazione del piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza da prendere come riferimento.

Anche per la stesura del PTPC 2021-2023 viene preso in considerazione il modello del PNA ANAC 2019.

Il PTPC 2021-2023 è suddiviso nelle seguenti parti:

- 1. Contenuti generali**
- 2. Trasparenza e accesso civico**
- 3. Analisi del contesto e Valutazione e Trattamento del rischio**
- 4. Altri contenuti del PTPCT**

Il PTPC 2021-2023 è completato da 9 allegati, alcuni dei quali piuttosto corposi:

- A- Mappatura dei processi e Catalogo dei rischi;
- A1 bis – Mappatura dei processi
- B- Analisi dei rischi;
- C- Individuazione e programmazione delle misure;
- C1 – Individuazione delle principali misure per aree di rischio;
- D- Misure di trasparenza- elenco degli obblighi di pubblicazione;
- E- Patto di Integrità.
- F- Whistleblowing Policy
- G. I reati contro la pubblica amministrazione

Rispetto agli anni passati, vengono meno le singole schede di analisi di tipo "quantitativo" dei processi. Queste sono sostituite/integrate dai contenuti degli allegati A, B, C e C1,

Secondo gli indirizzi del PNA 2019 dell'ANAC, i processi sono stati aggregati nelle cosiddette "Aree di rischio", intese come raggruppamenti omogenei di processi.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Secondo l'Autorità, la preliminare mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione delle misure di prevenzione ed incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio. Per la mappatura è fondamentale il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali.

All'analisi del contesto e mappatura dei processi ha fatto seguito la valutazione del rischio. Questa è una "macrofase" della gestione del rischio, nella quale il rischio viene identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (trattamento del rischio).

L'identificazione degli eventi rischiosi è stata svolta dal RPTPC in collaborazione con il "Gruppo di lavoro" come sopra indicato.

9.1. Ruolo e poteri del responsabile Prevenzione e Corruzione

Sul ruolo e i poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), l'Autorità ha adottato il 2.10.2018 la delibera n. 840, in cui sono state date indicazioni interpretative ed operative con particolare riferimento ai poteri di verifica, controllo e istruttoria del RPCT nel caso rilevi o siano segnalati casi di presunta corruzione. La delibera si è resa necessaria per dare risposte unitarie a varie istanze di parere pervenute dagli operatori del settore e dagli stessi RPCT.

I poteri di vigilanza e controllo del RPCT sono stati delineati come funzionali al ruolo principale che il legislatore assegna al RPCT che è quello di predisporre adeguati strumenti interni all'amministrazione per contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi (PTPC).

In particolare, nella delibera citata vengono considerati i poteri di controllo e verifica del RPCT sul rispetto delle misure di prevenzione della corruzione, mentre vengono rinviati al RPCT i poteri per l'accertamento delle inconfiribilità ed incompatibilità di incarichi e a successivi atti regolatori per i poteri istruttori in caso di segnalazioni di *whistleblower*.

9.2. I rapporti fra Autorità e RPCT

Per l'Autorità è di estremo rilievo valorizzare i rapporti con i RPCT. Si tratta di figure chiave nelle amministrazioni e negli enti per assicurare effettività al sistema di prevenzione della corruzione come declinato nella L. 190/2012. ANAC attribuisce particolare rilievo alla scelta del RPCT nelle Amministrazioni e negli altri enti tenuti a nominarlo. Con tale soggetto ANAC interagisce nello svolgimento della propria attività di vigilanza per verificare sia l'efficacia delle misure di prevenzione della corruzione di cui alla L. 190/2012, sia il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013 negli enti.

Relativamente alla vigilanza sulle misure anticorruzione, si ricorda che l'art. 1, co. 2, lett f), della L. 190/2012 assegna all'Autorità il compito di esercitare la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure anticorruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza amministrativa.

Con Regolamento del 29 marzo 2017 (Delibera n. 330 del 29 marzo 2017) l'ANAC ha chiarito le modalità di interlocuzione con il RPCT.

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

In questa fase il RPCT è tenuto a collaborare attivamente con l'Autorità e a fornire le informazioni e i documenti richiesti in tempi brevi, possibilmente corredati da una relazione quanto più esaustiva possibile, utile ad ANAC per svolgere la propria attività.

Per la predisposizione della relazione, il RPCT esercita i poteri di vigilanza e controllo e acquisisce dati e informazioni come delineato dall'Autorità nella citata Delibera n. 840/2018.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Con riferimento alla vigilanza e al controllo sulla trasparenza esercitata dall'Autorità si richiama l'art. 45, del d.lgs. 33/2013 che assegna ad ANAC i compiti di «*controllare l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e ordinando di procedere, entro un termine non superiore a trenta giorni, alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni (...) ovvero alla rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza*» (art. 45, co. 1, d.lgs. 33/2013) nonché il compito di «*controllare l'operato dei responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all'interno delle amministrazioni*» (art. 45, co. 2, d.lgs. 33/2013). Il legislatore assegna al RPCT il compito di svolgere all'interno di ogni ente «*stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione*» (art. 43, co. 1, d.lgs. 33/2013).

Il RPCT è il soggetto (insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata, all'OIV o altro organismo con funzioni analoghe) cui ANAC comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile ad ANAC per valutare l'avvio del procedimento.

9.3. Requisiti soggettivi per la nomina e permanenza in carica del RPCT

Per il ruolo importante e delicato che il RPCT svolge in ogni amministrazione e nei rapporti con l'ANAC, già nel PNA 2016 adottato con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, l'Autorità aveva ritenuto opportuno (§ 5.2) sottolineare che la scelta del RPCT dovesse ricadere su persone che avessero sempre mantenuto una condotta integerrima, escludendo coloro che fossero stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari.

Nel ribadire quanto sopra, l'Autorità in questa sede ritiene opportuno fornire alcune precisazioni ulteriori. In particolare, l'amministrazione è tenuta a considerare tra le cause ostative allo svolgimento e al mantenimento dell'incarico di RPCT le condanne in primo grado prese in considerazione nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, art. 7, co. 1, lett. da a) ad f), nonché quelle per i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «*Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione*».

Proprio in relazione alle funzioni attribuite, l'Autorità ritiene che il RPCT debba dare tempestiva comunicazione all'amministrazione o ente presso cui presta servizio di aver subito eventuali condanne di primo grado, almeno tra quelle relative alle disposizioni sopra richiamate.

L'amministrazione, ove venga a conoscenza di tali condanne da parte del RPCT interessato o anche da terzi, è tenuta alla revoca dell'incarico di RPCT. Si ricorda che i provvedimenti di revoca devono essere tempestivamente comunicati all'Autorità secondo quanto previsto dalla normativa vigente, nonché come disciplinato nel recente Regolamento approvato con delibera ANAC n. 657 del 18 luglio 2018.

9.4. I criteri di scelta del RPCT

L'Autorità ha fornito diverse indicazioni sui criteri di scelta del RPCT nel PNA 2016 - adottato con Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016 e **nell'Allegato 3** del PNA 2019 dell'ANAC che qui integralmente si richiamano.

Si rinvia anche alla Delibera del 2 ottobre 2018, n. 841 dell'ANAC precisando che si ritiene altamente non opportuno attribuire il ruolo di RPCT agli avvocati iscritti all'albo speciale delle amministrazioni e degli enti pubblici ai sensi dell'art. 23 della legge 31 dicembre 2012, n. 247. Ciò in considerazione del fatto che il ruolo di

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

RPCT comporta necessariamente rapporti costanti e diretti con l'organo di vertice e con tutte le strutture dell'amministrazione nonché lo svolgimento di numerosi compiti e attribuzioni alcuni dei quali presentano profili di natura gestionale e sanzionatoria che potrebbero generare un vulnus al corretto svolgimento dei compiti dell'Avvocato.

9.5. La revoca del RPCT e le misure discriminatorie : la richiesta di esame

È fondamentale l'importanza della collaborazione tra l'Autorità ed il Responsabile al fine di favorire la corretta attuazione della disciplina sulla trasparenza. Le modalità di interlocuzione e di raccordo sono state chiarite dall'Autorità con Regolamento del 29 marzo 2017.

Il RPCT è il soggetto (insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata, all'OIV o altro organismo con funzioni analoghe) cui ANAC comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata.

Proprio in relazione alle funzioni attribuite, l'Autorità ritiene che il RPCT debba dare tempestiva comunicazione all'amministrazione o ente presso cui presta servizio di aver subito eventuali condanne di primo grado, almeno tra quelle relative alle disposizioni sopra richiamate.

Con le modifiche apportate alla L. 190/2012 dal d.lgs. 97/2016 (art. 41, co. 1, lett. f), all'Autorità è stato conferito il potere di intervenire con richiesta di riesame anche nel caso di presunte misure discriminatorie comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle funzioni di RPCT.

La necessità di chiarire ulteriormente alcuni profili attinenti alle proprie modalità di intervento hanno poi condotto l'Autorità ad adottare il «*Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione*» approvato dal Consiglio dell'Autorità il 18 luglio 2018 con delibera n. 657. Tale Regolamento, cui si rinvia, si applica alle amministrazioni pubbliche e agli altri soggetti tenuti, ai sensi dell'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 e ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012, all'adozione di misure di prevenzione della corruzione e alla nomina di un proprio RPCT.

Al fine di consentire all'Autorità di poter esercitare il potere attribuitole dalla legge sui provvedimenti di revoca del RPCT, nel caso in cui emerga la possibile esistenza di una correlazione tra la revoca e le attività svolte dal RPCT in materia di prevenzione della corruzione, è onere delle amministrazioni e degli altri soggetti anche privati cui la disciplina si applica, comunicare tempestivamente all'Autorità l'adozione degli atti di revoca del RPCT.

Le amministrazioni e gli altri soggetti cui si applica la disciplina non possono nominare un nuovo RPCT fino alla completa conclusione del procedimento di riesame del provvedimento di revoca.

9.6. I Codici di comportamento

Il codice di amministrazione ha il ruolo di tradurre in regole di comportamento di lunga durata, sul versante dei doveri che incombono sui singoli pubblici dipendenti, gli obiettivi di riduzione del rischio corruttivo che il PTPC persegue con misure di tipo oggettivo, organizzativo (organizzazione degli uffici, dei procedimenti/processi, dei controlli interni).

ANAC ha il compito di definire criteri, linee guida e modelli uniformi con specifico riguardo a singoli settori o tipologie di amministrazione, ai sensi dell'art. 54, co. 5, del d.lgs. 165/2001.

L'Autorità ANAC, nell'esercizio di tale potere, ha definito le prime Linee guida generali in materia con delibera n. 75 del 24 ottobre 2013 e nel **2020**, è intervenuta con le nuove Linee guida sul punto, adottate con **Delibera n. 177 del 19 febbraio 2020**.

Tra le novità della disciplina sui codici di comportamento, una riguarda lo stretto collegamento che deve

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

sussistere tra i codici e il PTPCT di ogni amministrazione. Il PTPCT è lo strumento attraverso il quale l'amministrazione definisce e formula la propria strategia di prevenzione della corruzione, individuando le aree di rischio in relazione alla propria specificità, mappando i processi, valutando i possibili rischi di corruzione che in essi si possono annidare ed codice penale, (introdotto dall'art. 5, co. 1, della legge n. 97 del 2001).

Per i dettagli si rinvia alla II° Parte art. 8.4. Codice di comportamento aziendale

9.7. Il *pantouflage*

L'art. 1, co. 42, lett. l) della l. 190/2012, ha contemplato l'ipotesi relativa alla cd. "incompatibilità successiva" (*pantouflage*), introducendo all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-ter, ove è disposto il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La norma sul divieto di *pantouflage* prevede inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

La disciplina sul divieto di *pantouflage* si applica innanzitutto ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, individuate all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001. Si osserva che una limitazione ai soli dipendenti con contratto a tempo indeterminato sarebbe in contrasto con la *ratio* della norma, volta a evitare condizionamenti nell'esercizio di funzioni pubbliche e sono pertanto da ricomprendersi anche i soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo (cfr. parere ANAC AG/2 del 4 febbraio 2015).

Pertanto, il divieto di *pantouflage* si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento.

L'Autorità nel PNA 2019 raccomanda in particolare, di inserire nei PTPCT misure volte a prevenire tale fenomeno, quali ad esempio:

- l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*;
- la previsione di una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;
- la previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016.

Si ritiene opportuno, inoltre, che i RPCT non appena vengano a conoscenza della violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex dipendente, segnalino detta violazione ai vertici dell'amministrazione ed eventualmente anche al soggetto privato presso cui è stato assunto l'ex dipendente pubblico.

9.8. La Rotazione

La "rotazione del personale" è una misura di prevenzione della corruzione esplicitamente prevista dalla L. 190/2012 (art. 1, co. 4, lett. e), co. 5, lett. b), co. 10, lett. b)), sulla quale l'Autorità raccomanda nuovamente maggiore attenzione per il rilievo che essa può avere nel limitare fenomeni di "*mala gestio*" e corruzione.

L'orientamento dell'ANAC è quello di richiamare l'attenzione sull'applicazione della misura della rotazione ordinaria alla autonoma programmazione delle amministrazioni e degli altri enti tenuti all'applicazione della L.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

190/2012 in modo che queste possano adattarla alla concreta situazione dell'organizzazione degli uffici, indicando ove non sia possibile applicare la misura (per carenza di personale, o per professionalità con elevato contenuto tecnico) di operare scelte organizzative o adottare altre misure di natura preventiva con effetti analoghi (PNA 2016 § 7.2.2.).

Tuttavia nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta da ANAC nel corso del 2016/2017, è emerso che, di fatto, la misura, anche quando prevista nei PTPC delle amministrazioni esaminate, non è stata poi concretamente attuata né sono state adottate misure alternative in luogo della rotazione.

Nel PNA 2017 si è reso, quindi, necessario tornare sull'argomento, invitando le amministrazioni a tener conto della misura della rotazione anche in via complementare con altre misure. La L. 190/2012 prevede all'art. 1, co. 14, precise responsabilità in caso di violazione delle misure di prevenzione previste nel Piano, sulle quali ANAC ha il compito di vigilare.

Nel corso del 2018 la valutazione delle segnalazioni e l'analisi dei PTPC delle amministrazioni vigilate ha, tuttavia, continuato ad evidenziare, sia negli enti di grandi dimensioni, sia negli enti di piccole dimensioni, la tendenza a non prevedere la rotazione.

Da un lato, è stata registrata la mancanza nei PTPC di un'adeguata programmazione della disciplina della rotazione e dei criteri di applicazione della stessa (individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione, periodicità con la quale si intende attuare la misura, caratteristiche della rotazione, e cioè se si applica una rotazione di tipo funzionale o territoriale), e la mancanza di collegamento con le altre misure di prevenzione della corruzione.

Dall'altro lato, è emerso che, anche laddove programmata in modo adeguato nei PTPC, la misura è stata poi raramente attuata, né si è fatto ricorso a misure alternative che possono produrre analoghi effetti di prevenzione della corruzione.

Inoltre, si è notato che ai rilievi effettuati dall'Autorità in fase di vigilanza sulla mancata attuazione della misura della rotazione, molte amministrazioni hanno obiettato invocando l'orientamento di fondo dell'Autorità che è quello, sopra richiamato, di affidare le modalità di applicazione della misura alla autonoma programmazione delle amministrazioni.

Sul punto è opportuno ricordare che l'autonoma determinazione circa le modalità di attuazione della misura non significa non tenere conto delle previsioni della L. 190/2012 e delle indicazioni fornite nei PNA precedenti.

Analogamente, nel corso del 2018 è stata registrata la tendenza da parte delle pubbliche amministrazioni a non dare attuazione alla c.d. rotazione "straordinaria" (cfr. PNA 2016 § 7.2.3) da applicarsi successivamente al verificarsi di fenomeni corruttivi.

Tale forma di rotazione è disciplinata nel d.lgs. 165/2001, art. 16, co. 1, lett. l-quater, secondo cui «*I dirigenti di uffici dirigenziali generali 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*».

In generale, poi, l'analisi dei PTPC delle amministrazioni ed enti oggetto di vigilanza ha evidenziato che non è stata prevista tale tipo di rotazione in casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva. Nel corso dell'attività di vigilanza compiuta da ANAC nel 2018, è, inoltre, emerso che le amministrazioni, avuta formale notizia di procedimenti penali di natura corruttiva, non sempre procedono alla rotazione assegnando il dipendente ad altro ufficio o servizio.

La mancata attuazione della rotazione straordinaria risente anche della tendenza delle amministrazioni di sospendere eventuali procedimenti disciplinari in attesa della conclusione di procedimenti penali a carico del medesimo soggetto, nonostante l'orientamento normativo volto a rendere autonomi i due procedimenti (cfr. d.lgs. 150/2009).

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Per quel che riguarda i dirigenti, la principale criticità è risultata essere quella della dimensione organizzativa dell'ente, spesso dotato di un esiguo numero di dirigenti.

Posto quanto sopra, l'Autorità auspica che sia dedicata una maggiore attenzione anche alla misura della rotazione straordinaria e rinnova l'indicazione di dare concreta attuazione all'istituto.

Al fine di stabilire l'applicabilità della rotazione straordinaria al singolo caso, l'amministrazione è tenuta a verificare la sussistenza:

- a) dell'avvio di un procedimento penale o disciplinare nei confronti del dipendente, ivi inclusi i dirigenti,
- b) di una condotta, oggetto di tali procedimenti qualificabile come "corruttiva" ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001.

La valutazione della condotta del dipendente da parte dell'Amministrazione è obbligatoria. L'amministrazione è tenuta alla revoca dell'incarico dirigenziale ovvero al trasferimento del dipendente ad altro ufficio nel momento in cui, all'esito della valutazione effettuata, rilevi che la condotta del dipendente oggetto del procedimento penale o disciplinare sia di natura corruttiva (art. 16, co. 1, lett. l-quater, d.lgs. 165/2001). Si ribadisce che l'elemento di particolare rilevanza da considerare ai fini dell'applicazione della norma è quello della motivazione adeguata del provvedimento con cui viene disposto lo spostamento.

Nel caso di personale non dirigenziale, la rotazione si traduce in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio, mentre per il personale dirigente comporta la revoca dell'incarico dirigenziale (motivo per cui la legge prevede una motivazione rafforzata) e, se del caso, l'attribuzione di altro incarico.

L'art. 16, co. 1, lett. l-quater, del d.lgs. 165/2001 non indica in presenza di quali reati si dia luogo alla rotazione straordinaria.

L'Autorità, vista l'atipicità del contenuto della condotta corruttiva indicata dalla norma e, in attesa di chiarimenti da parte del legislatore, ha ritenuto (cfr. PNA 2016 § 7.2.3.) di poter considerare potenzialmente integranti le condotte corruttive, anche i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «*Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione*», nonché quelli indicati nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235. Oltre ai citati riferimenti, più in generale, l'amministrazione potrà porre a fondamento della decisione di far ruotare il personale la riconduzione del comportamento posto in essere a condotta di natura corruttiva e dunque potranno conseguentemente essere considerate anche altre fattispecie di reato (PNA 2016, § 7.2.3, pag. 32).

9.8.1. Vigilanza di ANAC nel PNA 2019 sulla misura della rotazione ordinaria

Nonostante le indicazioni fornite da tempo sull'applicazione dell'istituto, l'Autorità ha registrato, nello svolgimento dell'attività di vigilanza, alcuni profili critici.

Da un lato si è rilevata la mancanza nei PTPCT di un'adeguata programmazione della disciplina della rotazione e dei criteri di applicazione della stessa (individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione, periodicità con la quale si intende attuare la misura, caratteristiche della rotazione, e cioè se si applica una rotazione di tipo funzionale o territoriale), nonché la mancanza di collegamento con le altre misure di prevenzione della corruzione.

Dall'altro lato, è emerso che, anche laddove programmata in modo adeguato nei PTPCT, la misura è stata poi raramente attuata, né si è fatto ricorso a misure alternative che possano produrre analoghi effetti di prevenzione della corruzione.

Le amministrazioni e gli enti devono prestare maggiore attenzione sia nella programmazione della misura, sia nell'attuazione della stessa.

Ove non sia possibile applicare la misura (per carenza di personale, di professionalità con elevato contenuto tecnico) viene raccomandato di operare scelte organizzative o adottare altre misure di natura preventiva con



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

effetti analoghi come sopra illustrato.

Resta fermo che l'attuazione della misura della rotazione ordinaria è rimessa alla autonoma programmazione delle amministrazioni in modo che sia adattata alla concreta situazione dell'organizzazione e degli uffici.

Il rinvio all'autonoma determinazione delle amministrazioni circa le modalità di attuazione della misura non può tuttavia giustificare la mancata applicazione della disciplina sulla rotazione ordinaria della l. 190/2012 e delle indicazioni fornite con il PNA 2019.

L'istituto della rotazione c.d. straordinaria è misura di prevenzione della corruzione, da specificato nell'Allegato 2 al PNA 2019 dell'ANAC "Rotazione del personale".

Resta fermo che eventuali segnalazioni pervenute all'Autorità sulla mancata applicazione dell'istituto con riferimento a casi specifici possono essere considerate per la verifica sul sistema complessivo della rotazione programmato e attuato dall'amministrazione.

9.8.2. Vigilanza di ANAC nel PNA 2019 sulla misura della rotazione straordinaria

L'istituto della rotazione c.d. straordinaria è misura di prevenzione della corruzione, da **disciplinarsi nel PTPCT o in sede di autonoma regolamentazione cui il PTPCT deve rinviare**. L'istituto è previsto dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater) d.lgs. n. 165/2001, come **misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi**. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «*del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*». Tale misura, c.d. rotazione straordinaria, solo nominalmente può associarsi all'istituto generale della rotazione nell'Allegato n. 2 "Rotazione ordinaria del Personale" al PNA 2019 dell'ANAC.

Nello svolgimento dell'attività di vigilanza, ANAC ha riscontrato numerose **criticità nell'applicazione** dell'istituto della rotazione straordinaria. È risultato, infatti che spesso le amministrazioni, avuta formale notizia di procedimenti penali di natura corruttiva, non sempre procedono alla rotazione assegnando il dipendente ad altro ufficio o servizio. In casi frequenti, la misura è stata attivata solo successivamente all'impulso dell'Autorità. Tali criticità sono dovute, da un lato, a lacune nel testo normativo che manca di chiarire sia il momento del procedimento penale in cui l'amministrazione deve valutare se applicare la misura, sia l'identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell'adozione della misura. Dall'altro, a motivi organizzativi, come, ad esempio, la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento penale da parte del dipendente interessato o la dimensione organizzativa e l'esiguo numero di dirigenti, ove la misura della rotazione straordinaria debba applicarsi a tali soggetti.

Con l'obiettivo di fornire chiarimenti sui profili critici sopra rappresentati, ANAC, ha adottato la delibera 215/2019, recante «*Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001*» con la quale ha ritenuto di dover precisare e rivedere alcuni propri precedenti orientamenti in materia di rotazione straordinaria. In particolare si fa riferimento:

- alla identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell'adozione della misura;
- al momento del procedimento penale in cui l'Amministrazione deve adottare il provvedimento di valutazione della condotta del dipendente, adeguatamente motivato, ai fini dell'eventuale applicazione della misura.

Per tutti i profili che attengono alla rotazione straordinaria si rinvia alla delibera 215/2019 che si intende qui integralmente richiamata.

Nello svolgimento dell'attività di vigilanza compiuta dall'Autorità, è stata registrata la tendenza da parte delle pubbliche amministrazioni a non dare attuazione alla c.d. "rotazione straordinaria". L'analisi dei PTPCT delle amministrazioni ed enti oggetto di vigilanza ha evidenziato che:

- mancano previsioni sulla rotazione straordinaria in casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva;



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- le amministrazioni, avuta formale notizia di procedimenti penali di natura corruttiva, non sempre procedono alla rotazione straordinaria assegnando il dipendente ad altro ufficio o servizio;
- in casi frequenti, la misura è stata attivata solo successivamente all'impulso dell'Autorità;
- in molti casi, i dipendenti non comunicano l'esistenza di procedimenti penali a loro carico.

A questo ultimo proposito, è altamente consigliato alle amministrazioni di introdurre nei codici di comportamento l'obbligo per i dipendenti di comunicare all'amministrazione la sussistenza nei propri confronti di provvedimenti di rinvio a giudizio.

La mancata attuazione della rotazione straordinaria risente anche della tendenza delle amministrazioni a sospendere eventuali procedimenti disciplinari in attesa della conclusione di procedimenti penali a carico del medesimo soggetto, nonostante l'intervento normativo volto a rendere autonomi i due procedimenti (cfr. art. 69, co.1, d.lgs. n. 150/2009).

L'Autorità auspica, quindi, che sia dedicata una maggiore attenzione alla misura della rotazione straordinaria e **rinnova l'indicazione di monitorare con attenzione le ipotesi in cui si verificano i presupposti** per l'applicazione della misura al fine di dare concreta attuazione all'istituto.

Alla rotazione "ordinaria" è dedicato un approfondimento specifico nell'Allegato n. 2 "*Rotazione "ordinaria" del Personale*" al PNA 2019 cui si fa rinvio.

Le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione sono strettamente connesse a vincoli di natura soggettiva attinenti al rapporto di lavoro e a vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione.

PARTE II

IL PIANO ANTICORRUZIONE

1. IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (PTPC) DELL'ESU DIVENEZIA

La legge 190/2012 impone l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

Il comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal Foia) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli "obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione" che costituiscono "contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPC".

Conseguentemente, l'elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire. Decisione che è "elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale".

Comunicato del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione del 2 dicembre 2020:

*"Tenuto conto dell'emergenza sanitaria da Covid19, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nella seduta del 2 dicembre 2020 ha ritenuto opportuno differire, al **31 marzo 2021**, il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione della Relazione annuale 2020 che i Responsabili per la Prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT) sono tenuti ad elaborare, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della legge 190/2012. A tal fine, l'Autorità metterà a disposizione, entro l'11 dicembre prossimo, l'apposito modello, che sarà generato anche per chi, su base volontaria, ha utilizzato la Piattaforma per l'acquisizione dei dati sui Piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza.*

Per le stesse motivazioni legate all'emergenza sanitaria e al fine di consentire ai RPCT di svolgere adeguatamente tutte le attività connesse all'elaborazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, il Consiglio dell'Autorità ha altresì deliberato di differire alla medesima data (31 marzo 2021) il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione dei Piani Triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2021-2023."

La tempistica, i contenuti e le modalità di svolgimento della fase di "consultazione e comunicazione", sono descritti a cura di ciascuna Amministrazione nel proprio PTPCT con riferimento al **contesto esterno e al contesto interno**; per quest'ultimo vengono interessati nella elaborazione del PTPCT i Referenti di tutte le Aree.

La Regione del Veneto, nelle more dell'approvazione del disegno di legge di riordino e razionalizzazione degli Enti Strumentali, dal febbraio 2016 aveva affidato la *governance* dell'Ente, ad un Commissario Straordinario.

A novembre 2016 vi è stato un avvicendamento in tale ruolo, e la scadenza del nuovo incarico è stata poi fissata a dicembre 2017, poi prorogata per sei mesi con DGR 2215 del 29.12.2017 e successivamente per altri sei mesi con DGR 931 del 26.06.2018.

Con DGR. 1988 del 21.12.2018 la Regione Veneto ha provveduto alla proroga fino al 31.12.2019.

Con deliberazione del Consiglio Regionale n.56 dell'11/06/2019 è stato nominato il prof. Bruno Bernardi, quale Presidente dell'ESU di Venezia.

Con DPGR n. 114 del 14.08.2019 è stato nominato il Consiglio di Amministrazione dell'ESU di Venezia.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

La Regione Veneto successivamente con nota del 21.10.19 ns. prot. 262 del 21.10.19 ha trasmesso la nomina del Consiglio di Amministrazione dell'ESU.

Tra gli obiettivi strategici, degno di menzione è certamente "la promozione di maggiori livelli di trasparenza" da tradursi nella definizione di "obiettivi organizzativi e individuali" (articolo 10 comma 3 del decreto legislativo 33/2013).

Pertanto, secondo l'ANAC (PNA 2019 pag. 29 e segg.) gli obiettivi del PTPC devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti/strumenti di programmazione quali:

1. il piano e la relazione annuale sull'efficacia delle misure di prevenzione del rischio e sulla performance;
2. il documento di programmazione aziendale.
3. Il sistema di misurazione e valutazione della performance

In particolare, riguardo al documento di programmazione, il PNA 2019 "propone" *che tra gli obiettivi strategico operativi di tale strumento "vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPC al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti"*.

L'Autorità, come prima indicazione operativa in sede di PNA 2016, aveva proposto "di inserire nel documento di programmazione quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di performance".

INDICAZIONE DEI SOGGETTI COINVOLTI NELL'INDIVIDUAZIONE DEI CONTENUTI DEL PIANO		
Fase	Attività	Soggetti responsabili
Elaborazione/aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione	Promozione e coordinamento del processo di formazione del Piano	- Organo di indirizzo politico – amministrativo - Responsabile anticorruzione - OIV
	Individuazione dei contenuti del Piano	- Organo di indirizzo politico – amministrativo - Strutture/uffici dell'amministrazione
	Redazione	Responsabile anticorruzione
Adozione del Piano Triennale di prevenzione della corruzione		Organo di indirizzo politico – amministrativo
Attuazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione	Attuazione delle iniziative del Piano ed elaborazione, aggiornamento e pubblicazione dei dati	Strutture/uffici indicati nel Piano triennale

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

corruzione	Controllo dell’attuazione del Piano e delle iniziative ivi previste	Responsabile della prevenzione anticorruzione
Monitoraggio e audit del Piano Triennale di prevenzione della corruzione	Attività di monitoraggio periodico da parte di soggetti interni delle p.a. sulla pubblicazione dei dati e sulle iniziative in materia di lotta alla corruzione.	Soggetto/i indicati nel Piano triennale
	Audit sul sistema della trasparenza ed integrità. Attestazione dell’assolvimento degli obblighi in materia di mitigazione del rischio di corruzione.	OIV

Il PTCP dell’ESU di Venezia è lo strumento attraverso il quale vengono individuate le strategie prioritarie per la prevenzione e il contrasto della corruzione e si presenta come un insieme di strumenti finalizzati alla prevenzione che, come affermato dalle Linee di indirizzo del Comitato Interministeriale di cui al DPCM 16.1.2013, vengono *“via via affinati, modificati o sostituiti in relazione al feedback ottenuto dalla loro applicazione”*.

Scopo del Piano è individuare ed aggiornare le iniziative necessarie, nonché gli adeguati assetti organizzativi e gestionali, per prevenire, rilevare e contrastare i fenomeni corruttivi e di malfunzionamento negli ambiti interessati da potenziali rischi di corruzione nell’esercizio delle attività.

Con la definizione ed attuazione del presente Piano l’ESU di Venezia intende:

- a) fornire una valutazione del diverso livello di esposizione delle aree a rischio di corruzione, individuando i processi per i quali è più elevato il rischio di corruzione e di adottare le misure necessarie, in aggiunta a quelle esistenti, per la prevenzione e il contrasto della corruzione e, più in generale, dell’illegalità;
- b) prevedere, per le attività individuate al punto che precede, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere, con particolare riferimento alle aree individuate di cui alla lettera a) obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione, al quale compete la vigilanza sul funzionamento e sull’osservanza del Piano;
- d) assicurare l’accessibilità ad una serie di dati, notizie ed informazioni concernenti l’Ente;
- e) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge e dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- f) consentire forme diffuse di controllo sociale dell’operato, a tutela della legalità, della cultura dell’integrità ed etica pubblica;
- g) attuare gli adempimenti correlati al D.Lgs. n.39/2013;
- h) garantire una buona gestione delle risorse pubbliche attraverso il *“miglioramento continuo”* nell’uso delle stesse e nell’erogazione dei servizi agli utenti.

Secondo il PNA 2019 dell’ANAC, il RPCT ha ritenuto utile costituire un **“Gruppo di lavoro”** dedicato. Tale suggerimento operativo si riferisce proprio alla formazione di un *“Gruppo di lavoro”*, che ha visto coinvolti i

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

funzionari responsabili delle diverse aree.

Si ritiene comunque indispensabile sottolineare che le ridotte dimensioni organizzative, accompagnate ad una scarsità di risorse umane e finanziarie, hanno al momento precluso il necessario supporto all'attività del RPCT nella formazione e piena attuazione del PTCP in particolare nell'approfondita analisi dei contesti esterno ed interno e dell'adeguamento, per l'anno 2019, alla metodologia usata dalla Regione del Veneto nella declinazione della L. 06/11/2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" che ha poi dato attuazione al D.Lgs. 14/03/2013, n. 33 e al D.Lgs 0/04/2013, n. 39.

La metodologia usata dalla Regione Veneto si declina :

- *Nella mappatura dei processi, nell'attività di analisi del rischio così come definito dal PNA e dai Piani della prevenzione di ciascun Ente Strumentale.*
- *Nel monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione individuate nei processi e nel trattamento del rischio specifico di processo.*

Prima dell'approvazione del presente Piano, si è proceduto ad avviare una procedura aperta alla consultazione per l'aggiornamento del piano triennale di prevenzione della corruzione, attraverso la quale sono stati invitati gli studenti, i cittadini, le associazioni e le altre forme di organizzazioni portatrici di interessi collettivi, ad esprimere osservazioni mirate ad una migliore individuazione delle misure preventive di contrasto alla corruzione da considerare in fase di aggiornamento del Piano.

In quanto approvato, il presente PTCP viene pubblicato permanentemente sul sito istituzionale di questa Amministrazione.

2. RACCORDO CON GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE

L'art. 1 co. 8 bis della Legge n. 190/2012 come novellato dal D. Lgs. n. 97/2016 ha sottolineato la necessità *"che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza"*.

La rilevanza strategica dell'attività di prevenzione e contrasto della corruzione comporta che le amministrazioni debbano procedere all'inserimento delle attività che pongono in essere, per l'attuazione della Legge n. 190, nella programmazione strategica e operativa, definita in via generale nei Piani della Performance (PdP) e negli analoghi strumenti di programmazione.

2.1. Raccordo con gli strumenti della programmazione strategica

Con delibera del CDA n. 5 del 26.01.2020 è stato approvato l'Aggiornamento al Piano Triennale Performance 2020-2022 e con delibera del CDA n. 1 del 29.01.2021 è stato approvato il Piano Triennale Performance 2021-2023, che individua gli obiettivi attuativi delle Linee strategiche che l'Azienda ESU si propone di perseguire nel periodo di programmazione.

Come previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione, risulta fondamentale che il PTPCT sia adeguatamente e concretamente collegato con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale dell'Amministrazione.

Dall'anno 2019 la tematica anticorruptiva è diventata anche un obiettivo strategico assegnato da Regione Veneto ai tre ESU di Venezia, Padova e Verona, con l'applicazione, per il triennio 2019-2021, della metodologia usata dalla Regione nella declinazione della L. 06/11/2012, n. 190.

Anche per il 2021 i documenti di programmazione dovranno quindi porre la strategia per la prevenzione della corruzione quale elemento cardine della elaborazione del PTPCT e secondo le linee metodologiche e

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

contenutistiche fornite dai PNA adottati da ANAC e da ultimo, dal PNA 2019.

2.2. Raccordo con il ciclo della performance

Come previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione, risulta fondamentale che il PTPCT sia adeguatamente e concretamente collegato con il ciclo della performance di Esu Venezia. Quindi l'Amministrazione procederà ad inserire negli strumenti del ciclo della performance, in qualità di obiettivi e di indicatori per la prevenzione del fenomeno della corruzione, i processi e le attività di programmazione posti in essere per l'attuazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT).

Sarà necessario, come già avvenuto negli anni scorsi, introdurre tra gli strumenti previsti dal ciclo della performance, in qualità di obiettivi 2021, quelli utili ai fini della prevenzione del fenomeno della corruzione: in particolare le attività connesse all'applicazione della Legge n. 190/2012, tra le quali la predisposizione, lo sviluppo e l'attuazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, sia con riferimento alla programmazione strategica ed operativa degli obiettivi da raggiungere, sia con riferimento al sistema di misurazione e valutazione della performance.

Tale attività viene definita dall'A.N.AC. il *“contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un'entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. Pertanto il suo significato si lega strettamente all'esecuzione di un'azione, ai risultati della stessa e alle modalità di rappresentazione. Come tale, pertanto, si presta ad essere misurata e gestita”*.

Il Piano della Performance 2021-2023 (PdP), di durata triennale, si coordina e si integra con il PTPCT 2021-2023, prendendo in considerazione gli obiettivi, individuati dallo stesso, legati alla prevenzione del rischio di corruzione, nonché alle azioni (cd. misure trasversali e non) atte a ridurlo. Il PTPCT individua per ciascuna misura il relativo responsabile e le tempistiche di attuazione, che si prefigurano come obiettivi riconducibili alle performance organizzative e individuali da inserirsi nel Piano della Performance.

In particolare, le attività svolte dall'Amministrazione per la predisposizione, l'implementazione e l'attuazione del PTPCT vengono inserite in forma di obiettivi nel PdP, come previsto dal PNA, nel duplice versante della:

- performance organizzativa, come definita dall'articolo 8 del D. Lgs. n. 150/2009, modificato dal D. Lgs. n. 74/2017;
- performance individuale, come definita dall'articolo 9 del D. Lgs. n. 150/2009, modificato dal D. Lgs. n. 74/2017.

Dell'esito del raggiungimento degli obiettivi in tema di contrasto del fenomeno della corruzione individuati nel PTPCT (e dunque dall'esito della valutazione delle performance organizzativa ed individuale) occorrerà dare specificamente conto nell'ambito della Relazione delle performance (art. 10, D. Lgs. n. 150 del 2009), dove a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, l'amministrazione dovrà verificare i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

Dai risultati emersi nella Relazione della performance il RPCT dovrà tener conto:

- effettuando un'analisi per comprendere le ragioni/cause in base alle quali si sono verificati degli scostamenti rispetto ai risultati attesi;
- individuando delle misure correttive, sia in relazione alle misure c.d. obbligatorie che a quelle c.d. ulteriori, anche in coordinamento con i dirigenti in base alle attività che svolgono ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. l) bis, ter, quater, D. Lgs. n. 165 del 2001 ed i referenti del responsabile della corruzione;
- inserendo le misure correttive tra quelle per implementare/migliorare il PTPCT.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

2.3. applicazione del D.L. 76 del 16.07.2020 Semplificazioni in materia di contratti pubblici

Il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 recante “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”, così come convertito nella legge 120/2020, ha introdotto numerose novità in materia di contratti pubblici, finalizzate a semplificare le procedure di affidamento e di esecuzione degli appalti per incentivare gli investimenti nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, per fronteggiare le ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento dell’emergenza sanitaria globale del COVID-19.

Non serve «una particolare motivazione» né un’indagine di mercato per affidare un appalto senza gara grazie alle deroghe del decreto Semplificazioni.

A chiarire l’ampiezza della portata delle deroghe messe in campo con il decreto 76/2020, in vigore dallo scorso luglio fino al prossimo 31 dicembre, è possibile procedere quindi all’assegnazione diretta di un appalto, restando all’interno delle soglie previste dal decreto (articolo 1, comma 2: 150mila euro per i lavori, 75mila euro per i servizi) senza addurre giustificazioni di sorta e senza alcun confronto di preventivi.

L’affidamento diretto previsto dall’art. 1, comma 2 della legge n. 120/2020 in deroga all’art. 36, comma 2, del codice non presuppone una particolare motivazione né lo svolgimento di indagini di mercato». Il ministero chiarisce che «il legislatore, infatti, per appalti di modico importo ha previsto tali modalità di affidamento semplificate e più “snelle” al fine di addivenire ad affidamenti in tempi rapidi».

I numeri - contenuti nel rapporto quadrimestrale dell’Anac e basati sui codici di identificazione Cig che le Pa devono richiedere per avviare l’assegnazione dei contratti - sono riferiti agli appalti (oltre i 75.000,00 € per i servizi; 150mila per i lavori) promossi tra maggio e agosto 2020, dunque subito dopo la prima ondata della pandemia ed incorporano anche un mese e mezzo di applicazione delle novità introdotte dal DI Semplificazioni, entrato in vigore il 17 luglio 2020.

Il Rapporto evidenzia che tra maggio e agosto 2020 il numero degli affidamenti diretti è balzato del 23,4% rispetto allo stesso periodo del 2019, passando da 8.155 a 10.063 casi; nello stesso tempo è cresciuto anche il ricorso alle procedure negoziate senza bando (quelle che una volta venivano semplicemente chiamate trattative private): + 9,6%, da 19.379 a 21.232 casi.

L’espansione delle procedure informali ai danni delle gare è ancora più evidente guardando al valore invece che al numero degli appalti. In questo caso l’aumento delle procedure senza bando è del 29,5%, passando dai 9,7 miliardi del periodo maggio-agosto 2019 ai 12,6 registrati nello stesso periodo del 2020. Balzo analogo negli affidamenti diretti saliti da 1,3 a 1,64 miliardi (+26,2%).

In pratica si tratta di 14,2 miliardi affidati senza gara, in soli quattro mesi, contro gli 11 dello stesso periodo 2020, ovvero 3,2 miliardi in più.

Un altro dato significativo che riporta l’Anac è l’aumento del ricorso ai sistemi dinamici di acquisizione da parte delle Pa dei settori ordinari, che hanno raddoppiato in numero e triplicato in valore il ricorso a questa formula elettronica di assegnazione dei contratti.

La dichiarata finalità di semplificazione dell’intervento normativo pare raggiunta almeno per quanto riguarda lo sfoltimento delle tipologie di affidamento, che passano da quattro (affidamento diretto, l’affidamento diretto previa consultazione del mercato, procedura negoziata senza pubblicazione di bando, procedura aperta) – a due, affidamento diretto e procedura negoziata senza pubblicazione di bando, più l’eventuale mantenimento della procedura aperta.

3. GLI OBIETTIVI STRATEGICI 2021-2023 IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI TRASPARENZA

L’Azienda ha adottato i seguenti Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della trasparenza :

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza per il periodo 2017-2019 (decreto del Commissario straordinario n. 1 del 31 gennaio 2017 che definisce tra l'altro gli obiettivi strategici dell'Amministrazione in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza);
- il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza per il periodo 2018-2020 (decreto del Commissario straordinario n. 1 del 30 gennaio 2018);
- il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza per il periodo 2019-2021 (decreto del Commissario straordinario n. 1 del 31 gennaio 2019),
- il PTPCT 2020 – 2022 approvato con Decreto del Presidente CDA n. 1 del 31.01.2020 e ratificato con deliberazione del CDA n. 1 del 3.03.2020.

Pertanto **il presente PTPC 2021-2023** costituisce un nuovo PTPC che tiene in debita considerazione quanto stabilito dall'ANAC nei diversi PNA e da ultimo il PNA 2019 adottato dall'ANAC con deliberazione 1064 del 13.11.2019.

3.1. Trasparenza e Privacy

Con Decreto del Commissario Straordinario n. 11 del 23 maggio 2018 sono state adottate le nuove Disposizioni per la protezione dei dati personali in attuazione del regolamento UE GDPR 2016/679.

Per effetto di tale normativa europea, la protezione dei dati personali è cambiata profondamente e numerosi sono gli adempimenti necessari affinché l'Amministrazione possa considerarsi adempiente ai nuovi obblighi. Tra le novità più rilevanti introdotte dal GDPR, si segnalano :

- l'istituzione di un registro delle attività di trattamento e la sua costante implementazione (art. 30);
- l'analisi dei rischi che incombono sui dati;
- la valutazione di impatto privacy(art. 35);
- la notificazione delle violazioni /incidenti (art. 33 e 34);
- la tenuta di un registro degli incidenti (art.33 par. 5);
- la designazione del responsabile per la protezione dei dati (art. 37)

Il Commissario straordinario con apposito Decreto n. 26 del 6 novembre 2018 ha approvato le disposizioni per la protezione dei dati personali in attuazione del Regolamento UE 679/2016 e adottato le misure organizzative, documentali e tecniche.

Il GDPR innova profondamente la materia della privacy, introducendo il principio di "responsabilizzazione" (accountability) in virtù del quale è affidato al Titolare del trattamento il compito di decidere autonomamente le modalità, le garanzie e i limiti del trattamento dei dati personali, nel rispetto dei principi e delle disposizioni del GDPR, adottando le misure più opportune e comprovando il conseguimento degli obiettivi raggiunti nel rispetto dei principi che presiedono il trattamento (lecito) dei dati personali.

Per gli adempimenti imposti dal GDPR è stato attivato un gruppo interno di lavoro GDPR, da intendersi quale gruppo di lavoro multidisciplinare, anche a supporto delle attività del DPO al fine di dare attuazione alle disposizioni del GDPR cui è stato affidato il compito di supportare il Titolare del Trattamento nella definizione delle misure da adottarsi per consentire la piena e consapevole applicazione del nuovo quadro normativo in materia di privacy.

Il gruppo di lavoro GDPR interno ha elaborato un set di documenti conformi al GDPR (informative, nomine a responsabili, policies varie, etc.) messi a disposizione dei Destinatari.



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Con le premesse di cui sopra, di seguito è riportato il prospetto riepilogativo delle principali azioni previste per il 2020.

Nell'ambito delle attività svolte dal gruppo di lavoro GDPR sono stati predisposti e condivisi i seguenti elaborati :

- 1) Data Protection Master Policy al fine di fornire il quadro relativo all'attuazione del GDPR all'interno dell'Ente definendo, nell'ottica dell'accountability, l'organizzazione privacy dell'Azienda,
- 2) alcuni modelli di informazione, da fornire al personale, ai terzi interessati partecipanti a gare e contratti, procedura per la gestione di Data Breach e del registro delle violazioni;
- 3) Subject Access Request – SAR, contenente la disciplina relativa alla procedura di gestione delle richieste pervenute dagli Interessati e dai dipendenti, inerenti all'accesso ai dati e all'esercizio dei diritti ad essi relativi; L'Azienda ha proceduto all'individuazione e alla nomina dei referenti Privacy e delle Persone autorizzate in coerenza con l'assetto organizzativo dell'Azienda, in ordine ai diversi profili di responsabilità:
 - **referente Privacy HR** individuata nel ruolo del Direttore
 - qualsiasi persona dell'Azienda **autorizzata al trattamento dati**.

Con decreto del Direttore Generale n. 191 dell'11.07.2019 si è provveduto ad affidare per il triennio 2019-2020-2021 il servizio del "Data Protection Officer" (DPO), previsto dall'art.37 del GDPR 2016/679 allo Studio Associato Servizi Professionali Integrati (FIELD FISHER-S.A.S.P.I.).

Il processo di elaborazione degli obiettivi strategici per il triennio 2021-2023 prenderà in considerazione lo stato di attuazione degli obiettivi assunti nel 2020, le indicazioni adottate negli atti di programmazione regionale e aziendale, le strategie di sviluppo delle istituzioni universitarie, nonché i confronti istruiti con il Direttore. Le azioni previste sono in parte già attuate e in parte devono essere predisposte per raggiungere miglioramenti.

4. PROCESSO DI FORMAZIONE DEL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (PTPC)

La stesura del presente Piano è realizzata mettendo a sistema tutte le azioni operative proposte dai responsabili delle varie articolazioni aziendali, secondo le rispettive competenze, e le azioni a carattere generale che ottemperano alle prescrizioni della Legge n. 190/12.

È stata promossa una procedura di consultazione "aperta", che coinvolge tutti gli stakeholder al fine di consentire loro di formulare eventuali osservazioni e suggerimenti.

Sulla homepage del sito web istituzionale viene pubblicato un avviso pubblico in cui si invitano i soggetti interessati a fare pervenire proposte ed osservazioni mediante il modulo appositamente predisposto e reso disponibile sul sito, entro il termine indicato nel suddetto avviso.

Conclusasi la procedura aperta il Piano è adottato con Deliberazione del CDA su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione ed è aggiornato annualmente, tenendo conto degli obiettivi strategici posti dagli organi di vertice, delle modifiche normative e delle indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione-ANAC.

Il Piano di prevenzione della corruzione è pubblicato sul sito internet dell'ESU di Venezia nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente/altri contenuti/corruzione".

4.1. Soggetti coinvolti nel processo di prevenzione della corruzione

I soggetti coinvolti nel processo di prevenzione della corruzione e dell'illegalità in ambito aziendale, chiamati a partecipare attivamente all'elaborazione del Piano di prevenzione ed all'attuazione e al controllo di efficacia

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

delle misure con esso adottate sono:

L'organo di Indirizzo Politico (Presidente, Consiglio di Amministrazione insediatosi il 25.11.2019 giusta nota con nota del 21.10.19 ns. prot. 262 del 21.10.19 di nomina del Consiglio di Amministrazione dell'ESU);

- Il Responsabile della prevenzione della corruzione/Direttore Generale;
- Responsabili di Posizione Organizzativa, Responsabili d'Ufficio per il settore di rispettiva competenza;
- L'Organismo di Valutazione Interna(OIV);
- L'Ufficio Procedimenti Disciplinari(UPD);
- Tutti i dipendenti dell'amministrazione;
- I collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione.

Tutto il personale dell'ESU Venezia addetto alle aree a più elevato rischio, è coinvolto nell'attività di analisi e valutazione, di proposta e definizione delle misure di prevenzione.

4.1.1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza(RPCT)

Responsabile della prevenzione della corruzione è stato nominato il Dr. Daniele Lazzarini, Direttore Generale dell'Azienda, con decreto Consiglio di Amministrazione n. 12 del 18/04/2013.

Per tali funzioni il Direttore Generale non percepisce indennità, gettoni, o altri compensi aggiuntivi.

La figura del responsabile anticorruzione è stata l'oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del decreto legislativo 97/2016. La rinnovata disciplina:

1. ha riunito in un solo soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza (acronimo: RPCT);
2. ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

Inoltre, l'articolo 6 comma 5 del DM 25 settembre 2015, di "Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione", secondo una condivisibile logica di continuità fra i presidi di anticorruzione e antiriciclaggio, prevede che nelle pubbliche amministrazioni il soggetto designato come "gestore" delle segnalazioni di operazioni sospette possa coincidere con il responsabile anticorruzione.

Il nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012 prevede che l'organo di indirizzo individui, "di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio", il responsabile anticorruzione e della trasparenza.

La norma supera la precedente disposizione che considerava in via prioritaria i "dirigenti amministrativi di prima fascia" quali soggetti idonei all'incarico. Ciò nonostante, l'ANAC consiglia "laddove possibile" di mantenere in capo a dirigenti di prima fascia, o equiparati, l'incarico di responsabile.

In caso di carenza di ruoli dirigenziali può essere designato un titolare di posizione organizzativa. Ma la nomina di un dipendente privo della qualifica di dirigente deve essere adeguatamente motivata con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ente.

Il responsabile, in ogni caso, deve essere una persona che abbia sempre mantenuto una condotta integerrima. Di conseguenza, sono esclusi dalla nomina coloro che siano stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari.

Il PNA 2016 così come ribadito dal PNA 2019 (pag. 85) precisa che, poiché il legislatore ha ribadito che l'incarico di responsabile sia da attribuire ad un dirigente "di ruolo in servizio", è da considerare come un'assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno.

Nel caso sussiste un preciso onere di congrua e analitica motivazione anche in ordine all'assenza di soggetti

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

aventi requisiti previsti dalla legge, dimostrando l'assenza in dotazione organica di soggetti con i requisiti necessari.

In ogni caso, secondo l'Autorità, "resta quindi ferma la sicura preferenza per personale dipendente dell'amministrazione, che assicuri stabilità ai fini dello svolgimento dei compiti".

Inoltre, "considerata la posizione di autonomia che deve essere assicurata al responsabile, e il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario".

Il PNA 2016 evidenzia l'esigenza che il responsabile abbia "adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione", e che sia:

1. dotato della necessaria "autonomia valutativa";
2. in una posizione del tutto "priva di profili di conflitto di interessi" anche potenziali;
3. di norma, scelto tra i "dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva".

Pertanto, deve essere evitato, per quanto possibile, che il responsabile sia nominato tra i dirigenti assegnati ad uffici dei settori più esposti al rischio corruttivo, "come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio".

Nel PNA 2019 (pag. 85 e segg.) L'Autorità nell'esercizio della funzione consultiva e di vigilanza nel tempo ha approfondito vari aspetti della disciplina. In particolare sono stati oggetto di analisi:

- i criteri di scelta;
- i requisiti soggettivi necessari per il conferimento e il mantenimento dell'incarico e, in particolare, quello della c.d. condotta integerrima;
- le condizioni di indipendenza, autonomia e supporto necessari a garantire a tale soggetto effettività nello svolgimento del ruolo.

Per quanto riguarda la disciplina sul RPCT, l'Autorità ha avuto modo di operare una ricognizione delle norme rilevanti nella delibera n. 840 del 2 ottobre 2018, cui si rinvia, recante «Parere sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)». In tale occasione sono stati esaminati attribuzioni e poteri del RPCT nonché profili relativi al coordinamento tra le attività del RPCT e quelle delle altre strutture dell'amministrazione/ente. Nell'Allegato n. 3 «Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) delle disposizioni normative che riguardano il RPCT» al presente PNA è fornito un quadro giuridico delle principali norme relative al RPCT.

Le indicazioni seguenti costituiscono una sintesi di interventi interpretativi già proposti da ANAC integrati con indirizzi resi in relazione a quesiti formulati all'Autorità.

Nel PNA 2019 vengono poi proposti alcuni indirizzi interpretativi riguardo alle diverse attività svolte dal RPCT con particolare riferimento:

- alla vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e in materia di Trasparenza;
- ai compiti in materia di segnalazioni ai sensi della disciplina sul whistleblowing (previsti nell'art. 54-bis del d.lgs.165/2001);
- alle attribuzioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi (previste dal d.lgs. 39/2013).

Il decreto legislativo 97/2016 (articolo 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l'organo di indirizzo assuma le eventuali modifiche organizzative necessarie "per assicurare che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività".

1. Inoltre, il decreto 97/2016 ha attribuito al responsabile il potere di segnalare all'ufficio disciplinare i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
2. ha stabilito il dovere del responsabile di segnalare all'organo di indirizzo e all'OIV "le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza".

In considerazione di tali compiti, secondo l'ANAC (PNA 2019 pagina 90 e segg.) risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere "il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni".

L'Autorità raccomanda quindi alle amministrazioni di scegliere il soggetto interno cui affidare l'incarico di RPCT oltre che in coerenza con il dettato normativo (art. 1, co. 7, l. 190/2012) e con le indicazioni fornite dall'Autorità, tenendo anche conto delle proprie caratteristiche strutturali e sulla base della propria autonomia organizzativa. Si rammenta infatti che la scelta finale sul RPCT è rimessa alla autonoma determinazione dell'amministrazione e affidata all'organo di indirizzo cui compete la nomina e il compito di assicurare che il RPCT possa esercitare il proprio ruolo con autonomia ed effettività.

L'Autorità ha riscontrato che la valutazione da parte delle amministrazioni della sussistenza del requisito della c.d. condotta integerrima in capo al RPCT ha suscitato diversi problemi.

In particolare, è stato chiesto ad ANAC da più amministrazioni se il requisito debba essere valutato:

- senza operare alcuna distinzione riguardo a provvedimenti giudiziari di qualsiasi natura (penale, contabile, civile o amministrativo) e mettendo sullo stesso piano, ad esempio, una grave condanna penale per un reato doloso e un lieve illecito civile o contabile di indole colposa;
- se riguardo alle condanne della magistratura contabile la sussistenza del requisito possa essere valutata con riferimento alle sole condanne per dolo o colpa grave;
- se con riferimento ai provvedimenti disciplinari la preclusione allo svolgimento del ruolo di RPCT operi a prescindere dalla gravità e dalla natura dell'addebito o possano prevedersi delle graduazioni.

L'Autorità, nella Delibera n. 650 del 17 luglio 2019, ha fornito indicazioni di carattere generale sull'incidenza delle sentenze di condanna, anche non definitive, per danno erariale sul requisito della condotta integerrima del RPCT.

Pertanto l'ANAC nel PNA 2019 (pag. 94) invita le amministrazioni "a regolare adeguatamente la materia e ad adottare tutte le soluzioni organizzative dirette ad assicurare che il RPCT svolga il suo delicato compito in modo imparziale, con effettività, al riparo da possibili ritorsioni, fissando regole in tal senso in appositi atti organizzativi generali (ad esempio negli enti locali il regolamento degli Uffici e dei servizi) o nell'atto di nomina del RPCT.

Al fine di garantire che il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, il legislatore, con le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 alla l. 190 del 2012, ha previsto, come anticipato, che l'organo di indirizzo disponga «*le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei*» al RPCT.

Il PNA 2019 (pag. 93) stabilisce che è dunque, altamente auspicabile, da una parte, che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere. Dall'altra, che vengano assicurati al RPCT poteri effettivi, preferibilmente con una specifica formalizzazione nell'atto di nomina, di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura, sia nella fase della predisposizione del PTPCT e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Quindi, a parere dell’Autorità “appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile”. Se ciò non fosse possibile, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici.

La struttura di supporto al responsabile anticorruzione “potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo”. Potrebbe, invero, essere a disposizione anche di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell’amministrazione quali, ad esempio: controlli interni, strutture di audit, strutture che curano la predisposizione del piano della performance.

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del responsabile discende anche dalle ulteriori e rilevanti competenze in materia di “accesso civico” attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal decreto Foia.

Riguardo all’ “accesso civico”, il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza:

1. ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull’esito delle domande di accesso civico;
2. per espressa disposizione normativa, si occupa dei casi di “riesame” delle domande rigettate (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).

A garanzia dello svolgimento, autonomo e indipendente, delle funzioni del responsabile occorre considerare anche la durata dell’incarico che deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione.

Il responsabile in genere sarà un dirigente che già svolge altri incarichi all’interno dell’amministrazione. La durata dell’incarico di responsabile anticorruzione, in questi casi, sarà correlata alla durata del sottostante incarico dirigenziale.

Nelle ipotesi di riorganizzazione o di modifica del precedente incarico, quello di responsabile anticorruzione è opportuno che prosegua fino al termine della naturale scadenza.

Il decreto delegato 97/2016, e il regolamento dell’ANAC del 18.07.18 sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, hanno esteso i doveri di segnalazione all’ANAC di tutte le “eventuali misure discriminatorie” poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola “revoca”.

In tal caso l’ANAC può richiedere informazioni all’organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell’articolo 15 del decreto legislativo 39/2013.

Il comma 9, lettera c) dell’articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPC, la previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione che vigila sul funzionamento e sull’osservanza del Piano.

Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate. Pertanto, secondo l’ANAC, l’atto di nomina del responsabile dovrebbe essere accompagnato da un comunicato con il quale si “invitano tutti i dirigenti e il personale a dare allo stesso [responsabile] la necessaria collaborazione”.

È imprescindibile, dunque, un forte coinvolgimento dell’intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

Il PNA 2019 sottolinea che l’articolo 8 del DPR 62/2013 impone un “dovere di collaborazione” dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

Il PNA 2019 prevede che per la fase di elaborazione del PTPC e dei relativi aggiornamenti, lo stesso PTPC deve recare “regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva”, sotto il coordinamento del responsabile. In ogni caso, il PTPC potrebbe rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni.

Dalle modifiche apportate dal decreto legislativo 97/2016 emerge chiaramente che il responsabile deve avere la possibilità di incidere effettivamente all’interno dell’amministrazione e che alle sue responsabilità si affiancano

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

quelle dei soggetti che, in base al PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.

Con le novità apportate dal d.lgs. 97/2016 alla l. 190 del 2012 il legislatore ha voluto rafforzare la sinergia tra il RPCT e l'OIV, ciò al fine di coordinare meglio gli obiettivi di performance organizzativa e individuale con l'attuazione delle misure di prevenzione.

In tal senso, la legge prevede:

- la facoltà all'OIV di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012);
- la trasmissione all'OIV della **relazione annuale** del RPCT, **recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare nel sito web dell'amministrazione** oltre che all'organo di indirizzo dell'amministrazione (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012). L'OIV è tenuto a verificarne i contenuti ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012.

Nell'ambito delle verifiche sulla relazione annuale di cui sopra, l'OIV ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza ed effettuare audizioni di dipendenti.

All'Autorità sono pervenute, da parte di diverse amministrazioni, molte richieste di parere relative ai rapporti fra il RPCT e il Responsabile della protezione dei dati - RPD, figura introdotta dal Regolamento (UE) 2016/679 – GDPR (artt. 37-39). Ciò in ragione della circostanza che molte amministrazioni e soggetti privati tenuti al rispetto delle disposizioni contenute nella l. 190/2012, e quindi alla nomina del RPCT, sono chiamate a individuare anche il RPD.

Come chiarito dal Garante per la protezione dei dati personali l'obbligo investe, infatti, tutti i soggetti pubblici. Il RPD può essere individuato in una professionalità interna all'ente o assolvere ai suoi compiti in base ad un contratto di servizi stipulato con persona fisica o giuridica esterna all'ente (art. 37 del Regolamento 2016/679).

L'Autorità ritiene che, per quanto possibile, la figura del RPD non debba coincidere con il RPCT. Si valuta, infatti, che la sovrapposizione dei due ruoli possa rischiare di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce sia al RPD che al RPCT.

Eventuali eccezioni possono essere ammesse solo in enti di piccole dimensioni qualora la carenza di personale renda, da un punto di vista organizzativo, non possibile tenere distinte le due funzioni. In tali casi, le amministrazioni e gli enti, con motivata e specifica determinazione, possono attribuire allo stesso soggetto il ruolo di RPCT e RPD.

Dal decreto 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell'OIV, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione.

A tal fine, la norma prevede:

1. la facoltà all'OIV di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;
2. che il responsabile trasmetta anche all'OIV la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del Foia, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPC, sussista la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare "di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità" e di aver vigilato sull'osservanza del PTPC.

I dirigenti rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il responsabile dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del piano

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

anticorruzione. Immutata, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012).

Anche in questa ipotesi, il responsabile deve dimostrare di avere proposto un PTPC con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

4.1.2. Rapporti con ANAC

ANAC ritiene **essenziale un costruttivo rapporto di collaborazione e interlocuzione con il RPCT**. I rapporti tra RPCT ed ANAC sono infatti fondamentali per assicurare effettività al sistema di prevenzione della corruzione come declinato nella l. 190/2012. Di tanto si è dato conto nella delibera n. 840/2018, cui ancora una volta si rinvia.

La collaborazione dei RPCT è indispensabile per l'Autorità al fine di poter compiutamente svolgere, ai sensi dell'art.1, co. 2, lett. f), l. 190/2012, la propria attività di vigilanza sulla predisposizione e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e sul corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013.

Da un punto di vista operativo:

- **per la vigilanza sulle misure di prevenzione della corruzione**, ANAC ha chiarito le modalità di interlocuzione con il RPCT con Delibera numero 330 del 29 marzo 2017, concernente il «*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*». Come chiarito nel Regolamento è al RPCT dell'amministrazione che ANAC si rivolge per comunicare l'avvio del procedimento di vigilanza. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile per l'avvio del procedimento.

In questa fase, il RPCT è tenuto a collaborare attivamente con l'Autorità e a fornire le informazioni e i documenti richiesti in tempi brevi, possibilmente corredati da una relazione quanto più esaustiva possibile, utile ad ANAC per svolgere la propria attività.

- **Con riferimento all'attività di vigilanza e di controllo sulla trasparenza esercitata da ANAC in virtù dei poteri ad essa conferiti dall'art. 45 del d.lgs. 33/2013**, le modalità di interlocuzione e di raccordo tra l'Autorità ed il RPCT sono state precisate nella Delibera numero 329 del 29 marzo 2017 recante «*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*».

Il RPCT è il soggetto (insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata, all'OIV o altro organismo con funzioni analoghe) cui ANAC comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile ad ANAC per valutare l'avvio del procedimento.

Il RPCT è tenuto a riscontrare la richiesta di ANAC nei tempi previsti dal richiamato Regolamento, fornendo innanzitutto notizie sul risultato dell'attività di controllo svolta sulla corretta attuazione, da parte dell'amministrazione, degli obblighi di pubblicazione.

Giova, inoltre, ricordare che l'Autorità, qualora nello svolgimento dei compiti di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 14 del d.lgs. 33/2013, rilevi l'esistenza di fattispecie sanzionabili ai sensi dell'art. 47 dello stesso decreto, si rivolge al RPCT dell'amministrazione o dell'ente interessato perché fornisca le motivazioni del mancato adempimento. Spetta al RPCT, quindi, verificare se l'inadempimento dipenda, eventualmente, dalla mancata comunicazione da parte dei soggetti obbligati trasmettendo, se ricorra questa ipotesi, i dati identificativi del soggetto che abbia omesso la comunicazione. In tali casi è opportuno che il RPCT riscontri la richiesta dell'Autorità, eventualmente con una nota congiunta con l'OIV,

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

indicando chiaramente i motivi della mancata pubblicazione anche al fine di dimostrare che l'inadempimento è dipeso dalla omessa comunicazione del soggetto obbligato e non da causa imputabile al Responsabile stesso.

4.1.3. I compiti del RPCT (deliberazione ANAC 840 del 2.10.2018 e allegato 3 della deliberazione dell'ANAC 1064/2019)

I compiti del RTPC sono di seguito elencati:

a) in base a quanto previsto dalla L. 190/2012, il RTPC deve:

- predisporre il documento recante gli indirizzi strategici in materia di prevenzione della corruzione, che dovrà poi essere approvato dagli organi di indirizzo dell'Amministrazione (art. 1, comma 8);
- elaborare la proposta di piano della prevenzione da presentare e condividere con l'organo di indirizzo, che dovrà poi formalmente adottarlo (art. 1, comma 8) entro il 31 gennaio di ogni anno;
- definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 8);
- verificare l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità (art. 1, comma 10, lett.a);
- proporre modifiche al piano in caso di accertamento di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione (art. 1, comma 10, lett. 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, lett. b);
- individuare il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità (art.1, comma 10, lett. c);
- elaborare la relazione annuale sull'attività svolta, assicurarne la pubblicazione sul sito web istituzionale e trasmetterla all'organismo indipendente di valutazione e all'organo di indirizzo dell'amministrazione (art. 1 c. 14);
- riferire sulla sua attività all'organo di indirizzo politico se richiesto o se lui stesso lo valuta opportuno (art. 1 c. 14).

b) in base a quanto previsto dal D.Lgs. n. 39/2013, il RTPC in particolare deve:

- vigilare sul rispetto, da parte dell'amministrazione, delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi di cui al decreto citato, con il compito di contestare all'interessato l'esistenza o l'insorgenza delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità (art. 15, c.1);
- segnalare i casi di possibili violazioni al decreto all'Autorità Nazionale Anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini delle funzioni di cui alla L. 215/2004, nonché alla Corte dei Conti ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità amministrative (art. 15, c. 2).

c) in base a quanto previsto dal D.Lgs. n. 33/2013, il RTPC in particolare:

- controlla l'adempimento degli obblighi di trasparenza da parte dell'amministrazione;
- assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'Autorità Nazionale Anticorruzione e, nei casi più gravi, all'UPD i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità;
- pubblica uno scadenzario con le date di efficacia dei nuovi obblighi amministrativi introdotti;
- istruisce, se direttamente coinvolto, le istanze di accesso civico semplice;

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- istruisce e definisce le istanze di riesame presentate in tema di accesso civico generalizzato

d) in base a quanto previsto dal DPR 62/2013, il RTPC deve:

- curare la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione;
- effettuare il monitoraggio annuale sulla loro attuazione;
- pubblicare sul sito istituzionale i risultati del monitoraggio annuale;
- gestire le segnalazioni in materia di conflitto di interesse relative ai dirigenti.

e) con riferimento al D.Lgs n.165/2001 art.54-bis e alla legge 30 novembre 2017, n.179, cura l'istruttoria delle segnalazioni di condotte illecite da parte dei dipendenti e le definisce secondo le proprie attribuzioni.

4.1.4. I Referenti per la prevenzione della corruzione

Come ricordato nel PNA 2019 dell'ANAC tutti i soggetti sottoposti all'osservanza del PTCP, ed in particolare i Dirigenti e soggetti con Responsabilità Organizzativa, hanno "obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano".

Per quanto riguarda questa Azienda, con Decreto del Direttore n. 437 del 23.12.19 è stata autorizzata la collocazione in aspettativa ai sensi dell'art. 19 c. 5 bis del D.lgs. 165/01 del Dirigente in servizio per incarico dirigenziale conferito dalla Regione.

Tenuto conto dell'attuale organizzazione aziendale e dei molteplici ambiti di attività amministrativa ad essa riconducibili, al fine di consentire la piena operatività delle disposizioni contenute nella L. 190/2012 e nel D.lgs. 33/2013, si è ritenuto pertanto aggiornare la composizione della struttura di supporto al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Con Decreto del Direttore n. 5 del 13.01.2020 sono stati individuati i referenti per la prevenzione della corruzione, quali figure di supporto al Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, nella fase di formazione e di verifica del funzionamento e dell'attuazione del PTCP.

- **Referente** - Responsabile Macrofunzione P.O.- Affari Economici Finanziari Contabilità
- **Referente** - Responsabile Macrofunzione P.O Gestione del Patrimonio Progettazione e Manutenzioni
- **Referente** – Responsabile Macrofunzione P.O. Diritto allo Studio Coordinamento Gestione Residenze Universitarie
- **Referente** – Responsabile Settore Organizzazione, Performance e Procedimenti
- **Referente** – Responsabile Ufficio CUORI – Counselling, Progetti Europei, Tutorato e Disabilità
- **Referente** – Responsabile Ufficio Economato e Controllo di Gestione.

Tali incaricati:

- a) svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e dell'autorità giudiziaria (art. 16 D.Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.);
- b) partecipano al processo di gestione del rischio e propongono le misure di prevenzione della corruzione;
- c) vigilano e assicurano l'osservanza dei Codici di comportamento segnalano le ipotesi di violazione;
- d) adottano le misure gestionali, quali l'avvio del procedimento disciplinare, la sospensione e la rotazione del personale e osservano le misure contenute nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione.(artt. 16 e 55 bis D.Lgs. n. 165/2001)
- e) attivano le procedure previste dalla normativa sulla segnalazione da parte del dipendente di condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza, come previsto dall'art. 1, comma 51, della Legge n. 190/12;

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- f) individuano il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica pubblica e della legalità, in quanto chiamati ad operare nei settori nei quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- g) segnalano eventuali modifiche, rispetto al presente Piano, nella individuazione delle attività e processi nell'ambito dei quali è più elevato il rischio di corruzione o eventuali mutamenti
- h) nell'organizzazione o nell'attività dell'Ente tali da richiedere una modifica del Piano;
- i) segnalano qualsiasi altra informazione utile per il conseguimento delle finalità di cui al presente Piano;
- j) verificano, ove possibile organizzativamente e d'intesa con il Responsabile, l'effettiva rotazione degli incarichi nelle aree di attività nel cui ambito è più elevato il rischio di corruzione.

4.1.5. Responsabile dell'Anagrafe Unica della Stazione Appaltante (RASA)

Nelle more dell'entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall'art. 38 del D.lgs n° 50 del 2016 (cfr. la disciplina transitoria di cui all'art. 216, co. 10, del d.lgs. 50/2016) l'individuazione del RASA è idonea misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Per le suddette finalità, in conformità con quanto indicato nella Deliberazione ANAC, n° 831/2016, si indica il Responsabile dell'Anagrafe della Stazione Appaltante (RASA), nella persona del dott. Mauro Moretto Funzionario dell'Ufficio Economato e Controllo di Gestione, nominato con D.D.n. 6 del 13.01.2020.

Il RASA provvede, in attuazione a quanto disposto dall'articolo 33-ter del Decreto Legge del 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con modificazioni, dalla Legge n. 221 del 17 dicembre 2012, all'aggiornamento (almeno annuale) dei rispettivi dati identificativi, necessari per il permanere dell'iscrizione nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA). Fino all'entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall'art.38 del D.lgs n°50 del 2016, detto aggiornamento delle informazioni dell'AUSA, da effettuarsi a cura del medesimo RASA dovrà essere comunque effettuato entro il 31 dicembre di ciascun anno.

Pertanto, si dà atto che giusto Decreto del Direttore n. 6 del 13.01.2020, il Responsabile dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (RASA) dell'ESU di Venezia è il Dott. MAURO MORETTO, quale Funzionario dell'Ufficio Economato e Controllo di Gestione

4.1.6. L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)

Le modifiche apportate alla Legge n. 190/2012, dal D. Lgs. n. 97/2016, hanno rafforzato il ruolo dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) in materia di prevenzione della corruzione. L'OIV della Regione, istituito con DGR n. 3371 del 30 dicembre 2010 e previsto come OIV Unico per la Regione e per gli Enti regionali, con L. R n. 14 del 17 maggio 2016, è composto da un collegio di tre esperti esterni.

Nel 2020 la Regione Veneto ha completato il quadro dell'OIV unico, che include dieci Enti amministrativi regionali: Veneto Lavoro, Istituto Regionale Ville Venete, Esu Padova, Esu Venezia, Esu Verona, Parco Delta del Po, Parco del Fiume Sile, Parco dei Colli Euganei, ARPAV ed AVEPA.

L'OIV attualmente in carica è stato nominato con DGR n. 162 del 1 dicembre 2020.

La nomina è di durata triennale dalla data di effettivo insediamento, come previsto dalla DGR n. 787 del 23.06.2020.

Con il D. Lgs. n. 74/2017, correttivo del D. Lgs. n. 150/2009, sono state ridefinite le competenze dell'OIV. In particolare, il nuovo quadro delle competenze prevede che l'organismo:

- sostituisce il servizio di controllo interno;
- rilascia un parere obbligatorio sul Codice di comportamento dell'Amministrazione;
- opera in affiancamento al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, comunicando al Dipartimento della Funzione Pubblica i dati specifici sovrintendendo agli obblighi di pubblicazione degli stessi su web (trasparenza), con competenza specifica del Presidente dell'OIV alla firma



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

annuale delle griglie elaborate dall'Autorità Anticorruzione;

- emette annualmente un parere vincolante sul sistema di misurazione e valutazione delle performance dell'ente e dei dirigenti di vertice;
- individua modalità di comunicazione con i cittadini anche in forma associata relativamente al processo di misurazione delle performance organizzative.

L'organismo, anche a seguito dell'intervento normativo di cui al D. Lgs. n. 74/2017, svolge, tra l'altro, un ruolo centrale nel processo di misurazione e valutazione della performance, anche alla luce delle novità introdotte dal recente Decreto ministeriale del 6 agosto 2020.

L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) partecipa al processo di gestione del rischio, considera i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad esso attribuiti, svolge i compiti connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (artt. 43 e 44 D.Lgs. n. 33/2013) ed esprime parere obbligatorio sul Codice di Comportamento adottato dall'ESU di Venezia (art. 54, comma 5, D.Lgs. n. 165/2001 s.m.i.), con Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 2 del 30.1.2014.

Elabora inoltre un sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali e del rimanente personale che tenga conto della osservanza o meno del Piano e delle sue misure attuative e degli obblighi delineati dai Codici di comportamento.

4.1.7. L'Ufficio Procedimenti Disciplinari

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 D.Lgs. n. 165/01); provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria e collabora con il responsabile della prevenzione della corruzione all'aggiornamento del Codice di Comportamento.

4.1.8. Tutti i dipendenti dell'ESU di Venezia

Tutti i dipendenti dell'ESU di Venezia partecipano al processo di gestione del rischio, osservano le misure contenute nel PTPC, segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente o al Responsabile della Prevenzione della Corruzione o all'UPD e segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis Legge n. 241/90 s.m.i.). Tutti i dipendenti dell'ESU di Venezia rispettano le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione e le prescrizioni contenute nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione, prestano la loro collaborazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnalano al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui siano venuti a conoscenza.

In caso di omissione ai presenti compiti, ciascun dipendente potrà conseguentemente essere sottoposto alle misure disciplinari previste dalla legge.

4.1.9. Altri soggetti

Le disposizioni del presente Piano trovano applicazione anche nei confronti di tutti gli altri soggetti che, a qualunque titolo, intrattengono rapporti di collaborazione con l'ESU di Venezia. I collaboratori a qualsiasi titolo dell'ESU di Venezia osservano le misure contenute nel PTPC e segnalano le eventuali situazioni di illecito.

5. PROCEDURE DI RACCORDO E COORDINAMENTO TRA I SOGGETTI COINVOLTI NEL PROCESSO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

È onere del Responsabile della prevenzione della corruzione definire le modalità e i tempi di raccordo con gli altri soggetti competenti nell'ambito del PTPC.

I responsabili di tutte le articolazioni aziendali, assicurano il controllo di regolarità dei procedimenti e delle attività ascrivibili alla competenza dei settori a cui sono preposti. Sono altresì tenuti a notificare il Piano triennale della prevenzione della corruzione ai rispettivi dipendenti al momento dell'assunzione in servizio e ai

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

collaboratori a qualsiasi titolo e, successivamente, con cadenza periodica, quando si sia proceduto all'aggiornamento o a modifiche dello stesso.

Il Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione sovrintende alle strategie finalizzate a garantire piena trasparenza e contrasto della corruzione e della legalità.

Tutti i dirigenti, dipendenti e collaboratori a qualsiasi titolo dell'Azienda partecipano al processo di gestione del rischio, osservano le misure contenute nel PTPC, segnalano situazioni di illecito, segnalano casi di personale conflitto di interessi e prestano la loro collaborazione al Responsabile della prevenzione della corruzione.

La modalità di raccordo tra i soggetti sopra richiamati, adottata con il presente Piano, è di tipo dinamico, di comunicazione/informazione secondo un percorso ad andamento circolare, al fine di garantire costantemente la legittimità dell'azione amministrativa, l'efficacia e la concretezza dell'azione di prevenzione della corruzione nonché il conseguimento dei livelli di trasparenza.

Il Responsabile della Trasparenza e della prevenzione della corruzione mantiene attivi i meccanismi di feedback costante rispetto all'andamento delle misure approntate in modo da rendere effettive ed efficaci le funzioni di vigilanza assegnate.

6. OBBLIGHI DI INFORMAZIONE NEI CONFRONTI DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Ferma restando la concentrazione in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione, delle iniziative di responsabilità per l'implementazione dell'intera politica di prevenzione della corruzione nell'ambito dell'ESU di Venezia, per garantire che lo stesso sia il destinatario di un flusso informativo costante, i Referenti del Responsabile concorrono a svolgere il ruolo di impulso per l'esecuzione dei compiti affidati dalla legge al Responsabile.

Gli obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione sono assicurati anche ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. n. 165/2001 che disciplina le funzioni dei dirigenti di livello dirigenziale generale, prevedendo che gli stessi concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti della struttura cui sono preposti, forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo, 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.

Al responsabile della prevenzione della corruzione devono essere indirizzati (con la periodicità definita **-30 novembre di ogni anno-** o per singolo evento o a richiesta) adeguati flussi informativi costituiti da:

- stato avanzamento delle misure di prevenzione e/o modifica delle stesse;
- segnalazioni da parte di soggetti interni o esterni inerenti ipotesi di reato;
- informazioni su procedimenti disciplinari e segnalazioni di violazioni del Codice di Comportamento
- verifiche e controlli su cause di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi da parte del Servizio Gestione Risorse Umane
- informazioni sulla gestione del personale con riferimento al conflitto di interesse potenziale o effettivo nei rapporti con soggetti esterni che hanno relazioni con l'ESU di Venezia

7. NUOVA METODOLOGIA OPERATIVA NELLA GESTIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO

7.1. Valutazione e trattamento del rischio secondo le indicazioni del PNA 2019. Analisi del CONTESTO esterno e interno

L'analisi del **contesto esterno** ha essenzialmente due obiettivi:

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

il primo, evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi;
 il secondo, evidenziare come tali caratteristiche ambientali possano condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.
 Da un punto di vista operativo, l'analisi prevede sostanzialmente due tipologie di attività: 1) l'acquisizione dei dati rilevanti; 2) l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

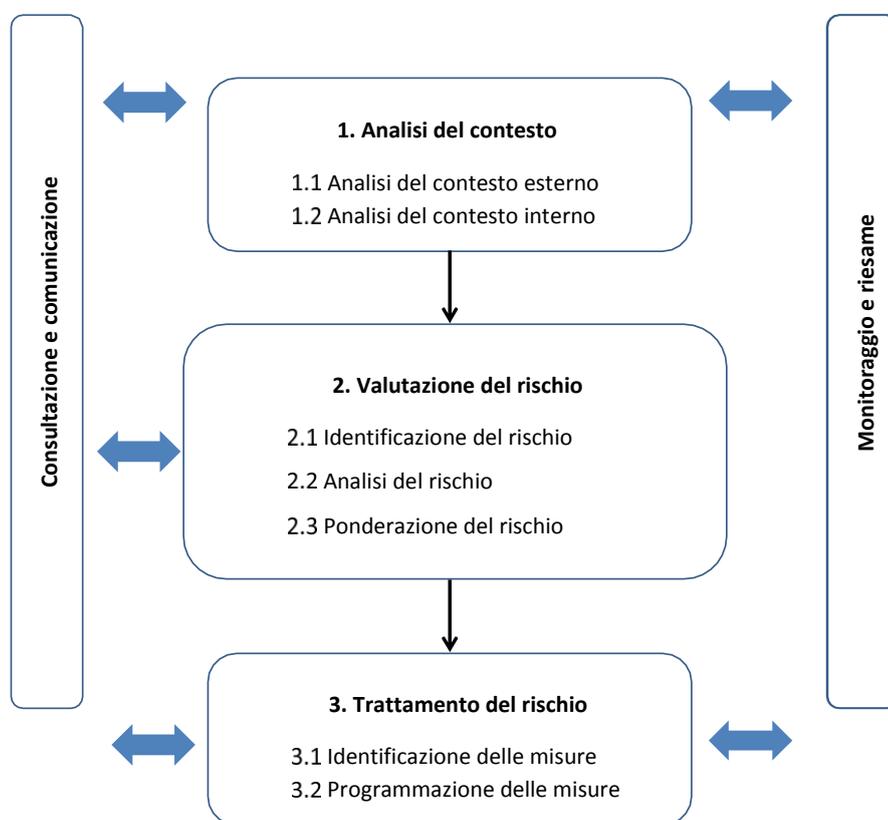
L'analisi del **contesto interno** investe aspetti correlati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo. L'analisi ha lo scopo di far emergere sia il sistema delle responsabilità, che il livello di complessità dell'amministrazione.
 Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza.

L'analisi del contesto interno è incentrata:

- sull'esame della struttura organizzativa e delle principali funzioni da essa svolte, per evidenziare il sistema delle responsabilità;
- sulla mappatura dei processi e delle attività dell'ente, consistente nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi

Il **processo di gestione del rischio di corruzione** si articola nelle **fasi** rappresentate nella seguente Figura:

Il processo di gestione del rischio di corruzione secondo le indicazioni del Piano ANAC 2019



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

L'Allegato n. 1 del PNA 2019 (ispirato alle norme UNI ISO 37001:2016) ha fornito elementi utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento del "Sistema di gestione del rischio corruttivo", percorso intrapreso con il precedente PTPCT 2020-2022.

La metodologia adottata in precedenza, basata principalmente sul *Control Risk Self Assessment* (autovalutazione del rischio), ha quindi visto una sua evoluzione verso un approccio qualitativo, mirato ad una piena e più consapevole responsabilizzazione della dirigenza, suggerito dal predetto Allegato 1 al PNA 2019, dove i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi vanno tradotti operativamente in indicatori (*Key Risk Indicators*) in grado di fornire elementi sul livellodi esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti.

Ciò ha comportato la rivisitazione della metodologia in precedenza in essere, al fine di allineare l'attività prevista dal PTPCT e dal Piano della Performance ai principi introdotti dal PNA 2019.

Il processo di gestione del rischio corruttivo deve essere progettato ed attuato tenendo presente le sue principali finalità, ossia favorire, attraverso misure organizzative sostenibili, il buon andamento e l'imparzialità delle decisioni e dell'attività amministrativa e prevenire il verificarsi di eventi corruttivi. La mappatura dei processi, l'analisi e la valutazione del rischio, accrescendo la conoscenza dell'amministrazione, consentono di alimentare e migliorare il processo decisionale alla luce del costante aggiornamento delle informazioni disponibili.

In tale contesto è altamente auspicabile, come buona prassi, non introdurre ulteriori misure di controlli bensì razionalizzare e mettere a sistema i controlli già esistenti nelle amministrazioni evitando di implementare misure di prevenzione solo formali e migliorandone la finalizzazione rispetto agli obiettivi indicati.

Il processo di gestione del rischio si sviluppa secondo una logica sequenziale e ciclica che ne favorisce il continuo miglioramento. Le fasi centrali del sistema sono l'analisi del contesto, la valutazione del rischio e il trattamento del rischio, a cui si affiancano due ulteriori fasi trasversali (la fase di consultazione e comunicazione e la fase di monitoraggio e riesame del sistema). Sviluppandosi in maniera "ciclica", in ogni sua ripartenza il ciclo deve tener conto, in un'ottica migliorativa, delle risultanze del ciclo precedente, utilizzando l'esperienza accumulata e adattandosi agli eventuali cambiamenti del contesto interno ed esterno.

Fase 1 – Definizione del contesto e rilevazione dei processi

Il PNA 2019, approvato con delibera A.N.AC. n. 1064 del 13.11.2019, è accompagnato da un allegato metodologico che fornisce indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivo".

Il documento approvato da A.N.AC. è diventato l'unico documento metodologico da seguire nella predisposizione del Piano e il nuovo **approccio valutativo (di tipo qualitativo)** verrà applicato in modo graduale. Il sistema si articola comunque nelle seguenti fasi:

- Analisi del contesto (esterno e interno)
- Valutazione del rischio (identificazione eventi rischiosi, analisi del rischio, ponderazione del rischio);
- Trattamento del rischio (individuazione del rischio, programmazione delle misure);
- Monitoraggio e riesame (monitoraggio sull'attuazione delle misure, sulla loro idoneità, riesame periodico sulla funzionalità del sistema);
- Consultazione e comunicazione.

Il nuovo approccio deve fare in modo che la predisposizione del PTPCT venga considerato come un processo sostanziale e non meramente formale, adattato, con approccio flessibile e contestualizzato, alle specificità dell'Azienda.



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Il processo di mappatura e di analisi che il Piano favorisce e accresce la conoscenza dell'Amministrazione, alimenta e migliora i processi decisionali, alla luce delle informazioni che se ne ricavano.

Il Piano in sé non deve tradursi in ulteriori misure di controllo ma deve razionalizzare e mettere a sistema i controlli già esistenti evitando la implementazione di misure di prevenzione solo formali.

Anche l'Autorità nazionale anticorruzione ha ricordato che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'**analisi del contesto**, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

L'analisi del contesto, come chiarito dall'ANAC nel PNA 2019 *"ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio, possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno"*. L'analisi in cui opera la pubblica amministrazione è quindi di importanza cruciale ma è altresì vero, che proprio il contesto, qualora inidoneo a garantire adeguate condizioni di prevenzione del rischio corruttivo, potrebbe condizionare un'obiettiva ed efficace descrizione del contesto stesso. Per questa ragione sarebbe auspicabile l'adozione di alcuni strumenti oggettivi quali ad esempio un'analisi guidata degli stakeholders e dei loro legami con l'Amministrazione oppure l'indicazione obbligatoria di alcuni parametri quantitativi. In ogni caso, questa evidenziata non è una problematica riscontrata all'ESU di Venezia.

7.1.1. L' ANALISI DEL CONTESTO

L'analisi del contesto deve poter fornire il quadro di riferimento per pianificare azioni di trattamento e controllo dei possibili rischi di corruzione e *maladministration* che assicurino il miglioramento continuo del proprio sistema di gestione. Quindi l'Azienda ESU intende, in questo senso, acquisire informazioni necessarie per identificare rischi che derivano dalle caratteristiche territoriali e dalle peculiarità della propria organizzazione. Nel disegno normativo l'adozione delle misure di prevenzione non può prescindere da un'approfondita analisi del contesto in cui opera l'Amministrazione.

Il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del rischio di corruzione. A tal fine, il processo di gestione del rischio non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia **calibrato sulle specificità del contesto esterno e interno dell'amministrazione**. Tutto questo al fine di tutelare l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione.

I dati e le informazioni relativi all'analisi del contesto sono stati ricavati da una serie di fonti e documenti e in particolare:

- **per il contesto nazionale e internazionale**

<https://www.transparency.it/informati/news/cpi2020-l-italia-perde-una-posizione>

<https://www.transparency.it/informati/news/cpi2020-l-italia-perde-una-posizione>

https://www.repubblica.it/economia/2021/01/28/news/corruzione_-284583166/



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

<https://www.censis.it/rapporto-annuale/54%C2%B0-rapporto-sulla-situazione-sociale-del-paese2020>

<https://www.money.it/Le-citta-piu-pericolose-d-Italia-classifica-2020>

<https://www.ilsole24ore.com/art/mascherine-appalti-assunzioni-nuovo-allarme-dia-mafia-e-covid-ADSFnn1>

<https://ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com/art/corte-conti-dieci-anni-1173-sentenze-frodi-fondi-pubblici-ADQLM6KB>

▪ *per il contesto **esterno***

<https://www.agenziagiornalisticaopinione.it/lancio-dagenzia/dia-direzione-investigativa-antimafia-padova-primo-semestre-2020-la-relazione-trasmessa-dal-ministro-dellinterno-lamorgese-alla-camera-dei-deputati-regione-tn-aa-alto-d/>

<https://ilbolive.unipd.it/it/news/veneto-criminalita-organizzata-tema-costantemente>

<https://www.articolo21.org/2020/12/libera-presenta-la-fotografia-del-veneto-sullimpatto-di-mafie-e-corruzione-sulla-pandemia/>

https://www.ansa.it/veneto/notizie/2020/07/17/dia-in-veneto-interesse-mafie-appalti-ce-sottovalutazione_177375fc-284e-4ea0-acb0-d8e208e53d74.html

<https://www.repubblica.it/cronaca/2021/01/06/news/covid-report-del-viminale-le-risorse-del-recovery-fund-n-el-mirino-delle-mafie-281313749/>

▪ *per il contesto **interno***

- Adozione del "BILANCIO DI PREVISIONE 2018-20" approvato con Decreto del Commissario Straordinario n. 41/2017;
- Adozione del BILANCIO DI PREVISIONE 2019-2021 approvato con Decreto del Commissario straordinario n. 23 del 15.10.2018;
- Adozione del BILANCIO DI PREVISIONE 2020-2022 approvato con deliberazione del CDA n. 5 dell'11.12.2019;
- "Piano delle Performance 2018-2020 – aggiornamenti annuali" approvato con Decreto del Commissario Straordinario n. 6/2018;
- "Piano delle Performance 2019-2021 – aggiornamenti annuali" approvato con Decreto del Commissario Straordinario N. 3 del 6.02.2019;
- Carta dei Servizi ESU di Venezia
http://web11.dirittoallostudio.it/devel/esuveneziam/istituzionale_dvl_ve/index.php/servizi/cartaservizi

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

7.1.2. Il contesto nazionale e internazionale

“Mappiamo la corruzione” di Transparency Italia Combattere la corruzione per ritrovare la coesione sociale nel Paese. Su tutti i Paesi ha pesato l'emergenza Covid-19”

Negli ultimi anni l'Italia ha compiuto significativi progressi nella lotta alla corruzione: ha introdotto il diritto generalizzato di accesso agli atti rendendo più trasparente la Pubblica Amministrazione ai cittadini; ha approvato una disciplina a tutela dei whistleblower, ha reso più trasparenti i finanziamenti alla politica e, con la legge anticorruzione del 2019, ha inasprito le pene previste per taluni reati. Questo ha permesso al nostro Paese di aver incrementato, negli ultimi 8 anni, di 11 punti, entrando tra i Paesi che hanno avuto miglioramenti più significativi.

Nell'ultimo anno, però, gli interventi migliorativi sono cessati, anche a causa del Covid.

Di qui un arresto del trend positivo che aveva visto l'Italia guadagnare 11 punti dal 2012 al 2019. In questo contesto, le sfide poste dall'emergenza pandemia, possono mettere a rischio gli importanti risultati conseguiti se si dovesse abbassare l'attenzione verso il fenomeno corruttivo e non venissero previsti e attuati i giusti presidi di trasparenza e di anticorruzione. Sorge, pertanto, immediatamente, secondo il rapporto, l'esigenza di porre una particolare diligenza e ossequio delle regole, per quanto riguarda l'assegnazione e l'utilizzo dei corposi fondi stanziati dall'Unione europea per la ripresa economica.

La classifica è redatta valutando 13 strumenti di analisi (misure oggettive) o di sondaggi (misure soggettive) ad esperti provenienti dal mondo del business. Il punteggio finale è determinato in base a una scala da 0 (alto livello di corruzione percepita) a 100 (basso livello di corruzione percepita). Le misure soggettive includono una serie di indicatori aggregati che sintetizzano vari aspetti o manifestazioni della corruzione in un'accezione ampia. Si fondano su sondaggi realizzati con campioni rappresentativi della popolazione o di categorie specifiche di soggetti (imprenditori, funzionari, esperti ecc.).

L'indice di percezione della corruzione (Cpi) 2020, pubblicato da Transparency International, presentato dal presidente della sezione italiana, Iole Savini, classifica l'Italia al 52° posto su 180 stati oggetto della specifica analisi. L'Italia, dunque, pur mantenendo il punteggio (53) attribuitogli nell'edizione 2019, perde una posizione in graduatoria classificandosi 52^a. Il Cpi conferma l'Italia al 20° posto tra i 27 paesi membri dell'Unione europea. La classifica mondiale pone Danimarca e Nuova Zelanda al comando con 88 punti (si veda tabella in pagina). Al momento risultano inarrivabili. Al contrario, in fondo alla classifica, troviamo Siria, Somalia e Sud Sudan, rispettivamente con 14, 12 e 12 punti.

La corruzione allontana gli investimenti stranieri in misura addirittura maggiore di una elevata tassazione; alimenta la criminalità e l'evasione fiscale, minando la concorrenza; appesantisce l'attività giudiziaria; falcidia le entrate tributarie. Un circolo vizioso che zavorra i processi di sviluppo e deprime l'ambiente economico: meno investimenti, riduzione dell'occupazione, dei redditi e dei consumi, meno entrate fiscali, riduzione della quantità e qualità di servizi e prestazioni pubbliche, lievitazione dei costi burocratici. La pubblicazione del Cpi 2020 offre lo strumento più completo di Transparency International, per la valorizzazione della cultura dell'anticorruzione e della trasparenza al fine di accrescere, operando anche al fianco delle istituzioni, la sensibilità dei cittadini verso il valore della legalità, quale fattore fondamentale per la crescita e lo sviluppo del Paese. Transparency International è l'organizzazione non governativa operante nella lotta alla corruzione, nata a Berlino nel 1993; tra i membri Gherardo Colombo e Carlo Cottarelli.

Con la pubblicazione del CPI 2020 si attesta l'impegno di Transparency International nella direzione della valorizzazione della cultura dell'anticorruzione e della trasparenza al fine di accrescere, operando anche al fianco delle Istituzioni, la sensibilità dei cittadini verso il valore della legalità, quale fattore fondamentale per la crescita e lo sviluppo del Paese.

“Bisogna garantire il buon andamento e la trasparenza della pubblica amministrazione perché è un passaggio

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

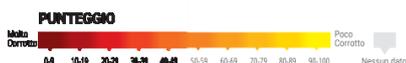
fondamentale per ritrovare la coesione sociale nel Paese”. Le parole sono di Giuseppe Busia, Presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione. Nella conferenza di presentazione agli inizi del 2021 dell’Indice di Percezione della Corruzione, il numero uno dell’A.N.A.C. ha voluto ribadire l’importanza non solo di combattere la corruzione, ma anche di fare in modo, attraverso una corretta divulgazione e una trasparenza nelle azioni di tutti, di rendere la legalità un fenomeno più percepito dai cittadini.

INDICE DI PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE 2020

UNIONE EUROPEA

64/100

PUNTEGGIO MEDIO



PUNTEGGIO	PAESE	POSIZIONE	PUNTEGGIO	PAESE	POSIZIONE
88	Danimarca	1	57	Slovenia	95
85	Finlandia	3	57	Cipro	42
85	Svezia	3	56	Lettonia	42
82	Olanda	8	54	Polonia	45
80	Germania	9	53	Rep. Ceca	49
80	Lussemburgo	9	53	Italia	52
76	Austria	15	50	Malta	52
76	Belgio	15	49	Grecia	59
75	Estonia	17	47	Slovacchia	60
72	Irlanda	20	44	Croazia	63
69	Francia	23	44	Bulgaria	69
62	Spagna	32	44	Ungheria	69
61	Portogallo	33	44	Romania	69
60	Lituania	35			

#cpi2020
www.transparency.it/indice-percezione-corruzione
This work from Transparency International (2020) is licensed under CC BY-ND 4.0

L’indice di Percezione della Corruzione (CPI)

L’indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International misura infatti la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo. Lo fa basandosi sull’opinione di esperti e assegnando una valutazione che va da 0, per i Paesi ritenuti molto corrotti, a 100, per quelli considerati “puliti”.

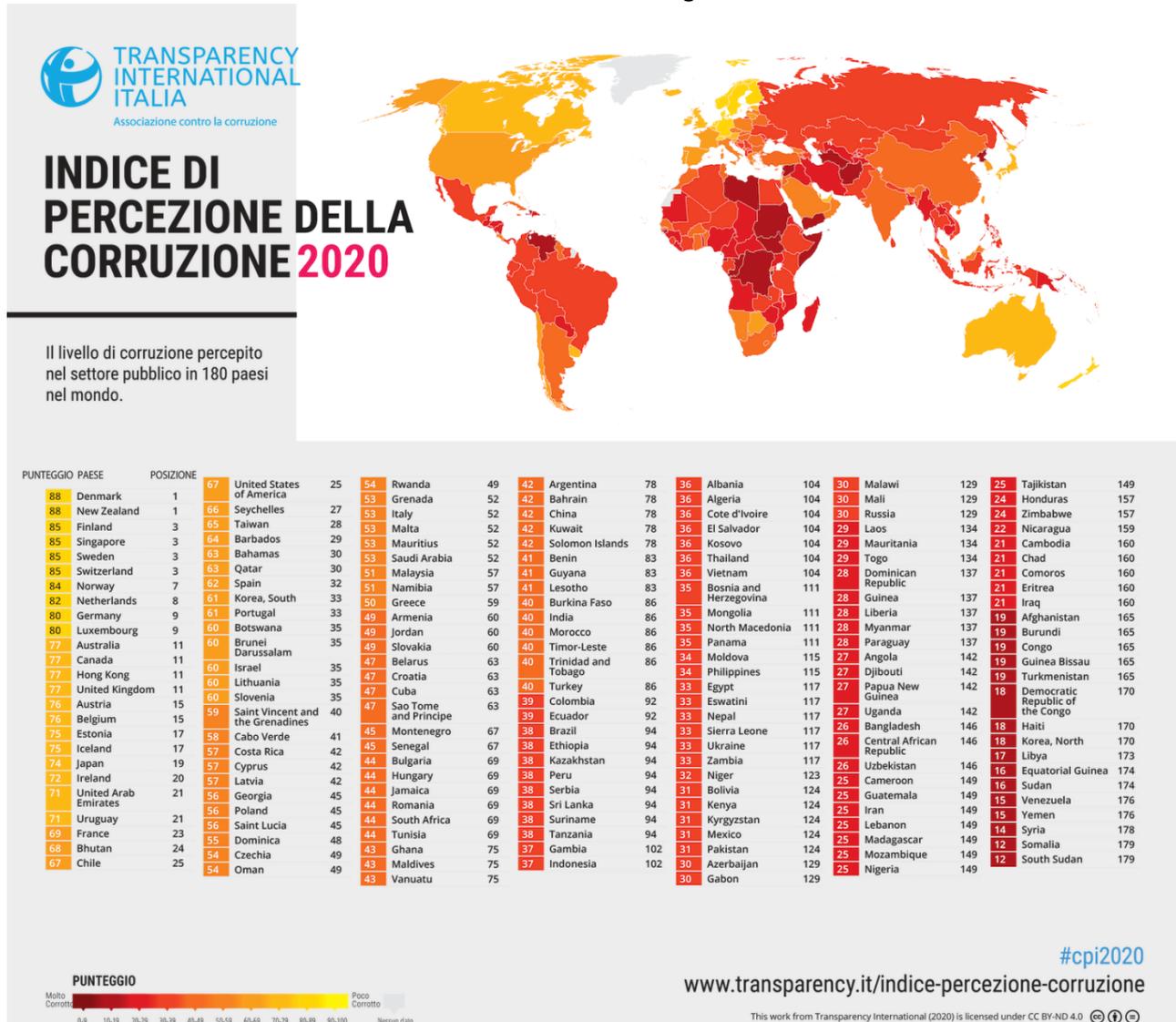
Ai primi posti, come lo scorso anno, troviamo la Danimarca e la Nuova Zelanda con 88 punti mentre Finlandia, Singapore, Svezia e Svizzera si contendono la terza posizione con 85 punti, un gradino più avanti della Norvegia con 84.



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

L'indice di percezione della corruzione, che analizza 180 diversi paesi basa la sua valutazione su 13 elementi di analisi e sondaggio degli esperti. Tra questi troviamo il World economic forum, la Banca mondiale e l'Economist Intelligence Unit. Analizzare nel dettaglio come questi esperti hanno classificato i vari paesi è utile anche per capire come gli investitori vedono il paese stesso, con conseguente attrattività per eventuali investimenti.

E' proprio su questo punto che si è focalizzato Giovanni Tria, ex ministro dell'Economia e delle Finanze, che ha voluto mettere in luce come l'Italia abbia avuto i punteggi più bassi proprio dall'Economist Intelligence Unit. "Questo è un indice soggettivo, cioè non misura il livello della corruzione o i vari tipi di corruzione ma è una percezione della corruzione da parte del mondo degli affari - ha dichiarato l'economista -. Questo è bene capirlo perché a volte la percezione è più importante della corruzione stessa, perché riguarda gli investimenti. Questo è un indice internazionale e concorre inevitabilmente ad influire sugli investimenti stranieri in Italia".

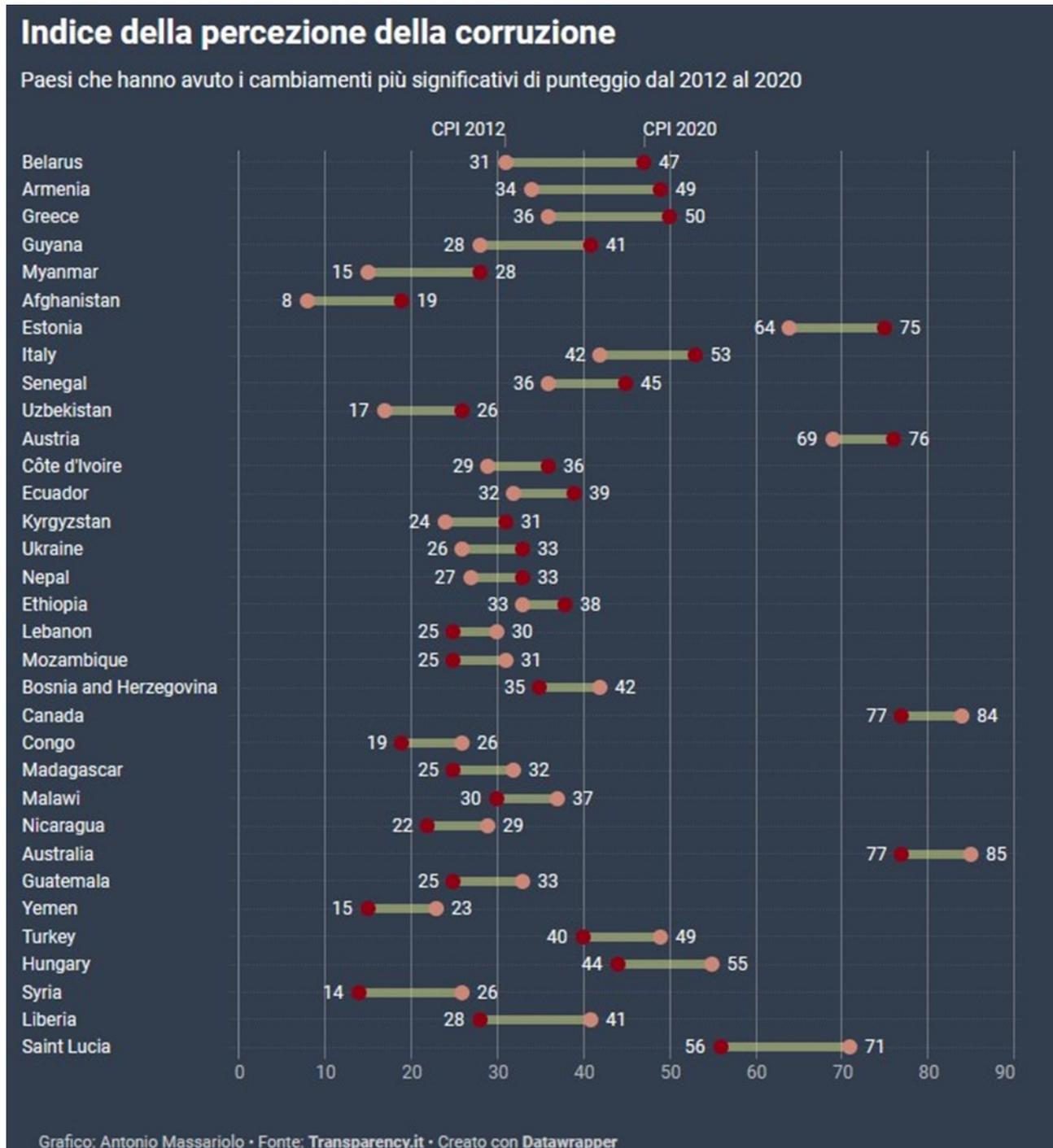


“La comunità degli affari è attenta in particolare alla trasparenza nei mercati - ha continuato Tria in collegamento da Milano - , ed è interessante capire sia qual è il punteggio che l'Italia ha preso sia da dove viene questo punteggio. Quella che ha dato il punteggio più basso all'Italia è l'Intelligence unit dell'Economist, che ci ha dato 37, ed è molto attenta a capire come funzionano i mercati. Questi indici di percezione quindi influenzano inevitabilmente anche la

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

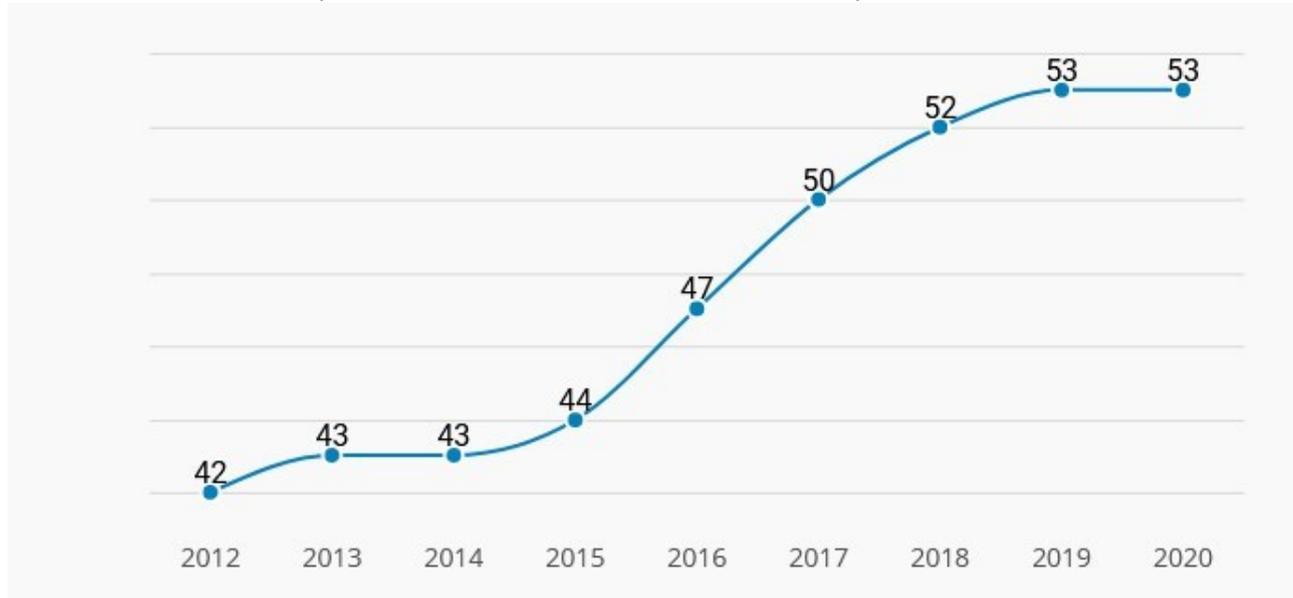
comunità degli affari”.

Il punteggio di 37 ci inserisce nel grande gruppo comprendente anche Paesi come Cina, Turchia, Romania, Brasile, Jamaica e Colombia. L'Italia però, nonostante questo basso voto dato dall'Intelligence unit dell'Economist, nel totale mantiene lo stesso punteggio dello scorso anno.



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

L'Italia però, pur mantenendo il punteggio (53), perde una posizione in graduatoria. Il CPI 2020 segna infatti un rallentamento del trend positivo che aveva visto il nostro Paese guadagnare 11 punti dal 2012 al 2019, pur confermandola al 20esimo posto tra i 27 Paesi membri dell'Unione Europea.



Un lavoro, quello di Transparency International, che punta a dare degli indici inevitabilmente soggettivi. L'obiettivo però, come dichiarato anche dal Presidente dell'A.N.A.C., è anche quello di avere dei parametri più oggettivi per capire qual è lo stato della corruzione nella pubblica amministrazione.

“Gli indici servono - ha dichiarato Giuseppe Busia -, sono strumenti necessari per focalizzare l'attenzione su alcuni punti. Stiamo lavorando però per affiancare strumenti come questo, che si basano sulla percezione, ad altri che si basano su strumenti oggettivi. Il rapporto è estremamente significativo e l'insegnamento che traiamo è l'invito alla focalizzazione sui contratti pubblici, dove esiste maggiore spesa discrezionale. Dobbiamo concentrare i nostri sforzi proprio qui e l'A.N.A.C. è un'istituzione modello sotto questo profilo”.

“L'altra raccomandazione del rapporto - ha concluso il Presidente dell'Agenzia anticorruzione - è quello di investire nelle istituzioni che hanno il compito di controllare, prevenire e vigilare sulla corruzione. L'A.N.A.C. possiede la banca dati dei contratti pubblici ed ora, con il Next Generation Eu bisogna mettere in trasparenza tutti i dati per far sì che il controllo e la verifica di come vengono utilizzati i fondi pubblici sia a disposizione non solo dei controllori, ma di tutti i cittadini. Dobbiamo affrontare la sfida della pandemia e i rischi connessi ai fondi che arriveranno, e questo è un elemento essenziale in cui occorre lavorare e diffondere la cultura della legalità. Attraverso questo passa non solo lo sviluppo e la crescita economica del Paese, ma passa anche la fiducia dei cittadini verso le istituzioni”. Fiducia quindi, che significa anche coesione sociale, cioè proprio quella che, ad analizzare anche l'ultimo Rapporto Censis, sembra essere sempre più fragile.

. La Presidente di Transparency ha rilevato che

“l'emergenza sanitaria globale ha evidenziato come la corruzione abbia rappresentato un ostacolo al superamento della crisi, a partire dalla gestione della pandemia, passando attraverso l'approvvigionamento dei dispositivi medici e la fornitura dei servizi sanitari. In tale contesto si è resa ancora più evidente l'importanza della trasparenza e delle misure anticorruzione al fine di far fronte in modo efficace la situazione di emergenza”. Savini ha, quindi, ricordato che “l'analisi ha dimostrato che i Paesi con un Cpi più elevato sono incorsi in minori violazioni delle norme quando si è trattato di rispondere alle esigenze per fronteggiare la crisi pandemica”. La presidente di Transparency ha denunciato :” *i Paesi con un più alto livello di corruzione hanno orientato la spesa pubblica in misura inferiore verso i servizi pubblici essenziali, quali la sanità.*



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Nel suo intervento, **Giuseppe Busia**, presidente dell'**Autorità nazionale anticorruzione** (Anac), ha innanzitutto precisato che gli indici servono a focalizzare strumenti per la prevenzione della corruzione e ha anticipato: *“Stiamo lavorando per implementare strumenti oggettivi da affiancare a quelli riguardanti solo la percezione”.* *“In Italia aver tenuto la posizione nell'Indice di percezione della corruzione, in un contesto di accresciuto rischio di corruzione legato alla pandemia, è il segno che abbiamo costruito qualcosa di solido, anche grazie ad alcuni interventi legislativi recenti e ad alleanze contro la corruzione e a iniziative che hanno visto Anac protagonista”, ha aggiunto, evidenziando che “il bicchiere è mezzo pieno, ora bisogna riempirlo”.*

Busia non ha negato che un punto centrale riguarda i contratti pubblici dove c'è una spesa discrezionale: *“Dobbiamo guardare al dato di Transparency con l'ottimismo della volontà, necessario a ripartire per guadagnare migliori posizioni nella classifica, accrescendo il livello di trasparenza sulla spesa pubblica e in particolare sui contratti pubblici”.* Ha evidenziato il ruolo centrale dell'Anac, anche grazie *“al potenziamento della nostra banca dati nazionale dei contratti pubblici, che rappresenta un modello a livello globale”.* In questo modo *“possiamo rendere trasparente l'utilizzo che verrà fatto dei fondi Next Generation Eu, consentendo alle istituzioni e a tutti i cittadini di verificare puntualmente come saranno utilizzati questi fondi, evitando che siano non solo sottratti alla collettività, ma anche sprecati invece che destinati a vantaggio delle prossime generazioni”.* Anche la digitalizzazione è *“un passaggio essenziale su cui bisogna investire sul quale impegnare anche parte del Recovery fund, come infrastruttura del Paese. La digitalizzazione è strumento per mettere insieme non solo la prevenzione della corruzione, la trasparenza, la concorrenza e l'apertura del mercato e riduzione del rischio della corruzione ma semplifica le attività e favorisce l'utilizzo corretto delle risorse pubbliche e quindi la qualità della spesa”.*

Nell'arco di sette anni, tra il **2012 e il 2019**, il nostro paese aveva guadagnato **11 punti** nella classifica redatta da Transparency. Questo progresso non si è ripetuto nell'edizione dell'indice presentata il 28 gennaio e ovviamente riferita al 2020.

Non è impensabile pertanto pensare che la evidente e crescente dipendenza del settore privato dell'economia dalla domanda pubblica di beni e servizi ponga questo particolare target di **soggetti** in una condizione di più agevole percezione della corruzione, forse anche non del tutto veritiera.

Del resto, l'anno scorso lo stesso Indice era molto incline all'ottimismo per quel che riguarda la Pubblica Amministrazione italiana, sentimento non condiviso ad esempio dai dati offerti dalla Cgia di Mestre.

Di sicuro, date le condizioni sociali e sanitarie del paese, il tema della corruzione ha perso il posto in prima fila che aveva negli anni scorsi e che si era espresso anche a livello legislativo nella tutela del fenomeno del **whistleblowing** (ovvero la segnalazione di illeciti da parte dei pubblici dipendenti), nel più ampio diritto di accesso agli atti della pubblica amministrazione e nelle pene aggravate dalla legge anticorruzione del 2019.

In effetti, gli stessi responsabili di di Transparency sembrano più preoccupati dell'immediato futuro che dei dati dell'anno scorso come emerge dalla nota di accompagnamento dell'indagine:

“In questo contesto, le sfide poste dall'emergenza Covid-19 possono mettere a rischio gli importanti risultati conseguiti se si dovesse abbassare l'attenzione verso il fenomeno e non venissero previsti e attuati i giusti presidi di trasparenza e anticorruzione, in particolare per quanto riguarda la gestione dei fondi stanziati dall'Europa per la ripresa economica.

Il legame tra corruzione, povertà e settore sanitario

Del resto, se si guarda alla testa e alla coda della classifica mondiale redatta da **Transparency International** si rende ben evidente che esiste di certo un **legame tra grado di sviluppo economico e corruzione**. Basti pensare che nei primi due posti ritroviamo ancora come nel 2019 Danimarca e Nuova Zelanda con 88 punti, mentre all'ultimo posto appaiati ci sono **Somalia e Sud Sudan**, entrambi con 12.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Da questo punto di vista è assai comprensibile che l'emergenza sanitaria globale abbia per ora congelato la graduatoria dei paesi classificati nell'indice e per l'immediato futuro possa peggiorare la percezione generale del fenomeno della corruzione.

Semmai quello che si dimostra assai interessante è il dato che emerge dall'indagine e che mette in relazione i più bassi investimenti in sanità con i più alti indici di corruzione con tre esempi:

- la **Romania** è tra i paesi più corrotti d'Europa con un punteggio di 44, ma ha anche investimenti in sanità sotto la media dell'UE;
- l'**Uruguay** con 71 punti è tra i meno corrotti e anche tra i paesi che spendono di più per la salute in America Latina;
- il **Bangladesh** con 26 punti è tra i peggiori paesi in Asia e d è anche tra quelli che spendono poco nel settore sanitario.

<https://www.transparency.it/informati/news/cpi2020-l-italia-perde-una-posizione>

Corte dei conti, in dieci anni 1.173 sentenze per frodi su fondi pubblici

Su questi dati, l'allarme lanciato dal presidente della Corte Guido Carlino nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 denuncia il rischio di frodi e corruzione ed è proporzionale ai flussi di risorse che animano la finanza pubblica. La Corte dei conti conosce bene questa regola e ha voluto tradurla in una cifra nell'inaugurazione dell'anno giudiziario.

Il numero chiave è 1.173: sono le sentenze contabili per frode che hanno cadenzato gli ultimi dieci anni di attività della Corte e che hanno determinato condanne erariali per 730 milioni di euro. Il valore delle condanne, per la fisiologia del procedimento contabile e per i diversi istituti deflattivi che intervengono, rappresenta sempre una frazione dei danni erariali contestati, che infatti fra 2011 e 2020 arrivano a 1,2 miliardi di euro. E a loro volta le contestazioni inquadrano solo una parte del problema, perché non tutti gli sprechi sono frodi, e non tutte le frodi riescono a essere marcate con l'etichetta del danno erariale che ha bisogno del dolo o della colpa grave provata per tabulas.

Su questi presupposti, l'allarme lanciato dal presidente della Corte Guido Carlino sul «rischio che molti, per motivi criminosi, possano trarre vantaggio dalla pandemia» è una conseguenza inevitabile ma non generica.

Davanti al presidente del Consiglio Mario Draghi, alla sua prima uscita pubblica dopo la fiducia larga ottenuta alle Camere, sia Carlino sia il Procuratore generale Angelo Canale hanno voluto infatti muovere un attacco specifico alle regole emergenziali che hanno provato a tagliare le unghie alla Corte. Il punto dolente continua a essere rappresentato dall'articolo 21 del decreto Semplificazioni, che ha limitato (fino al 31 dicembre 2021) il danno erariale ai casi di dolo, una ristretta minoranza, con la sola eccezione delle vicende in cui a colpire la finanza pubblica sia «l'omissione o l'inerzia del soggetto agente».

La regola, che ha rappresentato il punto più critico nei rapporti sempre piuttosto altalenanti fra la magistratura contabile e il governo Conte-2, nasce con l'obiettivo di accelerare i procedimenti chiamati a tradurre in pratica i progetti di investimento pubblico.

In quest'ottica lo stop alla responsabilità erariale cancellerebbe la «paura della firma» che paralizzerebbe i funzionari pubblici alle prese con il dedalo normativo sui contratti pubblici. Per la Corte l'analisi è sbagliata.

Perché «ritardi, omissioni e inefficienze sono indubitabili», spiega Canale, ma «è dubbio che sia la paura della firma recata dal rischio di incorrere in responsabilità erariale a rallentare l'azione amministrativa. I freni, piuttosto, andrebbero cercati fra «altre più oggettive cause» fra cui «l'ipertrofia normativa, la frammentazione e la sovrapposizione delle competenze, la tortuosità dei processi decisionali». Sintesi: se dirigenti e funzionari fermano



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

la penna vinti dall'incertezza di fronte al labirinto di regole e procedure, la soluzione è nel cambio di regole e non nella depenalizzazione degli errori. Anche perché, aggiunge Carlino, la ripresa sperata con il Recovery può arrivare «solo in presenza di trasparenza, legalità finanziaria e controlli che garantiscano la realizzazione dei programmi finanziati».

È un'ottica, quella proposta dalla Corte, che appare vicina alle considerazioni sul binomio legalità-semplificazioni proposto alla Camera da Draghi.

<https://ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com/art/corte-conti-dieci-anni-1173-sentenze-frodi-fondi-pubblici-ADQLM6KB>

Corruzione, l'Italia ferma i suoi progressi: 52esima al mondo. "Presidiare i fondi europei in arrivo"

Battuta d'arresto nella strada di miglioramento che l'Italia aveva imboccato negli ultimi anni per quel che riguarda la percezione della corruzione nelle strutture pubbliche. Secondo il nuovo rapporto di Transparency international, infatti, il Belpaese difende il punteggio dell'anno scorso (53) ma non facendo progressi scivola di un gradino in classifica posizionandosi al 52esimo posto su 180 giurisdizioni prese in considerazione.

In una nota dell'Organizzazione che si occupa proprio di valorizzare la trasparenza, si segnala appunto "un rallentamento del *trend* positivo che aveva visto l'Italia guadagnare 11 punti dal 2012 al 2019, pur confermandola al 20esimo posto tra i 27 Paesi membri dell'Unione Europea. Danimarca e Nuova Zelanda continuano ad attestarsi tra i Paesi più virtuosi, con un punteggio di 88. In fondo alla classifica, Siria, Somalia e Sud Sudan, con un punteggio, rispettivamente, di 14, 12 e 12".

https://www.repubblica.it/economia/2021/01/28/news/corruzione_-284583166/

Corruzione, l'Italia migliora (di poco). Sintesi del 54° Rapporto Censis

Giunto alla 54a edizione, il Rapporto Censis interpreta i più significativi fenomeni socio-economici del Paese nella fase di eccezionale incertezza che stiamo vivendo. Le Considerazioni generali introducono il Rapporto descrivendo la giravolta della storia, ma anche il geniale fervore degli italiani da cui traspira il nuovo. Nella seconda parte, La società italiana al 2020, l'anno della paura nera, vengono affrontati i temi di maggiore interesse emersi nel sistema-Italia, una ruota quadrata che non gira: l'avvitamento di vulnerabilità strutturali.

Nella terza e quarta parte si presentano le analisi per settori: la formazione, il lavoro e la rappresentanza, il welfare e la sanità, il territorio e le reti, i soggetti e i processi economici, i media e la comunicazione, la sicurezza e la cittadinanza.

<https://www.censis.it/rapporto-annuale/54%C2%B0-rapporto-sulla-situazione-sociale-del-paese2020>

Le città con più crimini in Italia

Milano è la provincia con più reati denunciati per 100mila abitanti, seguita da Firenze e Rimini. Ecco la nuova classifica delle città con più crimini, furti e rapine emersi nel 2020.

Anche nel 2020 Milano si conferma prima città per numero di reati emersi. Roma invece nella classifica finale è fuori dalla Top 5 e si attesta al 6 posto dopo Torino, ma occupa una triste 2^a posizione per rapine in esercizi commerciali, stupefacenti e usura.

"Capitali dello spaccio" in Italia, secondo quanto fotografato dal report, le province di Padova, Firenze e Pescara.

Risulta essere Napoli, invece, la provincia italiana con più furti con strappo, rapine e usura. Bologna è al 1° posto



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

nella classifica delle denunce per violenze sessuali e “altri delitti”, al 3° posto per infanticidi (prima e seconda sono Piacenza e Vicenza); Ferrara prima sia per omicidi colposi e da incidente stradale. Nella classifica delle province con il tasso più alto di associazione di tipo mafioso troviamo Barletta-Andria-Trani, Ascoli Piceno e Potenza. L'Aquila prima per tentati omicidi, Firenze città con più denunce per associazione a delinquere.

<https://www.money.it/Le-citta-piu-pericolose-d-Italia-classifica-2020>

Da Cosa Nostra alla 'ndrangheta e la camorra, la mappa degli affari criminali nella pandemia della direzione investigativa antimafia

L'allerta si rilancia e si rinnova. Per le organizzazioni mafiose il boccone della sanità ogni giorno è sempre più ghiotto. Messe a dura prova dalla pandemia, le fragilità del sistema pubblico innanzitutto e poi privato, moltiplicano le occasioni rapaci di Cosa Nostra & Co. Il neo direttore della Dia (direzione investigativa antimafia), Maurizio Vallone, lo segnala in audizione davanti alle commissioni Giustizia e Finanze della Camera. I documenti della Dia sono chiari, i timori degli investigatori più che fondati. Ci sono perfino i precedenti storici.

L'affare sconfinato della sanità

«Le organizzazioni criminali di stampo mafioso, particolarmente quelle autoctone» rileva il direttore della Dia, oggi mostrano la «propensione ad espandersi oltre i propri territori di elezione e in settori economici diversi dai consueti canali di interesse criminale». L'esempio fatto in proposito da Vallone è uno solo ma non è certo a caso: «In questa particolare contingenza legata alla pandemia da Covid 19, il settore sanitario». Certo, per la Dia non è un inedito, anzi. Alcuni anni fa proprio il centro Dia di Napoli eseguì un'ordinanza di custodia cautelare per sette tra dirigenti e funzionari dell'ospedale “S. Anna” di Caserta. Ma adesso gli schemi sono saltati, le prassi rinnovate, i fondi in arrivo scatenano la fame delle consorterie criminali. Gli affari illegali assumono prospettive impensate. Il COVID-19 è un'occasione senza precedenti. Da sfruttare fino all'ultimo centesimo.

I catalogo del business criminale: 1) la 'ndrangheta

Vallone non si dilunga oltre sul tema della sanità. La riservatezza fa pensare agli obblighi imposti dal segreto investigativo. Ma proprio la Dia, nella seconda relazione semestrale 2019, pubblicata nel luglio scorso, inserisce un focus analitico sull'emergenza pandemia e la nuova minaccia mafiosa. La 'ndrangheta spicca per prima, pronta ad avventarsi sul settore della salute pubblica: in particolare «l'industria sanitaria» - si legge nella relazione - «i servizi di smaltimento dei rifiuti sanitari prodotti a seguito dell'emergenza nonché i servizi funerari, messi a dura prova dall'elevato numero di decessi a causa del virus». La presenza delle 'ndrine calabresi nella sanità pubblica si contraddistingue per corsi e ricorsi storici. Il commissariamento decennale è solo l'altra faccia di una medaglia desolante.

L'infiltrazione negli appalti: 2) la mafia

Per la Dia quella di Cosa nostra è una strategia a più livelli. Oltre al primo, il cosiddetto welfare mafioso, ce n'è un secondo «più elevato» per consolidare e «mantenere il controllo di molte filiere produttive» ma, aggiunge la relazione, «a seguito dell'emergenza coronavirus potrebbe estendersi, andando ad occupare anche i settori connessi alla sanità». Sarebbe «un posizionamento ancora più forte nel sistema sanitario regionale» destinato «quale ulteriore effetto collaterale» a «incidere sugli apparati della pubblica amministrazione che saranno chiamati alla gestione dei finanziamenti e degli appalti pubblici, da affidare nelle fasi successive al lockdown». Di più: «L'emergenza sanitaria potrebbe offrire l'occasione per ottenere appalti legati sia alla distribuzione di presidi medicali che allo smaltimento dei rifiuti speciali ospedalieri». Con la conseguente «possibilità di distribuire posti di lavoro ad affiliati o di subappaltare ad aziende di riferimento, consolidando così la base del proprio “consenso sociale”».

I settori contigui: 3) la camorra

Per la camorra «valgono le considerazioni espresse per la criminalità organizzata calabrese e siciliana». I sodalizi



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

puntano «ad infiltrarsi nell'economia legale sia attraverso la partecipazione in imprese sane, sia operando con ditte di riferimento, facenti capo a prestanome». I settori coinvolti sono «la realizzazione di lavori edili, i servizi cimiteriali e di onoranze funebri, di pulizia e sanificazione, particolarmente esposti in ragione dello stato di emergenza». Ma in ballo c'è anche «l'interesse della camorra per il settore dei rifiuti, compresi quelli speciali, tra i quali rientrano quelli ospedalieri, di cui è prevedibile un forte aumento quale conseguenza dell'emergenza in atto».

Mascherine e gel disinfettante

I clan mafiosi campani hanno già dimostrato capacità «di gestire il mercato della contraffazione, che potrebbe investire anche il settore dei farmaci, dei prodotti parafarmaceutici e medicali, dei corredi sanitari di protezione, di cui si sta registrando una forte richiesta». La Dia sostiene che «soggetti organici a clan camorristici, stanziatisi nelle regioni del Nord-est, potrebbero rivolgere l'interesse verso la gestione del commercio di mascherine e gel disinfettante, da rivendere anche all'estero». Visto che «in passato, il tentativo di inserirsi proprio nella commercializzazione nel Triveneto di mascherine di protezione importate dalla Cina era stato abbandonato, solo perché ritenuto allora poco remunerativo».

Il lucro mafioso sul caro estinto

Spietato, l'affare criminale organizzato spesso si è esteso ai servizi cimiteriali e di pompe funebri. Inutile nascondersi «l'alta mortalità dovuta al coronavirus ha imposto carichi di lavoro maggiori sia alle imprese di onoranze funebri che ai servizi cimiteriali» si legge nella relazione semestrale. Va allora controllato «specie nei presidi ospedalieri dichiarati COVID, se vi siano imprese che siano state favorite più di altre». Non basta. «Sui servizi cimiteriali è opportuno verificare se le cosche potranno, in qualche modo, incidere sulle decisioni delle amministrazioni comunali in merito alla gestione dei cimiteri, con particolare riferimento alle modifiche ai piani regolatori cimiteriali e ai criteri di assegnazione delle concessioni».

Il ventaglio delle minacce sul territorio

Rilanciati proprio con l'emergenza COVID-19 dal Ministero dell'Interno guidato da Luciana Lamorgese, i Gia, gruppi interforze (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza e Dia) provinciali presso le prefetture, devono monitorare gli appalti e «i servizi connessi al ciclo della sanità». Lo scenario della minaccia mafiosa sul settore sanitario, in realtà, è quasi senza confini. Sul piano nazionale è stato «programmato un consistente piano di investimenti» ma anche «l'assunzione di ulteriore personale medico e infermieristico». Indispensabile diventa «un'adeguata azione di monitoraggio antimafia». Compresa un'attenzione minuziosa «alle eventuali modifiche dell'oggetto sociale, alle trasformazioni societarie e alle eventuali cessioni o acquisizioni di rami d'azienda». Operazioni finanziarie da verificare per vedere se «sia corrisposta una reale attività» e non invece «per ottenere esclusivamente sovvenzioni statali, rimborsi non spettanti o appalti pubblici attraverso procedure di gara illecite». I precedenti già ci sono. Le conferme potrebbero arrivare numerose.

<https://www.ilsole24ore.com/art/mascherine-appalti-assunzioni-nuovo-allarme-dia-mafia-e-covid-ADSFnn1>

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

7.1.3. Il contesto esterno

Come riporta l'Allegato 1 al PNA 2019, l'analisi del contesto esterno ha come duplice obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'Amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Si tratta di una fase preliminare indispensabile, se opportunamente realizzata, in quanto consente di definire la propria strategia di prevenzione del rischio corruttivo anche, e non solo, tenendo conto delle caratteristiche del territorio e dell'ambiente in cui opera. In particolare, l'analisi del contesto esterno consiste nell'individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio o del settore specifico di intervento nonché delle relazioni esistenti con gli *stakeholder* e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione, favorendo eventualmente il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno.

In altri termini, la disamina delle principali dinamiche territoriali o settoriali e influenze o pressioni di interessi esterni cui l'amministrazione può essere sottoposta costituisce un passaggio essenziale nel valutare se, e in che misura, il contesto, territoriale o settoriale, di riferimento incida sul rischio corruttivo e conseguentemente nell'elaborare una strategia di gestione del rischio adeguata e puntuale. In particolare, si è voluto analizzare il contesto chiedendo suggerimenti e contributi con la pubblicazione sul sito istituzionale del documento PTPC 2020-2022.

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione opera, e come queste possano agevolare o favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno.

L'ESU di Venezia opera in un contesto territoriale del tutto peculiare: nel centro storico del capoluogo di Regione, in una Città e un'area urbana caratterizzate:

- dalla presenza di numerose sedi governo di enti pubblici e privati e dalla presenza di quattro Atenei universitari;
- da un patrimonio storico culturale unico al mondo e da eventi culturali e mondani di livello internazionale, che attraggono oltre 30 milioni di turisti all'anno;
- da un progressivo e inesorabile calo demografico, fino agli attuali 51208 (alla data del 31.12.2020) abitanti del Centro storico;
- da un livello dei prezzi al consumo di beni e servizi e della casa tra i più elevati d'Italia;
- da un clima del contesto socio politico locale, condizionato da recenti e importanti vicende di corruzione e malagestio di fondi pubblici, che vedono coinvolti i vertici amministrativi cittadini, regionali, governativi, aziende private e consorzi.

Il VENETO e la criminalità organizzata

Uno dei motivi principali della **produttività veneta** è da ricondurre alla fitta e funzionale rete infrastrutturale presente nella regione. Se da un lato questa costituisce un presupposto per la competitività regionale, dall'altro la realizzazione delle grandi opere può sempre essere soggetta alle mire delle organizzazioni criminali.

Quando si parla di Veneto e criminalità organizzata si tende troppo spesso a pensare che la regione sia quasi immune dalle mire criminali. Le inchieste della magistratura ed i processi in corso però, dimostrano il contrario. Già lo scorso gennaio la Dia, cioè la **Direzione Investigativa Antimafia**, aveva acceso l'attenzione su tre infrastrutture fondamentali per il Veneto: il Porto di Venezia-Marghera, l'aeroporto "Marco Polo" e la Pedemontana veneta.



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Anche nel rapporto riferito al secondo semestre del 2019 la Dia mette in luce come “i sodalizi mafiosi hanno trovato nel Nord Est il terreno fertile per le attività criminali”.

Il motivo? “Perché la sensibilità verso il fenomeno, a tutti i livelli (compreso quello istituzionale), è stata per lungo tempo non adeguata a riconoscere e contrastare l’insidiosa offerta di capitali criminali”.

Quando si parla di Veneto e criminalità organizzata si tende troppo spesso a pensare che la regione sia quasi immune alle mire criminali.

In Veneto, ancora oggi e **nonostante le numerose inchieste della magistratura**, c’è una sottovalutazione del fenomeno. Lo vediamo dal rapporto Dia, ma lo si nota anche dalle ultime inchieste che hanno scoperchiato, secondo l’accusa, delle ‘ndrine ndrangentiste nel territorio veronese.

I sodalizi mafiosi sono già entrati nell’economia legale della regione attraverso investimenti, che spesso vengono proposti come aiuti alle imprese in difficoltà. **Il passo successivo a questi aiuti purtroppo è noto** ed è proprio su questo che bisogna accendere l’attenzione. Troppi infatti sono gli imprenditori che si sono ritrovati vittime di usura, minacciati e costretti a scendere a patti. E’ un metodo mafioso classico ed il Veneto non è esente da ciò.

Non ultima l’operazione *Taurus* della DDA di Venezia e del Ros dei carabinieri che il 15 luglio 2020 ha consentito l’esecuzione di 33 misure cautelari, di cui 25 in carcere. Anche in questo caso è presente la storia di un imprenditore che si è intenzionalmente rivolto a soggetti dal profilo criminale, per ottenere protezione in quanto vittima di intimidazioni da parte di altri criminali.

<https://ilbolive.unipd.it/it/news/veneto-criminalita-organizzata-tema-costantemente>

La fotografia del VENETO sull’impatto di mafie e corruzione sulla pandemia

Dall’inizio della pandemia secondo ANAC, sono stati messi a bando per affrontare la crisi sanitaria COVID-19 oltre 885 milioni di euro ma le stazioni appaltanti hanno comunicato soltanto importi aggiudicati per 171 milioni di euro. Significa che per oltre il 80% non si sa nulla. Aumentano +67% il numero delle interdittive, 4275 le segnalazioni di operazioni sospette dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia della Banca d’Italia. Per 83% degli intervistati del Nord Est ‘la corruzione in politica è lo specchio della società italiana’.

Il 78% ritengono che con ‘l’emergenza Covid-19 la corruzione in Italia si sta diffondendo ancora di più’, mentre per il 65% degli intervistati ritengono che sia la mafia ad aumentare il suo potere in seguito all’emergenza Covid.

Indagine Libera e Demos sulla percezione delle mafie e della corruzione, anche alla luce dell’emergere della pandemia

Nel Veneto il numero di interdittive antimafia che nei primi nove mesi dell’anno sono aumentate del 67 per cento rispetto lo stesso periodo del 2019.

Dall’inizio della pandemia al 17 novembre, secondo i dati presenti sull’ampiezza sito dell’ANAC, sono stati messi a bando per affrontare la crisi sanitaria COVID-19 oltre 885 milioni di euro. Sono soldi spesi per l’acquisto di servizi e forniture, dalle mascherine ai banchi di scuola, attraverso procedure straordinarie. Gli stessi dati Anac ci informano però che a fronte di questi 885 milioni di euro, le stazioni appaltanti hanno comunicato soltanto importi aggiudicati per 171 milioni di euro. Significa che per oltre 80% non si sa nulla. Non si sa cioè se siano stati erogati o meno, in che forme, per farci che cosa. In poche parole, non se ne ha traccia, nonostante la normativa relativa alla trasparenza amministrativa e affidi alla cittadinanza la responsabilità del “controllo diffuso”. Controllo e partecipazione che, senza dati, risulta impossibile. Nel primo semestre del 2020 l’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia della Banca d’Italia (UIF) ha ricevuto 4275 segnalazioni di operazioni sospette, le cosiddette “Sos”, che sono spesso l’anticamera a contestazioni più gravi in sede penale, in aumento (+2,4 per cento) rispetto a quelle pervenute nel periodo corrispondente dell’anno precedente. Sono alcuni dati presentati da Libera per il Veneto e presenti nei

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

recenti dossier dell'associazione sull'impatto della criminalità organizzata e corruzione sulla pandemia.

Nei dossier sono stati presentati i risultati di un'indagine di Libera e Demos condotta nel novembre 2020 sulla percezione delle mafie e della corruzione, anche alla luce dell'emergere della pandemia su un campione di 995 persone. Per 83% degli intervistati del Nord Est 'la corruzione in politica è lo specchio della società italiana'. Solo il 17% ritiene che la corruzione non sia lo specchio della società, con ciò ritenendo tali pratiche espressione di una minoranza di politici ed esponenti della classe dirigente inclini alla corruzione, in quanto slegati dai valori sociali prevalenti nella popolazione. Il 78% degli intervistati del Nord Est ritengono che con 'l'emergenza Covid-19 la corruzione in Italia si sta diffondendo ancora di più', mentre per il 65% degli intervistati ritengono che sia la mafia ad aumentare il suo potere in seguito all'emergenza Covid. Agli intervistati è stato richiesto un giudizio inerente 'il Governo nella lotta alla corruzione'. Polarizzando le opinioni, possiamo fornire un dato aggregato tra coloro che hanno dato un giudizio tra 1 e 5 (dunque negativo) e coloro che hanno dato un giudizio tra 6 e 10 (dunque positivo). Tra 1 e 5 si colloca il 57% dei partecipanti. Tra 6 e 10, ovvero con un giudizio sostanzialmente positivo (o quantomeno sufficiente) invece troviamo il 41%. Interessante notare che la stessa domanda, posta 5 anni prima (Governo Renzi) vedeva una sommatoria dei giudizi tra 6 e 10 pari al 32%, dunque 9 punti percentuali in meno rispetto al risultato attuale. Incuriosisce il rilevante divario territoriale: infatti il Nord Est si ferma al 22%, dimostrando poco favore verso l'azione dell'esecutivo in campo di lotta alla corruzione, mentre il sud e le isole arrivano al 47%. Un'altra domanda del sondaggio Demos – Libera chiedeva agli intervistati di localizzare dove fosse maggiormente diffusa la corruzione, tra nove possibili attività, scegliendo tra 'molto diffusa' e 'riguarda solo casi isolati'. In questo caso la prevalenza delle grandi opere è netta e arriva all'84% degli intervistati del Nord Est mentre per il 74% invece maggiormente diffusa per ottenere licenze e concessioni. L'ultima domanda è quella che sottolinea la correlazione tra pratiche di corruzione e efficienza sanitaria nel fronteggiare l'emergenza del Coronavirus.

È la zona del Nord Est quella nella quale si ritiene che vi sia minore correlazione tra corruzione e efficienza sanitaria nella gestione dell'emergenza: qui è il 18% afferma che il legame sia 'poco' significativo, a fronte di una media nazionale del 14.

Per avere un'idea della complessità del sistema sanitario veneto partendo dai numeri, si consideri che assorbe un bilancio di cinque miliardi di euro, ai quali si aggiunge un indotto stimato di altri cinque miliardi. Per quanto riguarda le risorse umane, il sistema interessa circa settantamila addetti, per un bacino di utenza rappresentato da una popolazione di cinque milioni di persone.

Questo sistema complesso, costituito da un insieme di variabili così importanti, richiede un processo di pianificazione che stabilisca gli obiettivi, gli strumenti e le azioni da attuare nel medio-lungo periodo. Da attuare con trasparenza e vigilanza, anche per i grandi rischi di opacità e di manipolazioni demagogiche e corruttive che vi vengono attratte. L'urgenza di trasparenza è quanto mai necessaria, in un momento di grande crisi, che vede anche nell'esternalizzazione della salute la perdita di competenze e l'aumento delle tariffe, attraendo inevitabilmente gli interessi delle multinazionali del farmaco che tendono ad imporre un regime di monopolio. Per speculatori ed organizzazioni criminali le crisi rappresentano opportunità. L'estesa liquidità gestita dalla criminalità organizzata costituisce un reale pericolo di inquinamento dell'economia.

In questo momento di fragilità, di disorientamento e di sofferenza, è necessario rinnovare l'impegno e la responsabilità, interrogarsi su nuovi modi di abitare la realtà e prendersi cura del pianeta, invertendo il processo di polarizzazione e di crescita delle disuguaglianze. Nostro dovere è il monitoraggio civico, ma siamo anche convinti della necessità di nuovi paradigmi, per primo di interpretare la sanità come un irrinunciabile investimento sociale da sostenere, non un costo da sopportare al di là degli spazi di democrazia e di partecipazione.

<https://www.articolo21.org/2020/12/libera-presenta-la-fotografia-del-veneto-sull'impatto-di-mafie-e-corruzione-sulla-pandemia/>

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Dia: in VENETO interesse mafie appalti, c'è sottovalutazione

In Veneto la “fitta e funzionale rete infrastrutturale, in fase di ristrutturazione ed ulteriore ammodernamento, che consente una veloce movimentazione di mezzi e passeggeri” può “cadere nelle mire delle organizzazioni criminali, sia per lo sviluppo di traffici criminali transnazionali, sia per il riciclaggio, realizzato attraverso l’infiltrazione negli appalti”. Lo sottolinea la Direzione investigativa antimafia, nella relazione semestrale inviata al Parlamento. “L’utilizzo di tecniche elusive delle imposte, finalizzate al riciclaggio o all’autoriciclaggio - precisa la Dia - è stato un elemento comune a molte delle più recenti indagini antimafia condotte in tali territori”. Secondo gli investigatori, nel Nord Est le mafie trovano terreno fertile “anche perché la sensibilità verso il fenomeno, a tutti i livelli (compreso quello istituzionale), è stata per lungo tempo non adeguata a riconoscere e contrastare l’insidiosa offerta di capitali criminali”.

Viene definita poi “stabile” la presenza di proiezioni delle organizzazioni criminali mafiose nel Veneto. Per quanto riguarda i beni confiscati, a fronte di 82 procedure attive (44 per procedimento penale e 38 per misure di prevenzione), risultano gestiti 278 immobili - di cui 126 già destinati - e 21 aziende, sette delle quali nel settore delle costruzioni e nove nel settore del commercio. “Elementi, questi - conclude la Dia - che dimostrano da una parte un’azione di contrasto efficace, ma che, dall’altra, sono indicativi di una presenza delle mafie sul territorio, favorita dalla cosiddetta ‘area grigia’ di imprenditori e professionisti che accettano il confronto o addirittura si rivolgono loro stessi alla criminalità organizzata, convinti di poter meglio sviluppare i propri affari e aumentare i profitti”. (ANSA).

https://www.ansa.it/veneto/notizie/2020/07/17/dia-in-veneto-interesse-mafie-appalti-ce-sottovalutazione_177375fc-284e-4ea0-acb0-d8e208e53d74.html

Covid, report del Viminale: le risorse del Recovery Fund nel mirino delle mafie

A lanciare l’allarme è il quarto report dell’Organismo permanente di monitoraggio e analisi sul rischio di infiltrazione nell’economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso.

Nell’attuale fase pandemica la criminalità sembra aver orientato i propri interessi sull’indebita percezione delle rilevanti e diversificate misure economiche di sostegno disposte dal governo e, prevedibilmente, sulle future risorse che saranno garantite nell’ambito del Recovery Fund”. A lanciare l’allarme è il quarto report dell’Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell’economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, presieduto dal prefetto Vittorio Rizzi.

“La diffusione del coronavirus - si legge nel report - ha impattato significativamente sul sistema economico, alla luce delle misure restrittive assunte per arginare l’emergenza epidemiologica, che hanno determinato la chiusura di quasi tutte le attività e la riduzione drastica dei consumi. In tale scenario, i gruppi criminali, allo scopo di cogliere le opportunità di investimento offerte dall’evoluzione e dalla persistenza della pandemia hanno rivolto i propri interessi non solo verso i citati comparti economici, ma anche nei confronti degli operatori più danneggiati dalle misure di distanziamento sociale adottate in fase di lockdown, come la filiera della ristorazione, la ricezione alberghiera e l’offerta turistica”.

Proprio sul versante della criminalità mafiosa, le recenti indagini confermano il tentativo di “accedere illecitamente alle misure di sostegno all’economia, con modalità del tutto assimilabili a quelle adottate dalla più generale criminalità economico-finanziaria (falsificazione di documenti fiscali, utilizzazione strumentale di società cartiere, coinvolgimento di esperti giuridico-contabili)”; “ottenere, da parte delle strutture sanitarie interessate, il pagamento di prestazioni rese da aziende contigue attraverso condotte corruttive”; “infiltrarsi nei servizi di sanificazione che interessano le strutture turistico alberghiere e commerciali”.

Fortemente avvertito anche “il rischio che la criminalità organizzata tenti di ‘accreditarsi’ presso gli imprenditori in crisi di liquidità per imporre il ricorso a forme di welfare mediante misure di sostegno finanziario, nell’ottica di



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

salvaguardare la continuità aziendale e di subentrare poi negli *asset* proprietari o di controllo, oppure eserciti forme oppressive di usura anche verso le fasce più deboli della popolazione, in ragione della crisi di liquidità e lavorativa”.

https://www.repubblica.it/cronaca/2021/01/06/news/covid_report_del_viminale_le_risorse_del_recovery_fund_n_el_mirino_delle_mafie-281313749/

DIA – direzione investigativa antimafia / Padova * primo semestre 2020: « la relazione trasmessa dal Ministro dell’Interno Lamorgese alla Camera dei Deputati »

In data 24 febbraio 2021, è stata trasmessa dal Ministro dell’Interno Lamorgese alla Camera dei Deputati la Relazione della DIA sul primo semestre del 2020, periodo caratterizzato dall’ emergenza sanitaria e dai correlati effetti devastanti sul piano economico e sociale cui si è dedicata un’altrettanta straordinaria attenzione sotto il profilo preventivo e repressivo.

L’eccezionalità della situazione ha imposto, a tutti i livelli istituzionali la necessità di monitorare l’evoluzione degli accadimenti nella consapevolezza che il processo di superamento dell’emergenza, se non adeguatamente gestito, può rappresentare un’ulteriore opportunità di espansione dell’economia criminale.

Nella relazione della DIA, realizzata con il contributo di ciascuna articolazione dislocata sul territorio nazionale, sono state evidenziate le criticità e l’evoluzione dell’operatività delle consorzierie criminali nel periodo di riferimento.

Territori di competenza del Centro Operativo DIA di Padova sono il Veneto e il Trentino Alto Adige, Regioni caratterizzate da un tessuto imprenditoriale fortemente condizionato dagli effetti negativi della pandemia, che espone al rischio di infiltrazioni criminali tutti i settori produttivi afflitti da crisi di liquidità e da difficoltà di accesso al credito istituzionale.

I settori maggiormente a rischio sono la logistica, la ristorazione, l’alberghiero, i negozi in franchising, i piccoli supermercati, nonché tutta la filiera agroalimentare.

Il blocco delle attività di tanti esercizi commerciali e delle piccole e medie imprese è in grado di cagionare una crisi di liquidità difficilmente reversibile per numerose realtà economiche, in relazione alla quale l’intervento dei componenti del crimine organizzato potrebbe manifestarsi attraverso i caratteristici fenomeni mafiosi, vale a dire l’usura, il riciclaggio, l’intestazione fittizia di beni.

Si è constatato, nel corso degli anni, come singoli soggetti o gruppi familiari, appartenenti o contigui a famiglie mafiose, si siano radicati in alcune aree del Nord Est, ove sono riusciti ad intessere affari, stabilire relazioni ed apprestare appoggi logistici per le organizzazioni di riferimento.

Significativi di questo fenomeno sono la crescita numerica di nuove società nate in pieno lockdown e l’aumento da parte dell’Unità di Informazione finanziaria per l’Italia delle operazioni sospette di riciclaggio.

Nell’attuale fase pandemica la criminalità sembra aver orientato i propri interessi sull’indebita percezione delle rilevanti e diversificate misure economiche di sostegno disposte dal governo e, prevedibilmente, sulle future risorse che saranno garantite nell’ambito del Recovery Fund.

Proprio sul versante della criminalità organizzata, si è concentrata l’attenzione da parte delle articolazioni investigative territoriali per individuare tempestivamente ogni tentativo di accedere illecitamente alle misure di sostegno all’economia, con modalità del tutto assimilabili a quelle adottate dalla più generale criminalità economico-finanziaria (falsificazione di documenti fiscali, utilizzazione strumentale di società cartiere, coinvolgimento di esperti giuridico-contabili); ottenere, da parte delle strutture sanitarie interessate, il pagamento di prestazioni rese da aziende contigue attraverso condotte corruttive; infiltrarsi nei servizi di sanificazione che interessano le strutture turistico alberghiere e commerciali.

Plurime attività investigative hanno infatti evidenziato che ormai da tempo diverse organizzazioni mafiose sono presenti nel NordEst e che tutte operano in settori economici apparentemente leciti ove investono e riciclano le risorse tratte dalle classiche attività delittuose; proprio per sfruttare in massima misura l’opportunità di infiltrare l’economia reale si è creato un equilibrio criminale tra diverse compagini criminali che a differenza di quanto accade



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

nelle regioni di provenienza – evitano di confliggere, prediligendo invece coordinarsi e preaccordarsi per spartirsi i business più redditizi.

Sono proprio questi gli aspetti sintomatici di come anche le tradizionali organizzazioni mafiose operino ormai come autentiche imprese diversificando non solo i settori da cui trarre profitti, ma anche gli ambiti territoriali in cui operare.

Aspetto spesso sottovalutato è che l'operare nel mercato delle imprese mafiose mina pesantemente la libera concorrenza, penalizzando inevitabilmente le aziende sane a vantaggio di quelle sostenute da capitali illeciti o gestite con metodi mafiosi, generando danni incalcolabili non solo ai singoli imprenditori ma soprattutto ad interi settori economici, che a causa di tali infiltrazioni diverrebbero quindi sempre meno efficienti e redditizi per gli operatori onesti.

Le proiezioni della **criminalità organizzata attinenti** la Regione Trentino Alto Adige sono specificamente trattate da pag.346 a pag 349 (negli ALLEGATI pag. 556-558 sono illustrate le principali attività di contrasto su base provinciale), quelle attinenti **la Regione VENETO** da pag. 349 a pag. 353 (negli ALLEGATI alle pagg. 558-565 sono illustrate le principali attività di contrasto su base provinciale

<https://www.agenziagiornalisticaopinione.it/lancio-dagenzia/dia-direzione-investigativa-antimafia-padova-primo-semestre-2020-la-relazione-trasmessa-dal-ministro-dellinterno-lamorgese-alla-camera-dei-deputati-regione-tn-aa-alto-d/>

Stakeholders

Gli Stakeholders dell'Azienda sono:

- la **Regione del Veneto**, di cui ESU è ente strumentale. Il Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale, d'intesa con l'Università, nomina il Presidente dell'ESU; sempre il Consiglio regionale nomina attualmente quattro componenti (su otto) del Consiglio di Amministrazione. Essendo intervenuta una variazione normativa, con il prossimo CdA i componenti nominati saranno due (su quattro).La **Regione del Veneto**, ha anch'essa sede nel Centro storico di Venezia;
- i quattro **Atenei veneziani**: Università Ca' Foscari di Venezia; IUAV Istituto Universitario per l'Architettura di Venezia; Accademia di Belle Arti di Venezia; Conservatorio di Musica Benedetto Marcello. Gli Atenei attualmente nominano due componenti (su otto) del Consiglio di Amministrazione dell'ESU. Con il nuovo CdA i componenti nominati sono due (su quattro);
- il Comune di Venezia, con il quale l'ESU intrattiene numerosi rapporti negoziali, anzitutto relativi alla gestione immobiliare degli edifici comunali gestiti dall'ESU come residenze universitarie;
- l'ATER di Venezia con il quale l'ESU intrattiene rapporti per l'utilizzo di patrimonio immobiliare destinato alla residenzialità studentesca;
- la popolazione degli **studenti iscritti ai quattro Atenei veneziani**. Le *componenti studentesche* degli Atenei nomina attualmente due componenti (su otto) del Consiglio di Amministrazione; con il nuovo CdA il componente è uno (su quattro);
- sono Stakeholders anche gli **aspiranti studenti universitari veneziani**, ovvero la popolazione studentesca degli ultimi anni delle scuole superiori (o quella di altre università che intende trasferirsi a Venezia) che si rivolgono all'ESU per ricevere informazioni e/o presentare le istanze per i benefici;
- le **famiglie degli studenti** di cui ai due punti precedenti, sia perché spesso sono un

interlocutore diretto che nelle fasi istruttorie si affianca allo studente richiedente i benefici; sia perché, sostenendo un loro componente, l'ESU sostiene anche il nucleo familiare in cui è inserito;

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- l'ESU ha tra i propri Stakeholders anche numerose aziende private fornitrici, in primis quelli dei servizi più rilevanti per peso economico, relativi al servizio alloggio (portinerie, pulizie, vigilanza,...) e al servizio ristorazione;

Si richiama come per il PTPCT 2020-2022 la **legge n. 3 del 9.01.2019 “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici.”**

Di particolare rilievo è la materia della prescrizione, che viene sospesa dopo la sentenza di primo grado, in caso di condanna o assoluzione.

Attraverso la modifica degli artt. 158, 159 e 160 del Codice Penale, la legge sospende poi il corso della prescrizione dalla data di pronuncia della sentenza di primo grado (sia di condanna che di assoluzione) o dal decreto di condanna, fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del citato decreto.

La riforma della prescrizione entrerà in vigore dal 1 gennaio 2020 ma gli effetti si dispiegheranno solo negli anni successivi.

Quanto al pacchetto dedicato ai reati contro la pubblica amministrazione, architrave dell'intervento è l'ormai, a suo modo proverbiale, daspo a vita, dove tecnicamente si intende soprattutto l'integrazione del catalogo dei reati alla cui condanna consegue l'incapacità di contrattare con il settore pubblico. Ai reati già previsti dal Codice penale sono aggiunti: il peculato, escluso quello d'uso; la corruzione in atti giudiziari; il traffico di influenze illecite.

In parallelo va però letta la disciplina, sul punto, della riabilitazione sulle pene accessorie. Rispetto alla versione iniziale del testo, approvata dal Consiglio dei ministri, i lavori parlamentari hanno abbassato da 12 a 7 anni il termine trascorso il quale, in caso di buona condotta, si produce l'effetto di cancellazione delle pene perpetue: il condannato a pena perpetua potrà chiedere la riabilitazione, come oggi, decorsi almeno 3 anni dalla data in cui la pena principale è stata eseguita, ma dovrà attendere altri 7 anni per l'estinzione della pena accessoria perpetua, senza poter contare sulla scorciatoia oggi rappresentata dal buon esito dell'affidamento in prova ai servizi sociali.

Inasprite poi anche le sanzioni per la corruzione impropria che passa dalla forchetta 1-6 anni a quella 3-8; come pure sale il massimo della reclusione per l'appropriazione indebita, da 3 a 5 anni. Sempre sul piano del diritto penale sostanziale, si rafforza il reato di traffico d'influenze indebite, cancellando la fattispecie concorrente, e di non facilissimo coordinamento neppure dalla giurisprudenza, del millantato credito.

L'attività d'indagine, oltre che dall'agente sotto copertura, sarà poi facilitata dall'utilizzo dei trojan horses per i reati con pena non inferiore nel massimo a 5 anni.

Una spinta ai “pentiti” è, nelle intenzioni, quella che dovrebbe arrivare dall'introduzione di una causa speciale di non punibilità per chi si autodenuncia e collabora con l'autorità giudiziaria. Per l'applicazione della causa di non punibilità occorre però anche che l'interessato sveli la commissione del fatto prima di avere notizia che nei suoi confronti sono state svolte indagini e, comunque, entro 4 mesi dalla commissione del fatto stesso.

Anche in questo caso, è significativa una lettura parallela con le modifiche che sono state introdotte nell'ordinamento penitenziario che prevedono il divieto accesso ai benefici penitenziari, comprese le misure alternative alla detenzione, per gli autori dei più gravi reati contro la pubblica amministrazione.

Modificata anche la disciplina della responsabilità amministrativa delle imprese: nel decreto 231, a rimpolpare il catalogo dei reati presupposto arriva il traffico di influenze illecite. Si inasprisce la disciplina delle sanzioni interdittive in caso di condanna per concussione e alcune ipotesi di corruzione, aumentandone la durata in una misura (fino a 7 anni, se l'illecito è commesso da soggetti in posizione apicale). Anche in questo caso, però, in sintonia con quanto previsto per le persone fisiche, anche le imprese potranno ottenere un sconto sulla durata delle sanzioni in caso di collaborazione con le autorità investigative.



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

<http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/amministratori-e-organi/2019-01-16/daspo-vita-contro-corruzione-ma-riabilitazione-e-piu-breve--legge-gazzetta-194304.php?uuid=AE8rhjGH>

Il territorio di riferimento – Il Veneto

Il 2020 si apre con l'emergenza sanitaria ed effetti pesanti sul PIL. Nelle previsioni del 2020 si ipotizzava che l'impatto economico degli effetti del Covid-19 fosse lievemente più intenso in Veneto rispetto alla media nazionale, sia perché la nostra regione ha avuto un numero di contagi elevato, sia per il peso del territorio in termini produttivi e di imprese coinvolte.

Dai primi mesi del 2020 il mondo affronta la più grave pandemia dell'ultimo secolo.

L'Italia è stato il primo paese europeo in cui, dal 20 febbraio 2020, è stata accertata un'ampia diffusione del virus. Dall'epicentro in Lombardia, il contagio si è inizialmente diffuso alle regioni limitrofe per poi estendersi con diversa intensità a tutti i territori. In Veneto la diffusione del virus ha dapprima colpito le province di Padova, Venezia e Treviso, per poi espandersi rapidamente al resto della regione.

Le misure di distanziamento sociale e la chiusura parziale delle attività nei mesi di marzo e aprile hanno avuto pesanti ripercussioni sull'attività economica della regione. La crisi pandemica ha colpito l'economia del Veneto in una fase di pronunciato rallentamento ciclico: Ven-ICE, l'indicatore elaborato dalla Banca d'Italia per misurare la crescita di fondo dell'economia veneta, indica che già nella seconda parte dello scorso anno la fase espansiva si era fortemente indebolita. Nel primo trimestre del 2020 l'indicatore ha bruscamente assunto valori negativi, per la prima volta dall'estate 2013. Le informazioni finora disponibili suggeriscono che nella media di quest'anno la contrazione del PIL in regione possa essere più intensa di quella nazionale che, secondo uno scenario base, potrebbe registrare una flessione del 9,2 per cento.

Le Imprese

Con la sospensione di gran parte delle attività commerciali al dettaglio e di quelle dell'industria e dei servizi ritenute non essenziali, le ripercussioni sull'attività economica sono state repentine e consistenti. Nostre stime indicano che gli effetti del *lockdown* sono stati relativamente più intensi in regione rispetto al resto del Paese. In Veneto, il blocco delle attività ha infatti riguardato l'equivalente del 34 per cento del valore aggiunto, una percentuale superiore a quella media nazionale (28 per cento). Considerando il ricorso al lavoro agile e gli effetti di filiera, il dato scende al 31 per cento (27 in Italia).

Le misure di contenimento della pandemia hanno avuto rilevanti ripercussioni sia dal lato della domanda sia da quello dell'offerta. La domanda interna ha registrato un forte calo, almeno per il primo semestre dell'anno 2020. Anche le vendite all'estero nel primo trimestre hanno registrato un calo; secondo le stime, nell'anno in corso la domanda dei principali partner commerciali del Veneto si ridurrebbe di oltre il 10 per cento, con un calo più marcato nell'area dell'euro. Nell'industria la produzione si è contratta del 7,6 per cento nel primo trimestre del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019.

La caduta produttiva pare sia stata determinata pressoché interamente dalle imprese che hanno sospeso la produzione, in particolare nel settore dei mezzi di trasporto, nell'oreficeria, nell'occhialeria, nei mobili e legno e nel sistema della moda.

A differenza di altri shock all'economia globale, quello del 2020 ha colpito in misura particolarmente intensa il terziario, soprattutto i servizi di ristorazione, intrattenimento e accoglienza. Rispetto al consumo di beni - che potrebbe essere stato solo temporaneamente procrastinato - la riduzione della domanda di questi servizi sarà probabilmente più persistente.



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Uno dei settori più duramente colpiti dalla crisi è quello del turismo, che contribuisce direttamente al PIL regionale per circa 8 punti percentuali (6,1 per cento per l'Italia), e che ha risentito in particolare del calo dei flussi turistici internazionali, che resteranno verosimilmente modesti per un periodo prolungato.

Gli effetti della pandemia hanno determinato un drastico calo dei ricavi delle imprese. Secondo l'indagine straordinaria svolta dalla Banca d'Italia sugli effetti della crisi Covid-19, nel primo semestre del 2020 le imprese venete hanno registrato un calo del fatturato di circa un quarto rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Nel complesso, il sistema produttivo mostra una struttura finanziaria più equilibrata rispetto al passato: la quota di imprese classificate come rischiose da Cerved Group si era dimezzata tra il 2011 e il 2018. Alla fine del primo trimestre del 2020 la liquidità delle aziende risultava ancora sui livelli storicamente elevati del biennio precedente. Tuttavia la crisi sta sottoponendo a uno stress finanziario severo le imprese, soprattutto quelle più fragili e quelle operanti nei settori più esposti alla crisi.

Il credito alle imprese, diminuito nel 2019, è tornato a crescere nella primavera del 2020 riflettendo l'aumento dei finanziamenti alle aziende di maggiore dimensione, che avrebbero fatto ricorso al credito bancario in misura più intensa per costituire riserve di liquidità a scopo precauzionale. La dinamica positiva dei prestiti sarebbe stata inoltre sostenuta dalle misure di moratoria previste dal Governo.

I prestiti alle piccole imprese, ancora in flessione ad aprile del 2020, hanno potuto beneficiare da maggio dell'accelerazione del processo di erogazione dei finanziamenti concessi con garanzia pubblica e dell'estensione degli effetti delle moratorie.

Il mercato del lavoro e le famiglie

Le ricadute sul mercato del lavoro sono state immediate e diffuse per la particolare specializzazione regionale nei settori più colpiti dalle sospensioni governative e nel turismo. I dati sulle Comunicazioni obbligatorie evidenziano una drastica riduzione del numero degli occupati dipendenti dall'insorgere dell'emergenza fino alla metà di maggio. La riduzione è in larga parte imputabile al terziario, in particolare ai pubblici esercizi e ai settori legati al turismo dove sono più frequenti i rapporti di lavoro a tempo determinato e stagionali. Il calo occupazionale sembra essersi arrestato con la fine del *lockdown*; il recupero dei posti di lavoro perduti dipenderà dall'effettivo consolidarsi della ripresa delle attività produttive.

Con l'emergenza Covid-19 le tradizionali misure di integrazione al reddito sono state temporaneamente potenziate ed eccezionalmente estese così da ricomprendere una platea più ampia di lavoratori sia con riferimento al lavoro dipendente sia a quello autonomo.

Il ricorso agli ammortizzatori sociali è stato ampio: nei primi cinque mesi le ore autorizzate a valere sulla CIG e sul Fondo di integrazione salariale, pari complessivamente a 224 milioni, equivalgono a quasi 133.000 lavoratori a tempo pieno per un anno. Nonostante la sospensione dei licenziamenti e l'ampio ricorso agli ammortizzatori sociali, le richieste di accesso a sussidi di disoccupazione nel periodo tra marzo e i primi di maggio sono state molto superiori a quelle registrate nello stesso periodo dell'anno precedente.

Il Veneto guida la ripresa del Nord dopo la pandemia

La previsione di crescita del Pil nel 2021 è di +7,8% contro il +5,4 della media delle regioni del Centro e del Nord. Rapporto Svimez: «le strutture produttive regionali più mature e integrate nei contesti internazionali perdono più terreno nella crisi ma riescono anche a ripartire con più slancio, anche se a ritmi insufficienti a recuperare le perdite del 2020



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Si accentua il divario tra Nord e Sud per quanto riguarda la ripartenza nel 2021 dopo lo tsunami economico dovuto al coronavirus. Nell'ultimo rapporto **Svimez**, si evidenzia infatti che l'andamento del Pil per quanto riguarda l'anno prossimo è più differenziato su base regionale rispetto all'impatto del Covid-19 nel 2020: il Mezzogiorno farà segnare il +2,3% rispetto al Centro-Nord (+5,4%).

L'unica regione italiana che recupera in un solo anno i punti di Pil persi nel 2020 è il Trentino. A seguire, le tre regioni settentrionali del «triangolo della pandemia» guidano la ripartenza del Nord: +7,8% in Veneto, +7,1% in Emilia Romagna, +6,9% in Lombardia.

Segno, questo, spiega il rapporto, che «le strutture produttive regionali più mature e integrate nei contesti internazionali perdono più terreno nella crisi ma riescono anche a ripartire con più slancio, anche se a ritmi insufficienti a recuperare le perdite del 2020».

IL CONTESTO ECONOMICO, SOCIALE E DEMOGRAFICO DEL VENETO

Per l'approfondimento del contesto esterno sono stati presi in considerazione fonti di stampa locale e nazionale, dati provenienti da Autorità Centrali, elaborazioni del Sistema Statistico regionale, rapporti della Prefettura del capoluogo di Regione. Il contesto economico, sociale e demografico del Veneto deriva dai dati e dalle analisi dell'Ufficio Statistico regionale che ha predisposto il SISTAR (Sistema Statistico Regionale). Qui di seguito alcuni dati tratti dal **DEFR 2021 – 2023** e dal **Bollettino socio-economico del Veneto di gennaio 2021** ricavati dal Sistema Statistico Regionale.

Economia

A causa del protrarsi dell'emergenza sanitaria Covid19 a inizio anno risulta ancora particolarmente complesso effettuare stime economiche attendibili in relazione all'incognita di un ciclo internazionale poco chiaro: la domanda principale, infatti, era quella di capire se alla stabilizzazione dei mesi passati, sarebbe seguito l'avvio di una fase di ripresa reale ed effettiva.

Il verificarsi della pandemia mondiale legata al Covid19 infatti ha determinato un drastico cambiamento sia delle previsioni che delle priorità economiche da affrontare. In Italia si era già riscontrata una battuta d'arresto della crescita nell'ultimo trimestre 2019, ma lo scoppio della pandemia ha portato alla recessione più rilevante del dopoguerra. Già nel 2019 la crescita dell'economia nazionale segnava un marcato rallentamento: il PIL ai prezzi di mercato è pari a 1.789.747 milioni di euro correnti, con un aumento reale dello 0,3 per cento.

La previsione ufficiale di variazione del PIL reale per il 2020 viene abbassata al -9,0 per cento (...), dal -8,0 per cento della previsione del DEF (...). Il principale motivo della revisione al ribasso risiede nella contrazione più accentuata del PIL nel secondo trimestre, a sua volta spiegata da una durata del periodo di parziale chiusura delle attività produttive in Italia e da una diffusione dell'epidemia su scala globale superiori a quanto ipotizzato in aprile.

Si è inoltre adottata una previsione assai più cauta di incremento del PIL nel quarto trimestre. I tassi di crescita del PIL della nuova previsione tendenziale sono pari a 5,1 per cento per il 2021, 3,0 per cento per il 2022 e 1,8 per cento nel 2023. Per il nostro Paese, il FMI prevede un crollo del PIL del -10,6 per cento nel 2020, con un rimbalzo del +5,2 per cento nel 2021, mentre la Commissione europea, nelle previsioni di estate, conta che il caloper l'Italia dovrebbe essere -11,2 per cento e la salita del +6,1 per cento nel 2021. L'Istituto di ricerca Prometeia prevede una contrazione del PIL pari a -9,6 per cento per il 2020 e una ripresa di +6,2 per cento nel 2021. Quadro macroeconomico (variazioni percentuali su valori concatenati con anno di riferimento 2015).

Veneto e Italia – Anni 2017:2021: In Veneto il 2020 si apre con effetti pesanti sul PIL a causa dell'emergenza sanitaria. Nelle previsioni del 2020 si ipotizza che l'impatto economico degli effetti del Covid19 sia lievemente più pesante in Veneto rispetto alla media nazionale, sia perché la nostra regione ha avuto un numero di



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

contagi elevato, sia per il peso del territorio in termini produttivi e di imprese coinvolte.

Dopo una crescita stimata dello 0,5 per cento nel 2019, nell'ipotesi che il graduale ritorno alle attività produttive avvenga a maggio 2020, l'istituto Prometeia prevede che il PIL veneto dovrebbe calare complessivamente nell'anno del 10 per cento, per poi risollevarsi nel 2021 con una crescita del +7,2 per cento.

Nel 2020 si ipotizza un calo degli investimenti pari a -12,8 per cento, affiancato da un calo dei consumi delle famiglie del -11,9 per cento. Tutti i settori ne risentiranno: l'industria -13,7 per cento, le costruzioni -11,7 per cento, il terziario -8,9 per cento.

Il PIL pro capite nel 2020 viene ipotizzato pari a 31.028 euro, con una riduzione di circa 2.800 euro rispetto al 2019, mentre il reddito disponibile pro capite sarà pari a 20.391 euro, con una riduzione di 736 euro rispetto al 2019. L'evoluzione positiva fino al 2019 mostra che comunque sono stati ampiamente superati i livelli del 2013, anno particolarmente difficile. Nelle previsioni Prometeia, considerando la sospensione delle attività da DPCM 22 e 25 marzo 2020, rispetto allo scenario pre-Covid19, si evidenzia un maggiore impatto in Veneto, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, tra tutte le regioni italiane. I settori più colpiti sono, da subito, quelli relativi al tempo libero, ricreazione, turismo, ristorazione, ma anche ai trasporti.

Nel secondo trimestre 2020 gli effetti si stimano consistenti anche nella manifattura, costruzioni e commercio. Marche e Friuli-Venezia Giulia sono penalizzate soprattutto dal lato dell'industria, che nelle due regioni vede un'incidenza delle attività sospese prossima al 70%, a seguito di una forte specializzazione in comparti non essenziali (moda, mobili, cantieristica navale). In Emilia-Romagna e Veneto, invece, la sospensione delle attività impatta in maniera significativa sia nell'industria che nei servizi e in particolare nel settore turistico.

All'estremo opposto, le attività sospese incidono meno in Calabria, Sicilia e Lazio, caratterizzate da un peso più significativo di comparti essenziali (l'agroalimentare in Calabria e Sicilia, la farmaceutica nel Lazio, le public utilities in tutte e tre).

A colpo d'occhio la mappa regionale ci restituisce un quadro più penalizzante per il Nord. Sono tuttavia necessarie alcune considerazioni, legate al fatto che l'analisi si concentra solo sull'offerta.

Alcune attività, soprattutto dei servizi, pur non essendo state sospese, hanno subito forti cali di domanda (si pensi alle strutture alberghiere o agli aeroporti) che si riflettono in modo negativo sul sistema locale, dando luogo a perdite difficilmente recuperabili anche nella fase di ripartenza.

In secondo luogo il peso delle attività sospese sull'economia locale offre una valutazione delle difficoltà che gravano sui territori, ma non necessariamente dice qualcosa sulla loro capacità di recupero: non è affatto scontato che per le aree relativamente meno colpite la ripresa sia più agevole. Al contrario, semmai, la storia dei divari territoriali italiani ci ricorda come il Nord e in particolare il Veneto, si riprenda più velocemente del Mezzogiorno. I precedenti più vicini in ordine di tempo, i bienni 2008-2009 e 2012-13, infatti, hanno visto una caduta del PIL più ampia al Nord e più modesta al Mezzogiorno. Negli anni seguenti, tuttavia, le regioni settentrionali hanno registrato un recupero, mentre l'economia del Mezzogiorno ha continuato a ristagnare. Per i prossimi anni è dunque più probabile un recupero più rapido in Veneto, rispetto alla media italiana, grazie alla presenza di un sistema produttivo relativamente più forte e internazionalizzato.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

	2017		2018		2019		2020		2021	
	Italia	Veneto								
Prodotto interno lordo	1,7	2,2	0,8	1,3	0,3	0,3	-8,5	-8,7	4,5	5,3
Spesa per consumi finali delle famiglie	1,5	1,5	1,0	1,0	0,5	0,7	-6,5	-6,7	4,0	4,0
Spese per consumi finali AA. PP. e Isp	0,0	-0,6	0,1	0,5	-0,3	-0,6	2,2	2,0	-1,6	-1,8
Investimenti fissi lordi	3,2	5,3	3,1	4,1	1,4	1,6	-13,9	-14,0	5,6	7,0
Importazioni (a)	9,2	8,9	6,1	5,6	-0,7	-0,6	-11,8	-11,3	10,2	10,7
Esportazioni (a)	7,6	5,6	3,6	3,3	2,3	1,3	-13,5	-14,2	9,5	9,4

a) valori correnti

Fonte: Elaborazioni dell'Ufficio di Statistica della Regione del Veneto su dati Istat e stime e previsioni, in rosso, Prometeia a maggio 2020

È essenziale, in questo delicato contesto, il ruolo che assume la PA, che deve garantire un ruolo di impulso e accompagnamento alla ripresa economica e produttiva, favorendo i processi virtuosi di crescita e di sviluppo socioeconomico.

Popolazione

All'ultimo Censimento del 2019 la popolazione del Veneto ammonta a 4.879.133 persone, in lieve aumento rispetto al Censimento del 2011 (+0,5 per cento), ma nell'ultimo anno mostra segnali negativi (-0,1 per cento).

Sostanzialmente stabile quindi la popolazione nel numero ma non nella composizione. Tra il 2011 e il 2019 gli italiani in Veneto si riducono dello 0,2 per cento (-6.721), mentre gli stranieri crescono del 6,3 per cento (+28.644). Ad oggi sono 485.972 i residenti con cittadinanza straniera e rappresentano il 10 per cento della popolazione (9,4 per cento nel 2011). Sempre più vecchia la popolazione italiana, decisamente più giovane quella straniera, anche se con il tempo va riducendosi la sua capacità di ringiovanire la popolazione nel suo complesso.

La popolazione italiana si caratterizza per un forte peso delle età anziane: gli ultrasettantacinquenni sono il 13,2 per cento, quando erano l'11 per cento nel 2011, e superano i minori sotto i 15 anni che sono il 12,3 per cento (13,4 per cento nel 2001), mentre le età centrali 30-49 anni rappresentano il 24,4 per cento. Tra gli stranieri, invece, i minori sotto i 15 anni sono il 19,2 per cento e il 42 per cento appartiene alle età centrali. Tuttavia, anche per gli stranieri tra il 2011 e il 2019 diminuisce il numero di bambini e ragazzi sotto i 20 anni (-10,5 per cento), ma anche di adulti sotto i 40 anni (-9,4 per cento), a fronte di un aumento delle persone in età più matura, anche sopra i 60 anni.

Occupazione

Secondo gli ultimi dati della Rilevazione sulle forze di lavoro, condotta da Istat, nel terzo trimestre 2020 le dinamiche del mercato del lavoro sono fortemente influenzate dalle perturbazioni indotte dall'emergenza sanitaria. In Veneto continuano a diminuire gli occupati e aumentano fortemente i disoccupati, in un contesto di diminuzione degli inattivi. Il numero di occupati scende dello 0,8 per cento rispetto al secondo trimestre 2020, del 3,1 per cento rispetto al primo trimestre e del 2,8 per cento rispetto ad un anno fa; a soffrire di più

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

sono donne e lavoratori indipendenti.

Le persone in cerca di lavoro crescono in misura significativa, soprattutto gli uomini, e sono nel complesso il 38,3 per cento in più rispetto a quelle registrate a fine giugno, il 21,6 per cento in più rispetto a quelle rilevate nei primi tre mesi dell'anno ed il 25,6 per cento al di sopra di quelle che cercavano un anno prima. Di conseguenza il tasso di disoccupazione veneto aumenta e a fine settembre risulta pari al 6,4 per cento contro il 4,7 per cento di tre mesi prima, e il tasso di occupazione è pari al 65,6 per cento contro il 65,9 per cento di tre mesi prima e il 67,4 per cento registrato a fine marzo.

Il contesto della illegalità nel VENETO

Nell'ambito dell'analisi del contesto esterno si riportano qui di seguito, perché considerati particolarmente significativi, alcuni dati tratti dalla Relazione Biennale CR/DGR *“Relazione informativa biennale alla competente Commissione Consiliare per il monitoraggio dello stato di attuazione della legge regionale 28 dicembre 2012, n.48 - Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile - l' Art. 19, comma 3, della Legge Regionale n. 48/2012.”*

“In coerenza con quanto disposto dalla norma, una prima parte della relazione è dedicata all'esposizione delle informazioni, desunte dai rapporti ufficiali degli Organismi istituzionali a ciò preposti, circa l'evoluzione dei fenomeni di illegalità collegati alla criminalità organizzata di tipo mafioso nelle sue diverse articolazioni rilevata nel territorio regionale, anche in relazione alla situazione nazionale. Ciò naturalmente non supplisce all'attività di raccolta ed analisi di documentazione sulla presenza delle tipologie di criminalità organizzata e mafiosa italiana e internazionale nel territorio regionale rimessa alla competenza dell'Osservatorio per il contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa e la promozione della trasparenza istituito dall'art. 15 della medesima legge regionale. Nel quadro generale delineato dai rapporti ufficiali circa la presenza mafiosa in Italia, il Veneto appare come regione molto attrattiva per le organizzazioni criminali, infatti in base alle operazioni di polizia più recenti risulta che il territorio del Veneto stia divenendo di particolare interesse per le consorterie mafiose, attraverso presenze qualificate o vere e proprie proiezioni nel territorio regionale. Investire “denaro sporco” nell'acquisto di immobili di pregio o per rilevare imprese in difficoltà, corrompere o minacciare amministratori e funzionari pubblici per ottenere l'affidamento di appalti pubblici o impedire azioni contrarie ai propri interessi, gestire il traffico di sostanze stupefacenti, della prostituzione e dell'immigrazione clandestina, fino a fornire “servizi di consulenza” molto specializzati a imprenditori disonesti che vogliono evadere il fisco o smaltire illegalmente i rifiuti pericolosi: tutto ciò rappresenta fonte di grossi guadagni per la criminalità organizzata e denota anche una grande capacità di “lettura” del territorio e delle opportunità di guadagno che esso offre, adattando e mascherando spesso abilmente le proprie attività illecite con operazioni formalmente legittime. Il fenomeno mafioso spesso è tipicamente associato aviolenza, sopraffazione, omicidi, traffici illeciti con particolare riferimento a droga ed armi. Tuttavia, la modalità con cui la criminalità organizzata ha esteso la sua presenza ed il suo radicamento in Veneto si è basato su un sostanziale mimetismo con le realtà nelle quali si è trovata ad operare ed ha replicato modelli di interazione in ambito economico e sociale tipici del contesto in cui si è stabilita. La mafia, quindi, ha fatto ricorso in modo limitato alla violenza, soprattutto con riferimento ai fatti di sangue, ed ha privilegiato la via degli affari e delle relazioni. La capacità di stabilire relazioni è, infatti, la caratteristica chiave e distintiva che è alla base del radicamento delle organizzazioni criminali in tutti i territori diversi da quelli di origine e quindi anche nel centro-nord Italia ed in Veneto. Il quadro sopra delineato trova ulteriore riscontro nell'ambito della Prima Relazione semestrale Gennaio-Giugno 2019 e Seconda relazione semestrale Luglio-Dicembre 2019 della D.I.A. Il Veneto si conferma la terza regione per produzione di ricchezza e, secondo il rapporto del 2019 sulle economie regionali stilato dalla Banca d'Italia, nel corso dell'anno 2018, ha proseguito la sua fase espansiva,



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

sebbene con un rallentamento. Il panorama della situazione economica del Veneto è favorito da una fitta e funzionale rete infrastrutturale, in fase di ristrutturazione ed ulteriore ammodernamento, che consente una veloce movimentazione di mezzi e passeggeri. Se da una parte tali importanti infrastrutture costituiscono uno dei presupposti per la competitività economica, dall'altra possono cadere nelle mire delle organizzazioni criminali, sia per lo sviluppo di traffici criminali transnazionali, sia per il riciclaggio, realizzato attraverso l'infiltrazione negli appalti connessi alla realizzazione ed alla manutenzione delle opere pubbliche. Infatti, l'utilizzo di tecniche elusive delle imposte, finalizzate al riciclaggio o all'auto riciclaggio, è stato un elemento comune a molte delle più recenti indagini antimafia condotte in tali territori. In generale i sodalizi mafiosi hanno trovato nel Nord Est il terreno fertile per le attività criminali, anche perché la sensibilità verso il fenomeno, a tutti i livelli (compreso quello istituzionale), è stata per lungo tempo non adeguata a riconoscere e contrastare l'insidiosa offerta di capitali criminali. L'insidia maggiore nel contrasto alle mafie, ed alla criminalità organizzata in generale, è sempre stata la possibile "sottovalutazione" del fenomeno, conseguente alla capacità di "penetrazione silente" ed all'abilità dei sodalizi di adattarsi ai vari contesti socio-economici e territoriali per la realizzazione di profitti, senza compiere azioni eclatanti. I sodalizi mafiosi sono entrati nell'economia legale della regione attraverso investimenti, che spesso vengono proposti come aiuti alle imprese in difficoltà. Il passo successivo a questi aiuti purtroppo è noto, infatti molti sono gli imprenditori che si sono ritrovati vittime di usura, minacciati e costretti a scendere a patti. È un metodo mafioso classico, e la realtà veneta non è esente da ciò."

Il territorio di riferimento – La Città di Venezia

Nel contesto regionale appena descritto, la Città di Venezia - centro storico, narra una storia a sé ben diversa da quella della Regione. Non si tratta peraltro di una novità recente, ma di una costante di tutta la storia della Città e dei rapporti con il suo entroterra.

La morfologia del Comune di Venezia presenta delle caratteristiche e delle specificità uniche. La peculiarità più evidente deriva dalle caratteristiche fisiche della città storica che la qualificano come città d'acqua e, in quanto tale, soggetta a norme particolari in materia urbanistica, ambientale, di trasporto, traffico acqueo e portualità. Il Centro Storico di Venezia pur avendo un numero limitato di abitanti ha per molti aspetti le caratteristiche tipiche delle grandi metropoli del mondo ospitando eventi culturali di rilevanza internazionale oltre che numerosi vertici di natura politica ed economica. Venezia è inoltre una delle principali mete turistiche del mondo, interessata nel 2018 da 5.255.499 di arrivi (numero fisico di persone non residenti che arrivano nel territorio del Comune di Venezia trascorrendovi almeno una notte) e 12.118.298 di presenze (numero complessivo dei pernottamenti)¹).

La Città di Venezia ha vissuto di riflesso le fasi dello sviluppo economico, essendone coinvolta solo indirettamente, in quanto centro politico e sede degli enti regionale e provinciale. Né la Città infatti, né il suo entroterra, hanno vissuto l'industrializzazione delle piccole imprese venete. Piuttosto, con Marghera e Mestre, la Città ha conosciuto nello stesso periodo uno sviluppo basato sulla grande area chimica e cantieristica di Marghera: uno sviluppo peraltro in tutto "anticiclico" rispetto a quella del resto della Regione:

- nei tempi: in quanto il successo economico e occupazionale ha avuto il suo apice negli anni '70 ed un rapido declino dagli anni '80 in poi;
- nei modi, nelle forme, nelle dimensioni: in quanto fondato sulla grande dimensione aziendale e impiantistica, sulla concentrazione degli investimenti e di grandi masse di maestranze e tecnici in poche aziende, su settori industriali tradizionali e "pesanti".

Il diverso percorso in ordine allo sviluppo socio economico tra Città Capoluogo e il resto del territorio regionale, ha portato negli ultimi decenni anche ad una espressione delle rappresentanze politico amministrative di segno opposto.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Altri elementi caratterizzanti il contesto cittadino sono stati citati precedentemente ma è utile ricordarli:

- la compresenza di un patrimonio storico culturale unico al mondo; eventi culturali e mondani di livello internazionale; una presenza turistica di circa 20 milioni di persone all'anno provenienti da tutto il pianeta;
- un progressivo e inesorabile calo demografico, iniziato nel 1951 senza mai inversioni di tendenza che ha portato nel 2020 il centro storico a contare 51.208 abitanti, in calo rispetto al 2019 di 935 unità;
- una marcata sproporzione tra la presenza turistica e il numero di residenti;
- una sempre più significativa incidenza della comunità studentesca residente in centro storico, si stimano circa 10.000 unità, che, unitamente al calo di presenze, arriva a rappresentare quasi il 20% della popolazione residente;
- investimenti artistici e immobiliari internazionali di ingente valore complessivo che fanno di Venezia centro storico il mercato immobiliare più ricco della Regione e tra i più ricchi d'Italia;
- una conformazione insulare e un'urbanizzazione unica al mondo che rende tanto lenti e difficoltosi quanto affascinanti e avventurosi, gli spostamenti di merci e persone;
- anche per quanto appena elencato: un livello dei prezzi al consumo di beni e servizi, e delle abitazioni tra i più elevati d'Italia, che sostanzialmente spiegano la progressiva e inesorabile diminuzione dei residenti autoctoni.

Il territorio di riferimento – Gli Atenei veneziani

La Legge regionale 7 aprile 1998 n. 8 istitutiva degli ESU ha stabilito l'operatività di un'Azienda regionale per il DSU in ognuna delle tre città universitarie storiche del Veneto: Padova, Venezia e Verona. Mentre però a Padova e Verona esiste solo un'Università cittadina storica, a Venezia sono due: Ca' Foscari e IUAV.

La normativa nazionale ha recentemente assimilato lo status delle Istituzioni di Alta Formazione Artistica e Musicale (Accademia di Belle Arti e Conservatori di Musica) a quello delle Università, anche in tema di DSU, tuttavia, per numero di iscritti e tradizione il peso politico ed economico delle Istituzioni non è oggettivamente paragonabile a quello delle Università storiche. Sotto il profilo della rilevanza culturale invece, la loro presenza nel tessuto cittadino è un elemento di grande importanza, a Venezia in particolare dove sono presenti, un'Accademia di Belle Arti e un Conservatori di Musica di rilievo internazionale.

Quindi, un'ulteriore peculiarità dell'ESU di Venezia è di non avere un rapporto esclusivo con una sola Università prevalente, ma di interagire – fin dal proprio Consiglio di Amministrazione – con due Istituzioni universitarie entrambe molto importanti e autorevoli. Se a Padova e Verona esiste una sostanziale identità e unità d'intenti tra ESU e Ateneo che agevola piani e programmi, a Venezia si realizza una dialettica finalizzata a comporre in modo reciprocamente soddisfacente i punti di vista e le rispettive programmazioni. In termini di iscritti la situazione è la seguente:

- | | |
|--|---------------------------------|
| ▪ Università Ca' Foscari di Venezia: | 22247 iscritti (a.a. 2019/2020) |
| ▪ IUAV Istituto Universitario per l'Architettura di Venezia: | 3541 iscritti (a.a. 2019/2020) |
| ▪ Accademia di Belle Arti di Venezia: | 1326 iscritti (a.a. 2019/2020) |
| ▪ Conservatorio di Musica Benedetto Marcello: | 291 iscritti (a.a. 2019/2020) |

Le libertà, l'autonomia e il conseguente accentuato policentrismo istituzionale e organizzativo che caratterizzano il comparto possono quindi contribuire a rendere il sistema universitario maggiormente esposto a dei rischi di corruzione, malamministrazione e conflitto di interessi.

Sintomatici, a tal proposito, sono alcuni fatti di cronaca che hanno coinvolto diversi Atenei italiani in scandali relativi a concorsi truccati, raccomandazioni e appalti.



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

7.1.4. Il contesto interno

Missione e compiti istituzionali

L'ESU ha lo scopo istituzionale di garantire e promuovere il *Diritto allo Studio Universitario*, nell'ambito delle competenze ad esso affidate dalla Regione Veneto (Legge Regionale n. 8 del 7 aprile 1998), fornendo assistenza e sostegno agli studenti universitari degli Atenei veneziani mediante l'erogazione di benefici e servizi che favoriscano l'accesso e la frequenza agli studi universitari ed il successo nel percorso formativo scelto, in particolare per coloro che, pur essendo meritevoli negli studi, si trovano in condizioni di disagio economico.

Organi dell'Ente

L'ESU di Venezia ha sede a Venezia, in Dorsoduro 3439/a, 30123. Gli organi dell'Azienda sono:

Il Presidente: è nominato dal Consiglio Regionale su proposta della Giunta regionale, d'intesa con il Rettore delle Università (Iuav e Ca' Foscari). Il Presidente rappresenta l'Azienda, convoca e presiede il Consiglio di Amministrazione.

Il Consiglio di Amministrazione: è nominato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale ed è composto dal Presidente, da due rappresentanti designati dalla Regione, da due rappresentanti delle Università di cui uno eletto dalla componente studentesca. Il CdA ha poteri di indirizzo e di controllo.

Il Direttore: è nominato dal Consiglio di Amministrazione, partecipa, di norma, alle sedute del Consiglio di Amministrazione ed ha, assieme al Presidente, la rappresentanza legale dell'Azienda, esegue ogni atto deliberato dal Consiglio stesso e dalla Giunta Regionale. Il Direttore ha poteri di gestione amministrativa.

Il Collegio dei Revisori dei Conti: è composto di tre membri effettivi, è nominato dal Consiglio Regionale ed esercita il controllo sulla gestione contabile e finanziaria dell'Azienda.

La Regione del Veneto, nelle more dell'approvazione del disegno di legge di riordino e razionalizzazione degli Enti Strumentali, dal febbraio 2016 ha affidato la *governance* dell'Ente, ad un **Commissario Straordinario**.

A novembre 2016 vi è stato un avvicendamento in tale ruolo, e la scadenza del nuovo incarico è stata fissata a dicembre 2017, poi prorogata per sei mesi con DGR 2215 del 29.12.2017, successivamente per altri sei mesi con DGR 931 del 26.06.2018 e successivamente per un ulteriore anno con DGR 1988 del 21.12.2018.

Con DGR. 1988 del 21.12.2018 la Regione Veneto ha provveduto quindi alla proroga fino al 31.12.2019. Con deliberazione del Consiglio Regionale n.56 dell'11/06/2019 è stato nominato il prof. Bruno Bernardi, quale Presidente dell'ESU di Venezia.

Con DPGR n. 114 del 14.08.2019 è stato nominato il Consiglio di Amministrazione dell'ESU di Venezia.

La Regione Veneto successivamente con nota del 21.10.19 ns. prot. 262 del 21.10.19 ha trasmesso la nomina del Consiglio di Amministrazione dell'ESU.

Assetto organizzativo

Gli uffici amministrativi dell'Azienda sono divisi in:

Uffici di linea, che gestiscono i vari servizi rivolti al pubblico.

1. Ufficio Comunicazione-Segreteria (Servizio URP)
2. Ufficio Benefici agli Studenti (Sportello Info Studenti)
3. Ufficio Informazione, Orientamento e Consulenza Psicologica



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Uffici di staff, a supporto del buon funzionamento dell'Amministrazione.

1. Ufficio Comunicazione-Segreteria (Servizio Segreteria-Protocollo)
2. Ufficio Personale
3. Ufficio Ragioneria
4. Ufficio Economato e Controllo di Gestione
5. Ufficio Sviluppo Progetti e Servizi IT
6. Ufficio Tecnico
7. Ufficio Progettazione e rapporti istituzionali

Funzioni istituzionali e cifre

Le funzioni istituzionali dell'ESU consistono nei seguenti interventi a sostegno del DSU:

- Sostegno finanziario agli studenti universitari attraverso l'erogazione di borse di studio, sussidi straordinari e prestiti d'onore;
- Servizi agli studenti universitari: ristorazione, alloggi, orientamento al lavoro, servizi alla persona e promozione di attività sportive e culturali;
- Interventi inerenti o collaterali al Diritto allo Studio del Sistema Scolastico e Formativo.

Per l'assegnazione dei benefici è previsto concorso pubblico a domanda per la valutazione dei requisiti di reddito e/o di merito per:

- l'ammissione alle Residenze e agli alloggi universitari per gli studenti di tutti gli Atenei veneziani;
- l'ammissione alla graduatoria di Borsa di studio regionale per gli studenti dell'Accademia di Belle Arti e del Conservatorio di Musica (per gli studenti delle Università Ca' Foscari e IUAV, le borse di studio sono gestite direttamente dalle Università stesse);
- l'integrazione per la mobilità internazionale per gli studenti dell'Accademia di BB. AA. e del Conservatorio;
- i prestiti fiduciari, i sussidi straordinari, gli interventi economici;
- le provvidenze per studenti disabili.

Per l'erogazione dei servizi rivolti alla generalità degli studenti universitari, è prevista la verifica dello status di studente regolarmente iscritto:

- servizio ristorazione;
- orientamento e informazione alle scelte di studio e al lavoro;
- consulenza psicologica;
- tutorato per l'Accademia di Belle Arti e il Conservatorio di Musica (in collaborazione con le Direzioni delle due Istituzioni);
- tutorato specialistico per gli studenti disabili dell'Accademia e del Conservatorio;
- attività aggregative, culturali, associazioni studentesche;
- promozione scambi internazionali degli studenti, attraverso intese e convenzioni tra le Università veneziane e l'ESU.

Con riguardo alle **cifre** l'ESU nell'ultimo triennio **(2018-2020)** ha erogato (dati complessivi aggregati):

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

triennio 2018-2020	triennio 2017-2019
n. 2125 posti letto	2307
n. 485.876 pasti in mensa	596.180
n. 789 (- 224) borse di studio per 1944.772.40 €	565 borse di studio per 1.794.562,51 €
n. 6 contributi per collaborazioni studentesche	23
n. 15 interventi a studenti con disabilità	37
n. 1324 colloqui con 309 utenti del Servizio di consulenza psicologica e supporto allo studio	3016 colloqui con 761 utenti

Comunicazione esterna e interna

La comunicazione istituzionale è organizzata con punti di front-office fisici, strumenti online, specifiche attività di indagine del gradimento dei servizi erogati.

Punti di Front-Office fisici

L'Azienda ha vari punti informativi di front-office aperti al pubblico tutto l'anno. Complessivamente, dal 2013 al 2020 sono stati registrati i seguenti dati:

2013/2020	incremento/decremento anno 2020
n. 23.679 contatti presso il Centro Orientamento	+ 896
n. 44.270 contatti presso l'Ufficio Benefici	+ 710
n. 13.954 contatti Sportello InfoStudenti (attivo dal 2016)	+ 1930
n. 10.494 tutorato contattistudenteschi	+ 468

Per gli studenti iscritti all'Accademia di Belle Arti è attivo un servizio di tutorato studentesco gestito dall'ESU, per informazioni e assistenza sulle pratiche amministrative, sui servizi dell'ESU, sui piani di studio e sui programmi di mobilità, sulle offerte di lavoro d'area, sulle iniziative culturali, i concorsi artistici e musicali.

Strumenti online

2020	2019	incremento/decremento
3413 like Pagina Facebook	3268	+ 145
346 followers Twitter	336	+ 10

Sito web istituzionale (dal 1 gennaio al 31 dicembre 2020):

n.243.876 accessi	+ 129. 670
n. 362.269 visualizzazioni di pagina	+ 6563
n. 89.777 di cui 89 di diverse nazionalità	+ 43.543

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Altri strumenti di comunicazione sono: la Carta dei Servizi (redatta nel 2011 e aggiornata periodicamente); il Piano della Performance; le indagini di “Customer Satisfaction” sulla qualità dei servizi erogati, finalizzate promuovere la partecipazione e la raccolta di suggerimenti presso l’utenza.

7.2. Rilevazione dei processi - Aree a rischio e mappatura processi

Secondo il PNA “l’individuazione delle aree a rischio ha la finalità di consentire l’emersione delle aree nell’ambito dell’attività dell’intera amministrazione che debbono essere presidiate più di altre mediante l’implementazione di misure di prevenzione”. Quindi, coerentemente con gli indirizzi del PNA, il sistema di prevenzione della corruzione definito dall’ESU di Venezia identifica le aree a rischio come insiemi omogenei di attività tra loro interrelate, sui sono associati uno o più eventi rischiosi.

Le “Aree a rischio corruzione”, secondo le indicazioni del PNA 2019 si distinguono in “Generali”, riscontrabili in tutte le pubbliche amministrazioni, e “Specifiche”, quelle che le singole Amministrazioni individuano in base alla tipologia dell’Ente di appartenenza, del contesto, esterno ed interno, in cui si

trovano ad operare e dei conseguenti rischi correlati.

▪ Aree di rischio “Generale”

Rientrano nelle Aree a rischio generale le quattro Aree di rischio comuni e obbligatorie elencate nell’allegato A) del PTPC – *Mappatura processi e catalogo dei rischi*:

- a) acquisizione e progressione del personale;
- b) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- c) provvedimenti ampliativi della sfera giudica dei destinatari con effetto immediato e diretto per il destinatario;
- d) contratti pubblici (già Area affidamento di lavori, servizi e forniture)
- e) Area incarichi e nomine
- f) Area affari legali e contenzioso
- g) Area gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- h) Area controlli

▪ Mappatura dei Processi

L’analisi del contesto interno, oltre ai dati generali sopra indicati, è basata sulla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi. La mappatura dei processi è un modo “razionale” di individuare e rappresentare tutte le attività dell’ente per fini diversi. In questa sede, come previsto nel PNA, la mappatura assume carattere strumentale a fini dell’identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

Nella Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, l’Autorità chiarisce che: “L’accuratezza e l’eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell’analisi complessiva. Dal livello di approfondimento scelto dipende la precisione e, soprattutto, la completezza con la quale è possibile identificare i punti più vulnerabili del processo e, dunque, i rischi di corruzione che insistono sull’amministrazione o sull’ente: una mappatura superficiale può condurre a escludere dall’analisi e trattamento del rischio ambiti di attività che invece sarebbe opportuno includere.

Aggiunge inoltre che: “ la realizzazione della mappatura dei processi deve tener conto della dimensione organizzativa dell’amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, dell’esistenza o meno di una base di partenza (ad es. prima ricognizione dei procedimenti amministrativi, sistemi di controllo di gestione). In condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata, la mappatura dei processi

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

potrà essere distribuendola al massimo in due annualità (2016 e 2017).

Resta fermo che le amministrazioni e gli enti per il PTPC 2016 sono, comunque, tenuti ad avere, qualora non completino la mappatura dei processi per le ragioni appena esposte, quanto meno una mappatura di tutti i macro processi svolti e delle relative aree di rischio, "generalisti" o "specifiche", cui sono riconducibili".

In considerazione di tali indicazioni, già nel PTPC 2016-2018 si è ritenuto indispensabile approfondire ulteriormente la mappatura dei processi inizialmente predisposta, considerando tale primo elenco maggiormente assimilabile ad una ricognizione di macro-processi dei quali si sente l'esigenza di ottenere una "scomposizione funzionale", individuando, per ciascun macroprocesso, a livelli di dettaglio progressivamente sempre maggiori, i processi ed eventuali sotto-processi e attività correlate.

Tale attività ha avuto inizio nel corso dell'anno 2016 con una serie di incontri che tra RPCC, OIV e responsabili di settore, culminati nell'evento formativo tenuto dal responsabile anticorruzione della Regione Veneto, Dott. Fabio Milocchi, che ha illustrato la Mappatura dei Processi quale misura anticorruzione.

Durante l'anno 2018 seguendo un approccio metodologico bottom up, l'RPC unitamente al Dirigente e ai Responsabili dei settori aziendali hanno proceduto nel completamento di una più completa ed esauriente analisi dei procedimenti amministrativi ad essi attribuiti.

Attraverso tale ricognizione dei procedimenti è stato possibile individuare un'ulteriore area di rischio specifica, rispetto a quelle obbligatorie, già nel P.N.A. 2020-2022 e nei precedenti PTPC. Per ogni procedimento amministrativo, infatti, è stata individuata una possibile area di rischio o anche ad indicarne una nuova.

In particolare, è stata individuata come ulteriore l'Area Servizi a domanda individuale e ad essa attengono tutti i procedimenti amministrativi che riguardano direttamente l'erogazione all'utenza studentesca di quella tipologia di servizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal bando DSU.

Ad ogni procedimento amministrativo, quindi, è stata associata una possibile Area di rischio, secondo la tabella di seguito indicata:

AREE DI RISCHIO "GENERALI"	PROCESSI
A Area Acquisizione e progressione del personale	Reclutamento a qualsiasi titolo (concorsi a tempo indeterminato; determinato; incarichi di collaborazione
	Progressioni
	Procedure di mobilità in entrata
B Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati
C Area Contratti Pubblici	FASE 1: PROGRAMMAZIONE
	FASE 2: PROGETTAZIONE DELLA GARA
	FASE 3: SCELTA DEL CONTRAENTE

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

	FASE 4 - VERIFICA DELL'AGGIUDICAZIONE E STIPULA DEL CONTRATTO
	FASE 5 - ESECUZIONE DEL CONTRATTO
	FASE 6 - RENDICONTAZIONE DEL CONTRATTO
D Area incarichi e nomine	Conferimento di incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca; Nomine degli organi politici; incarichi gratuiti; Nomine commissioni;
E Area Affari legali e contenzioso	Affidamento incarichi legali; risoluzione delle controversie per via extragiudiziarie
F Area gestione delle Entrate, delle spese e del patrimonio	Pagamenti; Tariffe e relative esenzioni; Riscossioni; Affitti passivi per locazione immobili; Affitti attivi per locazione/concessione edifici dell'ente; Comodato d'uso gratuiti
AREE DI RISCHIO "SPECIFICO"	
G Area servizi a domanda individuale	erogazioni di servizi agli studenti al di fuori di quelli previsti e regolati dal Bando annuale DSU

La Mappatura che individua in modo più analitico i Processi e i tipi di attività, (**Allegato A1 bis**) descrivendone il potenziale rischio, stabilisce le misure da adottare in funzione della mitigazione dello stesso.

Fase 2 – Identificazione e analisi degli eventi rischiosi

L'attività di valutazione del rischio è realizzata per ciascun processo inserito in ciascuna area di rischio. La valutazione del rischio segue i criteri stabiliti nell'Allegato 5 al Piano Annuale Anticorruzione di cui alla delibera Civit n. 72 dell'11.9.2013.

Il processo di valutazione del rischio secondo anche quanto indicato nel PNA 2019 dell'ANAC, comprende le fasi di :

- *Identificazione* :consiste nella ricerca, individuazione e descrizione dei rischi
- *Analisi (misurazione) del rischio*: consiste nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità e impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio. Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico
- *Ponderazione del rischio*: consiste nel considerare il rischio alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l'urgenza del trattamento

La fase di identificazione e analisi degli eventi rischiosi di corruzione è stata condotta in uniformità con la metodologia utilizzata per gli altri processi e richiede che per ciascun processo o fase di processo siano fatti emergere i possibili rischi di corruzione.

Considerata l'ampia definizione di "corruzione" accolta nel PNA e quindi nel presente PTPC, i possibili eventi rischiosi che possono comportare dei rischi sono tutti quelli che siano considerati idonei, a seconda delle varie tipologie di processi amministrativi, a distrarre l'attività amministrativa dall'interesse pubblico, per favorire interessi particolari.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

A seguito della “identificazione degli eventi rischiosi”, gli stessi vengono inseriti nei seguenti allegati :
(allegato B, C, C1) dove viene indicato quanto segue:

- L’area di rischio;
- I processi che afferiscono all’area di rischio in analisi;
- Le strutture coinvolte nella realizzazione di ciascun processo
- Gli eventi rischiosi associati a ciascun processo.
- Le azioni di mitigazione del rischio
- Le misure di trattamento del rischio

Fase 3 – Ponderazione degli eventi rischiosi

La **ponderazione** degli eventi rischiosi è svolta sotto il coordinamento del Responsabile per la prevenzione della corruzione e consiste nel considerare il rischio alla luce dell’analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l’urgenza di trattamento.

La ponderazione degli eventi rischiosi ha lo scopo di stimare il livello di esposizione al rischio di corruzione dei diversi processi organizzativi. E’ basata sul preventivo reperimento ed elaborazione di una pluralità di informazioni, con lo scopo di addivenire ad una stima attendibile del grado di esposizione al rischio per ciascun processo, sia per l’organizzazione nel suo complesso, sia livello di singole strutture organizzative che intervengono in ogni dato processo.

Nell’ambito delle tecniche di valutazione proposte dallo standard applicativo ISO/IEC 31010, la metodologia applicata è quella della matrice “impatto/probabilità”

Per ciascun evento rischioso identificato e riportato nel registro, è stata realizzata un’analisi delle cause ossia dei fattori interni (comportamenti) e/o fattori esterni (normativa, cambiamento del contesto sociale) che possono favorire il verificarsi di eventi corruttivi ossia quelli dai cui dipende la realizzazione della minaccia.

L’attività di “analisi dei rischi” mira a valutare l’esposizione al rischio dei processi organizzativi.

Per l’attività di “**analisi dei rischi**” sono stati stimati alcuni INDICATORI coerentemente con le indicazioni fornite dal PNA ANAC 2019 e come riportate nell’**Allegato B)** del presente PTPC.

Per stimare il rischio si è reso necessario definire gli indicatori del livello di esposizione al rischio di corruzione di ciascun processo. In forza del principio di “gradualità”, gli indicatori hanno livelli di qualità e di complessità progressivamente diversi negli anni.

I sei indicatori come proposti dall’Autorità sono i seguenti:

- 1.- **livello di interesse “esterno”**: la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
- 2.- **grado di discrezionalità del decisore interno**: un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- 3.- **manifestazione di eventi corruttivi in passato**: se l’attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell’amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;
- 4.- **opacità del processo decisionale**: l’adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;
- 5.- **livello di collaborazione del responsabile del processo nell’elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano**: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;

6.- **grado di attuazione delle misure di trattamento:** l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

Come proposto dall'Autorità, si è ritenuto opportuno privilegiare un'analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi".

Per ogni oggetto di analisi, vale a dire "il processo " si è proceduto alla "misurazione" dei 6 indicatori di rischio. La misurazione ha utilizzato una scala ordinale: alto, medio, basso e "ogni misurazione è stata adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte" (Allegato n. 1 dell'ANAC, pag. 30). L'analisi contenuta **nell'allegato B** è stata svolta con metodologia di tipo qualitativo applicando la seguente scala ordinale, di maggior dettaglio rispetto a quella suggerita dal PNA 2019:

Livello di rischio	Sigla
Rischio quasi nullo	N
Rischio molto basso	B-
Rischio basso	B
Rischio moderato	M
Rischio alto	A
Rischio molto alto	A+
Rischio altissimo	A++

A seguito dell'analisi condotta, i singoli eventi rischiosi e i relativi processi sono inseriti in una "*classifica del livello di rischio*". I processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio vanno a identificare le aree di rischio che rappresentano le attività più sensibili e da valutare ai fini del trattamento.

Fase 4 – Individuazione e programmazione delle misure di prevenzione Il trattamento del rischio

La fase di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione è finalizzata alla individuazione degli interventi organizzativi volti a ridurre o neutralizzare il rischio di corruzione, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

Il trattamento del rischio (risposta al rischio) consiste in un'attività attraverso la quale si identificano e si implementano appropriate misure al fine di modificare il rischio.

Il PNA distingue le misure secondo le seguenti tipologie che possono essere individuate sia come generali che come specifiche

- Controllo;
- trasparenza;
- definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- regolamentazione;
- semplificazione;
- formazione;
- sensibilizzazione e partecipazione;
- rotazione;
- segnalazione e protezione;
- disciplina del conflitto di interessi;

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- o regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (lobbies).

Una misura di trasparenza, può essere programmata come misura “generale” o come misura “specificata”. Essa è generale quando insiste trasversalmente sull’organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell’azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del D.lgs. 33/2013); è, invece, specifica, in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l’analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima “opachi” e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.

L’identificazione delle misure è svolta dai Dirigenti qualora previsti per l’area di rispettiva competenza.

Il trattamento del rischio e le misure preventive e i controlli da mettere in atto

In linea con la graduatoria dei rischi e con le priorità di trattamento vengono identificate le attività a maggior rischio, per le quali sono elaborate opportune proposte di intervento finalizzate a ridurre la probabilità di accadimento del rischio o a contenerne l’impatto.

Le singole misure di prevenzione dei rischi di corruzione nelle attività maggiormente esposte sono contenute all’interno della tabella **dell’All. C) “individuazione e programmazione delle misure “**.

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all’art. 1, comma 5 lett. a) della legge 190/2012.

La programmazione delle misure consente, inoltre, di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto alla definizione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell’organizzazione e non diventi fine a se stessa.

Secondo il PNA, la programmazione delle misure deve essere realizzata considerando i seguenti elementi descrittivi :

fasi o modalità di attuazione della misura: laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l’attuazione, cioè l’indicazione dei vari passaggi con cui l’amministrazione intende adottare la misura;

tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi: la misura deve essere scadenzata nel tempo; ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne l’effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;

responsabilità connesse all’attuazione della misura: in un’ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell’attuazione della misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;

indicatori di monitoraggio e valori attesi: al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

Secondo l’ANAC, tenuto conto dell’impatto organizzativo, l’identificazione e la programmazione delle misure devono avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità della loro attuazione, anche al fine di individuare le modalità più adeguate in tal senso.

Il PTPCT carente di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge.

In questa fase, il “Gruppo di lavoro” coordinato dal RPCT dell’Ente, dopo aver individuato misure generali e

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate “**Individuazione e programmazione delle misure**” - **Allegato C**), ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione.

Il tutto è descritto per ciascun oggetto di analisi nella **colonna F** (“Programmazione delle misure”) delle suddette schede alle quali si rinvia.

7.3. La prevenzione del rischio

Individuazione degli eventi rischiosi nelle varie fasi delle procedure di gara e le relative misure di prevenzione.

Come indicato dalle Linee Guida dell’ANAC è auspicabile che le stazioni appaltanti individuino preventivamente possibili situazioni di rischio che possano far emergere, nelle varie fasi della procedura, conflitti di interesse non dichiarati o non comunicati. Detta esigenza è tanto più urgente quanto maggiore è la discrezionalità riconosciuta alla stazione appaltante nella scelta del contraente.

Per le stazioni appaltanti tenute al rispetto della legge 6 novembre 2012, n. 190 tale indicazione è data nel PTPC all’interno della mappatura dei processi nell’area di rischio “contratti pubblici”.

L’individuazione delle situazioni di rischio può essere effettuata sulla base delle indicazioni esemplificative contenute nella tabella allegata, riferite a ciascuna fase della procedura di gara. Tra le misure atte a prevenire il rischio di interferenza dovuto a conflitti di interesse meritano particolare attenzione quelle relative a obblighi di dichiarazione, di comunicazione e di astensione.

Si chiarisce che è cura del Responsabile della prevenzione della corruzione, monitorare 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 anche in considerazione delle informazioni acquisite con le dichiarazioni di cui agli articoli 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013 e dell’articolo 6-bis della legge 241/90.

8. MISURE DI PREVENZIONE GENERALI OBBLIGATORIE

Si riportano di seguito le misure organizzative di carattere generale che l’ESU intende mettere in atto, in coerenza con quanto previsto dalla L. n. 190/2012 ed in relazione alla propria dimensione organizzativa.

8.1. Misure relative all’azione amministrativa

Ai sensi dell’art.1, comma 9, della L.190/2012, sono individuate le seguenti misure:

1) - nei meccanismi di formazione delle decisioni:

- nella trattazione e nell’istruttoria degli atti;
- rispettare l’ordine cronologico di protocollo dell’istanza;
- predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
- redigere gli atti in modo chiaro e comprensibile con un linguaggio semplice;
- rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
- distinguere l’attività istruttoria e la relativa responsabilità dall’adozione dell’atto finale, in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti, l’istruttore proponente ed il dirigente;

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto è più ampio il margine di discrezionalità;
- per consentire a tutti coloro che vi abbiano interesse di esercitare con pienezza il diritto di accesso e di partecipazione, gli atti dell'ente dovranno ispirarsi ai principi di semplicità e di chiarezza. In particolare dovranno essere scritti con linguaggio semplice e comprensibile a tutti. Tutti gli uffici dovranno riportarsi, per quanto possibile, ad uno stile comune, curando che i provvedimenti conclusivi dei procedimenti riportino, nel documento istruttorio, la descrizione del procedimento svolto e la motivazione. La descrizione del procedimento svolto comprende l'indicazione di tutti gli atti prodotti e di cui si è tenuto conto per arrivare alla decisione finale, in modo da consentire a tutti coloro vi abbiano interesse di ricostruire il procedimento amministrativo seguito. La motivazione indica i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione, sulla base dell'istruttoria. La motivazione dovrà essere il più possibile precisa, chiara e completa.
- ai sensi dell'art. 6-bis della legge 241/90, come aggiunto dall'art. 1, L. n. 190/2012, il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti procedurali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, come stabilito nel codice di comportamento dell'ente;
- per facilitare i rapporti tra i cittadini e l'amministrazione, sul sito istituzionale vengono pubblicati i moduli di presentazione di istanze, richieste e ogni altro atto di impulso del procedimento, con l'elenco degli atti da produrre e/o allegare all'istanza;
- nella comunicazione del nominativo del responsabile del procedimento dovrà essere indicato l'indirizzo mail cui rivolgersi.

2) - nell'attività contrattuale:

- rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;
- ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge e/o dal regolamento dell'ente;
- privilegiare l'utilizzo degli acquisti a mezzo CONSIP e/o del mercato elettronico della pubblica amministrazione;
- assicurare la rotazione tra le imprese affidatarie dei contratti affidati in economia;
- assicurare la rotazione tra i professionisti nell'affidamento di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta;
- assicurare il confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alle gare, anche ufficiose, e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati;
- allocare correttamente il rischio di impresa nei rapporti di partenariato;
- verificare la congruità dei prezzi di acquisto di beni e servizi effettuati al di fuori del mercato elettronico della pubblica amministrazione;
- verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione e/o acquisto di beni immobili o costituzione/cessione di diritti reali minori;
- acquisire preventivamente i piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione;
- inserire nei contratti pubblici specifiche clausole che prescrivono l'obbligo di rispetto del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al D.P.R. n. 62/2013 e del Codice di comportamento dei dipendenti dell'Agenzia;

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- applicare gli indirizzi delineati nel Protocollo d'intesa in materia di appalti sottoscritto in data 10.12.2020 dalla Regione Veneto, l'Anci veneto, l'ANPCI, l'UPI Veneto, CGIL, CISL e UIL. (rif. DGR. 1321 dell'8.09.2020)

l'ESU di Venezia con nota ns- prot. 175 del 22.01.2021 ha trasmesso tale Protocollo ai responsabili di area e al personale che segue le procedure in materia di appalti invitandoli ad applicare gli indirizzi delineati in relazione all'attività contrattuale di rispettiva competenza;

- predisposizione di un modulo da sottoporre all'accettazione dei contraenti, mediante sottoscrizione, con il quale questi ultimi si impegnano:
 - a) a non offrire, accettare o richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio, anche di modico valore, sia direttamente che indirettamente tramite intermediari al fine del rilascio del provvedimento autorizzativo oppure abilitativo o concessorio o al fine di distorcere l'espletamento corretto della successiva attività o valutazione da parte dell'Amministrazione;
 - b) a segnalare immediatamente alle Forze dell'ordine ogni illecita richiesta di denaro o altra utilità ovvero offerte di protezione o estorsione di qualsiasi natura che venga avanzata nei confronti di propri rappresentanti o dipendenti, di familiari dell'imprenditore o di eventuali soggetti legati all'impresa da rapportiprofessionali;
 - c) a comunicare ogni variazione delle informazioni riportate nei certificati Camerali concernenti la compagine sociale;
 - d) a richiedere le informazioni Prefettizie di cui all'art. 10 del D.P.R. n. 252/98 per le imprese fornitrici e appaltatrici con cui stipulano, per l'esecuzione dei lavori o per la prestazione di servizi o forniture connessi al provvedimento autorizzativo oppure abilitativo oppure concessorio, contratti privati di importo superiore ad € 100.000,00;
 - e) ad autorizzare l'utilizzo dei propri dati personali per i fini istituzionali dellaAzienda;
 - f) ad indicare eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci ed i dipendenti degli stessi soggetti ed i dirigenti ed i dipendenti dell'amministrazione;
 - g) a dichiarare di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto.
- provvedere alla pubblicazione dei dati relativi ai contratti pubblici in base alle vigenti normative in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, prestando particolare attenzione alla correttezza dei dati inseriti e alla tempestività degli adempimenti.

3) - negli atti di erogazione dei contributi, nell'ammissione ai servizi, nell'assegnazione dibenefici:

- predeterminare ed enunciare nell'atto i criteri di erogazione, ammissione o assegnazione.

4) - nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni:

- acquisire la dichiarazione con la quale si attesta la carenza di professionalità interne;
- garantire che il soggetto competente per la nomina delle commissioni di gara e di concorso accerti l'inesistenza in capo ai componenti della commissione di rapporti di parentela o di lavoro o professionali con i partecipanti alla gara o al concorsomedesimi.

5) - nei meccanismi di attuazione delle decisioni:

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- garantire la tracciabilità delle attività;
- redigere la mappatura di tutti i procedimenti amministrativi dell'ente;
- garantire l'aggiornamento del repertorio dei procedimenti amministrativi;
- rilevare i tempi medi dei pagamenti;
- rilevare e aggiornare i tempi medi di conclusione dei procedimenti;
- vigilare sull'esecuzione dei contratti di appalto di lavori, beni e servizi, ivi compresi i contratti d'opera professionale, e sull'esecuzione dei contratti per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici, con applicazione, se del caso, delle penali, delle clausole risolutive e con la proposizione dell'azione per l'inadempimento e/o di danno.

6) - nei meccanismi di controllo delle decisioni:

- attuare il rispetto della distinzione dei ruoli tra dirigenti ed organo di indirizzo politico e applicare procedure e meccanismi di controllo interno.

8.2. Trasparenza e coordinamento con il Programma Triennale per la trasparenza e l'integrità

Uno dei punti cardine della legge anticorruzione è la trasparenza amministrativa. Si ricorda che, ai sensi del comma 15 dell'art. 1 della L. 190/2012, la trasparenza costituisce "livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili" ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione, secondo quanto già previsto dal D.Lgs. 150/2009.

La correlazione tra la prevenzione della corruzione e la trasparenza è talmente stretta che il D.lgs 33/2013, come novellato dal D.lgs 97/2016, prevede che la disciplina della trasparenza diventi una sezione del PTPC.

Le novità introdotte dal D.lgs 97/2016 sono state in precedenza evidenziate.

L'efficacia della trasparenza quale prima misura anticorruzione si fonda sul controllo diffuso che essa permette in capo ad ogni portatore d'interesse; è dunque strategico che quest'ultimo sia coinvolto nel processo di trasparenza dell'Amministrazione, come di seguito meglio puntualizzato.

Con Decreto del Commissario straordinario n.11 del 23.05.2018 sono state approvate le disposizioni per la protezione dei dati personali in attuazione del regolamento UE 2016/679;

Con decreto del Direttore 128 del 22.05.2018 è stato affidato a Studio specializzato il servizio di supporto tecnico e giuridico per adeguamento al Regolamento europeo n. 679/2016 "General Data Protection Regulation" (GDPR), incluso il servizio di "Data Protection Officer" (DPO),

Con Decreto del Commissario straordinario n. 26 del 6.11.2018 sono state adottate le Disposizioni organizzative, documentali e tecniche che disciplinano le misure procedurali e le regole di dettaglio ai fini della migliore funzionalità ed efficacia dell'attuazione del Regolamento europeo n. 679 del 27 aprile 2016 "Regolamento generale sulla protezione dei dati" (RGPD), relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo ai dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati.

Nell'ambito delle attività svolte dal gruppo di lavoro GDPR, sono stati condivisi i seguenti elaborati :

- Il Registro delle attività di trattamento
- Il data protection master Policy
- La subject Access request –SAR
- I modelli di informazione
- Il modello di contratto per la nomina a responsabile esterno
- La procedura relativa ai data breach

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Il processo di pubblicazione dei dati si articola in due fasi:

- a) Produzione /aggiornamento del dato (semplice, aggregato, primario, rielaborato);
- b) Pubblicazione del dato sul sito istituzionale dell’Azienda nell’adeguata sezione di “Amministrazione Trasparente”

Nel portale istituzionale dell’Azienda www.esuvenezia.it, nella home page, è presente la sezione “Amministrazione Trasparente”, suddivisa in sezioni, sotto-sezioni di primo livello, di secondo livello e anche di terzo livello all’interno delle quali sono contenuti i documenti, le informazioni e i dati pubblicati ai sensi del D.lgs 33/2013.

Tale sezione è stata rivista ed aggiornata alla data del 31 gennaio 2017, alla luce delle modifiche introdotte dal D.lgs. 33/2013, come novellato dal D.lgs. 97/2016 e dalle Linee guida dell’ANAC di cui alle Delibere n.1309 e n.1310 del 28 dicembre 2016.

Con riferimento alla suindicata sezione “Amministrazione Trasparente” **nell’Allegato D** al presente Piano, per ciascuna sezione e sottosezione, sono individuati:

1. Il contenuto minimo (contenuti, documenti, dati, informazioni da pubblicare riferiti a ciascun obbligo);
2. Le norme di riferimento (disposizioni normative che disciplinano la pubblicazione);
3. Il percorso di reperibilità delle informazioni nel portale istituzionale;
4. I Responsabili della pubblicazione e dell’aggiornamento dei dati nell’ambito di competenza assegnati (editors, creators);
5. La periodicità degli aggiornamenti (frequenza e modalità di aggiornamento);
6. Il formato di pubblicazione dei dati/documenti.

Il D.lgs 33/2013 prevede intervalli temporali differenti di pubblicazione/aggiornamento periodico dei dati/informazioni, in relazione alle differenti tipologie di obblighi di pubblicazione descritte **nell’Allegato D** che possono così riassumersi:

- Aggiornamento tempestivo;
- Aggiornamento trimestrale (pubblicazione entro il mese di aprile, luglio, ottobre, gennaio);
- Aggiornamento semestrale (pubblicazione entro i mesi di luglio e di gennaio);
- Aggiornamento annuale (pubblicazione entro il mese di gennaio)

Si precisa che i dati devono riferirsi al trimestre, semestre, anno, antecedenti al mese in cui scade il termine di pubblicazione.

In merito alla tempestività dell’aggiornamento, il legislatore non ha però specificato con esattezza il significato di “tempestività”, concetto la cui relatività può dare luogo a comportamenti difforni rispetto alle finalità della norma. Pertanto al fine di rendere oggettivo il concetto di tempestività si stabilisce che sono tempestivi la pubblicazione e/o l’aggiornamento se effettuati entro 30 giorni successivi alla data di perfezionamento dell’atto /documento, alla variazione intervenuta o al momento in cui il dato si rende disponibile (il dies a quo non viene conteggiato).

8.2.1. La filiera dei dati e le responsabilità nel processo di pubblicazione

Ai sensi di quanto previsto dall’art. 43 co. 3 del D.lgs 33/2013, l’RPCT ha la responsabilità di “garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti da legge”.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

L'RPCT risponde della mancata pubblicazione dei dati e dei contenuti di cui all'ALLEGATO D "Misure di trasparenza - elenco degli obblighi di pubblicazione", per quanto di competenza.

L'RPCT ai fini della trasparenza riveste il ruolo di:

- editing (responsabile della pubblicazione del flusso informativo e del suo aggiornamento);
- creator (responsabile della produzione/redazione dei file pubblicati e del loro contenuto);
- mero trasmettitore (responsabile della trasmissione dei dati/atti/documenti alla struttura incaricata della loro pubblicazione sul sito).

- I Responsabili dei Settori sono responsabili dell'aggiornamento delle informazioni pubblicate per la parte di competenza, così come definito **nell'ALLEGATO D) "Misure di trasparenza " - elenco degli obblighi di pubblicazione**, nel rispetto dei ruoli assegnati dall'RPCT. Ciascun Responsabile di Settore può a sua volta delegare ai propri collaboratori in tutto o in parte i ruoli come sopra definiti (editor, creator, trasmettitore).

- Il Responsabile della redazione del sito web istituzionale e dell'accessibilità informatica è il Direttore dell'Azienda che a sua volta individua all'interno dell'organizzazione un referente al quale viene affidato il compito operativo di sviluppare il portale aziendale, di gestirne i flussi informativi, la comunicazione ed in messaggi istituzionali, nonché di garantire il rispetto delle linee guida dei siti web e degli obiettivi di accessibilità.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 35 co. 3 del D.lgs. 33/2013 viene individuato nel Responsabile del Settore Benefici e Contributi del Diritto allo Studio, il soggetto preposto per le attività volte a gestire, garantire e verificare la trasmissione dei dati o l'accesso diretto agli stessi da parte delle amministrazioni procedenti ai sensi degli articoli 43,71 e 72 del DPR 445/2000.

8.2.2. Modalità e termini di pubblicazione dei dati

I documenti e le informazioni di cui all'ALLEGATO D – "Misure di trasparenza " - elenco degli obblighi di pubblicazione" sono pubblicati in formato aperto, ossia i dati sono resi disponibili e fruibili on line in formati non proprietari, in modo da consentire il loro riutilizzo anche a fini statistici senza registrazioni, con obbligo da parte dell'utilizzatore di citare la fonte e rispettarne l'integrità.

L'Azienda ha scelto di pubblicare in Amministrazione Trasparente esclusivamente nei formati PDF, PDF/A, XML, CSV, TXT e ODS. I dati, le informazioni, i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente rimangono in pubblicazione per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto dagli articoli 14, comma 2, e 15, comma 4 del D.lgs 33/2013.

8.2.3. I canali informativi ulteriori offerti agli stakeholder

L'Azienda ha ampliato i punti di contatto con i suoi principali stakeholder, gli studenti, attraverso l'utilizzo di strumenti di comunicazione privilegiati dalla popolazione studentesca, quali i social network, come Facebook, Twitter, Google+.

Relativamente al servizio ristorativo, l'Azienda offre all'utenza una web-app che oltre a fornire le informazioni standard, permette di vedere i menu' giornalieri, settimanali e mensili, con le composizioni alimentari ed evidenziando la presenza di eventuali allergeni. Attraverso tale servizio è anche possibile la prenotazione di un pasto take away e di ricaricare il borsellino per il pagamento della consumazione, evitando così il maneggio denaro da parte degli operatori.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

8.3. Accesso agli atti e documenti

Con il d.lgs. n. 97/2016 è stata introdotta, nel d.lgs. n. 33/2013 (decreto trasparenza), una nuova forma di accesso civico, generalizzato, ai sensi del quale “chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall’art. 5-bis”, che si traduce, in sintesi, in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati, documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

L’introduzione di questa tipologia di accesso, che si aggiunge alle altre finora previste e disciplinate dall’ordinamento (accesso civico semplice ex d.lgs. 33/2013, accesso documentale ex l.241/1990 e accesso ai propri dati ex d.lgs. 196/2003) ha lo scopo di:

- tutelare i diritti dei cittadini;
- promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa;
- favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

L’intento del legislatore è ancor più valorizzato in considerazione di quanto già previsto nel comma 2 dell’art. 1 del d.lgs. 33/2013, secondo cui la trasparenza è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, e integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

La trasparenza diviene, quindi, principio cardine e fondamentale dell’operato e dell’organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con i cittadini.

L’amministrazione, per garantire l’attuazione delle novità introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 e dalle linee guida ANAC sulla trasparenza e sull’accesso, ha approvato, con Decreto del Direttore n. 359 del 20.12.2017:

- un documento “Disciplina in materia di accesso”, che fornisce indicazioni operative alla struttura amministrativa, al fine di poter assicurare il pieno rispetto dell’istituto nelle sue molteplici forme di accesso civico, semplice e generalizzato, e di accesso documentale e una gestione omogenea e standardizzata delle differenti richieste
- un documento “Istruzioni operative” che rappresenta un utile strumento orientativo per i portatori di interesse che decidano di presentare un’istanza di accesso.

Inoltre, in osservanza delle indicazioni fornite dall’Autorità nelle linee guida “recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013” di cui alla delibera 28 dicembre 2016 n. 1309, l’Amministrazione ha predisposto il Registro degli accessi, nel quale vengono indicate le seguenti informazioni:

- numero protocollo istanza
- tipologia di accesso (accesso documentale, accesso semplice, accesso generalizzato)
- data di presentazione dell’istanza
- oggetto della richiesta
- ufficio a cui è stata presentata l’istanza
- ufficio a cui è stata inoltrata l’istanza
- esito
- data della risposta

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- note eventuali

Tale registro si trova pubblicato nella sezione *Amministrazione Trasparente – Altri contenuti – Accesso Civico*.

Si evidenzia che quest'Amministrazione ha provveduto alla pubblicazione del registro relativa al primo semestre 2017 entro il mese di settembre 2017 in sede di prima applicazione, mentre per quanto riguarda il secondo semestre 2017 ha provveduto entro il 31 gennaio 2018. Per quanto riguarda il primo semestre 2018 questa Amministrazione ha provveduto entro il mese di settembre 2018.

Per quanto riguarda il primo semestre 2019 questa Amministrazione ha provveduto entro il mese di settembre 2019, mentre per quanto riguarda il secondo semestre 2019 ha provveduto entro il 31 gennaio 2020

Per quanto riguarda il primo semestre 2020 questa Amministrazione ha provveduto entro il mese di settembre 2020, mentre per quanto riguarda il secondo semestre 2020 ha provveduto entro il 31 gennaio 2021.

Con D.D. n. 206 del 31.07.2020 è stata conferita la delega alla Responsabile dell'Area Affari generali – Organizzazione Procedimenti per l'accesso civico ai sensi dell'art.5 c. 2 del D.Lgs n. 33/2013 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

8.4. Codice di comportamento aziendale

Anche l'adozione del nuovo Codice rimane obiettivo prioritario per l'Amministrazione.

L'ESU, in ossequio a quanto previsto dall'art. 54, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001 ha adottato, con Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 2 del 30.01.2014 il proprio Codice di comportamento sulla base degli indirizzi, dei criteri e delle linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) (delibera 75/2013).

Il codice di comportamento è pubblicato nel sito web istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente" sottosezione "Altri contenuti > Codici e regolamenti aziendali > Codici".

Per l'adozione del Codice di comportamento sono state curate le prescritte procedure di partecipazione previste dalla legge.

Nel 2020, l'ANAC è intervenuta con le nuove Linee guida sul punto, adottate con **Delibera n. 177 del 19 febbraio 2020**. Purtroppo l'emergenza sanitaria ha rallentato i tempi, rendendo difficile una più rilevante condivisione del documento, come richiesto dalle nuove Linee guida, cosa che l'Amministrazione di ESU si prefigge di fare nei prossimi mesi. L'approvazione del nuovo Codice, soggetto a consultazione pubblica e parere obbligatorio dell'OIV, è pertanto procrastinata al 2021.

Con le presenti Linee guida, pertanto, l'Autorità intende fornire indirizzi interpretativi e operativi che, valorizzando anche il contenuto delle Linee guida del 2013, siano volte a orientare e sostenere le amministrazioni nella predisposizione di nuovi codici di comportamento con contenuti più coerenti a quanto previsto dal legislatore e soprattutto, utili al fine di realizzare gli obiettivi di una migliore cura dell'interesse pubblico. A tal fine una parte importante delle Linee guida è rivolta al processo di formazione dei codici - in cui risulta fondamentale la partecipazione dell'intera struttura- alle tecniche di redazione consigliate e alla formazione che si auspica venga rivolta a tutti i destinatari del codice.

Fonte primaria della disciplina sui codici di comportamento è la Costituzione che impone che le funzioni pubbliche siano svolte con imparzialità (art. 97), al servizio esclusivo della Nazione (art. 98) e con "disciplina e onore" (art. 54, co. 2). Lo ribadisce, per quel che qui interessa, la l. n. 190 del 2012 (art. 1 co. 59) che definisce le proprie disposizioni come di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'art. 97 della



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Costituzione. La circostanza, poi, che la disciplina di revisione dei codici di comportamento sia inserita proprio nella legge 190 consente di ritenere che volontà del legislatore sia proprio quella di ancorare saldamente il codice di comportamento non solo alle suddette norme costituzionali, ma anche alla strategia di prevenzione della corruzione nel settore pubblico. Il codice di comportamento adottato con d.P.R. 62/2013 rafforza l'effettività dei precetti costituzionali

Tra le novità della disciplina sui codici di comportamento, una riguarda lo stretto collegamento che deve sussistere tra i codici e il PTPCT di ogni amministrazione. Il PTPCT è lo strumento attraverso il quale l'amministrazione definisce e formula la propria strategia di prevenzione della corruzione, individuando le aree di rischio in relazione alla propria specificità, mappando i processi, valutando i possibili rischi di corruzione che in essi si possono annidare ed codice penale, (introdotto dall'art. 5, co. 1, della legge n. 97 del 2001).

Tutte misure, salvo l'ultima, a carattere non sanzionatorio ma di carattere oggettivo, di tutela dell'imparzialità (e dell'immagine di imparzialità) dell'amministrazione. 2 Di cui si sono occupate soprattutto le norme del d.lgs. n. 39 del 2013. 3 Disciplinato dall'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. 165/2001 inserito dalla l. 190 /2012, art. 1, co. 42. Autorità Nazionale Anticorruzione 8 individuando le misure atte a neutralizzare o a ridurre tali rischi. In proposito si rinvia al PNA 2019 che si è ampiamente occupato del tema (PNA 2019, Parte II).

Oltre alle misure di tipo oggettivo il legislatore dà ampio spazio anche a quelle di tipo soggettivo che ricadono sul singolo funzionario pubblico nello svolgimento delle attività e che, come sopra visto, sono anche declinate nel codice di comportamento che l'amministrazione è tenuta ad adottare.

Intento del legislatore è quello di delineare in ogni amministrazione un sistema di prevenzione della corruzione che ottimizzi tutti gli strumenti di cui l'amministrazione dispone, mettendone in relazione i contenuti. Ciò comporta che nel definire le misure oggettive di prevenzione della corruzione (a loro volta coordinate con gli obiettivi di performance cfr. PNA 2019, Parte II, § 8) occorre parallelamente individuare i doveri di comportamento che possono contribuire, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle suddette misure. Analoghe indicazioni l'amministrazione può trarre, ex post, dalla valutazione sull'attuazione delle misure stesse, cercando di comprendere se e dove sia possibile rafforzare il sistema con doveri di comportamento.

Il Codice di comportamento aziendale in vigore individua regole comportamentali specifiche, fissa la soglia orientativa dei regali di modico valore di cui all'art. 4, comma 5, del Codice generale, stabilendo che non possono superare il valore di 100 euro, prevede espressamente l'obbligo di rispettare le misure contenute nel PTCP dell'ESU e di collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione.

I codici di comportamento nazionale ed aziendale si applicano ai dipendenti dell'ESU, ai collaboratori a qualsiasi titolo, ai titolari di organi, collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni, servizi o lavori. Negli schemi di incarico, contratto, bando viene inserita la condizione dell'osservanza dei Codici di Comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo dell'azienda, prevedendo la risoluzione del contratto o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice.

La violazione dei doveri contenuti nei codici di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del presente Piano, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogni qualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'art. 55 quater, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.

Sull'applicazione dei Codici di comportamento vigilano i dirigenti e i responsabili di ciascun settore ed ufficio.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Tra le misure di prevenzione della corruzione i codici di comportamento rivestono nella strategia delineata dalla L. 190/2012 (nuovo art. 54 del D.lgs. 165 /2001) un ruolo importante, costituendo lo strumento che più di altri si presta a regolare le condotte dei funzionari e orientarle alla miglior cura dell'interesse pubblico in stretta connessione con i piani anticorruzione e con le carte dei servizi.

8.4.1. Codice di comportamento e sistema di valutazione e misurazione della performance

Il sistema di misurazione e valutazione della performance introdotto con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 persegue, tra gli altri, l'obiettivo di incrementare l'efficienza del lavoro pubblico attraverso il raggiungimento degli obiettivi individuali e organizzativi definiti annualmente.

La specificità del lavoro pubblico implica, però, che nel raggiungimento degli obiettivi fissati, il dipendente assicuri, anche attraverso il proprio stile operativo, un'azione rispettosa sia dei principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione, sia dei doveri contenuti nei codici di comportamento. Da ciò discende un doppio obbligo del dipendente pubblico che segna la differenza tra la prestazione lavorativa pubblica e quella privata.

Considerata questa peculiarità, ad avviso dell'Autorità, è necessario che se ne tenga conto ai fini della predisposizione del codice di comportamento.

Diverse sono le modalità con cui è possibile realizzare un coordinamento fra codice di comportamento e sistema di valutazione e misurazione della performance.

In primo luogo, in fase di progettazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, può essere previsto che l'accertamento della violazione del codice di comportamento incida negativamente sulla valutazione della performance, a prescindere dal livello di raggiungimento degli altri risultati.

In secondo luogo, il livello di osservanza del codice può essere positivamente considerato nella valutazione della performance. Ciò implica che, in sede di pianificazione annuale della performance, è necessario valorizzare quelle norme del codice di comportamento che fanno riferimento al dovere di operare in modo da garantire l'efficienza, l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa (art. 3, co. 4, d.P.R. 62/2013) e, nel caso dei dirigenti, al dovere di perseguire l'obiettivo assegnato (art. 13, co. 2).

Questi doveri potrebbero richiedere un'integrazione con altri già previsti dalla normativa vigente ed essere puntualmente declinati in comportamenti attesi suscettibili di essere premiati in sede di incentivazione delle performance del personale e di valutazione della capacità organizzativa del dirigente.

In particolare, con riferimento ai dirigenti, alcuni doveri contenuti nel codice possono essere tradotti in obiettivi di performance collegati alla gestione del personale. Si consideri, in tal senso, la previsione del codice che fa riferimento al dovere del dirigente di curare il benessere organizzativo (art. 13, co. 5). Tradurre tale previsione generale in obiettivi specifici per il dirigente, misurabili e apprezzabili in sede di verifica della performance, valorizzerebbe l'efficacia positiva della disposizione contenuta nel codice, ben oltre la sanzionabilità di una sua eventuale (peraltro difficilmente dimostrabile) violazione.

8.4.2. Contenuti dei codici di comportamento

Come già chiarito nelle nuove Linee guida dell'ANAC (*cf. § 3, Finalità e natura dei codici*), il ruolo attribuito dal legislatore ai codici di amministrazione è quello di integrare e specificare i doveri individuati dal codice nazionale, con riferimento alla propria amministrazione.

Con i doveri integrativi si persegue l'obiettivo di completare il quadro dei precetti, allo scopo di meglio

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

conseguire gli obiettivi; con i doveri specificativi, invece, si traducono le prescrizioni generiche in prescrizioni specifiche.

L'attività di integrazione/specificazione presuppone una mappatura dei processi cui far seguire l'analisi dei rischi e l'individuazione dei doveri di comportamento seguendo quindi lo stesso approccio utilizzato per la redazione del PTPCT (cfr. § 6). Ciò consente di individuare i doveri di comportamento alla luce del contesto di ogni singola amministrazione così come avviene per le misure di prevenzione del PTPCT che sono individuate tenendo conto dei profili di rischio emersi dalla mappatura dei processi.

Le amministrazioni, inoltre, nella definizione dei doveri di comportamento, possono avvalersi dei dati raccolti dall'UPD relativi alle condotte illecite accertate e sanzionate in modo da aggiornare/integrare il codice di comportamento alla luce degli esiti rilevati.

Lo spazio integrativo e specificativo di cui le amministrazioni dispongono varia in relazione alla natura delle prescrizioni dettate dal codice nazionale: tanto queste sono puntuali, tanto minore è lo spazio che i codici possono colmare e viceversa. Giova, tuttavia, ricordare che nell'individuazione dei doveri le amministrazioni non possono regolare ambiti diversi da quelli previsti dal codice nazionale, a pena di sconfinare in aree riservate ad altre fonti, né replicare in maniera acritica i contenuti dello stesso codice nazionale.

I codici di comportamento delle amministrazioni è necessario sviluppino un sistema completo di valori fondamentali che siano in grado di rappresentare all'esterno quali sono gli standard che l'amministrazione richiede ai propri dipendenti e collaboratori.

Lo sforzo che l'amministrazione deve compiere è quello di chiarire il comportamento atteso dagli stessi destinatari del codice, innanzitutto, con riferimento ai principi generali che, in quanto tali, nel testo normativo non sono specificati e possono condurre a diverse interpretazioni. Ad esempio, il valore "lealtà" può essere inteso in modo diverso, con conseguenze sul comportamento secondo l'interpretazione accolta.

L'ANAC raccomanda, quindi, alle amministrazioni di approfondire nei propri codici quei valori ritenuti importanti e fondamentali in rapporto alla propria specificità in modo da aiutare i soggetti cui si applica il codice a capire quale comportamento è auspicabile in una determinata situazione.

Gli ambiti generali previsti dal codice nazionale entro cui le amministrazioni definiscono i doveri, avuto riguardo alla propria struttura organizzativa, possono essere ricondotti a cinque:

- a) prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali;
- b) rapporti col pubblico;
- c) correttezza e buon andamento del servizio;
- d) collaborazione attiva dei dipendenti e degli altri soggetti cui si applica il codice per prevenire fenomeni di corruzione e di malamministrazione;
- e) comportamento nei rapporti privati.

8.5. Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi

Il conflitto di interesse si realizza quando un interesse privato del dipendente (c.d. interesse secondario) interferisce, anche potenzialmente, con l'interesse pubblico (c.d. interesse primario) che egli deve perseguire.

Il principio di imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione trova piena realizzazione con l'obbligo, da parte del dipendente che si trovi in una situazione di conflitto di interesse anche potenziale, di astenersi dal partecipare all'attività istituzionale.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

La legge n. 190/2012, nell'intento di rafforzare tale principio, ha innovato la Legge n. 241/90 e s.m.i. sul procedimento amministrativo, introducendo l'art. 6 bis "conflitto di interesse" che prevede l'obbligo di astensione ed il dovere di segnalare ogni situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, da parte del responsabile del procedimento e dei titolari degli uffici competenti ad adottare pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endo procedimentali, nonché da parte del soggetto competente ad emanare il provvedimento finale.

Il quadro normativo deve essere completato con quanto disposto dal DPR 62/2013 (Codice di comportamento) che all'art. 7 introduce una tipizzazione delle ipotesi di conflitto di interesse stabilendo quanto segue:

*"il dipendente si **astiene** dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero dei suoi parenti affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il Responsabile dell'ufficio di appartenenza".*

L'art. 13, comma 3, del DPR n. 62/2013 prevede che il dirigente, prima di assumere le proprie funzioni, comunichi per iscritto all'amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica svolta e dichiari l'esistenza di parenti o affini che versino in situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, con l'attività dell'ufficio diretto.

Il codice di comportamento approvato con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 31 del 19.12.2014 prevede inoltre specifici obblighi di comunicazione o astensione, indirizzati a tutto il personale, qualora si versi in determinate condizioni personali individuate.

Sul piano operativo, entro il 30 novembre di ciascun anno, l'ufficio Personale, trasmette al Responsabile della prevenzione un report contenente i seguenti dati, relativi ai procedimenti disciplinare anche penalmente rilevanti:

- a) se nel corso del biennio precedente sono pervenute segnalazioni che prefigurano responsabilità disciplinari o penali legate ad eventi corruttivi;
- b) se nel corso del biennio precedente sono stati avviati procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico di dipendenti, con indicazione del numero di procedimenti avviati, precisando se tali procedimenti hanno dato luogo a sanzioni;
- c) se nel corso del biennio precedente sono stati avviati procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico di dipendenti, precisando se i fatti penalmente rilevanti sono riconducibili a reati relativi a eventi corruttivi, e a quali aree dell'amministrazione sono riconducibili i procedimenti penali.

Il dipendente si attiene, per quanto riguarda l'obbligo di astensione in caso di conflitto d'interesse, al Codice di comportamento dei dipendenti approvato con deliberazione del CDA n. 2 del 30.01.2014.

Come suggerito nel PNA 2019 (articolo 1.4. "Conflitto di interessi") si prevedono le seguenti attività:

- predisposizione da parte dell'ufficio segreteria di un modello di dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- acquisizione da parte del RPCT della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi resa dai responsabili dei servizi o dagli altri dipendenti all'atto dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP e aggiornamento triennale della dichiarazione;

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- acquisizione da parte dei responsabili dei servizi della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi resa dai commissari delle commissioni giudicatrici per le gare di rispettiva competenza;
- rilascio della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti facenti parte delle commissioni giudicatrici per le gare gestite dalle centrali di committenza;
- acquisizione preventiva da parte dei responsabili dei servizi della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi resa dai soggetti cui si intende conferire un incarico di collaborazione o consulenza.

Per quanto attiene ai collaboratori è stata predisposta apposita dichiarazione, da sottoporre al momento del conferimento dell'incarico, che attesti l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse, come previsto dall'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001 e s.m.i., come modificato dalla Legge n. 190/2012.

L'attestazione della verifica dell'insussistenza di conflitto viene pubblicata nel sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente".

Nel corso del 2019 è stata effettuata una **ricognizione completa di tutti i dipendenti e Dirigenti** attraverso l'invio di una dichiarazione sostitutiva con la richiesta di indicazione della sussistenza o meno delle situazioni ivi riportate, con l'obbligo di aggiornamento tempestivo nel caso vi sia qualsiasi elemento che possa comportare una variazione della situazione personale e familiare riportata nella dichiarazione stessa.

8.6. Formazione

La legge n. 190/12 prevede, tra l'altro, la pianificazione di interventi formativi per i dipendenti che sono impegnati in attività maggiormente a rischio di corruzione.

Tra le principali misure di prevenzione della corruzione da disciplinare e programmare nell'ambito del PTPCT rientra la formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche inerenti al rischio corruttivo. L'incremento della formazione dei dipendenti, l'innalzamento del livello qualitativo e il monitoraggio sulla qualità della formazione erogata in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza possono costituire obiettivi strategici che gli organi di indirizzo dell'amministrazione sono tenuti ad individuare quale contenuto necessario del PTPCT.

La l. 190/2012 stabilisce, infatti, che il Piano debba prevedere, per le attività a più elevato rischio di corruzione, percorsi e programmi di formazione, anche specifici e settoriali, dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, co. 9, lett. b) e c)). La stessa legge dispone che per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali i percorsi formativi siano predisposti dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni (art. 1, co. 11).

Le amministrazioni centrali in base a quanto previsto dal co. 5, lett. b), dell'art. 1, della l. 190/2012 definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica *«procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione»*.

I RPCT degli altri enti, i cui obblighi sulla formazione discendono dall'art. 1, co. 8 della l. 190/2012, sono tenuti a definire **procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti** destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Pertanto, il RPCT individua, in raccordo con i dirigenti responsabili delle risorse umane e con l'organo di indirizzo, i fabbisogni e le categorie di destinatari degli interventi formativi.

Sulla base dell'esperienza maturata dall'Autorità nella vigilanza e nella funzione consultiva, si è spesso riscontrata un'impostazione della formazione in materia di prevenzione della corruzione basata prevalentemente sull'analisi della regolazione e delle disposizioni normative rilevanti in materia. Tale approccio non vuole essere assolutamente svalutato, ma si ritiene debba essere arricchito sia con un ruolo

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

più attivo dei discenti, valorizzando le loro esperienze, sia con un lavoro su casi concreti che tengano conto delle specificità di ogni amministrazione. Gli interventi formativi è raccomandato siano finalizzati a fornire ai destinatari strumenti decisionali in grado di porli nella condizione di affrontare i casi critici e i problemi etici che incontrano in specifici contesti e di riconoscere e gestire i conflitti di interessi così come situazioni lavorative problematiche che possono dar luogo all'attivazione di misure di prevenzione della corruzione.

Tutti i dipendenti pubblici, a prescindere dalle tipologie contrattuali (ad esempio, a tempo determinato o indeterminato) dovrebbero ricevere una formazione iniziale sulle regole di condotta definite nel Codice di comportamento nazionale (d.P.R. 62/2013) e nei codici di amministrazione. La formazione iniziale consente di approfondire, sin dall'instaurarsi del rapporto lavoro, i temi dell'integrità e di aumentare la consapevolezza circa il contenuto e la portata di principi, valori e regole che devono guidare il comportamento secondo quanto previsto all'art. 54 della Costituzione ai sensi del quale *"I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore"*.

L'Autorità valuta positivamente, quindi, un **cambiamento radicale nella programmazione e attuazione della formazione**, affinché sia sempre più orientata all'esame di **casi concreti** calati nel contesto delle diverse amministrazioni e **favorisca la crescita di competenze tecniche e comportamentali dei dipendenti pubblici in materia di prevenzione della corruzione**. L'Autorità auspica che, con la Scuola nazionale della pubblica amministrazione e con le strutture pubbliche che rilevano fabbisogni formativi e programmano iniziative di formazione, possano svilupparsi progetti educativi improntati ai criteri sopraesposti. Ad avviso della Autorità ciò potrebbe contribuire a rafforzare, laddove necessario, attitudini individuali e, ove mancante o debole, un tessuto culturale sensibile a prevenire fenomeni corruttivi.

È fondamentale che la formazione sia rivolta anche alle strutture periferiche delle amministrazioni dotate di articolazioni territoriali e sia distribuita capillarmente su tutto il territorio.

A tal fine ANAC auspica sia la stipula di accordi tra gli enti sia che le amministrazioni centrali possano intraprendere, utilizzando le proprie strutture periferiche, attività di formazione sul territorio anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli enti vari.

La formazione del personale costituisce una misura fondamentale per la prevenzione della corruzione in quanto favorisce:

- Determinazioni decisorie assunte con maggior cognizione di causa, in quanto una più ampia e approfondita conoscenza riduce il rischio che l'azione illecita possa essere compiuta in modo inconsapevole;
- La conoscenza e la condivisione degli strumenti di prevenzione da parte dei diversi soggetti che a vario titolo operano nell'ambito del processo di prevenzione;
- L'acquisizione di competenze specifiche per lo svolgimento delle attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione.

Il PTPC prevede la predisposizione di un programma formativo strutturato su **due livelli** :

- uno *generale*, rivolto a tutti i dipendenti, mirato all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e della legalità per i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti al rischio di corruzione (art. 1 commi 5, 8, 10, 11 L.190\2012);
- uno *specifico*, rivolto al RPCT, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a maggior rischio corruttivo, mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione. Vengono definiti percorsi e iniziative formative differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

svolgono.

La formazione tiene conto di tutte le fasi di predisposizione del PTPCT e della relazione annuale (ad esempio l'analisi di contesto esterno e interno, la mappatura dei processi, l'individuazione e la valutazione del rischio);

La formazione monitora e verifica il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro adeguatezza. Il monitoraggio potrà essere realizzato ad esempio attraverso questionari da somministrare ai soggetti destinatari della formazione al fine di rilevare le conseguenti ulteriori priorità formative e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

La formazione prevede l'approfondimento delle discipline in materia di responsabilità dei procedimenti amministrativi, delle norme penali relative ai reati contro la pubblica amministrazione, agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte dell'amministrazione.

Nonché una formazione permanente sull'evoluzione normativa (comprensiva di giurisprudenza amministrativa e contabile, atti Autorità Vigilanza) e dottrina, sia su aspetti procedurali (ottimizzazione/razionalizzazione procedure), nell'ambito dei settori Lavori, Forniture e Servizi, Gestione del Personale, Contabilità e Segreteria/Protocollo.

Con Decreto del Direttore n. 321 del 1.12.2020 è stato approvato il Programma della Formazione Anticorruzione 2020 - 2022, redatto in coerenza con il PTCP 2020-2022 e ne specifica, per il periodo indicato, le azioni formative e didattiche con riferimento ai destinatari, ai contenuti e alla durata degli interventi formativi.

Con decreto del Presidente del CDA n. 1 del 31.1.2020 come ratificato con deliberazione del CDA n. 1 del 3.03.2020 è stato approvato il piano triennale anticorruzione 2020-2022. Per espressa previsione del D.lgs. 33/2013 gli obiettivi indicati nel programma triennale della trasparenza sono formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa dell'amministrazione, definita in via generale nel Piano della Performance e negli analoghi strumenti di programmazione.

Il Piano Nazionale Anticorruzione individua gli obiettivi strategici per la prevenzione della corruzione quali :

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione

in continuità con il PNA 2016 e con i precedenti aggiornamenti, nel Piano 2019 dell'ANAC, sono stati scelti alcuni settori di attività e tipologie di Amministrazioni che, per la peculiarità e la rilevanza degli interessi pubblici trattati, sono stati ritenuti meritevoli di un approfondimento, al fine di esaminare i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e di fornire supporto nella predisposizione dei PTPC alle amministrazioni coinvolte.

Fermi restando i macroargomenti formativi, nel corso del triennio verranno effettuate attività di formazione ed aggiornamento per i responsabili/referenti e per i dipendenti impegnati nelle attività a più elevato rischio di corruzione sulle novità eventualmente intervenute e sulle risultanze delle attività svolte nell'ente in applicazione della normativa anticorruzione e di quella sulla trasparenza, alla luce anche della pianificazione locale e del codice di comportamento integrativo.

La formazione rappresenta fondamentale elemento di valutazione per i responsabili apicali nel quadro della retribuzione di risultato e per i dipendenti nell'ambito della valutazione delle performances individuali e collettive.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Il piano formativo, attraverso la formazione dei dipendenti che svolgono attività soggette a rischio corruttivo, mira ad ottenere i seguenti risultati:

- consentire a ciascun soggetto formato di cogliere gli aspetti salienti della riforma operata dalla Legge 190/2012 e di ampliare e approfondire la conoscenza delle leggi che regolamentano i comportamenti del personale della pubblica amministrazione, dell'etica, della legalità, e dei reati contro la P.A.;
- far sì che ciascun soggetto formato sia in grado di identificare le situazioni a rischio corruzione e, coerentemente con le disposizioni contenute nel Piano, sia in grado anche di prevenire il verificarsi dei fenomeni corruttivi.

La qualità del piano formativo è garantita attraverso il monitoraggio costante di ciascuna attività formativa. A tal fine ciascun partecipante deve compilare un questionario volto ad accertare le conoscenze dello stesso, nonché ad evidenziare le maggiori criticità sorte sul campo, di modo che possano essere attivate le misure formative necessarie alla risoluzione delle problematiche emerse.

Il questionario di rilevazione della qualità della formazione è distribuito a tutti i soggetti destinatari del piano della formazione. Il calendario della formazione può essere modificato, tenuto conto degli esiti delle rilevazioni, allo scopo di migliorare l'attività didattica e la qualità del piano stesso.

L'obiettivo del Piano è quello di prevenire il rischio corruzione nell'attività amministrativa dell'Ente con azioni di prevenzione e di contrasto della illegalità, incrementando la trasparenza, ciò nella convinzione che la prima misura per prevenire la corruzione sia proprio quella di ampliare la conoscibilità verso l'esterno dell'attività amministrativa dell'ente.

Ai sensi di tali disposizioni il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, definisce le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti predisponendo la realizzazione di specifici programmi per il personale individuato, soprattutto con riferimento ai temi dell'eticità, della legalità e delle "best practices" amministrative;

il Piano nazionale Anticorruzione individua gli *obiettivi strategici* per la prevenzione della corruzione quali:

- combattere la "cattiva amministrazione" ovvero l'attività che non rispetta i parametri del "buon andamento" e dell'"imparzialità", nonché quello di verificare la legittimità degli atti e così contrastare l'illegalità;

- Ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione
- Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione
- Creare un contesto sfavorevole alla corruzione

Nel corso dell'anno 2021

Nel 2020 l'emergenza nazionale legata alla diffusione del Covid-19 ha richiesto una risposta straordinaria dell'intero sistema produttivo nazionale pubblico e privato, estendendo oltre ogni limite le previsioni di adottare modalità a distanza per lo svolgimento delle attività nelle pubbliche amministrazioni;

Fin dall'inizio dell'emergenza epidemiologica, ESU ha avviato per il personale la formazione on line in materia di anticorruzione e trasparenza, prevedendo disposizioni organizzative legate al PIANO DELLA FORMAZIONE 2020 – 2022;

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



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

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

I livelli di intervento, possono così distinguersi:

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

L'individuazione di percorsi formativi più approfonditi e mirati ai Referenti anticorruzione e a coloro che operano in aree particolarmente a rischio.

Nel 2020, tale formazione, a causa dell'emergenza sanitaria da Covid19, è stata effettuata in modalità agile, attraverso giornate formative/webinar in materia di anticorruzione, trasparenza e nuova normativa antiriciclaggio, Privacy e Foia, attività contrattuale della P.A., a cura della Fondazione Gazzetta Amministrativa.

Per il 2021, tale collaborazione sarà intensificata con ulteriori iniziative, comprendenti anche la formazione specifica in tema di limiti alla trasparenza ai sensi dell'art. 7-bis del D. Lgs. n. 33/2013.

a) La *formazione specifica* verrà garantita principalmente:

Nonostante il periodo di emergenza sanitaria, verrà garantita in modalità lavoro agile la formazione del personale dell'ESU in materia di anticorruzione e trasparenza, attraverso la partecipazione a webinar a cura di ASMEL, IFEL e ANCI Regione Veneto-AGID, Piattaforma regionale E-Learning; Fondazione Gazzetta Amministrativa.

L'Amministrazione dovrà rivolgersi a canali diversi per un'adeguata formazione dei propri dipendenti attraverso piattaforme tecnologiche dedicate.

In tale percorso verranno coinvolti principalmente i Referenti Anticorruzione, il loro responsabile e i componenti degli uffici delle aree a rischio.

Le aree tematiche inserite riguarderanno :

- Anticorruzione e trasparenza nella pratica operativa;
- La tutela della privacy negli adempimenti delle p.a. e il diritto di accesso agli atti (GDPR 2016/679)
- La contrattazione, le nuove regole che presiedono alla gestione del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni;
- Produzione, gestione e conservazione dei documenti digitali e /o digitalizzati;
- L'accountability delle Pubbliche Amministrazioni Anticorruzione : strategie preventive e sistemi di compliance – gestione del rischio corruzione;
- L'attività contrattuale della P.A. e il ruolo del RUP in relazione alle recenti novità della normativa (D.L.76/2020),
- Anticorruzione, Trasparenza e nuova norma antiriciclaggio; le responsabilità del dipendente



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

pubblico e il Codice dell'Amministrazione digitale;

- Privacy e FOIA

- b) *formazione on-line generale*, attraverso un ciclo di videoconferenze e webinar dove, in particolare, saranno fornite indicazioni operative per l'aggiornamento dinamico del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) ed annesso Programma triennale per la trasparenza ed integrità (PTTI).

Inoltre si analizzeranno le ricadute della normativa anticorruzione anche alla luce della nuova Legge 3/2019 sulle altre discipline settoriali quali - ad esempio - il procedimento amministrativo, la gestione del personale, la valutazione degli incarichi, gli affidamenti di beni, servizi e lavori, la concessione di sovvenzioni/contributi. Non ultimo, specifici focus saranno dedicati al ruolo e responsabilità del responsabile anticorruzione e alle specifiche problematiche delle cd. aree a rischio, l'attività di trattamento dei dati personali disciplinata dal "Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo", l'attività di Data Protection Master Policy al fine di fornire il quadro relativo all'attuazione del GDPR dell'Azienda, la procedura per la gestione di Data Breach e del registro delle violazioni; all'interno dell'Ente definendo, nell'ottica dell'accountability, l'organizzazione privacy dell'Azienda e la Subject Access Request – SAR contenente la disciplina relativa alla procedura di gestione delle richieste pervenute dagli Interessati e dai dipendenti, inerenti all'accesso ai dati e all'esercizio dei diritti ad essi relativi; applicazione e finalità del Sistema Anticorruzione (Legge 190/2012, D.lgs. 39/2013, D.lgs. 33/2013) Whistleblowing, documento amministrativo digitale; nuovo equilibrio fra privacy e trasparenza.

Il piano di formazione ha cadenza annuale e prevede la partecipazione obbligatoria del personale selezionato.

8.7. Rotazione degli incarichi

Nell'ambito del PNA 2016 la rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

L'Amministrazione, tuttavia, come già evidenziato nell'aggiornamento al Piano relativo al triennio, 2019-2021 in ragione delle ridotte dimensioni e del numero limitato di personale operante al suo interno, ha ritenuto che la rotazione del personale avrebbe potuto causare inefficienza e inefficacia dell'azione amministrativa, tale da precludere in alcuni casi la possibilità di erogare in maniera ottimale i servizi ai propri utenti.

Inoltre, per quanto riguarda il conferimento di incarichi dirigenziali, nel 2020 non è stato possibile attuare il criterio di rotazione in quanto dal 1.1.2020 la figura del Dirigente oltre al Direttore generale, è vacante

Tra il personale incaricato di posizione organizzativa vi è poi la figura del Responsabile della Macrofunzione Gestione del Patrimonio Progettazione e Manutenzioni, individuato nel Responsabile dell'Ufficio Tecnico, in organico in Azienda quale architetto iscritto all'ordine e abilitato alla progettazione.

Per tale incarico è presente un vincolo oggettivo che rende impossibile la rotazione nei casi in cui la legge richiede una specifica qualifica professionale anche correlata ad un determinato titolo, iscrizione ad albi o abilitazione.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

La rotazione straordinaria

Viene tuttavia sicuramente garantito il pieno rispetto delle attuali disposizioni legislative (art. 16, comma 1, lett. l-quater), del d.lgs. 165/2001) che prevedono che i dirigenti dispongano con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Trattasi di obbligo per l'amministrazione di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Si tratta, quindi, di una misura di carattere eventuale e cautelare tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo. La misura si applica, a mente della disposizione legislativa, sia al personale dirigenziale che a quello dei livelli. Tuttavia, mentre per il personale non dirigenziale la rotazione si traduce in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio, nel caso di personale dirigenziale, ha modalità applicative differenti comportando la revoca dell'incarico dirigenziale e, se del caso, la riattribuzione di altro incarico. I reati che prevedono la citata rotazione obbligatoria, sono quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I "Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione", nonché quelli indicati nel d.lgs. 31.12.2012, n. 235 che, oltre ai citati reati, ricomprende un numero molto rilevante di gravi delitti, tra cui l'associazione mafiosa, quella finalizzata al traffico di stupefacenti o di armi, i reati associativi finalizzati al compimento di delitti anche tentati contro la fede pubblica, contro la libertà individuale.

Si richiama l'art. 2.2.3 (Parte I°) - La rotazione del personale nel PNA 2019.

8.8. Tutela del dipendente che effettua segnalazione di illeciti (*whistleblower*)

Nello svolgimento quotidiano delle attività lavorative è possibile accorgersi o venire a conoscenza di fatti e condotte scorrette. La segnalazione di fatti di corruzione nei quali il pubblico dipendente si trovi coinvolto o informato nell'esercizio delle proprie funzioni lavorative non solo favorisce una repressione efficace, ma costituisce una manifestazione del grado di coinvolgimento di ciascun dipendente o collaboratore a quella cultura dell'etica e della legalità che costituisce *in re ipsa* il primario deterrente al fenomeno della corruzione ed al proliferare di episodi di malfunzionamento.

La tutela del *whistleblower* è un dovere di tutte le amministrazioni pubbliche le quali, a tal fine, devono assumere "concrete misure di tutela del dipendente" da specificare nel Piano triennale di prevenzione della corruzione.

La legge 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. 165/2001 l'articolo 54-bis.

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa "essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia".

L'articolo 54-bis del d.lgs. 165/2001, inoltre, è stato integrato dal DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014): l'art. 31 del DL 90/2014 ha individuato l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni; mentre l'art. 19 co. 5 del DL 90/2014 ha stabilito che l'ANAC riceva "notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001".

I soggetti tutelati sono, specificamente, i "dipendenti pubblici" che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

In conformità all'invito volta dall'Autorità con Delibera n. 6/2015 l'ESU ritiene di estendere tale tutela ai collaboratori ed i consulenti delle PA, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

- *tutti i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice penale;*
- *le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati,*
- *nonché i fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo e ciò a prescindere dalla rilevanza penale.*

A titolo meramente esemplificativo:

casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

Le condotte illecite devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza "in ragione del rapporto di lavoro". In pratica, tutto quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito, nonché quelle notizie che siano state acquisite in occasione o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale.

Considerato lo spirito della norma, che consiste nell'incentivare la collaborazione di chi lavora nelle amministrazioni per l'emersione dei fenomeni illeciti, ad avviso dell'ANAC non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi.

E' sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga "altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito" nel senso sopra indicato.

Il dipendente whistleblower è tutelato da "misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia" e tenuto esente da conseguenze disciplinari.

La norma intende proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 fissa un limite alla predetta tutela nei "casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile".

Il dipendente deve essere "in buona fede". Conseguentemente la tutela viene meno quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

Nel 2017 l'ANAC ha aggiudicato il contratto per la manutenzione della piattaforma informatica di ricezione delle segnalazioni di whistleblowing; detta piattaforma sarà messa a disposizione delle Pubbliche amministrazioni in open source, così da consentire di dotarsi di tale strumento, risparmiando sull'investimento di risorse umane e finanziarie.

L'ANAC dal 15 gennaio 2019 ha messo a disposizione delle Amministrazioni interessate il riuso dell'applicazione informatica "Whistleblower" per l'acquisizione e la gestione - nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente - delle segnalazioni di illeciti da parte dei pubblici dipendenti, così come raccomandato dal disposto dell'art. 54 bis, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001 e previsto dalle Linee



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Guida di cui alla Determinazione n. 6 del 2015.

L'ESU Venezia avendo il proprio data-center in cloud ha ritenuto preferibile aderire al progetto WhistleblowingPA di Transparency International Italia e del Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani e Digitali adottando una piattaforma informatica personalizzata, disponibile su internet ad un indirizzo specifico per ciascun ente, per adempiere agli obblighi normativi.

La piattaforma consente la compilazione, l'invio e la ricezione delle segnalazioni di presunti fatti illeciti nonché la possibilità per l'ufficio del Responsabile della prevenzione corruzione e della trasparenza (RPCT), che riceve tali segnalazioni, di comunicare in forma riservata con il segnalante senza conoscerne l'identità. Quest'ultima, infatti, viene segregata dal sistema informatico ed il segnalante, grazie all'utilizzo di un codice identificativo univoco generato dal predetto sistema, potrà "dialogare" con il RPCT in maniera personalizzata tramite la piattaforma informatica.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha adottato, **con la Delibera n. 690 del 1° luglio 2020**, uno specifico *"Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001"*

La finalità del Regolamento è consentire all'Autorità Nazionale Anticorruzione di esercitare il potere sanzionatorio in modo più efficiente e celere e per svolgere un ruolo attivo nell'opera di emersione di fatti illeciti commessi nelle amministrazioni pubbliche e recepire gli orientamenti delle linee guida e della direttiva europea in materia di whistleblowing.

Il nuovo Regolamento è in vigore dal 3 settembre 2020 a seguito della avvenuta pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (GU - Serie Generale n. 205 del 18.08.2020).

Il provvedimento in esame ha il pregio di disciplinare **la gestione delle segnalazioni** di illeciti da parte del whistleblower; **l'accertamento del mancato svolgimento** da parte del responsabile dell'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute e l'irrogazione delle relative sanzioni; **l'accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni** ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle stabilite dalle linee guida ANAC e conseguente applicazione delle relative sanzioni.

Inoltre, è disciplinato il **procedimento sanzionatorio avviato sulla base delle comunicazioni di misure ritorsive**, e sono state introdotte modifiche nella disciplina relativa alla fase istruttoria, disciplinando la partecipazione del *whistleblower* al procedimento sanzionatorio avviato dall'Autorità e snellendo l'articolazione del procedimento stesso.

Il Regolamento in esame evidenzia che la *ratio* della L. n. 179/2017 in materia di Whistleblowing è la tutela del segnalante, che è assicurata sia garantendo in ogni momento la riservatezza della sua identità, sia azionando il potere sanzionatorio di Anac nei casi di cui al comma 6 dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001.

Le condotte illecite, di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, possono essere inviate: al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) ove si è verificata la condotta illecita; all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC); all'Autorità giudiziaria ordinaria o contabile (sotto forma di denuncia).

Il Regolamento è consultabile nel sito dell'ESU : Altri Contenuti - Prevenzione della Corruzione > Segnalazioni di illecito - Whistleblower.

Nell'**Allegato F - WHISTLEBLOWING POLICY**, viene descritta la procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

L'Ente si è dotato quindi di un sistema informatizzato che consente l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consente l'archiviazione.

8.9. Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale contro la pubblica amministrazione, in caso di particolari attività o incarichi precedenti – incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

Il D.Lgs. 8.04.2013 n. 39 ha dettato disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art. 1, commi 49 e 50, della L. 06.11.2012 n. 190.

Tali disposizioni, applicabili a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i. riguardano i seguenti incarichi:

- **incarichi amministrativi di vertice:** incarichi di livello apicale quali, tra l'altro, quello di Direttore Generale o posizioni assimilate nelle pubbliche amministrazioni conferiti a soggetti interni o esterni all'amministrazione o all'ente che conferisce l'incarico che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione (art. 1, comma 2, lett. i);
- **incarichi dirigenziali interni:** incarichi di funzione dirigenziale, comunque denominati, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, conferiti a dirigenti o ad altri dipendenti appartenenti ai ruoli dell'amministrazione che conferisce l'incarico ovvero al ruolo di altra pubblica amministrazione (art. 1, comma 2, lett. j);
- **incarichi dirigenziali esterni:** gli incarichi di funzione dirigenziale, comunque denominati, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione conferiti a soggetti non muniti della qualifica di dirigente pubblico o comunque non dipendenti di pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 2, lett. k).

Il decreto ha disciplinato determinate ipotesi di inconfiribilità ed incompatibilità legate al conferimento dei sopra citati incarichi dirigenziali in caso di condanne penali per reati contro la pubblica amministrazione, in caso di svolgimento di particolari attività o incarichi precedenti.

L'inconfiribilità viene definita come la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal decreto a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. g).

L'incompatibilità viene, invece, definita come l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici 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.

Ai sensi dell'art. 20 del decreto in esame l'accertamento dell'insussistenza delle cause di inconfiribilità/incompatibilità avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini ed alle condizioni stabilite dall'art. 46 del D.P.R. n. 445 del 2000, pubblicata sul sito dell'amministrazione o dell'ente pubblico o privato conferente.

La dichiarazione di insussistenza di cause di inconfiribilità è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico (art. 20, comma 4).



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

L'ESU, ha illustrato ai dirigenti interessati le novità introdotte dal D.Lgs. 39/2013 adottando sei modelli di dichiarazioni sostitutive di certificazione ai sensi del D.P.R. 445/2000 per i seguenti accertamenti:

- insussistenza inconferibilità ed incompatibilità incarichi di vertice;
- insussistenza incompatibilità incarichi dirigente;
- insussistenza inconferibilità per condanne penali incarichi dirigenziali interni ed esterni.

Le dichiarazioni pervenute ed i loro aggiornamenti sono pubblicate nella sezione "Amministrazione trasparente" sottosezione "personale" del sito internet e non hanno rilevato situazioni di incompatibilità/inconferibilità.

Per quanto riguarda le **dichiarazioni di insussistenza di incompatibilità** l'Ufficio per il Personale provvede a rinnovare la richiesta e la raccolta con cadenza annuale (art. 20, comma 2).

Per gli incarichi di nuovo conferimento l'Ufficio per il personale provvede, prima della stipula del contratto, a far sottoscrivere all'interessato la dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità/incompatibilità.

Nell'ipotesi di conferimento a personale esterno viene, inoltre, sempre richiesta ai competenti organi giudiziari, ai fini della verifica sull'insussistenza di condanne penali, la certificazione relativa ai carichi pendenti ed al casellario giudiziale.

Qualora dalle dichiarazioni rese o dai controlli effettuati emergessero ipotesi di **inconferibilità** o **incompatibilità** l'Azienda provvederà ad applicare rispettivamente le disposizioni previste dagli artt. 17, 18 e 19 del D.Lgs. 39/2013 nonché quelle stabilite dal Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) e relativi allegati.

Al fine di garantire la sistematica osservanza degli obblighi posti dal D.Lgs. n. 39/2013, l'ufficio per il Personale provvede affinché:

- a) nei bandi e negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali venga inserita l'espressa indicazione della cause ostative previste dal D.lgs. n. 39/2013 e una clausola in virtù della quale l'efficacia del provvedimento di conferimento dell'incarico è condizionata all'acquisizione agli atti della dichiarazione di insussistenza delle cause ostative che l'interessato è tenuto a rendere ai sensi dell'art. 20 del citato decreto legislativo;
- b) negli atti di conferimento/rinnovo dell'incarico venga inserita una clausola in virtù della quale l'assolvimento dell'obbligo di rendere annualmente, nel termine stabilito dall'amministrazione, e tempestivamente su richiesta della medesima, la dichiarazione di cui all'art. 20 del D.lgs. n. 39/2013 costituisce condizione di efficacia dell'incarico e che la sua violazione comporta la decadenza/rimozione dall'incarico medesimo.

La riscontrata sussistenza di una situazione di inconferibilità/incompatibilità deve essere tempestivamente comunicata al Responsabile della prevenzione che, ai sensi dell'art. 15 del D.lgs.

n. 39/2013, provvede a segnalare i possibili casi di violazione delle disposizioni del decreto medesimo all'Autorità Nazionale Anticorruzione, nonché alla Corte dei Conti per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative.

L'Ufficio per il Personale provvede a trasmettere al Responsabile della prevenzione, **entro il 30 novembre** di ogni anno, sia rispetto ai casi di inconferibilità che di incompatibilità, una relazione dalla quale si evince:

- se è stata richiesta la dichiarazione da parte dell'interessato dell'insussistenza delle cause di inconferibilità e incompatibilità con precisazione delle ragioni della eventuale mancata richiesta;

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- rispetto alla inconfiribilità: il numero delle verifiche effettuate sulla veridicità delle dichiarazioni rese dagli interessati con indicazione del numero di eventuali violazioni accertate;
nel caso in cui non siano state effettuate le verifiche indicazione delle ragioni del loro mancato svolgimento;
- rispetto alle incompatibilità: i monitoraggi effettuati per verificare la presenza di situazioni di incompatibilità con indicazione della periodicità dei controlli e del numero di violazioni accertate; indicazione di eventuali segnalazioni pervenute in relazione alla presenza di situazioni di incompatibilità, con indicazione del n. di segnalazione pervenute e il numero di quelle che hanno dato luogo all'accertamento di violazioni.
- L'esito dei controlli ed i provvedimenti adottati in caso di riscontrata sussistenza della causa ostativa o di non veridicità della dichiarazione sostitutiva resa dall'interessato.

8.10 Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

L'art. 35 bis del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i. prevede che:

1. *“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 far 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 attribuzione di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;*
 - c) *non possono far 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.*
2. *La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari”.*

Con riferimento alla **lett. a)** della disposizione sopra citata l'ufficio per il Personale, all'atto della nomina a componente/segretario di commissioni di concorso/selezione a far sottoscrivere agli interessati un'apposita dichiarazione, ai sensi dell'art. 35 bis del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i., di insussistenza di condanne penali per i reati indicati nella disposizione stessa, con la precisazione che la preclusione opera in presenza di una sentenza, ivi compresi i casi di patteggiamento, per i delitti contro la pubblica amministrazione anche se la decisione non è ancora passata in giudicato. Al fine del controllo della veridicità delle dichiarazioni rese, considerato che le Commissioni di concorso/selezione sono prevalentemente composte da personale dipendente dell'Azienda, l'Ufficio per il Personale provvederà sempre a richiedere ai competenti organi giudiziari la certificazione relativa ai carichi pendenti ed al casellario giudiziale per i componenti esterni mentre procederà a campione (almeno 10%) per i componenti interni.

Con riferimento alla **lett. b)**, le strutture direttamente interessate sono:

- *Macrofunzione Affari Generali e Gestione del Personale;*
- *Macrofunzione Bilancio e Affari Finanziari;*
- *Macrofunzione Gestione del Patrimonio Progettazione e Manutenzioni;*
- *Macrofunzione Diritto allo Studio;*

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- *Ufficio Economato e controllo di gestione.*

Con riferimento al personale con funzioni direttive, dirigenti, responsabili di macrofunzione o d'ufficio, le dichiarazioni di insussistenza di condanne penali vengono acquisite dall'Ufficio per il Personale.

Con riferimento alla **lett. c)** della disposizione sopra citata i Responsabili dei servizi che si occupano di affidamento di commesse provvederanno, all'atto della nomina a componente/segretario di commissioni per la scelta del contraente a far sottoscrivere agli interessati un'apposita dichiarazione, ai sensi dell'art. 35 bis del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i., di insussistenza di condanne penali per i reati indicati nella disposizione stessa.

Al fine del controllo della veridicità delle dichiarazioni rese, considerato che le Commissioni per la scelta del contraente sono prevalentemente composte da personale dipendente dell'Azienda, i settori interessati in presenza di casi di specie provvederanno sempre a richiedere ai competente organi giudiziari la certificazione relativa ai carichi pendenti ed al casellario giudiziale per i componenti esterni, mentre procederanno a campione per i componenti interni

Qualora emergesse la sussistenza di condanne penali, l'Azienda procederà con le modalità previste dal Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) e relativi allegati.

I settori interessati e sopraindicati adottano le dovute iniziative a tutela dell'Azienda, trasmettendo entro il 30 novembre di ciascun anno al Responsabile della Prevenzione della corruzione di un report che indichi:

- il numero di autocertificazioni acquisite e controllate, la periodicità ed esito dei controlli e il numero di violazioni accertate;
- se sono pervenute segnalazioni relative alla violazione dei divieti contenuti all'art. 35 bis del D.Lgs. n. 165/2001 con indicazione del loro numero e del numero di violazioni accertate.

Con il comunicato del 9 gennaio 2019 il Presidente dell'ANAC ha disposto il differimento dell'operatività dell'Albo dei componenti delle commissioni giudicatrici di cui all'art. 78 del d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i., inizialmente stabilita alla data del 15 gennaio 2019, alla successiva data del 15 aprile 2019.

È stata così rinviata l'applicazione del nuovo sistema introdotto dai succitati artt. 77 – 78 del Codice, fondato sulla nomina di esperti esterni alla stazione appaltante (salvo eccezioni tassativamente individuate) e iscritti nel menzionato Albo tenuto presso l'ANAC, da sorteggiarsi – in sessione pubblica – ai fini della composizione della commissione giudicatrice nell'ambito di una lista di candidati comunicata dall'ANAC medesima.

8.11. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

La partecipazione attiva dei cittadini ed il coinvolgimento dei portatori di interesse sono prioritariamente attuati attraverso un'efficace comunicazione, quale strumento mediante il quale il cittadino/studente partecipa alla progettazione ed al controllo della pubblica amministrazione. Al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione, nel corso del triennio saranno adottate le seguenti azioni:

- a) limitatamente all'attività di pubblico interesse, al fine di sensibilizzare l'utenza e la cittadinanza in genere a promuovere la cultura della legalità, sarà data efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il PTCP tramite il sito web aziendale e/o tramite appositi incontri con la comunità studentesca e le associazioni rappresentanti degli studenti;
- b) gli studenti le associazioni potranno fornire indicazioni ai fini del miglioramento del PTCP Il coinvolgimento avverrà via web anche mediante la raccolta di contributi. L'esito delle consultazioni sarà pubblicato sul sito internet aziendale e in apposita sezione del PTCP, con indicazione dei soggetti coinvolti, delle modalità di partecipazione e degli input generati da tale partecipazione.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

8.12 Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (Pantouflage – Revolving Doors)

L'art. 53, comma 16 ter, del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i. prevede che:

“I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati

destinatari dell’attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto

divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi percepiti e accettati ad essi riferiti.

A tal fine l’Azienda, tramite la competente struttura provvede:

- ad integrare il contratto individuale di lavoro del personale con qualifica dirigenziale che negli ultimi tre anni ha esercitato poteri autoritativi o negoziali in procedimenti o procedure per conto dell’amministrazione con la **clausola relativa al divieto di prestare attività lavorativa** (a titolo di lavoro subordinato o autonomo) **per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto** (qualunque sia la causa compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione) nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l’apporto decisionale del dipendente;
- ad inserire **nei bandi di gara** o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata **la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo o comunque di non aver attribuito incarichi** ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto.
- ad **escludere** dalle procedure di affidamento i soggetti per i quali sia emersa la situazione sopra esposta;
- ad **agire in giudizio** per ottenere **il risarcimento del danno** nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell’art. 53, comma 16 ter, D.Lgs. 165/2001 e s.m.i.
- a decretare la **nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti** in violazione di quanto previsto ai punti precedenti e il divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con l’Istituto per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti o accertati ad essi conferiti.

Le strutture interessate adottano le dovute iniziative a tutela dell’ente trasmettendo entro il 30 novembre di ogni anno al Responsabile della prevenzione, un report che indichi:

- i monitoraggi effettuati per verificare l’esistenza di situazioni in cui dipendenti pubblici cessati dal servizio sono stati assunti o hanno svolto incarichi professionali presso soggetti privati destinatari dell’attività dell’Amministrazione con indicazione, in caso affermativo, del numero di casi monitorati e del numero di violazioni accertate distinguendo tra assunzioni e incarichi professionali;
- i monitoraggi effettuati per accertare il rispetto del divieto a contrarre, con indicazione, in caso affermativo, del numero di casi monitorati e del numero di violazioni accertate, distinguendo tra assunzioni e incarichi professionali.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

L'art. 1, co. 42, lett. l) della l. 190/2012, ha contemplato l'ipotesi relativa alla cd. "incompatibilità successiva" (pantouflage), introducendo all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-ter, ove è disposto il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

La norma sul divieto di pantouflage prevede inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

Lo scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all'interno dell'amministrazione per preconstituire delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Il divieto è anche volto allo stesso tempo a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

Si rammenta che l'intervento dell'Autorità in materia si esplica in termini sia di vigilanza sia di funzione consultiva.

L'art. 21 del d.lgs. 39/2013 ha precisato che ai fini dell'applicazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi considerati nel medesimo decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico e l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

Al momento della cessazione del servizio per il dipendente è d'obbligo sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

8.13. Misure per il monitoraggio dei rapporti tra l'ESU e i soggetti con i quali intercorrono rapporti aventi rilevanza economica

I Responsabili di Macrofunzione monitorano i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione o di erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando relazioni di parentela o affinità tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e dipendenti dell'amministrazione.

Fermi restando gli obblighi del dipendente dell'Amministrazione di astensione nei casi di conflitti di interesse, i responsabili delle strutture che svolgono attività di aggiudicazione e stipula contratti oppure provvedimenti di autorizzazione concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere sono tenuti a monitorare, prima che sia sottoscritto il contratto o adottato il provvedimento di concessione di vantaggi economici comunque denominati, mediante l'acquisizione di dichiarazioni sostitutive di atto notorio da parte del soggetto contraente o beneficiario, l'esistenza di relazioni di coniugio, parentali fino al secondo grado o di affinità fino al secondo grado con i dirigenti e dipendenti dell'Amministrazione.

I Responsabili di Macrofunzione, entro il 30 novembre di ogni anno presentano al Responsabile della prevenzione della corruzione un report con i relativi dati sugli esiti di tale monitoraggio, fatta salva la

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

comunicazione immediata in caso di emersione di profili di incompatibilità per i propri dipendenti.

8.14. Svolgimento di incarichi d'ufficio – Attività ed incarichi extraistituzionali

L'art. 53, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i. prevede che le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi non compresi nei compiti e nei doveri d'ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano previamente autorizzati.

Il successivo comma 3 bis prevede che, ai fini del comma 2, con appositi regolamenti emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni, sono individuati, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, D.lgs. 165/2001 e s.m.i.

L'art. 1, comma 58 bis, della L. n. 662 del 1996 prevede, altresì, che, ferma restando la valutazione in concreto dei singoli casi di conflitto di interesse, le amministrazioni provvedono, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, ad indicare le attività che in ragione della interferenza con i compiti istituzionali, sono comunque non consentite ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno.

L'art. 53, comma 5, del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i. prevede, inoltre, che il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale di interessi, che pregiudicano l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.

L'ESU ha adottato con **Delibera del Cda n. 31 del 19.12.2014**, il "Regolamento delle incompatibilità e delle autorizzazioni allo svolgimento di incarichi extraistituzionali" che detta criteri e procedure per il rilascio, al personale dipendente, delle autorizzazioni da parte dell'Azienda per lo svolgimento di incarichi, non compresi nei compiti e nei doveri d'ufficio, ai sensi dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001.

L'Ufficio per il Personale adotta le dovute iniziative a tutela dell'Ente trasmettendo entro il **30 novembre di ogni anno**, al Responsabile della prevenzione, un report che indichi:

- con riferimento alle autorizzazioni rilasciate allo svolgimento di incarichi: il numero di richieste autorizzate e non autorizzate distinguendo tra incarichi retribuiti e non retribuiti;
- il numero di segnalazioni pervenute sullo svolgimento di incarichi extra-istituzionali non autorizzati ed il numero di violazioni accertate;
- i monitoraggi effettuati per verificare la presenza di incarichi extra-istituzionali non autorizzati
- con indicazione della periodicità dei controlli e del numero di violazioni accertate. Nel caso in cui non siano stati effettuati monitoraggi devono essere indicate le ragioni del loro mancato svolgimento.

8.15. PATTI DI INTEGRITA' negli affidamenti

I patti d'integrità ed i Protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto. Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

I protocolli di legalità costituiscono utili strumenti pattizi per contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche, anche nei territori dove il fenomeno non è particolarmente radicato. I protocolli sono disposizioni volontarie tra i soggetti coinvolti nella gestione dell'opera pubblica.

In tal modo vengono rafforzati i vincoli previsti dalla norme della legislazione antimafia, con forme di controllo volontario, anche con riferimento ai subcontratti, non previste dalla predetta normativa.

I vantaggi di poter fruire di uno strumento di consenso, fin dal momento iniziale, consentono a tutti i soggetti (privati e pubblici) di poter lealmente confrontarsi con eventuali fenomeni di tentativi di infiltrazione criminale organizzata.

In attuazione dell'art 1, comma 17 della legge 190/12, l'Azienda intende utilizzare i protocolli di legalità o patti di integrità per l'affidamento delle commesse.

Con decreto del Commissario straordinario n. 20 del 27.09.2019 l'Amministrazione **ha aderito al protocollo di legalità promosso dalla Regione del Veneto, le Prefetture Territoriali, e associazione di Enti locali** al fine di creare una unica rete di monitoraggio in ambito sovraprovinciale per potenziare gli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata ed allo scopo di assicurare il rispetto della legalità e difendere la realizzazione delle opere pubbliche e di tutti i contratti pubblici da tentativi di infiltrazione mafiosa. I patti di integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara d'appalto. Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo. Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento dirette alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'A.V.C.P., con determinazione n. 4/2012, si era pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità precisando che *"mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr Cons. St. sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St. 9 settembre 2011,)"*

Il patto di integrità è stato pubblicato nel sito dell'Azienda costituendo parte integrante di qualsiasi gara indetta dalla Pubblica Amministrazione avente ad oggetto:

- appalti di lavori il cui importo presunto sia uguale o superiore ad € 5.548,00 Iva esclusa;
- appalti di servizi e forniture di importo uguale o superiore a 221.000,00
- l'affidamento di lavori, servizi o forniture, anche di importo presunto inferiore alle soglie di cui ai punti precedenti, laddove si ravvisi l'opportunità della sua applicazione e a condizione che il Patto d'integrità trovi espresso richiamo nei documenti della procedura.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- Sub-contratti anche sotto la soglia prevista all'art.91 del D.lgs. 6.09.2011 n. 159, afferenti le c.d attività "sensibili" elencati nell'All. 1 allegato A) del protocollo approvato dalla Regione Veneto e tutti gli affidamenti a valle dell'aggiudicazione principale) di qualunque importo.
- Gli appalti di lavoro e servizi di importo inferiore a quelli indicati precedentemente, ove siano intervenuti patti e accordi per estendere le verifiche antimafia a settori ritenuti a rischio di infiltrazione mafiosa.

In particolare, gli uffici sono tenuti ad inserire nei bandi di gara la **clausola** che prevede che il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

Il Patto d'integrità dovrà altresì costituire parte integrante e sostanziale dei contratti stipulati tra l'Amministrazione e le ditte aggiudicatrici a conclusione delle procedure suindicate.

Le strutture interessate dovranno quindi adottare le dovute iniziative a tutela dell'Ente trasmettendo entro il 30 novembre di ogni anno al responsabile della prevenzione un report che indichi se ci sono stati casi di attivazione delle azioni di tutela previste in eventuali protocolli di legalità o patti di integrità inseriti nei contratti stipulati, con indicazione del numero di contratti interessati all'avvio di azioni di tutela.

L'ESU di Venezia, aderendo a tale Protocollo con Decreto del Commissario straordinario n. 20 del 27.09.19 in qualità di stazione appaltante ha adeguato i propri bandi e contratti di lavori, servizi e forniture, inserendo le clausole ivi indicate ai fini degli adempimenti delle procedure previste per le imprese assegnatarie dei lavori, servizi e forniture; con tale provvedimento è stato approvato il modello "Dichiarazione Patto di Integrità " da far sottoscrivere alle Ditte partecipanti alle gare d'appalto (**Allegato E** del presente PTPC).

L'Ente ha elaborato tale patto di integrità la cui accettazione è imposta in sede di gara ai concorrenti.

Protocollo d'intesa in materia di appalti sottoscritto in data 10 dicembre 2020 da Regione del Veneto, ANCI Veneto, ANPCI, UPI Veneto, CGIL, CISL e UIL.

In attuazione del Protocollo indicato, con DGR n. 1321 dell'8 settembre 2020, è stato approvato lo schema di Protocollo d'intesa in materia di appalti sottoscritto in data 10 dicembre 2020 da Regione del Veneto, ANCI Veneto, ANPCI, UPI Veneto, CGIL, CISL e UIL, nella prospettiva di promuovere nel territorio un'ampia condivisione di buone pratiche nella gestione degli appalti pubblici.

L'ESU di Venezia con nota ns- prot. 175 del 22.01.2021 ha trasmesso tale Protocollo ai responsabili di area e al personale che segue le procedure in materia di appalti invitandoli ad applicare gli indirizzi delineati in relazione all'attività contrattuale di rispettiva competenza

9. MISURE DI PREVENZIONE GENERALI TRASVERSALI

9.1. Informatizzazione dei processi

L'informatizzazione dei processi riveste un ruolo fondamentale anche ai fini della prevenzione della corruzione riducendo, da un lato, i margini di interventi "discrezionali" e agevolando, dall'altro, sistemi di gestione e controllo dell'attività amministrativa. Essa consente inoltre, per tutte le attività poste in essere dall'Amministrazione, la tracciabilità delle fasi del processo con emersione delle connesse responsabilità in ciascuna fase ed evidenza dei momenti di maggiore criticità.

In tale quadro, l'ESU di Venezia ha già da tempo informatizzato i seguenti processi e attività:

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

- **sistema automatico di rilevazione delle presenze/assenze del personale:** dal 2008 tutto il personale dipendente dell'ESU utilizza un software web based, per la gestione delle presenze e delle assenze dal servizio (ferie, riposi compensativi e omesse timbrature) in luogo della modulistica cartacea; applicativo che consenta ad ogni responsabile di Struttura Complessa il monitoraggio in autonomia delle presenze/assenze del personale afferente la propria struttura.
- **informatizzazione del processo di pubblicazione dei dati, documenti e delle informazioni nella sezione "Amministrazione trasparente"** del sito istituzionale attraverso l'utilizzo di un software;
- **informatizzazione del processo di pubblicazione delle informazioni sulle singole procedure** tramite l'applicativo di cui al punto precedente;
- informatizzazione iter pagamento fornitori: fatturazione elettronica
- **informatizzazione processo di formazione dei provvedimenti amministrativi** ("DDG e determine dirigenziali": verso la fine del 2015 è stato avviato il processo in parola che ha avuto piena attuazione a decorrere dal 01.01.2016.
- **informatizzazione domanda di benefici al diritto allo studio.** Dal 2012 gli studenti che partecipano al bando per il DSU compilano una domanda online che traccia tutte le fasi del processo legate all'erogazione del beneficio.
- **Informatizzazione pagamenti all'ESU.** Dal 2016 è completamente operativo il sistema di pagamenti elettronici attraverso il nodo di pagamenti di Regione Veneto (My pay) conforme alle linee guida AGID;

Nel 2019 si è avviato, unitamente agli Enti per il Diritto allo Studio di Padova e Verona, lo sviluppo di uno specifico portale per facilitare il versamento e la rendicontazione della Tassa per il Diritto allo Studio da parte degli studenti che si iscrivono agli istituti AFAM, costituito dai Conservatori statali e dalle Accademie di Belle Arti (statali e non statali).

9.2. Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti

Responsabili dei singoli settori aziendali fissano, sulla base della normativa vigente e sulla base dei regolamenti aziendali, i termini per la conclusione dei procedimenti; provvedono a darne comunicazione tempestiva al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Ogni quattro mesi i suddetti responsabili verificano il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti e relazionano al Responsabile del Piano su:

- *dati relativi al numero dei procedimenti adottati;*
- *il numero dei procedimenti conclusi;*
- *numero dei procedimenti per i quali si registra un ritardo ed i motivi dello stesso;*
- *esiti dei procedimenti conclusi.*

Il Responsabile del Piano è tenuto ad accertarsi della corretto svolgimento del monitoraggio e del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti.

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è operativo.



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

9.3. Accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e loro utilizzo

Alla luce delle previsioni del Codice dell'Amministrazione digitale (D.Lgs. n. 82/2005) l'ESU sta progressivamente adeguando la propria gestione dei dati affinché essi siano formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione che consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e privati.

9.4. Controlli sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio

Tra le misure di prevenzione che ogni Pubblica Amministrazione dovrebbe adottare si evidenzia :

- a) intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese dai dipendenti e dagli utenti ai sensi degli artt. 46 e 49 del DPR n. 445/2000 (artt. 71 e 72 del DPR 445/2000);
- b) la razionalizzazione organizzativa dei controlli di cui al punto a).

Dal 2016 al 2019 sono stati intensificati i controlli a campione sulla sussistenza di sentenze di condanna in capo ai soggetti dichiaranti (personale dipendente), condotte mediante richiesta del casellario giudiziale e

del certificato dei carichi pendenti all'Ufficio competente presso la Procura della Repubblica.

Per il triennio 2020-2022 si intende proseguire in tale attività sottoponendo a controllo a campione la totalità dei dipendenti.

ALTRI CONTENUTI

10. RESPONSABILITA' E ALTRE SANZIONI

10.1. *Responsabilità dell'Organo di Governo*

Ai sensi dell'art. 19, comma 5, lett. b) del D.L. 90/2014, convertito con modificazioni nella legge 114/2014, nei casi di omessa adozione, da parte del soggetto obbligato, dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione, dei Programmi Triennali di Trasparenza e dei Codici di Comportamento, l'ANAC applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000.

10.2. *Responsabilità del Responsabile della Prevenzione – Allegato 3) PNA ANAC 2019*

A fronte dei compiti che la legge attribuisce al Responsabile sono previste consistenti responsabilità in caso di inadempimento. In particolare:

- ai sensi dell'art. 1. Comma 8, della Legge. N. 190/2012 “la mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale”.
- Ai sensi dell'art. 1, comma 12 della legge n. 190/2012, il Responsabile della Prevenzione “in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, risponde ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001 e s.m., nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:
- di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo;
- di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano

La responsabilità è esclusa ove l'inadempimento degli obblighi posti a suo carico sia dipeso da causa non imputabile al Responsabile della Prevenzione.

10.3. *Responsabilità dei dipendenti*

Con riferimento alle rispettive competenze, la violazione delle misure di prevenzione e degli obblighi di collaborazione ed informazione e segnalazione previste dal presente Piano e nel Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità e delle regole di condotta previste nei Codici di Comportamento da parte dei dipendenti dell'Azienda è fonte di responsabilità disciplinare, alla quale si aggiunge, per i dirigenti, la responsabilità dirigenziale.

I dirigenti e Responsabili di Macrofunzione sono altresì responsabili in caso di inadempimento degli obblighi di controllo e vigilanza posti a loro carico dal presente Piano e dai Codici di Comportamento.

La mancata o incompleta pubblicazione da parte dei responsabili dei servizi delle pubblicazioni previste dall'art. 1, commi 15,16,29 e 30 della Legge n. 190/12, comporta responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

I ritardi degli aggiornamenti dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili dei servizi (art. 1, comma 33 della L. 190/12).

La violazione dei doveri relativi all'attuazione del presente Piano, è fonte di responsabilità disciplinare, nonché di responsabilità civile, amministrative e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di obblighi, leggi o regolamenti.

10.4. Provvedimenti nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo e dei dipendenti e collaboratori di ditte affidatarie di servizi

Le violazioni delle regole di cui al presente Piano e del Codice di Comportamento aziendale applicabile ai collaboratori a qualsiasi titolo, ai dipendenti e collaboratori di ditte affidatarie sono sanzionate secondo quanto previsto nelle specifiche clausole inserite nei relativi contratti.

E' fatta salva l'eventuale richiesta di risarcimento qualora da tale comportamento siano derivati danni all'ente, anche sotto il profilo reputazionale.

11. COORDINAMENTO TRA IL PTCP E PERFORMANCE; delibera CIVIT n. 6/12; D.Lgs. n. 150/2009, PNA ANAC 2019

Al fine di realizzare **un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è necessario che i PTPCT siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione**. L'esigenza di integrare alcuni aspetti del PTPCT e del Piano della performance è stata chiaramente indicata dal legislatore e più volte sottolineata dalla stessa Autorità.

Così l'art. 1, co. 8 della l. 190/2012, nel prevedere che gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscono contenuto necessario degli atti di programmazione strategico-gestionale, stabilisce un coordinamento a livello di contenuti tra i due strumenti che le amministrazioni sono tenute ad assicurare.

Il legame, inoltre, è rafforzato dalle disposizioni contenute nell'art. 44 del d.lgs. 33/2013 in cui si prevede, in primo luogo, che l'OIV ed altri soggetti deputati alla valutazione verifichino la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della performance e valutino l'adeguatezza dei relativi indicatori; in secondo luogo, che le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di pubblicazione siano utilizzati sempre dagli OIV ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.

È dunque necessario un coordinamento tra il PTPCT e gli strumenti già vigenti per il controllo nell'amministrazione nonché quelli individuati dal d.lgs. 150/2009 ossia:

- il Piano e la Relazione annuale sulla performance (art. 10 del d.lgs. 150/2009);
- il Sistema di misurazione e valutazione della performance (art. 7 del d.lgs. 150/2009).

La rilevanza strategica dell'attività di prevenzione della corruzione comporta che le amministrazioni inseriscano le attività che pongono in essere per l'attuazione della l. 190/2012 e dei decreti attuativi nella programmazione strategica e operativa, definita in via generale nel Piano della *performance* (e negli analoghi strumenti di programmazione previsti nell'ambito delle amministrazioni regionali e locali). Quindi, le amministrazioni includono negli strumenti del ciclo della *performance*, **in qualità di obiettivi e di indicatori** per la prevenzione del fenomeno della corruzione, i processi e le attività di programmazione posti in essere per l'attuazione delle misure previste nel PTPCT. In tal modo, le attività svolte dall'amministrazione per la predisposizione, l'implementazione e l'attuazione del PTPCT vengono introdotte in forma di **obiettivi nel Piano della performance sotto il profilo della:**

- **performance organizzativa** (art. 8 del d.lgs. 150/2009) e, cioè, attuazione di piani e misure di prevenzione della corruzione, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi,

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti (art. 8, co. 1, lett. b), d.lgs. 150/2009); sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione (art. 8, co. 1, lett. e), d.lgs. 150/2009), al fine di stabilire quale miglioramento in termini di *accountability* riceve il rapporto con i cittadini l'attuazione delle misure di prevenzione;

- **performance individuale** (art. 9 del d.lgs. 150/2009). Vanno inseriti gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori, in particolare gli obiettivi assegnati al RPCT, ai dirigenti apicali in base alle attività che svolgono per prevenire il rischio di corruzione ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-bis), l-ter), l-quater) del d.lgs. 165/2001, ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale con qualifica dirigenziale.

L'art. 16 del d.lgs. 165/2001 dispone che essi:

«co. 1-bis) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti.

co. 1-ter) forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo.

co. 1-quater) 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».

Con l'approvazione del Piano delle Performance l'Azienda esplicita gli obiettivi aziendali, gli indicatori e i valori attesi, riferiti ai diversi ambiti di intervento e alle strutture interessate. Allo stesso modo l'attuazione della disciplina dell'anticorruzione e della trasparenza rappresenta un'area strategica della programmazione aziendale, diretta all'individuazione delle misure che l'Azienda ha adottato o intende adottare per prevenire il rischio di corruzione, che richiede un concorso di azioni positive di tutto il personale per la realizzazione delle stesse, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, piano di azione, responsabile, tempistica. L'ESU garantisce pertanto un'integrazione degli strumenti programmatori e il collegamento tra performance e prevenzione della corruzione traducendo le misure di prevenzione contenute nel presente PTPC in obiettivi da inserire nella Relazione Programmatica annuale e nelle schede obiettivo.

A conferma si evidenzia tra gli obiettivi strategici aziendali per il 2020 inseriti nel Piano Performance, per l'anno 2020, la metodologia usata dalla Regione nella declinazione della L. 06/11/2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" che ha poi dato attuazione al D.Lgs. 14/03/2013, n. 33 in "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" e al D.Lgs. 08/04/2013, n. 39 "Disposizioni in materia di inconfiribilità 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".

La metodologia usata dalla Regione si declina:

- nella mappatura dei processi, nell'attività di analisi del rischio così come definito dal Piano Nazionale Anticorruzione e dai Piani della prevenzione della corruzione di ciascun Ente strumentale, nel
- monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione individuate nei processi e nel trattamento del rischio specifico di processo.

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Conseguentemente per ciascuna delle misure di prevenzione della corruzione incluse nel presente PTPC sarà previsto il riferimento alle schede obiettivo, declinandole in obiettivi di performance correlati anche al sistema di retribuzione di risultato e di produttività.

Dei risultati emersi nella Relazione gestionale annuale in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione tiene conto per:

- effettuare un'analisi al fine di comprendere le cause in base alle quali si sono verificati degli eventuali scostamenti rispetto ai risultati attesi;
- individuare le misure correttive, sia in relazione alle misure obbligatorie che a quelle ulteriori, in coordinamento con i dirigenti in base alle attività che svolgono;
- per inserire le misure correttive tra quelle necessarie per migliorare il PTPC.

11.1. Segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, in attuazione del D.lgs 231/2007

Il D.lgs 231/2007 avente ad oggetto: "Attuazione della Direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE", stabilisce all'art. 10 c.1, che hanno l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, gli uffici delle Pubbliche Amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito dei seguenti procedimenti o procedure:

- a) procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione;
- b) procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici;
- c) procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

La *ratio* del predetto decreto legislativo è quella di prevenire e contrastare il fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, attraverso la previsione di misure volte a tutelare l'integrità del sistema economico e finanziario nonché la correttezza dei comportamenti degli operatori tenuti alla loro osservanza.

La normativa in materia di antiriciclaggio coinvolge un'ampia platea di soggetti pubblici e l'Azienda ESU di Venezia, quale Pubblica Amministrazione, è tenuta a comunicare all'UIF della Banca d'Italia, tramite il proprio Gestore debitamente individuato e nominato, dati e informazioni concernenti le operazioni sospette.

Con Decreto del Commissario straordinario n.22 del 27.09.2019, l'ESU ha individuato e nominato "Gestore" delegato a valutare e trasmettere le segnalazioni all'UIF, il Direttore dell'Azienda ESU già Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ai sensi dell'art. 1 c. 7 della L. 190/2012.

12. IL CRONOPROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ DI PREVENZIONE

Le attività di prevenzione della corruzione si sviluppano nel triennio secondo il seguente cronoprogramma

Attività	Soggetto competente	Data
Adozione del Piano prevenzione della corruzione per il triennio 2021- 2023	Consiglio di Amministrazione quale organo di indirizzo politico Amministrativo	31.01.2021 (TERMINE)

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

		PROROGATO AL 31.03.2021 come da comunicato ANAC del 2.12.2020)
Invio del Piano a tutti i dipendenti e pubblicazione sul sito WEB dell'Azienda	Responsabile della prevenzione della corruzione	30.04.2021
Proposta Programma formativo anticorruzione 2021 da inserire nel Piano formativo dell'Azienda	Responsabile della prevenzione della corruzione in collaborazione con Responsabile del Settore gestione risorse umane	30.04.2021
Relazione dei Dirigenti Responsabili di struttura, ai Responsabili per la prevenzione della corruzione sui risultati del monitoraggio	Referenti anticorruzione	30.11.2021
Adeguamento metodologico al sistema adottato da Regione Veneto	Responsabile della prevenzione della corruzione con tutti i referenti della corruzione	15.12.2021
Adeguamento delle misure di prevenzione alle variazioni eventuali delle attività	Responsabile della prevenzione della corruzione	15.12.2021
Pubblicazione sul sito WEB aziendale della relazione sull'esito dell'attività svolta secondo il modello ANAC	Responsabile della prevenzione della Corruzione	15.01.2022
Proposta Piano prevenzione della corruzione per il triennio 2022-2024	Responsabile della prevenzione della Corruzione	15.01.2022
Adozione del Piano prevenzione della corruzione per il triennio 2022-2024	Consiglio di Amministrazione quale organo di indirizzo politico Amministrativo	31.01.2022
Invio del Piano a tutti i dipendenti e pubblicazione sul sito WEB dell'Azienda	Responsabile della prevenzione della corruzione	15.02.2022
Proposta Programma formativo anticorruzione 2022 da inserire nel Piano formativo dell'Azienda	Responsabile della prevenzione della corruzione in collaborazione con Responsabile del Settore gestione risorse umane	30.04.2022

Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

Relazione dei Dirigenti Responsabili di struttura, ai Responsabile per la prevenzione della corruzione sui risultati del monitoraggio	Referenti anticorruzione	30.11.2022
Verifica elenco attività a rischio con eventuale modifica ed aggiornamento	Responsabile della prevenzione della corruzione	15.12.2022
Adeguamento delle misure di prevenzione alle variazioni eventuali delle attività	Responsabile della prevenzione della corruzione	15.12.2022
Pubblicazione sul sito WEB aziendale della relazione sull'esito dell'attività svolta secondo il modello ANAC	Responsabile della prevenzione della Corruzione	15.01.2023
Proposta Piano prevenzione della corruzione per il triennio 2023-2025	Responsabile della prevenzione della corruzione	15.01.2023
Adozione del Piano prevenzione della corruzione per il triennio 2023-2025	Consiglio di Amministrazione quale organo di indirizzo politico Amministrativo	31.01.2023

13. SISTEMA DI MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO

Obiettivo del monitoraggio è quello di verificare la progressiva esecuzione delle attività programmate ed il raggiungimento degli obiettivi previsti nel Piano.

1. Descrizione del monitoraggio effettuato da soggetti interni all'amministrazione

La responsabilità del monitoraggio è assegnata al Responsabile della prevenzione della corruzione il quale, con cadenza annuale (entro il 15 dicembre di ogni anno), provvede a redigere una relazione sui risultati dell'attività svolta.

2. Descrizione del monitoraggio effettuato da soggetti esterni all'amministrazione

Agiscono sul tema, secondo le rispettive competenze, i soggetti a seguire indicati:

- ANAC, così come previsto dalle deliberazioni adottate in base al D.Lgs. n.150/2009 e sue successive modifiche e/o integrazioni;
- Collegio dei Revisori dei Conti, così come previsto dalle disposizioni tempo per tempo vigenti;
- Organismo Indipendente di Valutazione, così come previsto dal D.Lgs. n.150/2009 e sue successive modifiche e/o integrazioni.



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

14. IL PIANO E GLI STAKEHOLDERS

L'ESU di Venezia è intenzionato sempre più a sviluppare una strategia integrata offline-online per l'ascolto costante dei propri stakeholders.

Anche se il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2018/2020 non aveva esplicitamente previsto la Giornata della Trasparenza, in data 4 dicembre 2018 è stata organizzata la Giornata della Trasparenza dell'Esu di Venezia, quale momento fondamentale per acquisire riscontri sul grado di soddisfacimento dell'utenza studentesca con riguardo alla comprensibilità, accessibilità e utilizzabilità dei dati pubblicati da questo Ente e per individuare ulteriori necessità di informazione, nell'ottica del processo di miglioramento continuo della trasparenza e dell'innovazione.

I riscontri di questa giornata della Trasparenza sono stati pubblicati nella sezione di Amministrazione Trasparente - Altri contenuti Prevenzione della Corruzione.

In sintesi la strategia punta a raccogliere spunti sui seguenti principali aspetti: Piano di prevenzione della corruzione: chiara definizione degli obiettivi strategici ivi contenuti e adozione di modalità che garantiscano la massima accessibilità dei medesimi all'esterno;

Gli strumenti di ascolto attualmente in essere o approntabili nel corso del triennio del programma sono i seguenti:

OFF LINE

- Indagini di customer satisfaction;
- Attività di ascolto durante eventi/incontri/seminari organizzati dall'Ente, tramite la somministrazione ed elaborazione di questionari;
- Eventi dedicati.

ON LINE

- Form di contatto direttamente compilabile sul sito e modulo per i reclami attraverso il quale è possibile richiedere informazioni, dare suggerimenti e pareri, esprimere lamentele;
- Recapito mail del Responsabile della Prevenzione della Corruzione ***anticorruzione@esuvenezia.it***
- Recapiti ed indirizzi e-mail dei responsabili delle strutture dell'Ente nelle pagine del sito dedicate alle diverse attività.

Le eventuali segnalazioni in materia di lotta alla corruzione verranno tempestivamente esaminate dal Responsabile della prevenzione della corruzione e l'esito delle segnalazioni sarà reso noto sul sito camerale.



Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario

INDICE ALLEGATI

Di seguito si riporta l'elenco degli allegati al seguente Piano triennale anticorruzione 2021-2023:

- A – Mappatura dei processi e Catalogo dei rischi;
- A1 bis – Mappatura dei processi
- B – Analisi dei rischi;
- C – Individuazione e programmazione delle misure;
- C1 – Individuazione delle principali misure per aree di rischio;
- D – Misure di trasparenza- elenco degli obblighi di pubblicazione;
- E – Patto di Integrità;
- F – Whistleblowing Policy;
- G – I reati contro la pubblica amministrazione.