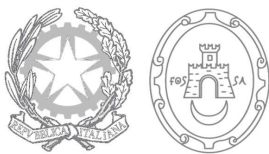


Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei comuni del Cratere

PTPCT 2020-2022



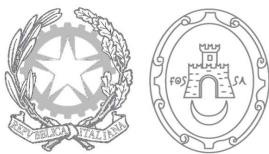
Indice

PARTE I – PARTE GENERALE

1. *Premessa metodologica ed inquadramento generale.*
2. *La definizione di corruzione e di “maladministration”.*
3. *Casi di eventi corruttivi e di “maladministration” nel 2019.*
4. *Finalità del PTPCT.*
5. *Procedura di formazione e di aggiornamento del PTPCT.*
6. *PTPCT e performance.*
7. *I soggetti coinvolti.*

PARTE II – LE MISURE ANTICORRUZIONE

1. *Analisi di contesto - Il contesto esterno.*
 - 1.1. *Legalità e sicurezza.*
 - 1.2. *Dati statistici – Rapporti con gli stakeholders.*
2. *Analisi di contesto - Il contesto interno.*
 - 2.1. *Governance: dal coordinamento....alla direzione*
 - 2.2. *Funzioni e mission istituzionale.*
 - 2.2.1 *Istruttoria istanze di contributo.*
 - 2.2.2 *Verifica dei S.A.L.*
 - 2.2.3 *Assistenza tecnica alla ricostruzione pubblica e privata.*
 - 2.2.4 *Promozione della qualità della ricostruzione.*
 - 2.2.5 *Programmazione e Monitoraggio finanziario e attuativo.*
 - 2.2.6 *Informazione trasparente.*
 - 2.2.7 *Controllo dei processi di ricostruzione e di sviluppo.*
 - 2.2.8 *Gestione Ufficio Centralizzato per le Espropriazioni.*
 - 2.2.9 *Gestione della contabilità speciale assegnata all’USRC.*
 - 2.2.10 *Attività connesse e strumentali.*
 - 2.3. *Organigramma*
3. *Misure generali anticorruzione.*
 - 3.1. *Le misure sull’imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici.*
 - 3.1.1. *Misure sull’accesso/permanenza nell’incarico/carica pubblica.*
 - 3.1.2. *Doveri di comportamento.*
 - 3.1.3. *Conflitto di interessi.*
 - 3.1.4. *Inconferibilità/incompatibilità di incarichi.*
 - 3.1.5. *Formazione di commissioni e assegnazioni agli uffici.*
 - 3.1.6. *Incarichi extraistituzionali.*



- 3.1.7. *Divieti post-employment (pantouflage).*
- 3.1.8. *Patti di integrità.*
- 3.2. *Formazione.*
 - 3.2.1. *Relazione sulla formazione 2019.*
 - 3.2.2. *Programma per la formazione 2020.*
- 3.3. *Rotazione ordinaria.*
- 3.4. *Tutela del whistleblower.*
- 4. *Misure specifiche anticorruzione---Riepilogo e rinvio all'Allegato n. 1.*

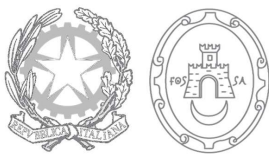
PARTE III – LA TRASPARENZA

- 1. *Nozione di trasparenza.*
- 2. *Trasparenza e tutela dei dati personali.*
- 3. *La dimensione della trasparenza per l'USRC.*
- 4. *La trasparenza come misura di prevenzione della corruzione. Rinvio all'Allegato n. 2.*

Allegati

Allegato 1 “Aree di rischio, mappatura dei processi, misurazione e trattazione del rischio”.

Allegato 2 “Trasparenza. Obblighi di pubblicazione”.



PARTE I – PARTE GENERALE

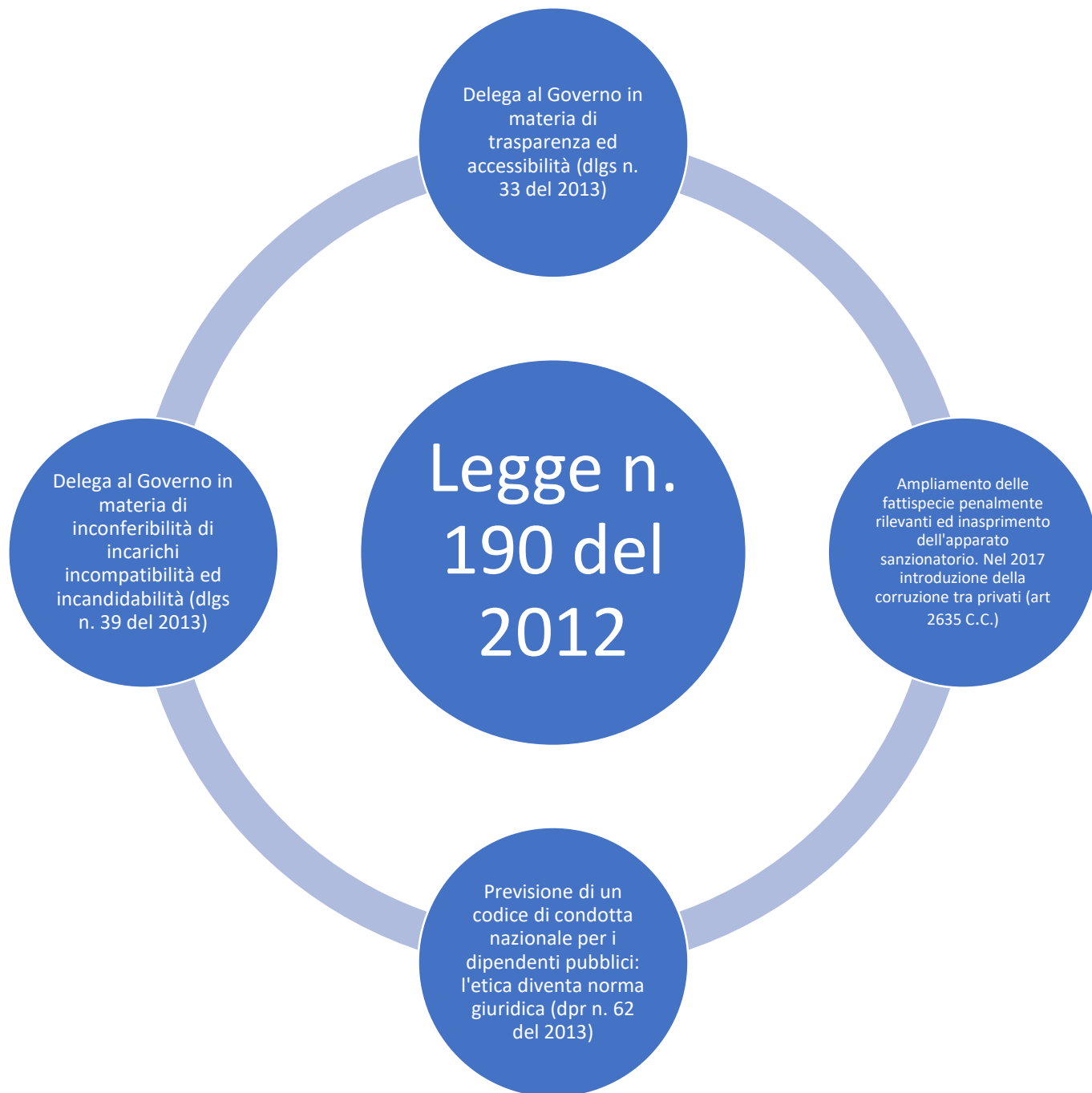
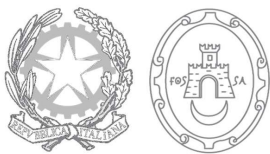
1. Premessa metodologica ed inquadramento generale

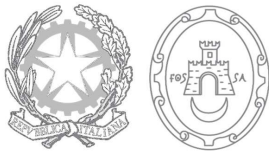
A seguito dell'entrata in vigore della Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*», tutte le Amministrazioni sono tenute ad adottare, entro il 31 gennaio di ogni anno, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (di seguito PTPCT o Piano). L'adozione del PTPCT costituisce per l'Ente – oltre che adempimento ad un obbligo di legge – un efficace strumento per la diffusione della cultura della legalità e dell'integrità all'interno dell'Amministrazione nonché una preziosa occasione di confronto con la cittadinanza e con gli *stakeholders* su tali temi.

Per comprendere a fondo la portata dell'adempimento previsto dalla norma richiamata, è utile prendere le mosse dalle autorevoli parole del Procuratore regionale della Corte dei Conti, Antonio Caruso, in occasione del discorso di apertura dell'anno giudiziario 2013: *“Oggi peggio di Tangentopoli. Nel corso dell'anno, l'azione della Procura ha riscontrato una serie sconcertante di fenomeni corruttivi e concussivi nella pubblica amministrazione. Il fenomeno della corruzione è tuttora vivo nella realtà delle amministrazioni pubbliche italiane e presenta preoccupanti elementi di crescita. La piaga della corruzione, ben più grave rispetto a 20 anni fa si è ormai annidata nel profondo del tessuto sociale e costituisce un'intollerabile distorsione del sistema”*.

Il quadro ritratto, avallato dalle statistiche rese dai più autorevoli organismi impegnati a livello nazionale ed internazionale a studiare il fenomeno della corruzione, ha richiesto un momento di profonda analisi e riflessione da parte di tutte le componenti della società civile ed ha imposto a ciascuna amministrazione pubblica, sul piano etico ancor prima che giuridico, di produrre uno sforzo fattivo ed efficace nella lotta al fenomeno corruttivo, lotta ormai non più relegabile al momento sanzionatorio di competenza dell'Autorità Giudiziaria azionabile solo ad evento delittuoso commesso e dunque a danno ormai verificatosi sul piano della reputazione dell'amministrazione pubblica e del livello di percezione della corruzione da parte dei consociati.

E' in quest'ottica che il Legislatore, in attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata dall'Italia con legge n. 116 del 2009 nonché in attuazione degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione siglata a Strasburgo nel 1999 e ratificata dall'Italia con legge n. 110 del 2012, è pervenuto all'emanazione della legge n. 190 del 2012, legge dal contenuto complesso che si snoda su diverse direttrici di seguito graficamente riepilogate:

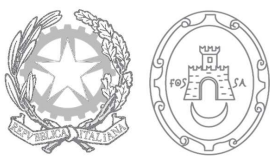




Il PTPCT, lungi dal costituire un mero adempimento burocratico, è quindi un documento essenziale per l'Ente, idoneo a plasmarne l'attività e la programmazione fornendo un costante orizzonte operativo tanto sul piano individuale riferibile al singolo dipendente quanto sul piano organizzativo dell'amministrazione intesa nel suo complesso.

Nella struttura predisposta dal legislatore, il PTPCT declina, attua e personalizza a livello locale le linee direttive fissate dal Piano Nazionale Anticorruzione, da ultimo il PNA 2019 approvato dall'ANAC e si conforma alle linee guida adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione mediante la messa in campo delle necessarie misure di prevenzione oggettive e soggettive non più generali, ma specifiche e frutto delle esperienze maturate in concreto dall'Amministrazione.

Per agevolare la lettura sistematica, si riportano di seguito i principali riferimenti normativi:



2012

- Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante “Disposizioni per la prevenzione e repressione dell’illegalità nella pubblica Amministrazione”, come modificata dal D.Lgs. 97/2016;
- D.Lgs. 31 dicembre 2012 n. 235, recante “Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell’articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”.

2013

- D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 recante “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, come modificato dal D.Lgs. 97/2016;
- D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 recante “Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico”;
- D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 – Regolamento recante Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- Delibera CiVIT n. 72 dell’11 settembre 2013 – Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione

2016

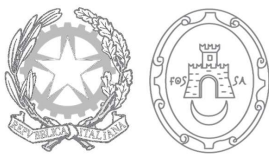
- D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i., recante “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”;
- D.Lgs. 25 maggio 2016 n. 97 recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”;
- Determinazione A.N.AC. n. 831 del 3 agosto 2016 – Piano Nazionale Anticorruzione 2016;

2017

- Legge n. 179 del 30 novembre 2017, recante: “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”

2019

- Delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019 di approvazione del PNA 2019



2. La definizione di corruzione e di *maladministration*

Un PTPCT significativamente efficace non può limitarsi a prevedere misure repressive e punitive degli eventi corruttivi già verificatisi ma, al contrario, deve essere orientato prioritariamente al momento della prevenzione, scongiurando sul nascere le condizioni che favoriscono il proliferare della corruzione.

E' fondamentale, in tale contesto, adottare una definizione di corruzione quale *target* del PTPCT non meramente relegata alle fattispecie penalmente rilevanti ma capace di ricomprendere anche ulteriori ipotesi, pur penalmente non rilevanti, ma idonee comunque ad incidere su quell'impatto reputazionale della pubblica amministrazione ormai costantemente posto come orizzonte operativo degli Organismi impegnati nella lotta alla corruzione.

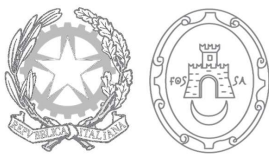
Tale premessa metodologica è posta a fondamento della definizione di corruzione data da *Transparency International* come base degli studi da essa effettuati e diffusi, tanto per evidenti ragioni di differenze esistenti tra i diversi ordinamenti penali nazionali quanto per prendere in esame un fenomeno più ampio di quello squisitamente penalistico: *"Corruption is the abuse of entrusted power for private gain. It can be classified as grand, petty and political, depending on the amounts of money lost and the sector where it occurs"*.

Anche in ambito europeo si assume analoga premessa nella *"Comunicazione della Commissione europea COM/2003/0317"*, ove, dopo aver riaffermato il fine istituzionale dell'U.E. già enunciato nell'articolo 29 del Trattato sull'Unione Europea della lotta alla corruzione quale fenomeno criminale, si afferma che *"si deve operare una distinzione tra la corruzione in senso più restrittivo come definita nel diritto penale e la corruzione in una più ampia accezione socioeconomica. Tale distinzione è necessaria giacché, conformemente ai principi dello stato di diritto, le disposizioni del diritto penale esigono un linguaggio univoco e preciso, mentre la nozione di "corruzione" può ammettere una definizione più generale, pur rispondendo alle finalità della prevenzione della criminalità. In tale contesto, la definizione di corruzione può ricomprendere aspetti quali l'integrità, la trasparenza, la responsabilità e la buona gestione"*.

In tale ottica, vengono enunciati i seguenti principi individuati per potenziare la lotta alla corruzione:

- la previsione di una posizione specifica di dirigenti e responsabili dei processi decisionali;
- l'istituzione di appositi organismi di lotta contro la corruzione competenti e visibili;
- la piena accessibilità e meritocrazia nella gestione degli incarichi pubblici;
- l'adozione di strumenti di gestione della qualità e di norme di controllo e di vigilanza;
- la promozione di strumenti di trasparenza;
- l'adozione di codici di condotta;
- lo sviluppo di sistemi di protezione per chi denuncia l'illecito.

In considerazione dei consolidati orientamenti internazionali su ricordati, è del tutto consequenziale la definizione del concetto di corruzione data a livello italiano dal Dipartimento della Funzione Pubblica con la Circolare n. 1 del 2013: *"Il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo*



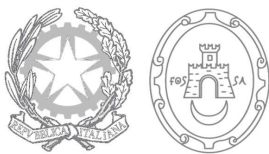
delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato, al fine di ottenere vantaggi privati", concetto poi ribadito e declinato dall'A.N.A.C. nella Determinazione n. 12/2015 ove si specifica che: "... si conferma la definizione del fenomeno contenuta nel PNA, non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso di reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la "maladministration", intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse...".

Per le amministrazioni pubbliche italiane, porsi come obiettivo non (solo) la prevenzione e repressione del fenomeno corruzione quale fattispecie penalmente rilevante ma come assunzione di ogni misura utile a scongiurare fatti riconducibili alla ben più ampia nozione di *maladministration* è al tempo stesso onere stimolante ma anche estremamente complesso, poiché richiede il coinvolgimento di ogni livello dell'amministrazione per operare un radicale mutamento del pubblico *agere* capace di contrastare quella sottocultura del "favore" e delle "influenze" ancora estremamente diffusa, specie nelle piccole realtà di provincia nell'ambito delle quali l'USRC è chiamato a dispiegare le proprie funzioni.

L'utilizzo da parte dell'USRC della concezione più ampia di *maladministration* ha come conseguenza diretta un elevato rischio del fenomeno corruttivo nei processi di propria competenza e, potenzialmente, darà luogo in futuro al verificarsi di diversi eventi rilevanti rispetto alle misure indicate nel presente Piano. Lo stato attuale, come di seguito riportato nella tabella di sintesi, può dirsi comunque estremamente sano per l'assenza di fenomeni rilevanti.

3. Casi di eventi corruttivi e di *maladministration* nel 2019

Numero delle segnalazioni pervenute relative alla violazione del Codice di Comportamento:	0
Numero di violazioni accertate relative alla violazione del Codice di Comportamento:	0
Procedimenti disciplinari e sanzioni comminate a seguito di segnalazioni relative a violazione del Codice di Comportamento:	0
Segnalazioni che prefigurano responsabilità disciplinari o penali legate ad eventi corruttivi:	0
Procedimenti disciplinari avviati per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti:	0



Sanzioni comminate a seguito di avvio di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti:	0
Procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti riconducibili a reati relativi a eventi corruttivi:	0

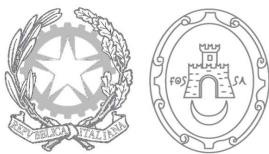
4. Finalità del PTPCT

Il Piano si prefigge il perseguimento delle seguenti finalità:

- dotare l'USRC di uno strumento essenziale per conformare l'organizzazione e l'attività dell'Ufficio alle esigenze di contrasto della corruzione;
- anticipare il contrasto della corruzione al momento della prevenzione;
- conformare l'Ufficio alle prescrizioni normative vigenti in materia di lotta alla corruzione e di trasparenza;
- creare un collegamento tra anticorruzione – trasparenza – *performance*, nell'ottica di una più ampia gestione del rischio istituzionale;
- valorizzare gli adempimenti in materia di trasparenza come misura essenziale di contrasto alla corruzione;
- superare – secondo l'orientamento dettato dal P.N.A. 2016 – la logica meramente adempimentale, potenziando la prospettiva di orientamento al risultato, mediante la messa in campo delle necessarie misure di prevenzione oggettiva e soggettiva non più generali, ma specifiche e frutto delle esperienze concrete dell'Amministrazione.

L'USRC presenta specificità difficilmente comparabili con quelle di altre Amministrazioni:

- È un Ufficio creato ad hoc con intervento legislativo al fine di gestire la ricostruzione post sisma del 2009. La creazione di un Ente dal "nulla" comporta la necessità di adeguarne struttura ed organizzazione alla normativa vigente in modo talvolta traumatico e senza la necessaria gradualità di interventi e competenze che si accumulano nel tempo nella normalità delle amministrazioni;
- I processi gestiti dall'USRC, mai mappati prima del presente Piano, sono caratterizzati da estrema specificità, se non unicità. Si è ritenuto pertanto di eseguire una prima mappatura dei processi complessivamente considerati e non suddivisi nelle singole fasi componenti al fine di procedere con gradualità e sulla base delle verifiche intermedie come risultato del monitoraggio sul Piano e delle verifiche *ex post* in sede di relazione sull'attuazione del Piano. In virtù della momentanea



assenza di Posizioni Organizzative ed in considerazione della necessità di formare il personale in modo specifico, la mappatura è stata compiuta dal RPCT con la collaborazione del personale USRC;

- L'USRC presenta connotati di medio-piccola amministrazione quanto ad organico (circa 120 dipendenti in pianta organica, circa 80 effettivi attuali) ma estende la propria attività su un territorio estremamente vasto;
- In sede di gestione della materia delle misure anticorruzione e a tutela della trasparenza è emersa la necessità di porre gradualmente rimedio ad alcune criticità organizzative la cui risoluzione si pone come elemento propedeutico all'adozione di un Piano in grado di dispiegare efficacemente la propria funzione: necessità di aggiornamento e popolamento della sezione Amministrazione trasparente, necessità di costituire, o di individuare in modo univoco viste le peculiarità dell'Ufficio, l'OIV e l'UPD, necessità di implementare la strumentazione regolamentare.

In un'ottica sostanzialistica, si è inteso utilizzare il Piano -ed è questa la sua essenziale finalità- come cronoprogramma per il superamento delle criticità rilevate.

5. Procedura di formazione e di aggiornamento del Piano

Annualmente, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) procede alla predisposizione/aggiornamento del Piano. Nel processo di aggiornamento annuale si tiene conto delle normative sopravvenute che impongono ulteriori adempimenti, di eventuali nuovi indirizzi dell'A.N.AC., di direttive contenute nel P.N.A. nonché dell'emersione di rischi non considerati in fase di predisposizione delle precedenti edizioni del Piano e dei contributi degli *stakeholders*. Il RPCT, previa consultazione pubblica dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi elabora una proposta di PTPCT ai fini della sua adozione da parte dell'organo di indirizzo, con apposita determina da approvarsi entro il 31 gennaio di ogni anno.

Processo di formazione del Piano:

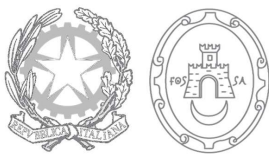
I fase

Nelle more della definizione del processo di riorganizzazione che sta interessando la struttura deputata alla gestione dell'attività amministrativa post sisma 2009 e della costituzione di Posizione Organizzative, la mappatura dei processi, la rilevazione e valutazione del rischio e la gestione dello stesso con indicazione delle misure da adottarsi vengono effettuate dal RPCT e dal gruppo operativo nominato a suo supporto. Rimane ferma la possibilità/opportunità per tutti i dipendenti a qualsiasi titolo in rapporto di lavoro con l'USRC ed in particolar modo di quelli nominati responsabili dei procedimenti per macro aree funzionali, di segnalare proposte e/o rettifiche da adottarsi rispetto al PTPCT approvato.

II fase

L'organo di indirizzo, ai sensi di quanto previsto dalla Determinazione A.N.A.C. n. 12/2015 approva, entro il 31 agosto salvo atto motivato, un documento di indirizzo di carattere generale sul contenuto che dovrà avere il PTPCT del triennio successivo.

III fase



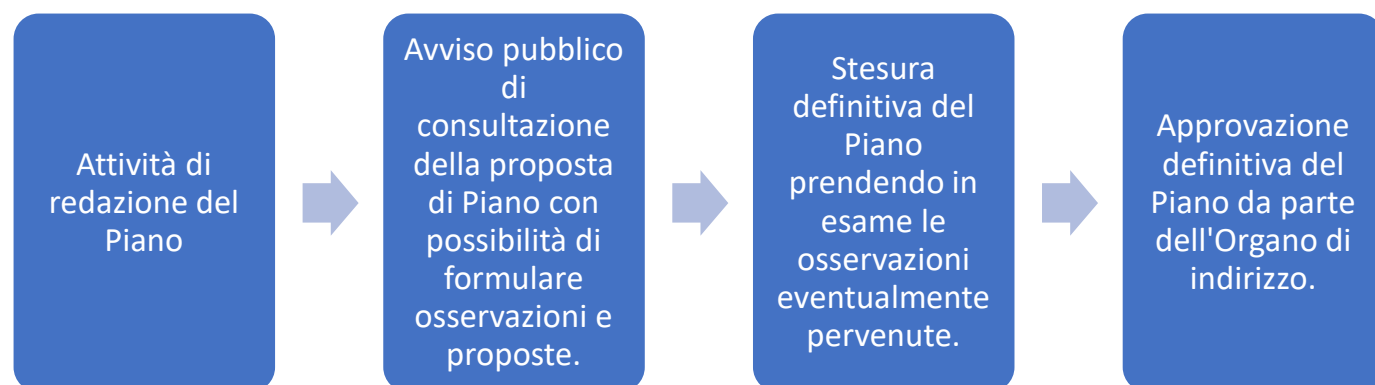
Il RPCT effettua una consultazione pubblica, per un periodo non inferiore a 10 giorni, attraverso la pubblicazione, sulla *home page* del sito istituzionale, di una *news* che rimanda ad una pagina dedicata all'avviso pubblico di Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza 2020-2021-2022 ed al modulo "operativo", tramite il quale inviare all'indirizzo di posta elettronica indicato proposte e osservazioni.

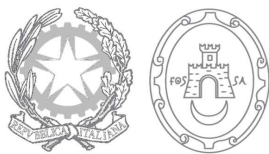
Al fine di realizzare una forma di effettiva consultazione che coinvolga i cittadini, gli *stakeholders*, tutte le associazioni e le altre forme consociative portatrici di interessi collettivi - comprese le Organizzazioni Sindacali - il RPCT, con avviso pubblico, invita i suddetti soggetti a presentare proposte e osservazioni relative ai contenuti del Piano. Per la prima stesura del PTPCT e nella necessità del rispetto dei termini di approvazione del Piano, la consultazione verrà effettuata a seguito dell'approvazione e le eventuali osservazioni pervenute, laddove accoglibili, porteranno ad un adeguamento del Piano stesso in aggiunta all'aggiornamento annuale.

IV fase (eventuale)

Laddove si rendessero necessari adeguamenti del Piano prima del suo fisiologico aggiornamento annuale, a seguito di rilevanti mutamenti organizzativo-funzionali nell'Ente, ovvero in relazione ad esigenze emerse nel corso della gestione degli interventi attuativi del Piano medesimo, tali modifiche sono approvate e pubblicate con le stesse modalità seguite per l'approvazione iniziale.

Rappresentazione grafica:





6. PTPCT e performance

Il Piano si presenta come uno strumento per certi aspetti immediatamente esecutivo e prescrittivo, per altri programmatico e strategico necessitando pertanto di un suo coordinato inserimento nel contesto degli altri strumenti programmatici adottati dall'Ente.

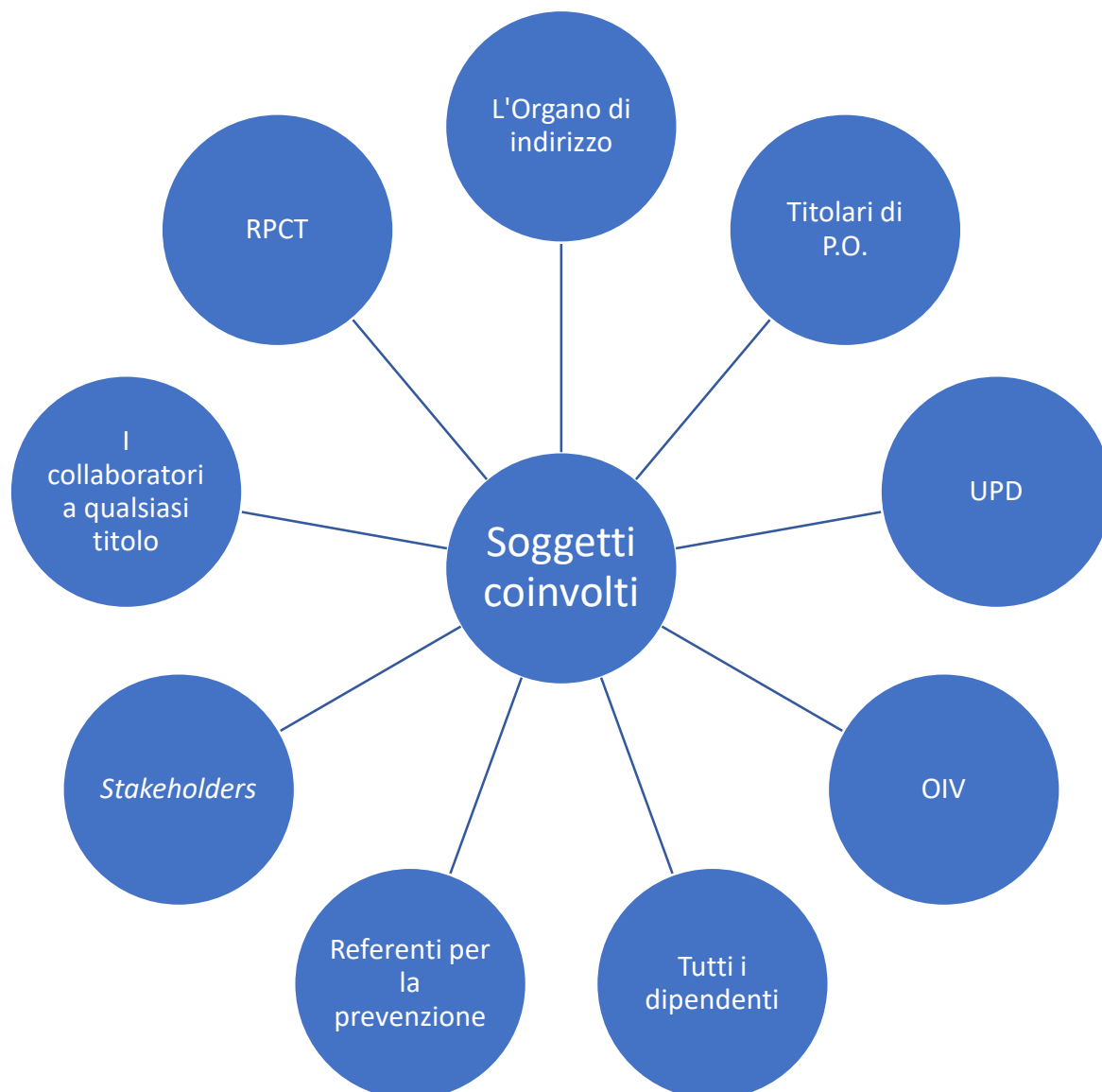
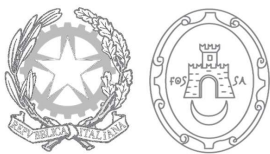
Il coordinamento si rende necessario sia nella fase di predisposizione ed approvazione degli strumenti sia a valle della loro attuazione, con un flusso osmotico delle relative criticità per poter adeguare i Piani alle esigenze emerse in sede di applicazione con conseguente adozione delle necessarie misure correttive.

Con la soppressione degli UTR e la devoluzione delle relative competenze all'USRC e con la conseguente assegnazione del relativo personale all'Ufficio, si rende necessaria l'adozione di un complessivo ed aggiornato sistema di misurazione e valutazione della performance con l'avvio delle necessarie procedure, anche di contrattazione collettiva decentrata e delegata, finalizzate in particolare a raggiungere i seguenti obiettivi propedeutici ad attuare un effettivo coordinamento performance-PTPCT come normativamente richiesto:

- Costituzione dell'OIV (o di soggetto analogo);
- Costituzione dell'UPD;
- Adozione di un Piano sulla *performance* (art. 10 del d.lgs. 150/2009) e di un Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (art. 7 del d.lgs. 150/2009) che tenga obbligatoriamente conto dei seguenti obiettivi, il cui raggiungimento o meno, oltre ad avere rilevanza nell'ambito del PTPCT dovrà essere oggetto di specifico esame nella Relazione sulla *performance*:
 - A) *performance* organizzativa (art. 8 del d.lgs. 150/2009): attuazione di piani e misure di prevenzione della corruzione, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti (art. 8, co. 1, lett. b), d.lgs. 150/2009);
 - B) *performance* individuale (art. 9 del d.lgs. 150/2009): inserimento degli obiettivi assegnati al personale dirigenziale o titolare delle costituende P.O., al RPCT ed ai membri del gruppo di supporto al RPCT.

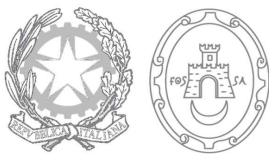
7. I soggetti coinvolti

L'approvazione, l'aggiornamento e l'attuazione del Piano coinvolge a vario titolo l'intera organizzazione dell'USRC come esemplificato dalla seguente rappresentazione grafica:



L'Organo di indirizzo fissa gli obiettivi strategici che devono essere perseguiti con il Piano condizionando e conformando l'intera struttura dello stesso ed approva in via definitiva la proposta di Piano elaborata dal RPCT. Nella fase di formazione ed approvazione del Piano, mediante una procedura aperta che consenta la formulazione di proposte e di osservazioni, gli *stakeholders*, i dipendenti e chiunque ne abbia interesse può apportare il proprio contributo.

Propedeutica alla corretta redazione del Piano è la compartecipazione dei titolari di P.O. che assicurano il necessario flusso informativo da e verso il RPCT e partecipano, nell'area di competenza, alla mappatura dei processi ed alla valutazione e gestione del rischio corruttivo.



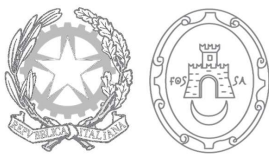
L'esecuzione del Piano è affidata a tutti i dipendenti dell'USRC ed anche ai collaboratori esterni i quali tutti sono chiamati a rispettarne le prescrizioni. La violazione delle prescrizioni del Piano comporta illecito disciplinare oltre eventuali ulteriori forme di responsabilità. Tutti i dipendenti prestano la massima collaborazione se richiesta dal RPCT, in special modo sino all'istituzione di P.O. e conseguente individuazione di specifici referenti.

Obiettivo strategico prioritario dell'Ufficio, anche ai fini della corretta attuazione del Piano, è l'individuazione o costituzione di UPD e OIV.

La figura del RPCT è stata istituita dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 che stabilisce che ogni amministrazione approvi un PTPC che valuti il livello di esposizione degli uffici al rischio e indichi gli interventi organizzativi necessari per mitigarlo. La predisposizione e la verifica dell'attuazione di detto Piano sono attribuite ad un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

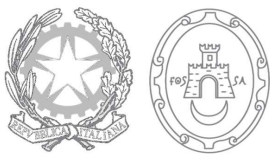
I principali compiti, doveri e responsabilità del RPCT sono stati di recente sintetizzati dall'ANAC nell'ambito dell'approvazione del nuovo PNA come di seguito indicato:

- L'art 1, co. 8, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT predispone – in via esclusiva (essendo vietato l'ausilio esterno) – il PTPCT e lo sottopone all'Organo di indirizzo per la necessaria approvazione.
- L'art 1, co. 7, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT segnali all'organo di indirizzo e all'OIV le "disfunzioni" (così recita la norma) inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indichi agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.
- L'art. 1, co. 9, lett. c), l. 190/2012 dispone che il PTPC preveda «*obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*», con particolare riguardo alle attività ivi individuate.
- L'art 1, co. 10, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT verifichi l'efficace attuazione del PTPC e la sua idoneità e propone modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione. La richiamata disposizione assegna al RPCT anche il compito di verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici maggiormente esposti ai reati di corruzione nonché quello di definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nelle aree a rischio corruzione.
- L'art. 1, co. 14, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT rediga la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione definite nei PTPC.
- L'art. 43, d.lgs. 33/2013 assegna al RPCT, di norma, anche le funzioni di Responsabile per la trasparenza, attribuendo a tale soggetto *"un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione"*.
- L'art. 5, co. 7, d.lgs. 33/2013 attribuisce al RPCT il compito di occuparsi dei casi di riesame dell'accesso civico: *"Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della"*



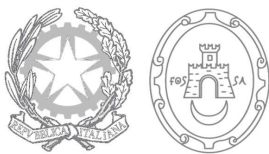
prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni”.

- L’art. 5, co. 10, d.lgs. 33/2013 precisa poi che nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, il RPCT ha l'obbligo di effettuare la segnalazione all’Ufficio di disciplina di cui all’art. 43, co. 5 del d.lgs. 33/2013.
- L’art. 15, co. 3, d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 stabilisce che il RPCT curi la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento nell’amministrazione, il monitoraggio annuale della loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione ad ANAC dei risultati del monitoraggio.
- L’art. 1, co. 9, lett. c), l. 190/2012, con particolare riguardo ai contenuti del PTPC stabilisce che in esso debbano essere previsti obblighi di informazione nei confronti del RPCT, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull’osservanza del Piano, con particolare riguardo alle attività e aree di rischio individuate nel PTPC e alle misure di contrasto del rischio di corruzione.
- L’art. 16, co. 1-ter, d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali sono tenuti a *“fornire le informazioni richieste dal soggetto competente per l’individuazione delle attività nell’ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione”*.
- L’art. 8, d.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 stabilisce che i dipendenti dell’amministrazione sono tenuti a *“rispettare le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione e a prestare collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione”*.
- L’art. 1, co. 8, l. 190/2012 stabilisce che *“l’organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPC”*. Tali poteri di indirizzo sono strettamente connessi con quelli che la legge attribuisce al RPCT per la predisposizione del PTPC nonché per la verifica sulla sua attuazione e idoneità con conseguente potere di proporre modifiche dello stesso Piano.
- L’art. 1, co. 14, l. 190/2012 stabilisce l’obbligo per il RPCT di riferire all’Organo di indirizzo politico sull’attività, con la relazione annuale sopra citata, da pubblicare anche nel sito web dell’amministrazione. Nei casi in cui l’organo di indirizzo lo richieda, il RPCT è tenuto a riferire sull’attività svolta.
- L’art. 1, co. 7, l. 190/2012 stabilisce l’obbligo da parte del RPCT di segnalare all’organo di indirizzo e all’OIV le disfunzioni inerenti all’attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione. La medesima disposizione, al fine di garantire che il RPCT abbia poteri all’interno di tutta la struttura tali da poter svolgere con effettività i propri compiti, stabilisce che *“l’organo di indirizzo dispone le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell’incarico con piena autonomia ed effettività”*.
- L’art 15, d.lgs. 39/2013 stabilisce che il RPCT segnali i casi di possibile violazione delle disposizioni del richiamato decreto, tra gli altri anche all’Autorità nazionale anticorruzione. La medesima norma, al co. 3, prevede l’intervento di ANAC sui provvedimenti di revoca del RPCT qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal Responsabile in materia di prevenzione della corruzione. La richiamata disposizione si inserisce in un sistema più ampio di tutela e garanzia del RPCT messo in atto dal legislatore che prevede l’intervento di ANAC su misure discriminatorie anche diverse dalla revoca, perpetuate nei confronti del RPCT per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni (art. 1, co. 7, l. 190/2012). L’ANAC ha ritenuto opportuno disciplinare il proprio intervento sia con riferimento alla revoca, sia con riferimento alle



altre misure discriminatorie nei confronti del RPCT con “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” adottato dal Consiglio dell’Autorità in data 18 luglio 2018.

- L’art. 15, co. 3, d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62, stabilisce che il RPCT comunichi ad ANAC i risultati del monitoraggio annuale dell’attuazione dei Codici di comportamento.
- L’art. 45, co. 2, d.lgs. 33/2013 stabilisce che ANAC controlli l’operato dei responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all’interno delle amministrazioni.
- Ai sensi dall’art. 15, d.lgs. n. 39/2013 al RPCT è affidato il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al medesimo decreto legislativo, con capacità proprie di intervento, anche sanzionatorio e di segnalare le violazioni ad ANAC. A tale proposito è utile ricordare che l’Autorità con le *“Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione”*, adottate con Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016, ha precisato che spetta al RPCT *“avviare il procedimento sanzionatorio, ai fini dell’accertamento delle responsabilità soggettive e dell’applicazione della misura interdittiva prevista dall’art. 18 (per le sole inconferibilità). Il procedimento avviato dal RPCT è un distinto e autonomo procedimento, che si svolge nel rispetto del contraddittorio e che è volto ad accertare la sussistenza dell’elemento psicologico del dolo o della colpa, anche lieve, in capo all’organo conferente. All’esito del suo accertamento il RPC irroga, se del caso, la sanzione inibitoria di cui all’art. 18 del d.lgs. n. 39/2013. Per effetto di tale sanzione, l’organo che ha conferito l’incarico non potrà, per i successivi tre mesi, procedere al conferimento di incarichi di propria competenza.”*
- A fronte dei compiti attribuiti, la l. 190/2012 prevede (artt. 12 e 14) anche consistenti responsabilità in capo al RPCT. In particolare, l’art. 12 stabilisce che *“In caso di commissione, all’interno dell’amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il RPCT risponde ai sensi dell’articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all’immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver vigilato sul funzionamento e sull’osservanza del piano”*. L’art. 14 stabilisce altresì che *“In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile [...] risponde ai sensi dell’articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, [...] nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull’osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell’amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare”*.

**PARTE II – LE MISURE ANTICORRUZIONE****1. L'analisi di contesto – il contesto esterno**

Nell'individuazione del livello di rischio dei processi di competenza dell'USRC si sono prese le mosse dall'esame del contesto in cui l'Ufficio si trova ad operare, sia esterno che interno, in accordo con le indicazioni metodologiche più volte ribadite da ANAC, da ultimo nel PNA 2019 e relativi allegati. In particolare, al fine di descrivere correttamente il contesto esterno ci si è avvalsi di dati, relazioni ed elaborazioni statistiche resi disponibili da autorevoli Organi che cooperano nella lotta alla corruzione e più latamente, contro il malaffare.

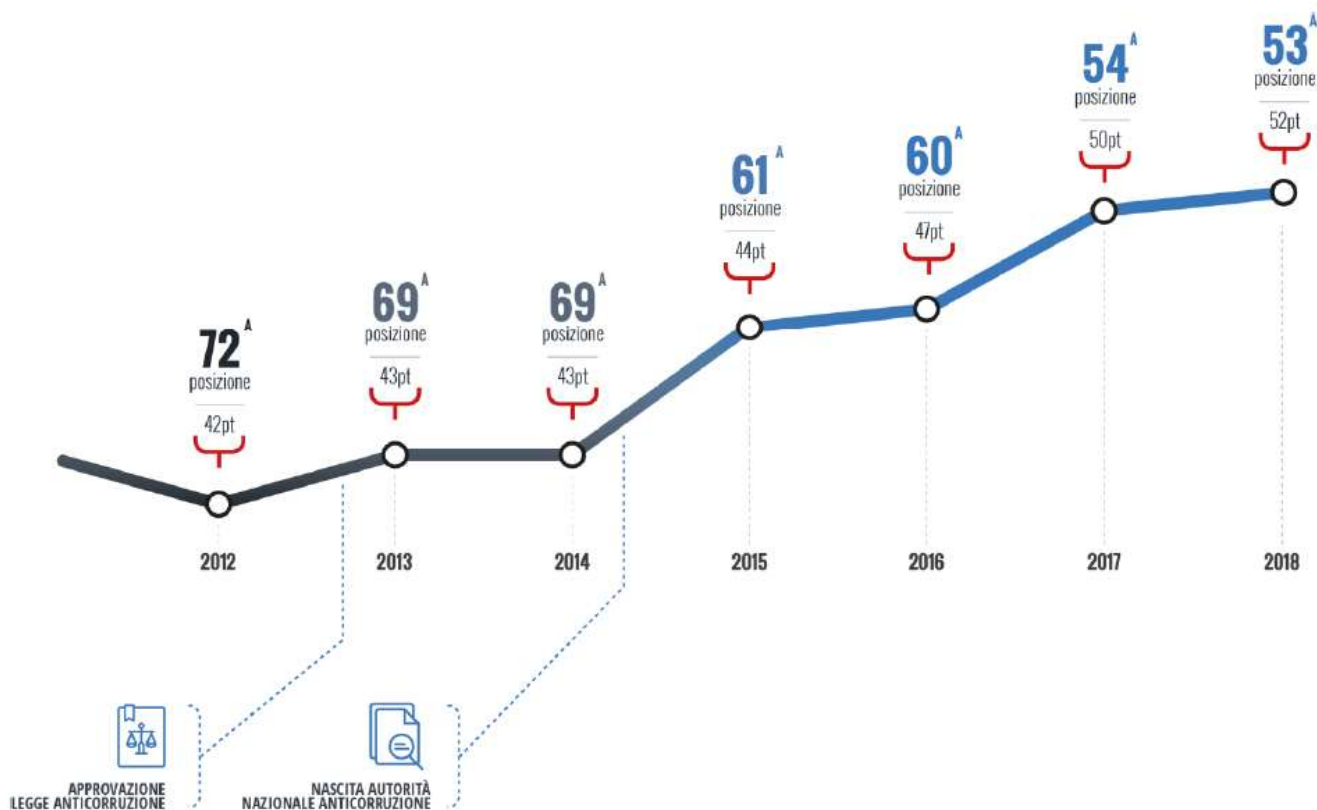
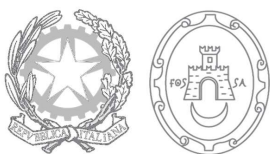
Devesi premettere che il territorio nel quale l'USRC svolge le proprie funzioni è estremamente ampio e copre una significativa porzione della Regione Abruzzo. I dati statistici di cui ci si è avvalsi sono riferibili all'intero territorio regionale, sia per la difficoltà di reperire pubblicazioni che escludano solo alcuni comuni dal contesto esterno, sia per evitare una sottovalutazione del livello di rischio giacché i comuni ove l'USRC non esplica alcuna funzione sono comunque contigui ai residuali ed eventuali fenomeni delinquenziali rilevanti potrebbero avere effetto sull'attività dell'Ufficio.

Completano il quadro alcune significative rilevazioni statistiche attinenti i processi di ricostruzione dal sisma del 2009 ad oggi.

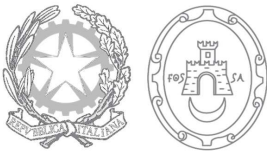
1.1. Legalità e sicurezza

L'analisi del contesto esterno prende le mosse dal reperimento e dall'analisi di informazioni e dati, nazionali e locali, relativi al livello di legalità e sicurezza sia reale che percepito. Essa ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'Ente opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. Ciò in relazione sia al territorio di riferimento, sia a possibili relazioni con portatori di interessi esterni che possono influenzarne l'attività sia, infine, alla percezione che i cittadini hanno del comportamento dell'Amministrazione. A tale riguardo sono disponibili sul sito istituzionale di *Transparency International* i risultati, per l'anno 2018, dello Studio annuale relativo all'Indice di Percezione della Corruzione (CPI).

Quest'ultima misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo, basandosi sull'opinione di esperti e assegnando una valutazione che va da 0, per i Paesi ritenuti molto corrotti, a 100, per i Paesi per nulla corrotti. Dall'analisi dei dati riferiti al 2018, emerge come l'Italia abbia leggermente migliorato la sua posizione in classifica, arrivando al 53° posto nel mondo su 180 Paesi analizzati, con un punteggio di 52 su 100. Da quando è stata approvata, nel 2012, la legge anticorruzione, ad oggi, le posizioni scalate dal nostro Paese sono 18, di cui 15 da quando è stata creata l'Autorità Nazionale Anticorruzione; miglioramento in controtendenza rispetto all'andamento della maggior parte degli altri Paesi a livello mondiale.



Rispetto agli altri paesi europei, l'Italia dimostra di aver migliorato la sua posizione in classifica anche se è ancora lontana dalle prime posizioni. Il miglioramento conseguito è riconducibile all'impegno italiano sul fronte anticorruzione espresso attraverso diversi interventi normativi degli ultimi anni quali ad esempio la legge "Severino" del 2012, le nuove norme sugli appalti, l'accesso civico generalizzato e la recente legge a tutela dei *whistleblower*. Tale processo di miglioramento è confermato da quanto riportato nella relazione annuale al Parlamento presentata dal Presidente dell'A.N.AC. il 14 giugno 2018 in cui è stato rilevato che "per quanto attiene alla vigilanza, si segnala l'apertura di 241 istruttorie ma con una limitata applicazione delle sanzioni per omessa adozione dei piani (ne sono state irrogate solo 8, ancora meno, quindi, delle 12 dell'anno precedente), a dimostrazione di come gli obblighi normativi siano oggi diffusamente rispettati". Il documento, però, se da una parte evidenzia una migliore comprensione e rispetto degli obblighi normativi, dall'altro sottolinea come nel 2017 l'Autorità sia stata molto impegnata nell'attività di vigilanza su segnalazione che ha riguardato, 241 procedimenti. Anche per l'anno 2017, i procedimenti hanno riguardato in gran parte i comuni; il resto delle segnalazioni ha avuto ad oggetto, per lo più, altri enti locali, aziende sanitarie locali e/o aziende ospedaliere, società partecipate. Per quanto concerne ancora il grado di percezione del livello di legalità, si può prendere in considerazione il dossier



“Mappiamo la corruzione – Un anno di casi riportati dai media” (<https://www.transparency.it/giornata-internazionale-lacorruzione-mappiamola-sconfiggerla/>) - pubblicato il 9 dicembre 2018, in occasione della giornata Internazionale contro la Corruzione, da *Transparency International* Italia - che riporta in modo sintetico i dati riferiti a casi di corruzione e casi affini riportati sui media nazionali raccolti da dicembre 2017 a dicembre 2018. In particolare sono stati raccolti in totale 983 casi, per 772 dei quali sono ancora in corso l'indagine o il processo, mentre 211 si sono conclusi (114 condanne, 62 assoluzioni, 12 patteggiamenti, 14 prescrizioni 9 archiviazioni). Per quanto riguarda la distribuzione dei casi che sono stati rilevati per provincia, il dossier evidenzia come il numero maggiore di essi si concentra a Roma con 85 casi, seguita da Napoli con 51 e Palermo 43.

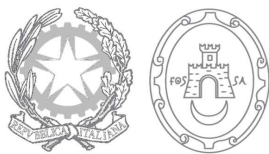
I settori più colpiti sono quello della Pubblica Amministrazione, degli appalti e della sanità.

Per quanto riguarda la criminalità registrata a livello locale ed in considerazione dell'ampia porzione di territorio della Regione Abruzzo coperto dall'attività dell'USRC, la DIA fa il punto su mafia e criminalità in Abruzzo nella consueta relazione semestrale ove si evidenzia come la Regione Abruzzo sia ormai vulnerabile alla criminalità organizzata: *“La regione Abruzzo appare permeabile agli interessi della criminalità organizzata sebbene non sia evidenziato uno strutturale radicamento da parte dei sodalizi mafiosi”*. È quanto si legge sfogliando le pagine della relazione semestrale inviata dalla DIA – Direzione Investigativa Antimafia al Parlamento. *“Nella nostra Regione secondo la DIA vi sono infiltrazioni da parte della criminalità organizzata campana e pugliese, anche se non si registra la presenza stanziale di organizzazioni camorristiche. Tuttavia, nel tempo, diverse indagini hanno acclarato operazioni di riciclaggio effettuate tramite insospettabili prestanome collegati ai clan campani. Sul territorio confluiscano anche ingenti quantitativi di stupefacenti, importati dalla Campania e rivenduti, prevalentemente, in provincia di Pescara, nelle numerose località turistiche che si affacciano sulla costa, e nel teramano.*

Nel dettaglio, le ultime risultanze investigative attestano la presenza di soggetti riconducibili a cosche di Reggio Calabria e del crotonese: in quest'ultimo caso, nel fascicolo si ricorda che il capo 'ndrina non solo aveva scelto di stabilire ufficialmente la propria residenza nella provincia di Campobasso, ma si era di fatto reso promotore di una associazione criminale composta sia da calabresi che da siciliani che operava fra la provincia calabrese e quella di Chieti. Inoltre, con l'operazione “Isola Felice”, conclusa recentemente dall'Arma dei carabinieri, nel fare luce sull'operatività dei crotonesi in Abruzzo e in Molise, è stato eseguito l'arresto di 25 responsabili.

Passando alla criminalità di matrice pugliese, questa si distingue innanzitutto per la commissione di attività predatorie. Recenti attività di indagine confermano, infatti, la spiccata propensione, in special modo dei gruppi foggiani, a consumare delitti contro il patrimonio con efferati e sofisticati modus operandi. È il caso delle “rapine in trasferta” e dei furti perpetrati ai bancomat attraverso la cosiddetta “tecnica della marmotta”, utilizzata dai malviventi per assaltare gli istituti di credito e che consiste nell'uso di un parallelepipedo in ferro che viene riempito di polvere pirica o degli assalti ai portavalori facendo uso di armi da guerra e di esplosivi. A questo proposito la Dia ricorda l'episodio del 6 maggio 2018 ad Archi, dove cinque pregiudicati del basso Tavoliere vennero arrestati in flagranza mentre assaltavano uno sportello bancomat armati di kalashnikov e pistole; durante il conflitto a fuoco uno dei responsabili rimase ferito in modo non grave.

Per quanto riguarda lo spaccio di stupefacenti in Abruzzo, anche in questo caso la criminalità foggiana sembra prevalere sugli altri gruppi pugliesi, comunque attivi. A tal proposito la relazione della Dia cita l'operazione “Shefi”, che ha individuato e disarticolato un'associazione finalizzata al traffico internazionale

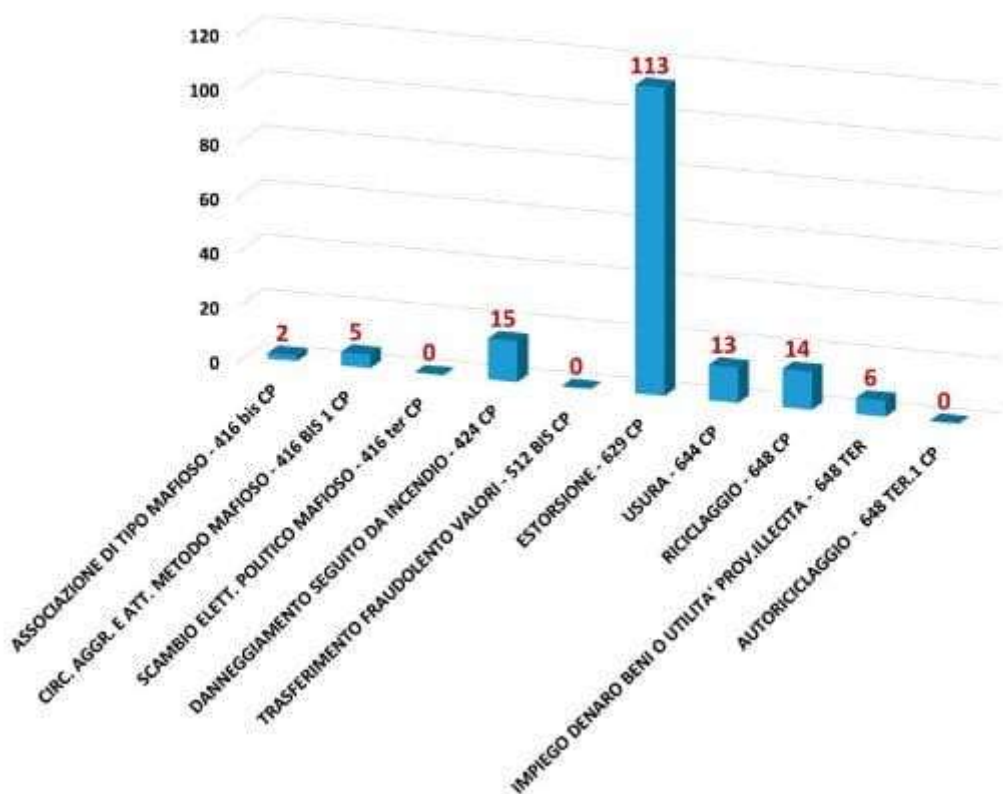


di ingenti quantitativi di sostanza stupefacente, sull'asse Albania-Puglia, destinata ad approvvigionare varie parti del territorio nazionale, compreso l'Abruzzo: non a caso, tra i destinatari degli stupefacenti figuravano anche alcuni soggetti stanziati nella provincia di Teramo e Chieti.

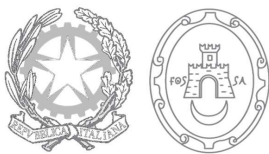
Stabile, infine, la presenza di gruppi slavo-albanesi, al pari di quelli nordafricani, nigeriani e sudamericani, i cui interessi criminali spaziano dai delitti contro il patrimonio al traffico di stupefacenti, dal favoreggiamento dell'immigrazione clandestina alla tratta di giovani donne finalizzata al loro sfruttamento sessuale”.

Il grafico evidenzia i reati sintomatici di criminalità organizzata registrati:

ABRUZZO
(REATI SINTOMATICI DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA) - I SEMESTRE 2018



Gli accessi ai cantieri, disposti dai Prefetti ai sensi dell'art. 84 del decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159 ed eseguiti dai Gruppi Interforze, rappresentano uno dei più incisivi strumenti a disposizione per far emergere possibili infiltrazioni della criminalità organizzata nelle fasi di realizzazione di un'opera pubblica. Al riguardo, va altresì evidenziato che il patrimonio informativo che viene acquisito ad esito dell'accesso confluisce, successivamente e a cura delle Prefetture, all'interno della banca dati S.I.R.A.C., la quale viene



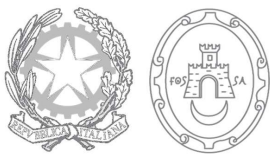
direttamente gestita dalla DIA per le proprie attività di analisi e di conoscenza delle complesse dinamiche criminali che insistono nello specifico settore degli appalti pubblici. Per l'Abruzzo nel corso del 2017 sono stati effettuati in collaborazione con la DIA 8 accessi in cantiere, 59 su persone fisiche e 18 su sedi di imprese edili.

L'informativa antimafia costituisce altro essenziale strumento di contrasto al coinvolgimento di organizzazioni criminali nell'ambito dei rapporti economici tra Pubblica Amministrazione e privati, trovando il proprio fondamento logico-giuridico nell'esigenza di combattere efficacemente il fenomeno dell'inquinamento mafioso delle attività economiche. L'azione ostativa avviene con l'esclusione dalla contrattazione pubblica delle imprese che, in esito ad un giudizio prognostico di permeabilità alla criminalità organizzata di stampo mafioso, abbiano compromesso la fiducia, in termini di mancanza di moralità dell'imprenditore. Tale fiducia costituisce un indefettibile presupposto della capacità di accedere ai rapporti contrattuali con le pubbliche amministrazioni. Il fine precipuo dell'istituto è impedire alla criminalità organizzata il conseguimento di commesse pubbliche. E' ormai noto, infatti, come la nascita di veri e propri imprenditori mafiosi e l'esistenza di operatori economici contigui a gruppi criminali costituiscano un fenomeno estremamente diffuso, con il conseguente spostamento del baricentro degli interessi delinquenziali verso il settore dei contratti pubblici, per ottenere i quali i membri delle organizzazioni sono disposti a realizzare condotte corruttive, a ricorrere alla violenza ed alla forza di intimidazione. Tuttavia, dal momento che le azioni più efferate e violente presentano il grosso svantaggio di essere estremamente visibili e di provocare una decisa riprovazione umana e sociale, a cui consegue un'immediata azione repressiva, le organizzazioni criminali, in particolare nel settore degli appalti pubblici, hanno da tempo intrapreso un processo di mimetizzazione delle proprie attività e strutture, ridisegnando di continuo le strategie finanziarie e adottando comportamenti di adeguamento rispetto al mutevole contesto economico e sociale. In questo fondamentale ambito economico, la DIA assicura un importante contributo al monitoraggio delle commesse e degli appalti, attraverso una rapida istruttoria delle richieste di certificazione antimafia inoltrate dalle Prefetture, volte a verificare tempestivamente – senza quindi intralciare l'esecuzione delle opere – l'assetto delle imprese coinvolte e le possibili infiltrazioni mafiose nelle aziende. La prevenzione e la repressione delle infiltrazioni criminali, nonché più in generale, la trasparenza nel settore dei lavori pubblici e degli appalti rappresentano tematiche alle quali la DIA riserva una particolare attenzione, continuando ad interpretare un ruolo propulsivo e di supporto fondamentale alle attività dei Prefetti finalizzate all'eventuale emanazione di informazioni interdittive antimafia. Si tratta di provvedimenti dotati di una forte pervasività dal momento che comportano l'estromissione dal circuito delle commesse pubbliche delle aziende risultate permeabili ai tentativi di infiltrazione mafiosa.

Nell'ambito della Ricostruzione, il sistema delle interdittive è ormai ampiamente rodato dal momento che tutti gli operatori economici aggiudicatari di commesse collegate alla Ricostruzione debbono essere iscritti nell'apposito elenco operatori di cui al link <https://anagrafe.sisma2016.gov.it/aquila/elenco/iscritti>.

Va inoltre rammentato che in virtù della legge n. 125 del 2015 di conversione del decreto legge n. 78 del 2015 il Legislatore ha affidato alla competente Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti funzioni di controllo sulla regolarità dei flussi finanziari connessi alla Ricostruzione.

Tali forme di controllo hanno consentito, pur nella necessità di migliorare e potenziare ogni strumento utile alla lotta alla corruzione nel delicato settore della Ricostruzione, di visualizzare un quadro meno sconcertante di quello acclarato dal rapporto della DIA del 2014 ove testualmente si affermava che "nei



primi due anni conseguenti al sisma del 2009 c'è stato quasi un assalto alla diligenza per arrivare ad accaparrarsi gli appalti più lucrosi da parte della camorra, della 'ndrangheta, e di cosa nostra, in particolare di quella gelese".

Preoccupanti restano i dati inerenti alla criminalità comune: ogni giorno vengono denunciati in Abruzzo circa 6.500 reati: le quattro province abruzzesi sono tra le prime 15 nella classifica delle 106 province italiane per usura, con L'Aquila addirittura sul podio in terza posizione, Teramo al quarto posto, Chieti al nono e Pescara al quindicesimo.

Una media, riferita al 2018, che si conferma in calo rispetto all'anno precedente (-2,4%), in linea con la flessione che prosegue dal 2013, quindi cinque anni fa.

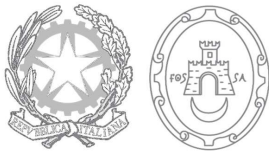
Continua, invece, da ormai dieci anni l'esplosione delle truffe e frodi informatiche: ne vengono rilevate, in media, 518 al giorno.

Sono questi alcuni dei principali trend che emergono dall'Indice della criminalità elaborato dal quotidiano *Il Sole 24 Ore* in base ai dati forniti dal dipartimento di Pubblica Sicurezza del ministero dell'Interno e relativi al numero di delitti commessi e denunciati l'anno scorso con 18 tipologie di reato prese in esame dal quotidiano: la città abruzzese con il numero più alto di reati in termini assoluti è Pescara, che si attesta al 27esimo posto, seguita da Teramo alla 49esima posizione, Chieti all'89esimo posto e L'Aquila al 101esimo.

Sul fronte del traffico illecito dei rifiuti come riportato nell'annuale rapporto di Legambiente sulle ecomafie (<https://www.legambiente.it/ecomafia-2019-le-storie-e-i-numeri-della-criminalita-ambientale-in-italia/>), sono 459 le inchieste condotte e chiuse dalle forze dell'ordine dal febbraio 2002 al 31 maggio 2019 utilizzando il delitto di organizzazione di traffico illecito di rifiuti. Complessivamente sono state 90 le procure che si sono messe sulle tracce dei trafficanti, portando alla denuncia di 9.027 persone e all'arresto di 2.023, coinvolgendo 1.195 aziende e ben 46 stati esteri. Le tonnellate di rifiuti sequestrate sono state quasi 54 milioni. Tra le tipologie di rifiuti predilette dai trafficanti ci sono i fanghi industriali e i rifiuti speciali contenenti materiali metallici.

La corruzione resta lo strumento principe, il più efficace, per aggirare le regole concepite per tutelare l'ambiente e maturare profitti illeciti. Dal 1° giugno 2018 al 31 maggio 2019 sono ben 100 le inchieste censite da Legambiente e che hanno visto impegnate 36 procure, capaci di denunciare 597 persone e arrestarne 395, eseguendo 143 sequestri. Se nelle quattro regioni a tradizionale insediamento mafioso se ne sono contate 43, che fanno il 43% sul totale, è il Lazio la regione con il numero più alto di inchieste, 23, seguita da Sicilia (21), Lombardia (12), Campania (9) e Calabria (8). Sempre nel 2018 sono inoltre 23 le Amministrazioni comunali sciolte per mafia, mentre nei primi cinque mesi del 2019 sono state ben 8: Careri (Reggio Calabria; sciolto una prima volta nel 2012), Pachino (Siracusa), San Cataldo (Caltanissetta), Mistretta (Messina), Palizzi (Reggio Calabria), Stilo (Reggio Calabria), Arzano (Napoli; al terzo scioglimento, dopo quelli del 2008 e del 2015) e dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria.

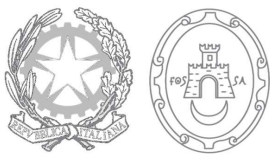
Le infrazioni accertate nel ciclo della gestione dei rifiuti in Abruzzo, di sicuro interesse per l'attività di monitoraggio delle macerie conseguenti ai lavori di recupero del patrimonio edilizio danneggiato dal sisma del 2009, sono state 249, con 279 denunce e 112 sequestri.



1.2. Dati statistici – Rapporti con gli *stakeholders*

L'attività dell'USRC interessa 56 comuni del c.d. cratere sismico individuati a norma del decreto del Commissario delegato per la Ricostruzione n. 3 del 16 aprile 2009 come quelli, sulla base delle risultanze comunicate dall'I.N.G.V., ove il sisma del 6-4-09 è stato avvertito con una MCS pari almeno al sesto grado, ad eccezione del comune dell'Aquila soggetto ad una specifica governance.

Le funzioni dell'USRC si estendono anche a 115 comuni c.d. "fuori cratere" ove la possibilità di accedere ai finanziamenti pubblici è condizionata alla dimostrazione del nesso di causalità tra i danni riscontrati ed il sisma del 2009.

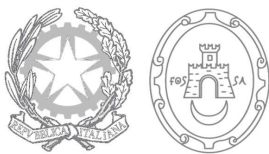


L'USRC svolge pertanto le proprie funzioni su numerosi comuni dell'abruzzese dislocati su di una vasta porzione della Regione con un conseguente impatto socio-economico della propria attività estremamente rilevante, come chiaramente emerge dal documento di sintesi disponibile sul sito internet istituzionale aggiornato al 30 ottobre 2019 e di seguito riportato nei suoi aspetti salienti.

Piani di Ricostruzione:

Comuni con Piano di Ricostruzione con iter di approvazione concluso: 55

Comuni con programmazione finanziaria per la ricostruzione del centro storico: 1



Fabbisogno finanziario programmato per i 56 Comuni del Cratere:

Ricostruzione privata 3,09 mld€
Ricostruzione pubblica 0,33 mld€
TOTALE PROGRAMMATO 3,42 mld€

Ricostruzione Privata Comuni del Cratere:

L'andamento dell'attività istruttoria di ammissione a contributo nei Comuni del Cratere mostra:

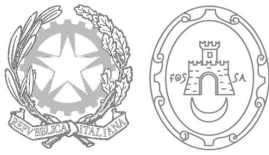
1. Totale pratiche istruite positivamente dal 2009 a giugno 2019: 1.711 M€;
2. Capacità istruttoria mensile raddoppiata dal 2013 al 2015; dal 2016 calo capacità istruttoria delle richieste di contributo a fronte del notevole incremento della capacità istruttoria SAL, trend confermato nel 2017 e 2018 con circa 200 M€/Anno di ammissioni;
3. Velocizzazione dell'attività di ammissione a contributo e della liquidazione SAL dovuta principalmente all'entrata a regime degli 8 Uffici Territoriali della Ricostruzione oggi Sportelli Decentrati USRC, al successo della procedura parametrica MIC (Modello Integrato Cratere per la definizione del contributo nei centri storici) che ad oggi ha consentito di approvare contributi per 879 M€ ed alla introduzione della nuova procedura semplificata SAL con cui sono stati liquidati circa 357 M€ nel biennio 2017-2018 e 101 M€ da gennaio 2019.

Dal 2015 il Governo ha attribuito all'USRC il compito di assegnare ai Comuni del Cratere le risorse per la Ricostruzione Privata. Nell'intento di allocare le risorse con efficacia ed economicità, l'USRC ha messo in campo una procedura che consente di assegnare le risorse ai soli interventi immediatamente attuabili ed ai soli comuni che hanno integralmente impegnato le risorse precedentemente assegnate. Dal 2015 sono stati assegnati ai Comuni del Cratere 828 M€ di cui sono stati trasferiti 630 M€. Attualmente risultano 690 cantieri aperti.

Il costo stimato della Ricostruzione Privata nei 56 Comuni del Cratere è pari a 5 Mld€ suddivisi in:

- 3,1 Mld€ per gli Ambiti di Piano (all'interno dei Piani di Ricostruzione)
- 1,0 Mld€ per i Centri Storici non ricompresi all'interno dei Piani di Ricostruzione
- 0,4 Mld€ per le Periferie
- 0,5 Mld€ per l'aggravamento dovuto al Sisma centro Italia del 2016

Al 31 dicembre 2018 sono stati approvati contributi per 1,6 Mld€ che corrispondono a 7.341 abitazioni (di cui 1.835 1° case) che riguardano 14.602 persone, risultano presentate presso gli Sportelli Decentrati USRC e presso l'USRC pratiche per un ammontare di 1 Mld€ che corrispondono a 4.604 abitazioni (di cui 737 1° case) che riguardano 9.231 persone. Per il completamento della Ricostruzione Privata nei 56 comuni del Cratere siamo in attesa della presentazione di contributi per 2,4 Mld€ che corrispondono a 10.451 abitazioni (di cui 1149 1° case) che riguardano 21.147 persone.



Al 31 dicembre 2018 il totale delle forme assistenziali (C.A.S., M.A.P., Affitto Concordato) interessa circa 4.800 persone.

Ricostruzione Privata Comuni "Fuori Cratere"

Comuni monitorati: 115 Risorse Stanziare (CIPE 135/2012, 50/2013, 01/2014, 23/2014, 22/2015, 113/2015): 374 milioni Pratiche Ammesse e Concesse sul canale diretto: 337 milioni Analogamente a quanto in corso per i Comuni del Cratere, l'USRC sta assegnando le risorse ai singoli comuni per i soli interventi immediatamente attuabili e solo nel caso in cui i Comuni abbiano integralmente impegnato le risorse precedentemente assegnate. La nuova procedura ha portato all'assegnazione per competenza di oltre 160 milioni di euro dal 2016 ad oggi. Dei 115 Comuni monitorati sono 75 quelli che hanno stipulato convenzioni con i comuni sede degli UTR di frontiera (oggi sportelli decentrati): tale procedura ha portato a depositare negli sportelli, 1.110 pratiche precedentemente depositate presso gli Uffici Tecnici Comunali, per un importo complessivamente richiesto di oltre 271 milioni di euro. Ad oggi è stata ripristinata l'agibilità di 1.819 abitazioni su un totale di circa 3.610 abitazioni inagibili e sono attualmente aperti 607 cantieri.

Ricostruzione Pubblica Comuni del Cratere:

Si riporta di seguito il quadro finanziario di sintesi dello stato di utilizzo delle risorse stanziare dalla Delibera CIPE 135/2012 pari a complessivi € 126.450.000,00. Le risorse fanno riferimento agli interventi di competenza degli Enti Locali.

Interventi in Programmazione: 48

Interventi in Progettazione: 21

Interventi in fase di Affidamento Lavori: 47 per € 19.817.367,08

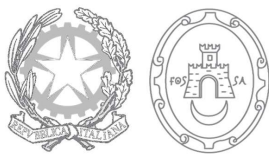
Interventi in corso di Attuazione: 34 per € 21.008.306,32

Interventi Conclusi: 88 per € 24.346.153,14

Risorse Programmate (interventi progettazione e programmazione): € 66.282.668,29

Trasferimenti di cassa agli Enti Locali: € 38.451.975,30

Gli ulteriori interventi finanziati a seguito della pubblicazione della Delibera CIPE 48/2016 sono in fase di programmazione: sono stati finanziati 6 interventi per complessivi € 14.518.905,01. È stata pubblicata sulla GU n. 158 del 10/07/2018 la Delibera CIPE 24/2018 "Sisma Abruzzo 2009 – assegnazione di risorse



al settore di ricostruzione pubblica "Funzioni istituzionali e collettive, servizi direzionali". Il Piano annuale 2018 assegna € 21.297.312,63 all'Ufficio speciale per la ricostruzione dei Comuni del cratere.

Piano Scuole:

Il piano denominato "Scuole d'Abruzzo - Il Futuro in Sicurezza" è finalizzato alla riparazione, ricostruzione e messa in sicurezza del patrimonio scolastico danneggiato dagli eventi sismici, è articolato in tre programmi stralcio per una somma complessiva di € 226.421.450,00, stanziati dal D.L. 28 aprile 2009, n. 39 e dalla deliberazione del CIPE n. 47/2009, oltre alla quota pari ad € 6.237.211,00 della deliberazione del CIPE n. 77/2015 ed alla quota di € 11.674.599,74 a valere sulla Deliberazione del CIPE n. 48/2016. L'Ufficio Speciale sta procedendo al completamento della seconda fase e ad avviare la terza fase del Piano "Scuole d'Abruzzo - Il Futuro in Sicurezza", più di 150 interventi per oltre 155 milioni di euro che interessano 100 enti attuatori di cui 96 Comuni e 4 Province. Sono state accertate economie per € 8.380.567,80 relative in grande parte a 19 interventi che sono stati definanziati. Lo stato di attuazione ad oggi è il seguente:

Interventi in Programmazione, 5%: 12 per € 8.070.636,60

Interventi in Progettazione, 26%: 27 per € 37.985.055,82

Interventi in fase di Affidamento Lavori, 13%: 13 per € 19.946.871,60

Interventi in corso di Attuazione, 39%: 34 per € 58.246.303,41

Interventi Conclusi fisicamente, 16%: 50 per € 23.702.591,53

Definanziati: 19 per € 8.380.567,80

Trasferimenti di cassa agli Enti Locali: € 62.483.888,38

Mandati di Pagamento:

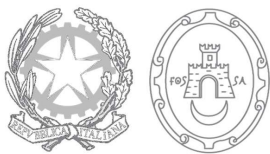
Alla data del 30/10/2019 risultano effettuati dall'USRC, a favore dei Comuni del cratere e fuori cratere e di altri soggetti attuatori, n° 8257 mandati per un valore di € 1.033.637.110,92.

2. L'analisi di contesto – il contesto interno

2.1. Governance: dal coordinamento....

La fonte normativa fondante dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei comuni del Cratere è da rinvenirsi nella legge n. 134 del 2012 di conversione con modificazioni del decreto legge n. 83 del 2012 ove all'art 67 bis comma 1 si dispone la cessazione dello stato d'emergenza dichiarato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2009, emanato quest'ultimo nelle immediatezze degli eventi sismici che hanno colpito l'Abruzzo, a far data dal 31 agosto 2012.

Il passaggio di consegne dalla gestione emergenziale a quella ordinaria è avvenuto mediante l'istituzione di due Uffici Speciali, uno competente per la città de L'Aquila l'altro per i restanti comuni del cratere sismico, al fine di assicurare "prioritariamente il completo rientro a casa degli aventi diritto, il ripristino delle funzioni e dei servizi pubblici, l'attrattività e lo sviluppo economico-sociale dei territori interessati,



con particolare riguardo al centro storico monumentale della città dell'Aquila" (art 67 ter, legge n. 134 del 2012). Tali Uffici forniscono l'assistenza tecnica alla ricostruzione pubblica e privata e ne promuovono la qualità, effettuano il monitoraggio finanziario e attuativo degli interventi e curano la trasmissione dei relativi dati al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, garantendo gli standard informativi definiti dal decreto ministeriale di cui all'articolo 67-bis, comma 5, del presente decreto, assicurano nei propri siti internet istituzionali un'informazione trasparente sull'utilizzo dei fondi ed eseguono il controllo dei processi di ricostruzione e di sviluppo dei territori, con particolare riferimento ai profili della coerenza e della conformità urbanistica ed edilizia delle opere eseguite rispetto al progetto approvato attraverso controlli puntuali in corso d'opera, nonché della congruità tecnica ed economica. Gli Uffici curano, altresì, l'istruttoria finalizzata all'esame delle richieste di contributo per la ricostruzione degli immobili privati, anche mediante l'istituzione di una commissione per i pareri, alla quale partecipano i soggetti pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo.

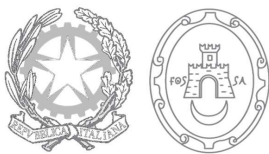
Oltre alle proprie funzioni istituzionali, il dato normativo assegnava all'Ufficio speciale per i comuni del cratere, costituito dai comuni interessati con sede in uno di essi, ai sensi dell'articolo 30, commi 3 e 4, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, previa intesa con il Ministro per la coesione territoriale, con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il presidente della regione Abruzzo, con i presidenti delle province dell'Aquila, di Pescara e di Teramo e con un coordinatore individuato dai 56 comuni del cratere, la funzione di coordinamento degli otto uffici territoriali delle aree omogenee di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2012, n. 4013.

....alla direzione

L'art 2-bis comma 32 del decreto legge n. 148 del 2017 convertito con modificazioni in legge n. 172 del 2017 è drasticamente intervenuto sull'assetto organizzativo della Ricostruzione post sisma del 2009, disponendo che *"Dal primo maggio 2018 gli Uffici Territoriali per la ricostruzione costituiti dai comuni ai sensi dell'art. 3 dell'opcm n. 4013 del 23 marzo 2012 e del decreto del Commissario delegato per la ricostruzione – Presidente della Regione Abruzzo n. 131 del 29 giugno 2012 sono soppressi...omissis...L'Ufficio Speciale per la Ricostruzione del cratere può, tramite convenzioni con comuni, aprire sportelli in una o più sedi degli Uffici territoriali per la ricostruzione soppressi, cui affidare in tutto o in parte i compiti già di competenza degli uffici territoriali medesimi"*.

Consequenziale la successiva previsione del medesimo testo normativo in virtù della quale *"Il personale in servizio, alla data del 1° maggio 2018, presso gli Uffici territoriali per la ricostruzione, assegnato alle aree omogenee ai sensi dell'articolo 67-ter, comma 5, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, continua a svolgere le attività di competenza dei soppressi Uffici territoriali per la ricostruzione sotto la direzione e il coordinamento esclusivi del titolare dell'Ufficio speciale per la ricostruzione dei comuni del cratere, che con propria determinazione provvede anche alla sistemazione logistica del suddetto personale"*.

Su tale platea di lavoratori è peraltro intervenuta una significativa novella legislativa la quale nel confermare l'integrità della dotazione numerica di personale sino a concorrenza delle 72 unità assegnate dal Legislatore nel 2012, ha poi disposto la temporanea assegnazione del citato personale presso l'Ufficio Speciale, seppure in costanza di rapporto di lavoro alle dipendenze con i comuni capofila (cfr. art. 22,



commi 3 e 4-bis, del decreto legge 18 aprile 2019, n. 32 convertito con modificazioni in legge n. 55 del 14 giugno 2019).

L'attuale *governance* prevede pertanto la direzione da parte del Titolare dell'USRC di una platea di lavoratori vasta ed eterogenea quanto a fonte normativa e pattizia del relativo rapporto di lavoro nonché lo svolgimento diretto -e non più solo in punto di coordinamento- delle attività procedurali connesse e strumentali alla Ricostruzione dei territori colpiti dal sisma, con evidente implementazione qualitativa e quantitativa delle funzioni istituzionali.

Il Titolare è un dirigente nominato con le modalità indicate nella legge n. 134 del 2012 ed è l'unica figura dirigenziale in pianta organica dell'USRC, pur essendo prevista in astratto la possibilità di nominare altro dirigente (legge n. 134 del 2012).

Nelle more della costituzione di Posizioni Organizzative, sono stati nominati responsabili dei procedimenti ex legge n. 241 del 1990 i quali, individuati per macroaree secondo criteri funzionali o territoriali e pur non avendo compiti gestionali delle risorse umane che coordinano, svolgono una funzione di intermediazione tra il Titolare ed il complesso dei dipendenti.

Ai sensi del Decreto del Ministro per la Coesione Territoriale dell'8 aprile 2013, attraverso la partecipazione al Comitato d'indirizzo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per lo Sviluppo delle Economie Territoriali (DiSET) e composto dal DiSET, dal Ministero per lo Sviluppo Economico, dalla Regione Abruzzo, dal Comune di L'Aquila e dagli Uffici Speciali per la Ricostruzione, l'USRC partecipa al coordinamento, alla vigilanza e al monitoraggio degli interventi di sviluppo verificando l'effettivo utilizzo delle risorse.

Completa il quadro della *governance* la Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009.

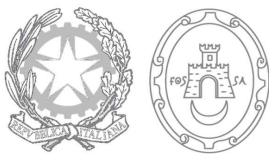
La Struttura svolge le funzioni attribuitele da ultimo dal dpcm del 4 ottobre 2019, ed, in particolare, coordina le amministrazioni centrali interessate nei processi di ricostruzione e di sviluppo dell'area del cratere aquilano al fine di indirizzare e dare impulso, con la Regione Abruzzo e gli enti locali, agli Uffici speciali per la ricostruzione, in partenariato con le associazioni e con le organizzazioni di categoria presenti nel territorio e vigila sull'attuazione degli obblighi di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale sugli interventi di ricostruzione da parte delle amministrazioni competenti.

In considerazione della complessità dei processi gestiti dall'USRC e della considerazione per cui in quasi tutti i procedimenti di propria competenza intervengono ulteriori amministrazioni, l'USRC promuove il dialogo e la semplificazione amministrativa declinata come intese, accordi di programma o conferenze di servizi con gli altri soggetti pubblici interessati, quali, a titolo esemplificativo la Soprintendenza per l'Archeologia, le Belle Arti ed il Paesaggio, il Genio Civile, gli Ordini Professionali, i Comuni.

2.2. Funzioni e *mission* istituzionale:

2.2.1 Istruttoria istanze di contributo

Con la soppressione degli UTR e la devoluzione delle relative competenze all'USRC, il *core business* di quest'ultimo è ormai rappresentato dall'esame ed approvazione delle domande di contributi per il recupero del patrimonio immobiliare danneggiato dagli eventi sismici. Le domande di contributo per la Ricostruzione privata di competenza dell'USRC sono quelle inerenti agli immobili ricadenti sul territorio dei comuni del cratere sismico, ad eccezione del comune di L'Aquila, e anche fuori cratere laddove venga



dimostrato il nesso di causalità tra danni riscontrati ed eventi sismici. Coesistono, allo stato attuale, due diverse procedure per l'approvazione dei contributi: l'una, il modello parametrico di cui al DPCM del 4 febbraio 2013, consente un esame al tempo stesso più snello ma anche maggiormente attento al profilo del recupero dell'agibilità sismica dell'edificio in rapporto non tanto e non solo all'esito di agibilità ad esso assegnato ma soprattutto del livello di danno effettivo riscontrato; l'altro, il modello da "OPCM" applicabile al di fuori dei centri storici dei comuni del cratere e per i comuni fuori cratere, continua a prevedere l'esame puntuale del progetto presentato in ossequio alla normativa emergenziale, per l'appunto Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri e norme di attuazione, emanata nei primi anni successivi al sisma del 6-4-09.

2.2.2 Verifica dei S.A.L.

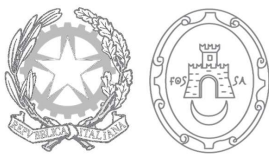
Il contributo ammesso e stanziato in conseguenza dell'attività di cui al punto precedente, viene effettivamente erogato sulla base della presentazione di stati di avanzamento dei lavori (S.A.L.). La necessità di rispettare la ristretta tempistica per l'approvazione dei SAL indicata dall'art. 11 della legge n. 125 del 2015 di conversione del decreto legge n. 78 del 2015 e di promuovere una Ricostruzione davvero capace di risollevarne il tessuto economico di un territorio così colpito dal sisma, ha comportato nell'ultimo anno l'emanazione di diversi atti di normazione secondaria da parte del Titolare dell'USRC finalizzati ad un esame estremamente speditivo degli stati d'avanzamento con ampia responsabilizzazione della Direzione Lavori e della Committenza quanto alla certificazione delle lavorazioni effettivamente realizzate nonché alla loro corrispondenza alle previsioni progettuali ed alla regola d'arte.

2.2.3 Assistenza tecnica alla ricostruzione pubblica e privata

Compito istituzionale primario dell'USRC è, sin dalla sua istituzione, l'assistenza tecnica alla ricostruzione. Tale attività si rivolge ai professionisti, mediante elaborazione di manuali e circolari idonei a garantire una modalità di svolgimento dei procedimenti quanto più possibile non conflittuale ma di reciproca collaborazione tra parte pubblica e parte privata; alle imprese esecutrici dei lavori, garantendo un'attività di *front-office* idonea a fornire informazioni qualitativamente e quantitativamente complete; alla cittadinanza tutta, attraverso ampia diffusione dell'attività, dei risultati e delle criticità dell'Ufficio nonché attraverso una corposa attività giuridico-amministrativa di riscontro alle richieste di parere e di indirizzo quotidianamente esaminate dall'USRC. Relativamente alla ricostruzione pubblica l'assistenza tecnica si dispiega altresì mediante convocazione e partecipazione a Tavoli di coordinamento; mediante intese ed accordi di programma; con il supporto tecnico-finanziario all'attuazione del programma sugli Edifici Scolastici, con particolare riferimento all'individuazione dei criteri di finanziabilità e di congruità degli interventi; con il supporto tecnico-normativo all'attuazione degli interventi residui di rimozione delle macerie pubbliche; con continua assistenza tecnica agli enti anch'essi impegnati nei processi di ricostruzione.

2.2.4 Promozione della qualità della ricostruzione

L'USRC, nei limiti delle proprie competenze, ha avviato un processo di coordinamento dei diversi Enti coinvolti nel proficuo esame delle richieste di contributo (A titolo esemplificativo: Genio Civile,



Soprintendenza, Comuni, Ordini Professionali) al fine di garantire una ricostruzione di qualità in osservanza delle norme vigenti a carattere edilizio, urbanistico, di beni culturali ma altresì attenta a non aggravare oltremodo i procedimenti amministrativi, stante la primazia del fattore tempo quale bene della vita nello specifico settore in cui esso si trova ad operare. Garanzia della qualità della Ricostruzione non significa solamente attento esame delle istanze sotto i diversi profili strutturali, urbanistici e di congruità economica, ma anche verifica dell'effettiva realizzazione degli interventi previsti e della loro conformità alla regola d'arte mediante esame amministrativo analitico di una quota parte degli stati d'avanzamento lavori estratti a sorte in seduta pubblica.

2.2.5 Programmazione e Monitoraggio finanziario e attuativo

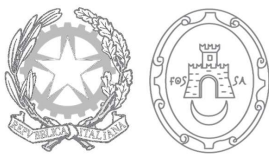
L'USRC ha inoltre il compito di effettuare il monitoraggio finanziario, fisico e procedurale degli interventi di ricostruzione relativi al cratere sismico e trasmettere i relativi dati al Ministero dell'Economia e delle Finanze. La procedura per la raccolta e la trasmissione dei dati è regolata dall'art. 4 del D.M. MEF del 29 ottobre 2012 che ha previsto, a regime, una cadenza bimestrale e riguarda sia gli interventi di ricostruzione pubblica, sia quelli di ricostruzione privata. Le successive attività di programmazione finanziaria sono correlate al trasferimento di dati di monitoraggio al Governo centrale. Il monitoraggio è inoltre propedeutico al trasferimento delle risorse ai soggetti titolari degli interventi, nonché all'ottimizzazione del processo di programmazione. Inoltre l'USRC è incaricato del monitoraggio finanziario e attuativo relativo alle macerie prodotte dagli interventi di ricostruzione pubblica e privata conseguenti al sisma del 2009. A tal fine è stata implementata una piattaforma informatica per l'acquisizione dei dati in tempo reale che permette la verifica costante della situazione. Al fine di ottimizzare le prestazioni del sistema e il controllo dei dati, il data-base delle macerie è stato collegato alla banca dati della ricostruzione privata e alla banca dati del monitoraggio della ricostruzione pubblica.

2.2.6 Informazione trasparente

Stante il rilevante impatto socio-economico dell'attività dell'USRC e la costante attenzione di cittadinanza, Istituzioni della società civile ed operatori economici sui risultati e le criticità della sua attività, l'Ufficio Speciale ha nel tempo costruito ed implementato un sistema open data di sicuro vanto, capace di fornire le informazioni più rilevanti e non riservate sullo stato di tutti i procedimenti di competenza mediante un semplice accesso senza registrazione alcuna al sito internet istituzionale. Periodicamente vengono diffusi documenti di sintesi dello stato dell'arte della Ricostruzione anch'essi pubblicati online ed inoltrati agli Enti più prossimi alla popolazione colpita, ovvero i comuni. E' attualmente in corso l'attività di allineamento della sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet nonché quella di corretto ed aggiornato popolamento della stessa.

La trasparenza dell'USRC viene ulteriormente garantita attraverso un rodato sistema di gestione e disbrigo delle richieste di accesso documentale, civico e generalizzato ed attraverso una continua e territorialmente estesa attività di *front-office*, attualmente realizzata oltre che nella sede centrale di Fossa (AQ) anche negli sportelli decentrati dislocati sul territorio del cratere.

Va da ultimo rammentato come l'elenco degli operatori economici cui possono essere affidate commesse nell'ambito della Ricostruzione post sisma sia disponibile presso apposito indirizzo telematico gestito dalla



Prefettura aquilana in collaborazione con la Struttura di Missione ove sono confluite le risultanze sulla verifica dei requisiti minimi compiuta nelle scorse annualità dagli Uffici Speciali.

Continua, inoltre l'attività di monitoraggio sul corretto ed aggiornato inserimento di dati da parte dei Comuni nell'archivio online denominato BDE (Banca Dati Emergenza) istituito nelle immediatezze del sisma.

2.2.7 Controllo dei processi di ricostruzione e di sviluppo

Nell'ambito degli interventi volti a ripristinare le attività economiche e a stimolare lo sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 2009, l'USRC svolge una fondamentale attività di impulso e coordinamento dei soggetti interessati. In particolare ai sensi del Decreto del Ministro per la Coesione Territoriale dell'8 aprile 2013, attraverso la partecipazione al Comitato d'indirizzo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per lo Sviluppo delle Economie Territoriali (DiSET) e composto dal DiSET, dal Ministero per lo Sviluppo Economico, dalla Regione Abruzzo, dal Comune di L'Aquila e dagli Uffici Speciali per la Ricostruzione, partecipa al coordinamento, alla vigilanza e al monitoraggio degli interventi di sviluppo, verificando l'effettivo utilizzo delle risorse.

2.2.8 Gestione Ufficio Centralizzato per le Espropriazioni

Con l'Accordo del 18.01.2013 tra i Titolari degli Uffici Speciali, il Sindaco della città dell'Aquila e i Sindaci rappresentanti delle aree omogenee sono state integrate le competenze degli Uffici Speciali indicate nell'Intesa del 7 agosto 2012, prevedendo la costituzione di un Ufficio Centralizzato per le Espropriazioni (UCE) come unità operativa autonoma ed unico centro di costo per tutte le aree del cratere del sisma 2009. L'UCE cura le procedure amministrative connesse alle occupazioni d'urgenza ed alle espropriazioni finalizzate al superamento dell'emergenza nel Comune di L'Aquila e in quelli del cratere. Le procedure in questione, sino al 31 agosto 2012, erano di competenza della Struttura Tecnica di Missione Espropri del Dipartimento della Protezione Civile, istituita proprio al fine di gestire efficacemente le stesse. A seguito della chiusura della Struttura di Missione è stato istituito un Ufficio Centralizzato per le Espropriazioni, anche al fine di contenere gli enormi costi derivanti dal ritardo nella conclusione dei procedimenti espropriativi, (con conseguente protrarsi della durata delle occupazioni temporanee e aumento dell'ammontare delle relative indennità).

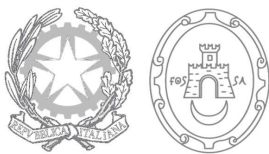
2.2.9 Gestione della contabilità speciale assegnata all'USRC

La gestione della contabilità speciale n. 5731 riguarda la gestione delle risorse iscritte derivanti da:

- Contabilità speciale n. 5281 gestione stralcio;
- Delibere CIPE;
- Fondi per il funzionamento trasferiti dal Ministero dell'Interno;

Le risorse sono trasferite per assolvere le seguenti finalità:

- Attività solutorie legate alla gestione commissariale;



- Spese obbligatorie;
- Ricostruzione pubblica;
- Sostegno alle attività produttive;
- Spese di funzionamento;
- Assistenza tecnica.

Secondo quanto stabilito inoltre dal Capo II del Decreto legislativo n. 123/2011 *“Controllo successivo”* l’USRC ha l’obbligo di rendere il conto alla Ragioneria Territoriale dello Stato, alla conclusione di ogni esercizio finanziario, entro e non oltre il venticinquesimo giorno dalla conclusione dello stesso.

In ordine alle forme di controllo sui flussi finanziari connessi e conseguenti alle attività dell’USRC, si evidenzia da ultimo che l’art. 11 della legge n. 125 del 2015 ha assegnato alla sezione di Controllo della Corte dei conti-Abruzzo funzioni di verifica in ordine ai pagamenti degli stati d’avanzamento dei lavori con conseguente attività di impulso ad adottare misure correttive per eventuali disfunzioni emerse nonché, laddove se ne rinvenissero gli estremi, di avviare i consueti accertamenti di competenza in relazione a profili di responsabilità amministrativa eventualmente emersi.

2.2.10 Attività connesse e strumentali

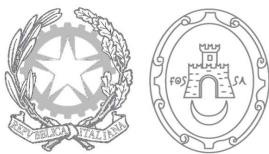
Oltre alle attività istituzionali, l’USRC svolge le consuete funzioni strumentali e connesse come di seguito brevemente riepilogate:

- Acquisto di beni e servizi;
- Gestione delle risorse umane;
- Gestione dei sistemici informatici;
- Gestione del contenzioso;
- Attività di rappresentanza istituzionale;
- Promozione della formazione professionale dei lavoratori.

2.3. Organigramma

L’USRC è attualmente interessato da un processo di complessivo riassetto che investe anche gli aspetti di macro e micro organizzazione e che necessita, per il suo completamento, che vengano colmate alcune lacune normative che non consentono ad oggi di conferire posizioni organizzative o incarichi dirigenziali. L’organigramma delle aree funzionali di seguito riportato in forma schematica è, pertanto, quello risultante dall’intesa sottoscritta dal Ministro dell’economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministro per la coesione territoriale, dal Presidente della Regione Abruzzo, dal Presidente della Provincia dell’Aquila, dal Presidente della Provincia di Pescara, dal Presidente della Provincia di Teramo, dal Coordinatore dei comuni del cratere ed istituzionalizzato nel Regolamento di organizzazione e funzionamento dell’USRC del 2013 ed ha un valore meramente indicativo e propedeutico alla mappatura dei processi.

Con la soppressione degli UTR, l’assegnazione del relativo personale all’USRC e l’apertura di sportelli decentrati quali mere articolazioni territoriali dell’USRC occorre tener presente che una parte rilevante



delle funzioni dell'USRC avviene presso gli sportelli attualmente in funzionamento: Montorio al Vomano (TE), Bussi sul Tirino (PE), Goriano Sicoli (AQ), Barisciano (AQ) e Rocca di Mezzo (AQ) che gravitano intorno alla sede centrale dell'USRC in Fossa (AQ).

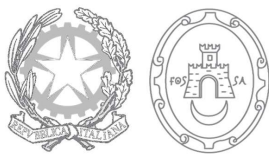


La sede centrale dell'Ufficio ha una dotazione di personale (legge 134 del 2012; intesa poc' anzi richiamata) di 50 unità, di cui 25 a tempo determinato (ultima proroga al 31/12/2020) con contratto di lavoro sottoscritto con il comune di Fossa (AQ) e 25 a tempo indeterminato con contratto di lavoro sottoscritto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. La dotazione è qualitativamente suddivisa come segue per profili funzionali e professionali (o con corrispondenti categorie per l'inquadramento del personale ministeriale):

- a) n. 18 Istruttori Direttivi Ingegneri/Architetti/Tecnici-Geologi/Archeologi a tempo determinato;
- b) n. 1 esperto informatico nelle procedure di open data, a tempo determinato;
- c) n. 2 Istruttori Direttivi Amministrativi, a tempo determinato;
- d) n. 4 Istruttori Direttivi Contabili, a tempo determinato;
- e) n. 18 Istruttori Direttivi Ingegneri/Architetti/Tecnici/Istruttori tecnici, a tempo indeterminato;
- f) n. 5 Istruttori Amministrativi, a tempo indeterminato;
- g) n. 2 Istruttori Direttivi Amministrativi, a tempo indeterminato.

Quanto al personale sottoscrittore di contratti di lavoro a tempo indeterminato con i comuni capofila delle Aree Omogenee (opcm 4013 del 2012) già sedi di Uffici Territoriali per la Ricostruzione, l'analisi qualitativa è di seguito riportata:

- a) n. 9 Istruttori Direttivi Amministrativi;
- b) n. 5 Istruttori Direttivi Contabili;
- c) n. 11 Istruttori Tecnici;



d) n. 47 Istruttori Direttivi Tecnici (Ingegneri/Architetti);

La platea dei lavoratori complessivamente posti sotto la direzione del Titolare dell'USRC è completata da personale interinale (con contratti in prossimità di scadenza alla redazione del Piano).

L'USRC si avvale anche della prestazione d'opera di consulenti in ambito giuridico, tecnico e contabile il cui elenco completo è consultabile sul sito internet istituzionale.

3. Misure generali anticorruzione

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

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

Entrambe le tipologie di misure sono utili a definire la strategia di prevenzione della corruzione in quanto agiscono su due diversi livelli: complessivamente sull'organizzazione e in maniera puntuale su particolari rischi corruttivi. In fase di prima stesura del PTPCT ci si è attenuti, nell'individuazione di misure specifiche a contrasto e prevenzione della corruzione, ai seguenti criteri:

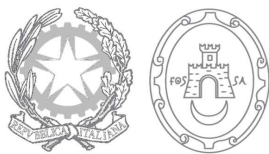
- Proporzionalità rispetto al livello di rischio corruttivo individuato;
- Gradualità e programmazione nell'arco di un triennio al fine di evitare l'aggravamento dei processi/procedimenti di competenza dell'USRC caratterizzati da un rilevantissimo impatto socio-economico;
- Sostenibilità per l'amministrazione. La necessità di dispiegare l'attività e conformare l'organizzazione dell'USRC per il perseguimento di molteplici finalità impone una corretta programmazione delle misure da adottare.

Si descrivono di seguito le principali misure "generali" individuate dal legislatore.

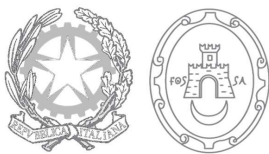
3.1. Le misure sull'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici.

3.1.1. Misure sull'accesso/permanenza nell'incarico/carica pubblica.

Il legislatore è nel tempo intervenuto più volte al fine di individuare misure che devono essere obbligatoriamente assunte da ciascuna Amministrazione al verificarsi di eventi corruttivi. Gli interventi mancano di organicità e coordinamento e presentano alcuni profili di criticità quanto ad applicazione ma presentano la caratteristica comune di non avere natura sanzionatoria ma, piuttosto, di atti amministrativi a tutela dell'immagine di imparzialità della P.A. come più volte ribadito dalla Corte Costituzionale.



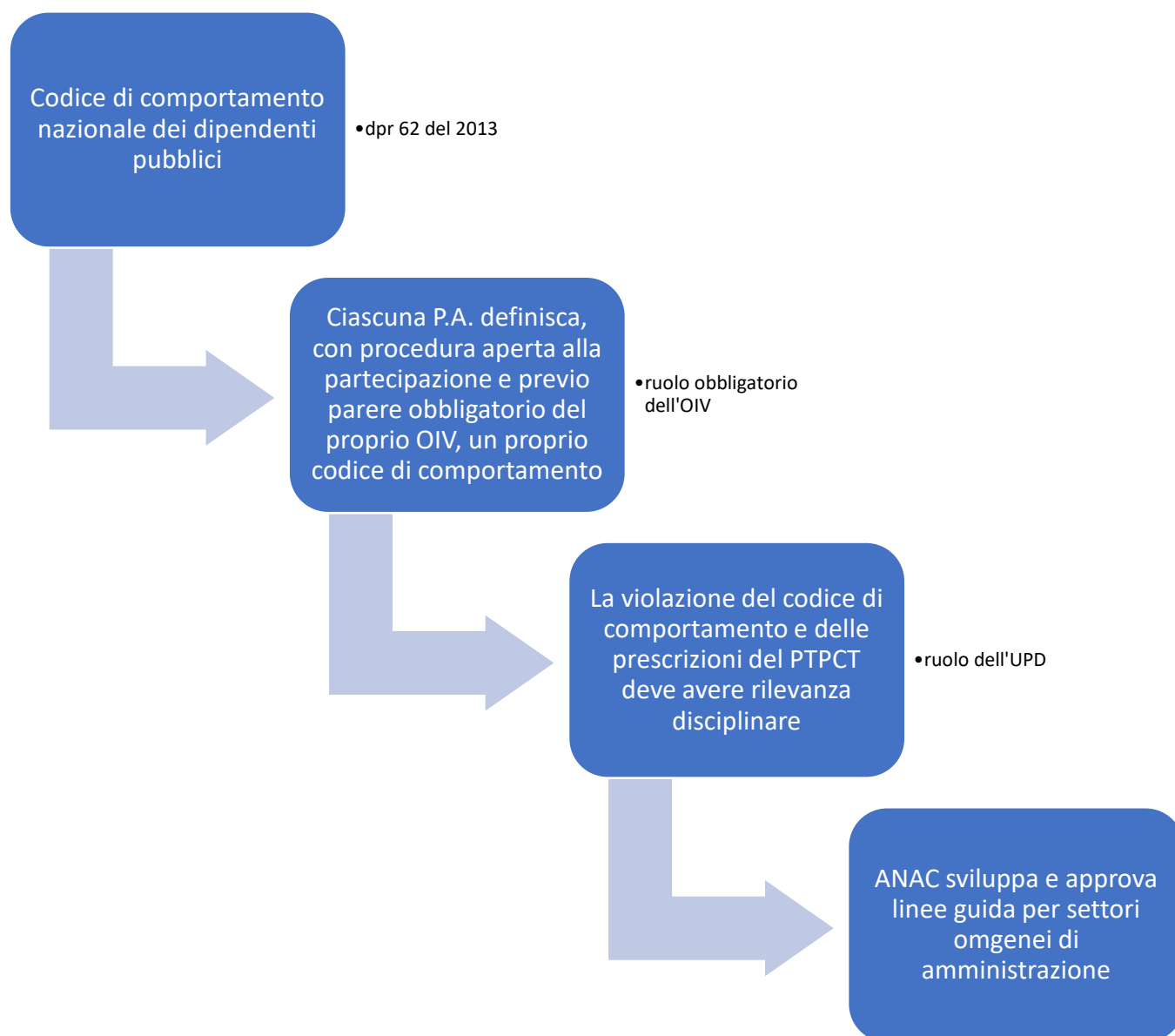
Descrizione della fattispecie	Presupposto della fattispecie	Riferimento normativo	Dipendenti interessati	Misura obbligatoria
Commissione di alcuno dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319ter, 319-quater e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383	Rinvio a giudizio	Art.3, co. 1 L.97/2001	Tutti, sia a tempo indeterminato che determinato	Trasferimento ad ufficio diverso o attribuzione di un incarico differente con parità di funzioni e mansioni. La misura perde efficacia nei casi di cui al comma 3. In caso di condanna non definitiva, i dipendenti sono sospesi dal servizio (art 4). Nel caso di sentenza irrevocabile di condanna, l'estinzione del rapporto di lavoro può essere pronunciata in esito a procedimento disciplinare
Commissione di uno dei delitti elencati nel testo normativo	Sentenza penale definitiva	Dlgs n. 235 del 2012	Cariche elettive (non presenti in USRC)	Incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive
Commissione di un reato di cui al Titolo II Capo I Libro II C.P.	Condanne anche non definitive per reati contro la P.A.	Dlgs n. 39 del 2013	Destinatari incarichi dirigenziali	Inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali nelle P.A. di durata graduata
Possibile commissione di condotte corruttive come	Avvio di procedimenti penali o disciplinari per	Articolo 16, comma 1, lett. I-quater dlgs n. 165 del 2001	Tutti i dipendenti	Rotazione del personale con provvedimento dirigenziale

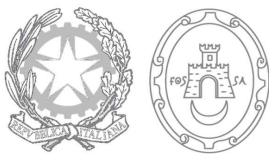


specificato nella delibera ANAC n. 215 del 2019	condotte di natura corruttivi			motivato (anche su impulso dell'ANAC)
---	-------------------------------	--	--	---------------------------------------

3.1.2. Doveri di comportamento

In materia di codificazione dei doveri di comportamento dei dipendenti pubblici, il Legislatore ha previsto un sistema integrato rappresentabile graficamente come segue:





La peculiarità più volte evidenziata dell'USRC in virtù della quale il personale ad esso assegnato ha sottoscritto il contratto di lavoro con una moltitudine di Enti differenti, comporta allo stato attuale le seguenti criticità:

- A ciascun dipendente è stata consegnata, all'atto della sottoscrizione del contratto, una copia del codice di comportamento dell'Ente sottoscrittore (MIT; uno dei comuni capofila delle Aree Omogenee; comune di Fossa per il personale a tempo determinato). La conseguenza è che attualmente una medesima condotta potrebbe essere neutrale per alcuni dipendenti e diversamente sanzionata per altri;
- L'eventuale azione disciplinare dovrebbe essere condotta dall'Ente di appartenenza non essendo stato costituito un UPD interno all'USRC;
- Non sussiste attualmente in seno all'USRC un OIV;

Per quanto esposto si programmano le seguenti misure:

- 1 Avviare le procedure per intese interistituzionali finalizzate alla costituzione dell'UPD o all'univoca individuazione del soggetto deputato all'esercizio dell'azione disciplinare (2020);
- 2 Avviare le procedure per la costituzione dell'OIV (2020);
- 3 Approvazione di un codice di comportamento dell'USRC che tenga conto delle specificità delle sue funzioni (2020-2021).

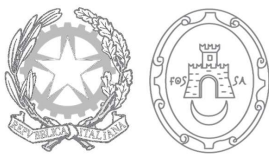
3.1.3. Conflitto di interessi

Il conflitto di interessi consiste nella deviazione concreta ed attuale o anche solo potenziale del funzionario nella cura dell'interesse pubblico ad egli affidato in favore di interessi personali dannosi per l'amministrazione di appartenenza a prescindere dalla commissione di una condotta sanzionabile e può avere rilevanza limitata al singolo procedimento ovvero estendersi al complesso delle funzioni svolte in ragione di un incarico o di una posizione ricoperta.

Il Legislatore è intervenuto su diverse linee di azione di seguito esemplificate:

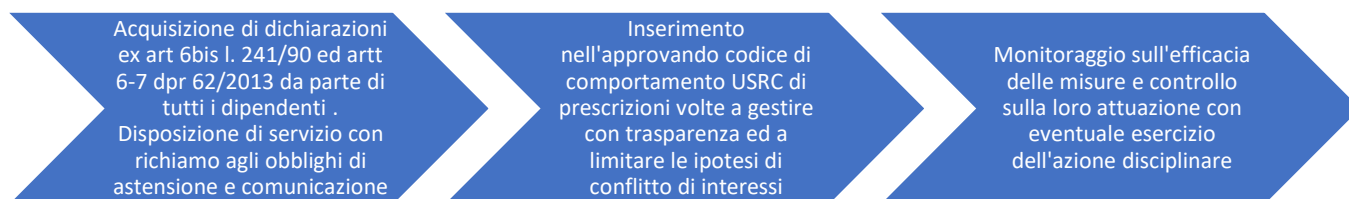
- l'astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi (art 6bis legge n. 241 del 1990);
- le ipotesi di inconfirmità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso enti privati in controllo pubblico, disciplinate dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39;
- l'adozione dei codici di comportamento;
- il divieto di *pantouflage*;
- l'autorizzazione a svolgere incarichi extra istituzionali;
- l'affidamento di incarichi a soggetti esterni in qualità di consulenti ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001.

La materia è particolarmente rilevante per l'USRC: la maggioranza dei dipendenti proviene dai territori nei quali l'Ufficio svolge la propria attività e i procedimenti gestiti dall'USRC comportano la partecipazione di una moltitudine di soggetti (a titolo esemplificativo: legali rappresentanti degli aggregati da ricostruire, imprese appaltatrici e sub appaltatrici, le diverse figure professionali incaricate della progettazione ed



esecuzione dei lavori), circostanze che fanno presumere la sussistenza di numerose ipotesi di conflitto di interesse almeno potenziale.

Le misure da adottarsi avranno la seguente scansione logico-temporale:



La mappatura delle ipotesi di conflitto di interesse avverrà mediante la predisposizione di apposito modulo da consegnarsi, nelle more della costituzione di Posizioni Organizzative, al RPCT e, per il tramite di questi, al Titolare.

Specifiche dichiarazioni dovranno altresì essere acquisite, mediante la messa a disposizione di apposito modulo, da parte dei seguenti soggetti:

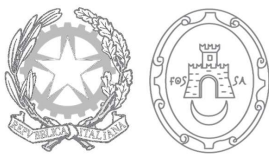
- Membri di commissioni valutatrici/esaminatrici;
- Titolari di incarichi dirigenziali o di Posizione Organizzativa;
- Consulenti esterni all'Amministrazione;
- Personale incaricato di gestire procedure ex dlgs n. 50 del 2016 (art 42).

Le dichiarazioni dovranno essere aggiornate in occasione di ogni mutamento della situazione dichiarata e comunque con cadenza almeno annuale o pari alla durata dell'incarico se inferiore ad un anno.

3.1.4. Inconferibilità/incompatibilità di incarichi

La disciplina dettata dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, concerne le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nelle pubbliche amministrazioni e si inquadra nell'ambito delle misure volte a garantire l'imparzialità dei funzionari pubblici, al riparo da condizionamenti impropri che possano provenire dalla sfera politica e dal settore privato.

Il legislatore ha inoltre stabilito i requisiti di onorabilità e moralità richiesti per ricoprire incarichi dirigenziali e assimilati fissando all'art. 3 del d.lgs. 39/2013 il divieto ad assumere incarichi in caso di sentenza di condanna anche non definitiva per reati contro la pubblica amministrazione. La durata della



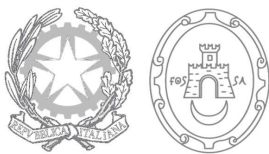
inconferibilità può essere perpetua o temporanea, in relazione all'eventuale sussistenza della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici e alla tipologia del reato.

La violazione della disciplina comporta la nullità degli atti di conferimento di incarichi e la risoluzione del relativo contratto (art. 17 del d.lgs. 39/2013). Ulteriori sanzioni sono previste a carico dei componenti degli organi responsabili della violazione, per i quali è stabilito il divieto per tre mesi di conferire incarichi (art. 18 del d.lgs. 39/2013). Con riferimento ai casi di incompatibilità, è prevista la decadenza dall'incarico e la risoluzione del relativo contratto, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, da parte del RPCT, dell'insorgere della causa della incompatibilità, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 39/2013.

Il sistema di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni contenute nel dlgs.n.39/2013 fa capo sia al responsabile del Piano anticorruzione di ciascuna amministrazione pubblica sia all'Autorità nazionale anticorruzione. Più specificatamente, l'art. 15 del d.lgs. 39/2013 dispone che *"il responsabile del Piano anticorruzione di ciascuna amministrazione pubblica cura, anche attraverso le disposizioni del Piano anticorruzione, che nell'amministrazione, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico siano rispettate le disposizioni del presente decreto sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi contestando all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui al dlgs n. 39 e provvedendo alla segnalazione ad ANAC ed alla Corte dei conti per la verifica di eventuali profili di responsabilità amministrativa conformemente al disposto di cui alla delibera ANAC n. 833 del 2016"*.

Misure adottate:

- preventiva acquisizione della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità da parte del destinatario dell'incarico;
- pubblicazione contestuale dell'atto di conferimento dell'incarico, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013, e della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, ai sensi dell'art. 20, co. 3, del d.lgs. 39/2013;
- verifica d'ufficio dell'insussistenza di cause di inconferibilità/incompatibilità a campione per gli incarichi di consulenza da parte di unità organizzativa da individuarsi in esito al processo di riorganizzazione dell'USRC;
- verifica d'ufficio dell'insussistenza di cause di inconferibilità/incompatibilità per la totalità dei conferendi incarichi di responsabilità da parte di unità organizzativa da individuarsi in esito al processo di riorganizzazione dell'USRC;
- per il personale USRC in comando o posizione simile presso altra amministrazione, l'Ufficio provvede alla comunicazione di eventuali cause di inconferibilità/incompatibilità secondo principi di leale collaborazione;
- verifica a campione da parte del RPCT dell'assolvimento delle precedenti misure.
- nel caso in cui l'ANAC a valle dei controlli di propria competenza si pronunci accertando la nullità dell'atto di conferimento, il RPCT è tenuto a darne comunicazione all'interessato ed ad adottare i provvedimenti conseguenti contestando in particolare la nullità del conferimento all'organo che l'ha adottato e procedendo ex art 20 comma 5 dlgs n. 39 del 2013 in caso di dichiarazione mendace.



3.1.5. *Formazione di commissioni e assegnazioni agli uffici.*

Anche tali misure anticipano la tutela al momento di individuazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e a esercitare il potere nelle amministrazioni. Disposizioni in particolare sono previste all'art. 35-bis del dlgs. 165/2001, introdotto dalla l. 190/2012 e richiamato dall'art 77 comma 6 dlgs n. 50 del 2016, ove sono stabilite preclusioni a operare in settori esposti a elevato rischio corruttivo laddove l'affidabilità dell'interessato sia incisa da una sentenza di condanna, anche non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione di cui al Capo I Titolo II Libro II del Codice Penale.

Ai dipendenti condannati per uno di tali reati anche in via non definitiva è precluso:

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

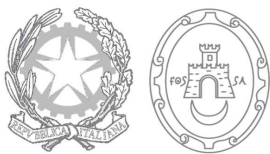
Ove la causa di divieto intervenga durante lo svolgimento di un incarico o l'espletamento delle attività di cui all'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001, il RPCT non appena ne sia a conoscenza provvede tempestivamente a informare gli organi competenti della circostanza sopravvenuta ai fini della sostituzione o dell'assegnazione ad altro ufficio.

In ragione del peculiare ambito di attività dell'USRC per cui tutti i processi di competenza sono direttamente o indirettamente finalizzati all'erogazione di risorse pubbliche, si prescrive che tutti i dipendenti debbano rendere apposita dichiarazione con cadenza annuale sulla sussistenza di eventuali cause ostative all'assegnazione all'Ufficio mediante compilazione ed invio al Titolare di modello di dichiarazione che verrà messo a disposizione.

Sulle dichiarazioni rese verranno effettuati controlli a campione da parte di apposita e costituenda unità organizzativa.

3.1.6. Incarichi extraistituzionali

Allo scopo di evitare che le attività extra istituzionali impegnino eccessivamente il dipendente a danno dei doveri d'ufficio o che possano interferire con i compiti istituzionali è previsto un sistema di autorizzazione degli incarichi extraistituzionali assunti dai dipendenti. La l. 190/2012 è intervenuta a modificare l'art. 53 in ragione della connessione con il sistema di prevenzione della corruzione ove si consideri che lo svolgimento di incarichi extraistituzionali può determinare situazioni idonee a compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa per favorire interessi contrapposti a quelli pubblici affidati alla cura del dirigente o funzionario.



È stato pertanto aggiunto ai criteri per il rilascio dell'autorizzazione quello volto a escludere espressamente situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che possano pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite (art. 53, co. 5 e 7).

Il rilievo delle disposizioni dell'art. 53 ai fini della prevenzione della corruzione emerge anche considerando che il legislatore ha previsto una specifica misura di trasparenza all'art. 18 del d.lgs. 33/2013, ai sensi del quale le amministrazioni sono tenute a pubblicare i dati relativi agli incarichi conferiti o autorizzati ai propri dipendenti, con l'indicazione della durata e del compenso spettante.

Pertanto, il dipendente che intenda assumere incarichi extraistituzionali dovrà:

- richiedere preventiva autorizzazione al Titolare;
- comunicare anche gli incarichi gratuiti ai quali è esteso l'obbligo per le amministrazioni di comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica (art. 53, co. 12 dlgs n. 165 del 2001);
- rispettare il divieto di assumere determinati incarichi come attualmente indicati nel documento approvato dalla Conferenza unificata il 24 luglio 2013 "Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti";
- comunicare all'unità competente per la pubblicazione oggetto dell'incarico e compenso.

Rimane invece libera l'assunzione di incarichi indicati nelle lettere da a) ad f-bis) del co. 6 dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001.

Misure adottate:

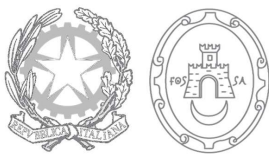
- ricognizione degli incarichi assunti dal personale nel corso del 2019;
- individuazione di eventuali incarichi da vietare per possibile conflitto di interessi;
- determinazione di una procedura standard per la comunicazione ed autorizzazione di incarichi da inserire nel codice di comportamento approvando.

3.1.7. Divieti post-employment (pantouflage)

L'art. 1, co. 42, lett. l), della l. 190/2012 ha inserito all'art. 53 del d.lgs. 165/2001 il co. 16-ter che dispone 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 disposizione è volta a scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che facendo leva sulla propria posizione all'interno dell'amministrazione potrebbe precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Allo stesso tempo, il divieto è volto a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo 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.

Le conseguenze della violazione del divieto di *pantouflage* attengono in primo luogo alla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti all'ex dipendente pubblico dai soggetti privati indicati nella norma. Inoltre il soggetto privato che ha concluso contratti di lavoro o affidato incarichi all'ex dipendente pubblico in violazione del divieto non può stipulare contratti con la pubblica amministrazione.

**Misure adottate:**

In materia di appalti, predisposizione entro il 2020 di bandi di gara tipo ove, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, venga inserita la condizione che il soggetto privato partecipante alla gara non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001.

In materia di assunzioni e cessazioni del rapporto lavorativo, non avendo l'USRC potere autonomo assunzionale e contrattuale, si richiederà l'attenzione dell'Ente-datore di lavoro sull'opportunità di acquisire dichiarazione di consapevolezza del dipendente circa la prescrizione normativa.

3.1.8. Patti di integrità

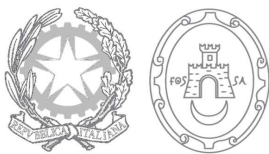
I protocolli di legalità o patti di integrità sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (ex art. 97 Cost.) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici. Si tratta, in particolare, di un sistema di condizioni la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante la partecipazione delle imprese alla specifica gara, finalizzato ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente, sia sotto il profilo temporale - nel senso che gli impegni assunti dalle imprese rilevano sin dalla fase precedente alla stipula del contratto di appalto - che sotto il profilo del contenuto - nel senso che si richiede all'impresa di impegnarsi, non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento nell'aggiudicazione del contratto.

Misura disposta:

In ragione dei pochi appalti, peraltro normalmente di importo modesto, gestiti dall'USRC, si valuterà l'opportunità di approvare protocolli di legalità con specifiche prescrizioni a carico dei concorrenti e dei soggetti affidatari mediante cui si richiede la preventiva dichiarazione sostitutiva della sussistenza di possibili conflitti di interessi rispetto ai soggetti che intervengono nella procedura di gara o nella fase esecutiva e la comunicazione di qualsiasi conflitto di interessi che insorga successivamente. Parimenti, verrà valutata l'opportunità di prevedere sanzioni a carico dell'operatore economico, sia in veste di concorrente che di aggiudicatario, nel caso di violazione degli impegni sottoscritti e di attuare un rafforzamento delle forme di partecipazione e controllo della società civile nelle diverse fasi di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici.

3.2. Formazione.

La formazione dei dipendenti in materia di contrasto alla corruzione e di trasparenza non è solo adempimento obbligatorio ai sensi della legge n. 190 del 2012 ma è anche misura strategica e propedeutica per una corretta elaborazione del PTPCT e per una piena consapevolezza in capo ai



dipendenti stessi delle responsabilità e delle conseguenze sanzionatorie che possono discendere dalla violazione delle prescrizioni contenute nel Piano.

3.2.1. Relazione sulla formazione 2019

In considerazione del su esposto assunto, l'USRC, nell'affrontare le criticità emerse in materia di adeguamento strutturale ed organizzativo alla normativa di contrasto alla corruzione e di garanzia della trasparenza, ha individuato come prima linea di sviluppo strategico una massiva attività di formazione sviluppata nell'arco di 4 giornate -in esito alle quali è stato rilasciato attestato di partecipazione- avvalendosi della professionalità del dott. Marco Scognamiglio, magistrato della Corte dei conti sez. Veneto. Le 4 giornate, quanto a destinatari ed oggetto sono state così articolate:

1 giornata di formazione per i responsabili del procedimento, provvisoriamente individuato come possibili referenti del RPCT in assenza di Posizioni Organizzative. Oggetto della formazione sono stati gli obblighi di informazione e collaborazione, le forme responsabilità del dipendente pubblico, dibattito su etica e legalità, Anticorruzione e trasparenza;

1 giornata destinata ai possibili componenti del gruppo di supporto al RPCT con ampio studio delle procedure di mappatura dei processi, di rilevazione del rischio e di trattamento del rischio;

2 giornate destinate all'intera platea di lavoratori assegnati all'USRC aventi ad oggetto le forme di responsabilità del dipendente pubblico, dibattito su etica e legalità, anticorruzione e trasparenza.

A conclusione delle giornate di formazione è stato chiesto ai dipendenti di compilare su base volontaria ed anonima un questionario di gradimento che ha riportato un punteggio medio complessivo superiore al 4 in una scala da 1 a 5. Il suggerimento più diffuso è stato quello di proseguire l'attività formativa.

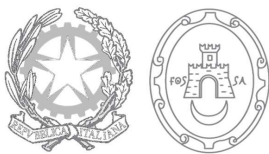
La mancanza di una coscienza delle problematiche affrontate (si trattava della prima formazione effettuata per l'USRC) ha comportato che le giornate formative dovessero essere tarate in modo più generico di quanto originariamente programmato.

La formazione è stata complessivamente erogata verso 66 dipendenti (più uno che ha partecipato ad un corso autonomamente prescelto fornendo attestato di partecipazione). 15 dipendenti, pur regolarmente convocati non hanno presenziato per diverse ragioni.

3.2.2. Programma per la formazione 2020

La formazione obbligatoria per l'annualità in corso dovrà svilupparsi secondo le seguenti linee strategiche:

- richiamare ulteriormente l'obbligatorietà della formazione per il personale che non abbia partecipato ai corsi del 2019;
- focus su obblighi di pubblicazione e misure di trasparenza;
- formazione specifica nella mappatura dei processi e nella misurazione e gestione del rischio per i titolari di P.O. o, in assenza, per i referenti che verranno individuati;
- formazione specifica URP;
- formazione specifica personale addetto al protocollo.



3.3. Rotazione ordinaria

La rotazione “ordinaria” del personale è una 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 e l’assunzione di decisioni non imparziali. In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.

Nel corso del 2019 è stato messo in funzione un meccanismo di ampia rotazione, anche in virtù della già ricordata soppressione degli UTR e della conseguente devoluzione delle relative competenze all’USRC.

Nello specifico, con atti dirigenziali:

- Si è provveduto alla soppressione di 3 sportelli decentrati con conseguente riassegnazione del personale presso la sede centrale di Fossa (AQ);
- Si è provveduto, con disposizioni di servizio ed acquisendo previamente il consenso del lavoratore, a disporre numerosi mutamenti di sede di servizio sia sportello-sportello che sportello-sede centrale, in alcuni casi per una parte dell’orario di lavoro in altri per la sua interezza;
- Si sono avviate le procedure per la sostituzione del personale vacante al cui esito circa il 15% dei dipendenti saranno di nuova assunzione e dunque non interessati dal rischio di rapporti consolidati con i destinatari dell’attività dell’Ufficio;
- Decine di istanze di contributo giacenti presso gli sportelli sono state trasferite ed assegnate a personale operante presso Fossa attuando una rotazione “funzionale” in linea con la ratio della norma.

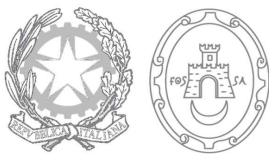
Misure disposte per il 2020:

- Proseguo e monitoraggio degli effetti delle attività già avviate;
- Controllo, mediante le banche dati in uso, su eventuali situazioni potenzialmente pericolose quali costante assegnazione di pratiche con gli stessi professionisti coinvolti al medesimo istruttore e costante assegnazione di SAL con medesima impresa esecutrice coinvolta allo stesso istruttore;

3.4. Tutela del *whistleblower*

La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, c.d. “whistleblower”, è stata introdotta nel nostro Ordinamento dalla l. n. 179 del 2017 che ha aggiunto l’articolo 54 bis nel corpo del dlgs n. 165 del 2001. Secondo tale norma, il pubblico dipendente che, nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o all’ANAC, o denuncia all’autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

La disciplina si dipana pertanto secondo diverse direttrici:



- Tutela dell'anonimato.
Nel procedimento penale gli atti di sono coperti dal segreto fino alla chiusura delle indagini preliminari.
Nel procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.
Nel procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa, salvo che la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato.
- Divieto di adozione di misure ritorsive nei confronti del segnalante. In caso di adozione di misure di tale natura, l'ANAC al termine di un procedimento di accertamento può irrogare le sanzioni di cui al comma 6 art 54bis cit. (è di settembre 2019 l'irrogazione della prima sanzione definitiva in tale ambito).
- Obbligo per il destinatario della segnalazione di effettuare le verifiche ed i controlli conseguenti.

Misure adottate:

- Rendere disponibile sul sito dell'USRC il link al software dell'ANAC;
- Prevedere provvisoriamente una modalità di segnalazione riservata al RPCT;
- Acquistare o elaborare un software che garantisca l'anonimato del *whistleblower* in accordo con la normativa vigente e le Linee guida ANAC in materia.

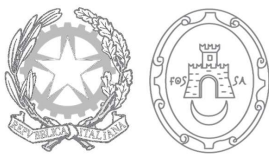
4. Misure specifiche anticorruzione

L'individuazione delle Aree di rischio, dei settori USRC competenti alla gestione del processo, la mappatura dei processi e la misurazione ed il trattamento del rischio sono oggetto di trattazione nell'Allegato 2 al presente Piano cui si rinvia integralmente. Di seguito, per sole finalità di intellegibilità degli obblighi dei dipendenti si riporta un sintetico riepilogo delle misure adottate.

Settori USRC:

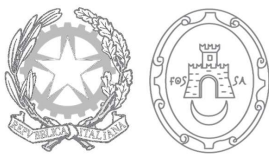
SETTORE USRC RESPONSABILE DEL PROCESSO	CODICE SETTORE
Titolare USRC	S1
Analisi informatica ed informazione	S2
Promozione, pianificazione e sviluppo	S3
Area tecnica e della programmazione	S4
Area amministrativo-contabile	S5
Area giuridico-amministrativa	S6

Sino all'istituzione di Posizione Organizzative il Titolare rimane responsabile di tutti i processi e l'indicazione del settore identifica il personale addetto alla trattazione del processo.

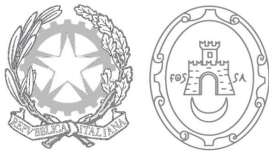


Riepilogo delle misure specifiche adottate:

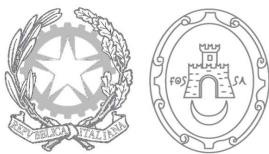
Processo	Area	Rischio eventi corruttivi	Misure 2020	Misure 2021	Misure 2022	Resp. misura	Resp. monitoraggio
MISURE SPECIFICHE							
P001 Contributi sisma	S4	CRITICO	Rotazione assegnazioni	Semplificazione normativa	Prosiegua	Titolare	RPCT
			Art 70 dpr 445/00	Controlli a campione			
P002 SAL	S4	CRITICO	Rotazione assegnazioni	Semplificazione normativa	Prosiegua	Titolare	RPCT
			Art 70 dpr 445/00	Controlli a campione			
P003 Esiti	S4	RILEVANTE	Rotazione assegnazioni	Controlli a campione	Prosiegua	Titolare	RPCT
			Monitoraggio silenzio-assenso				
P004 Macerie	S4 – S3	RILEVANTE	Sopralluoghi	Controlli a campione	Prosiegua	Titolare	RPCT
P005 Scuole	S4 – S3	CRITICO	2 istruttori	Controlli a campione	Prosiegua	Titolare	RPCT
P006 Ric. Pubblica	S4 – S3	CRITICO	2 istruttori	Controlli a campione	Prosiegua	Titolare	RPCT
P007 Assegnazione fondi	S4 – S3	TRASCURABILE	Prosiegua	Prosiegua	Prosiegua	Titolare	RPCT
P008 Espropri	USRA/ USRC	-	-	-	-	-	-
P009 Benefici assistenziali	S5	MARGINALE	Rotazione funzionario/comune	Semplificazione normativa	Prosiegua	Titolare	RPCT
P010 Co.co.co.	S5	TRASCURABILE	Prosiegua	Prosiegua	Prosiegua	Titolare	RPCT
P011 Mobilio	S5	TRASCURABILE	Prosiegua	Prosiegua	Prosiegua	Titolare	RPCT
P012 Gestione patrimonio	S5	MARGINALE	Possibile bilancio	Inventario	Programma acquisti	Titolare	RPCT
P013 Controllo CdC	S5-S6	TRASCURABILE	Prosiegua	Prosiegua	Prosiegua	Titolare	RPCT
P014 Rendicontazione	S5-Tutti	TRASCURABILE	Prosiegua	Prosiegua	Prosiegua	Titolare	RPCT



P015 Gestione personale	S5-S6	MARGINALE	Popolamento portale	Verifiche a campione	Proseguo	Titolare	RPCT
				Regolamento performance			
P016 Interinali	S5-S6	MARGINALE	Condivisione PTPCT con Agenzia	Proseguo	Proseguo	Titolare	RPCT
			Monitoraggio esecuzione				
P017 Reintegro organico	S5-S6	TRASCURABILE	Proseguo	Proseguo	Proseguo	Titolare	RPCT
P018 Consulenti	S5-S6	CRITICO	Trasparenza selezioni	Avviso pubblico per formazione commissioni	Proseguo	Titolare	RPCT
P019 Contratti pubblici	S5-S6	CRITICO	Monitoraggio e contenimento affidamenti diretti	Avviso pubblico per formazione commissioni	Proseguo	Titolare	RPCT
			Monitoraggio frazionamento appalti				
			Motivazione non ricorso a MePA-Consip				
P020 Incarichi	S1	CRITICO	Trasparenza selezioni	Proseguo	Proseguo	Titolare	RPCT
			Istituzione OIV				
P021 Sistemi informatici	S2	MARGINALE	Verifica sistemi di protezione	Proseguo	Proseguo	Titolare	RPCT
P022 Mandati di pagamento	S5	MARGINALE	Formalizzazione procedure	Proseguo	Proseguo	Titolare	RPCT
P023 Open data	S2	TRASCURABILE	Monitoraggio archivi	Proseguo	Proseguo	Titolare	RPCT
P024 Controlli	S1-S6-Tutti	RILEVANTE	2 funzionari per sopralluogo	Istituzione ufficio controlli	Proseguo	Titolare	RPCT
				Controlli a campione su SAL estratti			
P025 URP	Tutti	CRITICO	Formazione	Proseguo	Proseguo	Titolare	RPCT
			Locali open space				
P026 Protocollo	Tutti	MARGINALE	Formazione	Protocollo elettronico sportelli	Proseguo	Titolare	RPCT



P027 Affari legali	S6-Tutti	RILEVANTE	2 funzionari per ciascun caso	Riordino archivio pareri	Proseguo	Titolare	RPCT
P028 Normativa	S6-Tutti	RILEVANTE	2 funzionari per ciascun atto	Riordino archivio	Proseguo	Titolare	RPCT
P029 Sviluppo	S3	RILEVANTE	2 funzionari per ciascun atto	Trasparenza procedure	Proseguo	Titolare	RPCT
P030 Accessi	S6-Tutti	RILEVANTE	Regolamento	Tracciabilità modifiche archivio	Proseguo	Titolare	RPCT
			Registro accessi				
P031 Relazioni	S1	TRASCURABILE	Proseguo	Proseguo	Proseguo	Titolare	RPCT
P032 Contrattazione	S5-S6	TRASCURABILE	Proseguo	Proseguo	Proseguo	Titolare	RPCT
MISURE GENERALI							
Le misure generali interessano trasversalmente tutti i settori di attività USRC e tutti i processi da essi trattati e sono individuate dal Legislatore come obbligatorie per ogni annualità di efficacia del PTPCT.							

**PARTE III – LA TRASPARENZA****1. Nozione di trasparenza.**

Il d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, ha operato una significativa estensione dei confini della trasparenza intesa oggi 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»*. Il legislatore ha attribuito un ruolo di primo piano alla trasparenza affermando, tra l'altro, che essa concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.

Essa è anche da considerare come condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integrando il diritto ad una buona amministrazione e concorrendo alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. Oggi, dunque, la trasparenza è anche regola per l'organizzazione, per l'attività amministrativa e per la realizzazione di una moderna democrazia. Le disposizioni in materia di trasparenza amministrativa, inoltre, integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione (art. 1, co. 3, d.lgs. 33/2013).

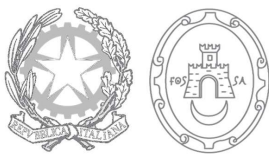
La trasparenza assume, così, rilievo non solo come presupposto per realizzare una buona amministrazione ma anche come misura per prevenire la corruzione, promuovere l'integrità e la cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica.

Tale obiettivo deve essere perseguito anche attraverso il rispetto dei criteri di qualità delle informazioni da pubblicare, espressamente indicati dal legislatore all'art. 6 del d.lgs. 33/2013, ovvero: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità.

La qualità dei dati pubblicati è indispensabile per una trasparenza effettiva ed utile per gli *stakeholders* e per le stesse pubbliche amministrazioni.

Con delibera n. 1310/2016, l'ANAC ha adottato *«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»*, successivamente, con delibera n. 1134/2017, sono state approvate le *«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»*. In entrambi gli atti citati, ANAC ha elaborato una ricognizione degli obblighi di trasparenza da pubblicare nella sezione *“Amministrazione trasparente”* come disegnata dal legislatore nell'Allegato A) del d.lgs. 33/2013.

Indubbiamente, la principale novità del d.lgs. n. 97 del 2016 in materia di trasparenza ha riguardato il nuovo diritto di accesso civico generalizzato a dati e documenti non oggetto di pubblicazione obbligatoria



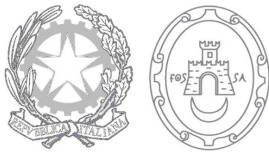
delineato nel novellato art. 5, co. 2, del d.lgs. 33/2013 che si aggiunge, con presupposti, limiti ed oggetto differenti agli istituti già consolidati dell'accesso documentale (legge 241 del 1990 e dpr n. 184 del 2006) e dell'accesso civico "semplice" di cui al comma 1 art. 5 dlgs n. 33 del 2013.

In virtù della disposizione richiamata, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tassativamente indicati dalla legge, che contestualmente vengono in evidenza. Si tratta di un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria. Sull'istituto dell'accesso civico generalizzato e sui suoi limiti, l'ANAC ha approvato specifiche Linee guida con delibera n. 1309/2016.

2. Trasparenza e tutela dei dati personali.

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 ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ha riconosciuto che entrambi i diritti sono *«contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato»*. Ritiene la Corte (sentenza n. 20/2019) che, 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 trasparenza, riferiti non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., 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 indica, 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.).



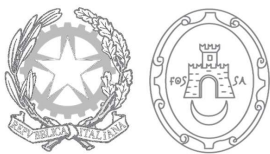
Il quadro delle regole in materia di protezione dei dati personali si è consolidato con l'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (di seguito RGPD) e, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 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. 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». Il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD (cfr. Art. 37 del Regolamento (UE) del 27 aprile 2016, n. 679 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.

3. La dimensione della trasparenza per l'USRC.

Se la trasparenza, come si è visto, è ormai dimensione ineluttabile dell'organizzazione e dell'attività di ciascuna Amministrazione, questo è ancor più valido per l'USRC dal momento che la sua stessa legge istitutiva, la n. 134 del 2012, pone quale sua funzione istituzionale quella di rendere alla popolazione un'informazione trasparente.

La *ratio* normativa è di chiara individuazione se si pensa che tutta l'attività dell'USRC, direttamente, strumentalmente o indirettamente è finalizzata all'erogazione di sussidi pubblici per la ripresa del territorio colpito dagli eventi sismici del 2009 e del 2016.

La verifica ed il controllo diffuso sull'utilizzo del denaro pubblico si affianca ad un'altra ragione sottesa alle maggiori esigenze di certezza che connotano l'Ufficio: la verificabilità del rispetto del fattore tempo da considerarsi come bene della vita primario e correlato ad interessi privati quali il rientro nelle abitazioni,



la ripresa socio economica del territorio, la liquidazione delle spettanze dei vari soggetti coinvolti nel procedimento ed il rispetto della programmazione degli interventi di ricostruzione pubblica.

In tale ottica, l'USRC ha nel tempo implementato il proprio sistema *open data* che consente, mediante semplice accesso al sito internet istituzionale senza alcuna registrazione, di verificare lo stato della pratica ed eventuali disallineamenti nell'ordine di trattazione delle istanze. Il sistema consente di visualizzare solo i dati non sensibili e pubblici, nel pieno rispetto della normativa vigente in tema di tutela della *privacy*.

Con cadenza periodica, inoltre, l'USRC provvede a rendere pubblici e diffondere in particolare verso i comuni-soggetti attuatori, lo stato dell'arte della Ricostruzione, mediante un'estrapolazione dei dati inseriti nelle banche date-archivi in uso ai diversi settori dell'Ufficio.

In ragione delle su considerate peculiarità, l'USRC è investito di una rilevante quantità di istanze di accesso documentale, di accesso civico semplice, di accesso civico generalizzato. Ciò è dovuto non solo e non tanto per esigenze di controllo verso l'operato dell'Ufficio quanto piuttosto per controllo reciproco tra i vari soggetti destinatari dell'attività pubblica, i cui rapporti sono spesso connotati da elevata conflittualità.

4. La trasparenza come misura di prevenzione della corruzione

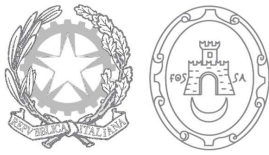
Con la legge 190/2012 la trasparenza amministrativa ha assunto una valenza chiave quale misura generale per prevenire e contrastare la corruzione e la cattiva amministrazione (art. 1, co. 36).

Una delle principali novità introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 è stata, infatti, la piena integrazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Pertanto, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non è più oggetto di un atto separato ma diventa parte integrante del Piano come "apposita sezione" come indicato nella delibera ANAC n. 1310/2016 e ribadito in successivi interventi.

L'USRC necessita, allo stato attuale, di implementare notevolmente la dimensione della trasparenza quale misura anti corruzione, non sul versante della fruibilità delle informazioni inerenti il procedimento di concessione o di liquidazione del contributo, correttamente funzionante come già ricordato, ma sul versante dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, della struttura e del popolamento della sezione Amministrazione trasparente del sito internet, sulle procedure di trasmissione delle informazioni e sull'individuazione dell'unità/persona fisica responsabile delle pubblicazioni.

In tale contesto le misure da adottarsi devono avere un carattere di gradualità e sostenibilità e vengono come di seguito indicate:

- Corretta strutturazione della sezione Amministrazione trasparente e delle relative sottosezioni coordinata dal RPCT;
- Popolamento delle sezioni Amministrazioni trasparenti con l'elaborazione dei dati normativamente prevista coordinato dal RPCT;
- Trasmissione dati per il popolamento dell'anagrafe delle prestazioni PerlaPa curata dal RPCT;
- Avvio delle procedure per la costituzione dell'OIV al fine, per quanto di interesse nella presente sezione, di ottenerne l'attestazione circa l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione (decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150);
- Individuazione e specifica formazione RPD;
- Trasmissione dati inerenti gli appalti gestiti da USRC alle Autorità preposte.



Al fine della corretta adozione delle misure sopraindicate, tutti i dipendenti forniscono la massima collaborazione al RPCT che ne coordina il rispetto e l'attuazione nelle more dell'istituzione di Posizioni Organizzative che consentano di individuare i referenti/responsabili per le pubblicazioni obbligatorie inerenti i diversi settori di attività.

Al fine di assicurare la collaborazione necessaria si provvederà con separata disposizione di servizio ad assicurare il corretto e costante flusso informativo verso il RPCT.

Nelle more dell'attuazione del processo di riorganizzazione, si rinvia all'"*Allegato n. 2. Trasparenza. Obblighi di pubblicazione*" perché tutti i dipendenti prendano coscienza quantitativa e qualitativa degli adempimenti obbligatori in materia di pubblicazioni.