Comune di Trenzano
Provincia di Brescia

Disposizione interna del RPCT in attuazione al PIAO 2024/2026

Sotto-sezione 2.3

Rischi corruttivi e trasparenza

IL RPCT
(dott.ssa Valeria Ferro)

01. PREMESSA

Novità legislative ed attività di regolazione che impattano sul PIAO 2024/2026

Nel corso dell'anno 2023 e inizio 2024 il legislatore nazionale ha apportato alcune importanti novità alla normativa delineata nel biennio procedente in materia di PNRR, mediante in particolare l'adozione del:

- decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36: nuovo codice dei contratti pubblici;
- decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 recante *norme attuative della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto nazionale ed europeo* (c.d. "*whistleblower*");
- DPR 13 giugno 2023, n. 81, che ha introdotto delle integrazioni e delle modifiche al codice di comportamento dei dipendenti pubblici, approvato con DPR 16 aprile 2013, n. 62.

Il **nuovo codice dei contratti pubblici** costituisce attuazione di uno degli impegni assunti dall'Italia con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nell'ambito dell'insieme di progetti di investimenti e di riforme, le quali comprendono misure di semplificazione e di razionalizzazione della legislazione che rientrano nel novero delle riforme cosiddette abilitanti, cioè funzionali a garantire l'attuazione del Piano e, in generale, a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati. Tra queste azioni, rientra la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni con riferimento all'intero ciclo di vita dei contratti, al fine di snellirne la disciplina, accrescere la certezza del diritto e velocizzare l'*iter* di affidamento, mantenendo le garanzie procedurali di trasparenza e parità di trattamento.
Di seguito si rappresentano alcuni dei tanti aspetti innovativi del nuovo **codice dei contratti** che hanno influenzato la redazione del presente documento.
In primo luogo, assume rilievo il sistema delle fonti, attraverso la previsione di un meccanismo di delegificazione degli allegati destinato ad assicurare a regime una maggiore flessibilità negli adempimenti e degli aggiornamenti che si dovessero rendere necessari. La disciplina di dettaglio che nel previgente codice (d.lgs. 50/2016) era contenuta nelle linee guida esistenti, è stata fatta confluire negli allegati al nuovo codice - che ripetono la natura di fonte primaria dello stesso - dove è racchiusa la normativa di carattere più prettamente tecnico e operativo funzionale ad assicurare l'immediata applicabilità, senza necessità di attendere l'adozione di ulteriori disposizioni di attuazione o esecuzione.
Di conseguenza, viene definitivamente abbandonato il ricorso alle linee guida dell'ANAC. La semplificazione è, altresì, ottenuta nel nuovo codice aumentando la discrezionalità delle amministrazioni e rimuovendo il *gold plating*[1] ovunque possibile.
Il rischio di fenomeni corruttivi è prevenuto da un più ampio ricorso a **digitalizzazione, trasparenza e qualificazione**. In particolare, la digitalizzazione completa delle procedure e la interoperabilità delle piattaforme, secondo il principio dell'*once only*, ossia dell'unicità dell'invio dei dati, documenti e informazioni alle stazioni appaltanti, diviene lo strumento principale per modernizzare l'intero sistema dei contratti pubblici e del ciclo di vita degli appalti, i cui pilastri fondamentali sono rinvenibili – a regime - nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP); nel fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE); nelle piattaforme di approvvigionamento digitale; nell'utilizzo di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei

[1] *Si fa riferimento al **Gold Plating** come a quella tecnica che va al di là di quanto richiesto dalla normativa europea pur mantenendosi entro la legalità, il cui divieto in materia di procedure di gara comporta che non si possono stabilire oneri a carico degli operatori economici ulteriori rispetto a quelli previsti dalle direttive europee.*

contratti pubblici e nella digitalizzazione integrale in materia di accesso agli atti e di pubblicità legale.
Altro elemento del nuovo codice dei contratti preso in considerazione nella stesura del presente documento, è quello dell'accelerazione, intesa come la massima velocizzazione delle procedure, realizzata riducendo i tempi dello svolgimento dei procedimenti tenendo conto, però, dell'effettiva fattibilità delle stesse. Infine, ha assunto rilievo l'esigenza del legislatore di dover dare corpo e sostanza a principi idonei ad attuare, nel settore dei contratti pubblici, il principio costituzionale del **buon andamento**, evidentemente ritenendo che nell'attuale fase storica fosse necessario indirizzare e stimolare le pubbliche amministrazioni e le società in controllo pubblico a tenerne maggior conto, incoraggiandole a privilegiare, nell'esercizio della loro discrezionalità amministrativa, la sostanza del risultato al formalismo procedurale inteso come mero "*adempimento*".
I principi in questione sono quelli enunciati nel titolo I del nuovo Codice:

- risultato;
- fiducia;
- accesso al mercato;
- buona fede e tutela dell'affidamento;
- solidarietà e sussidiarietà orizzontale;
- autoorganizzazione amministrativa;
- autonomia negoziale;
- conservazione dell'equilibrio contrattuale;
- tassatività delle cause di esclusione;
- applicazione dei contratti collettivi di lavoro.

Si tratta, almeno in alcuni casi, di principi innovativi e originali, che si aggiungono e integrano quelli europei di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, e di quelli generali dell'attività amministrativa. Inoltre, mentre il precedente codice elencava paritariamente i vari principi da osservare (art. 30, d.lgs. n. 50/2016), il d.lgs. n. 36/2016, opera un contemperamento tra gli stessi, fornendo criteri perché nessuno prevalga in modo assoluto e affinché sussista un criterio relativo di priorità, esplicitamente indicato nei primi tre (risultato, fiducia, accesso al mercato), cui il legislatore ha voluto attribuire particolare rilevanza, prevedendo che solo i principi di risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato costituiscono criteri di interpretazione e di applicazione delle disposizioni del codice.
In modo particolare, tra detti principi, il **risultato** rappresenta l'interesse pubblico primario del codice, come finalità principale che stazioni appaltanti ed enti concedenti devono sempre assumere nell'esercizio delle loro attività, oltre che quale criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto in termini di massima tempestività e migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo.
Dal punto di vista regolatorio, l'adozione del nuovo codice dei contratti pubblici ha comportato, da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, la necessità di provvedere ad un aggiornamento al PNA 2022, avvenuto con la delibera n. 605 del 19 dicembre 2023. Gli ambiti di intervento di questo Aggiornamento 2023 al PNA 2022 sono circoscritti alla sola **parte speciale** del PNA 2022 e, in particolare:

- ⇒ alla sezione dedicata alla schematizzazione dei rischi di corruzione e di *maladministration* e alle relative misure di contenimento, intervenendo solo laddove alcuni rischi e misure previamente indicati, in via esemplificativa, non trovino più adeguato fondamento nelle nuove disposizioni;
- ⇒ alla disciplina transitoria applicabile in materia di trasparenza amministrativa alla luce delle nuove disposizioni sulla digitalizzazione del sistema degli appalti e dei regolamenti adottati dall'Autorità, in particolare quelli ai sensi degli articoli 23, comma 5 e 28, comma 4 del nuovo Codice dei contratti pubblici (cfr. rispettivamente le delibere ANAC

nn. 261 e 264 del 2023, quest'ultima modificata ed integrata con delibera n. 601 del 19/12/2023).

Il d.lgs. n. 24/2023, invece, riforma ed integra il previgente quadro normativo in materia di ***whistleblowing.*** La nuova disciplina è orientata, da un lato, a garantire la manifestazione della libertà di espressione e di informazione, che comprende il diritto di ricevere e di comunicare informazioni, nonché la libertà e il pluralismo dei media. Dall'altro, è strumento per contrastare (e prevenire) la corruzione e la cattiva amministrazione nel settore pubblico e privato. Pertanto, garantire la protezione – sia in termini di tutela della riservatezza che di tutela da ritorsioni - dei soggetti che si espongono con segnalazioni, denunce o con il nuovo istituto della divulgazione pubblica, contribuisce all'emersione e alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli per la stessa amministrazione o ente di appartenenza e, di riflesso, per l'interesse pubblico collettivo. Tale protezione viene, ora, ulteriormente rafforzata ed estesa a soggetti diversi da chi segnala, come il facilitatore o le persone menzionate nella segnalazione, a conferma dell'intenzione, del legislatore europeo e italiano, di creare condizioni per rendere l'istituto in questione un importante presidio per la legalità e il buon andamento delle amministrazioni.
Le principali novità contenute nella nuova disciplina sono:

- la specificazione dell'ambito soggettivo con riferimento agli enti di diritto pubblico, a quelli di diritto privato e l'estensione del novero di questi ultimi;
- l'ampliamento del novero delle persone fisiche che possono essere protette per le segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche;
- l'espansione dell'ambito oggettivo, ampliando ciò che è considerato violazione rilevante ai fini della protezione, nonché distinzione tra ciò che è oggetto di protezione e ciò che non lo è;
- la disciplina di tre canali di segnalazione e delle condizioni per accedervi: interno (negli enti con persona o ufficio dedicato oppure tramite un soggetto esterno con competenze specifiche), esterno (gestito da ANAC) nonché il canale della divulgazione pubblica;
- l'indicazione di diverse modalità di presentazione delle segnalazioni, in forma scritta o orale;
- la disciplina dettagliata degli obblighi di riservatezza e del trattamento dei dati personali ricevuti, gestiti e comunicati da terzi o a terzi;
- i chiarimenti su che cosa si intende per ritorsione e ampliamento della relativa casistica;
- la disciplina sulla protezione delle persone segnalanti o che comunicano misure ritorsive offerta sia da ANAC che dall'autorità giudiziaria e maggiori indicazioni sulla responsabilità del segnalante e sulle scriminanti;
- l'introduzione di apposite misure di sostegno per le persone segnalanti e il coinvolgimento, a tal fine, di enti del Terzo settore che abbiano competenze adeguate e che prestino la loro attività a titolo gratuito;
- la revisione della disciplina delle sanzioni applicabili da ANAC e l'introduzione da parte dei soggetti privati di sanzioni nel sistema disciplinare adottato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.

In attuazione delle disposizioni del d.lgs. n. 24/2023, l'ANAC con delibera n. 311 del 12 luglio 2023, ha adottato specifiche linee guida in materia di *whistleblowing*, il cui contenuto, unitamente a quello del citato decreto legislativo, è stato recepito da questo ente. Sulle attività, prescrizioni e obblighi in materia di *whistleblowing*, si dà atto che l'ente:

- provvederà ad attivare il canale interno (art. 7, d.lgs. 24/2023), entro il 31/12/2024, mediante incarico esterno.

Le modifiche introdotte al codice di comportamento dei dipendenti pubblici, mediante l'adozione del DPR 81/2023, sono già state comunicate ai dipendenti in servizio; consegnate ai

neo-assunti e pubblicate in forma permanente nel sito *web*, sezione *Amministrazione trasparente> Disposizioni generali> Atti generali.*
Le integrazioni e le modifiche al DPR 62/2013, comportano la necessità e opportunità di rivedere e aggiornare il codice di comportamento di ente, operazione che questo ente:

- ha già provveduto a svolgere, con procedura aperta alla consultazione, approvando quindi il nuovo codice di comportamento di ente con delibera di giunta n. 14 del 22/02/2023;

Ulteriori fonti di analisi ai fini del processo di elaborazione del presente documento di organizzazione, sono state le numerose pronunce dell'ANAC in materia di prevenzione della corruzione, di trasparenza e di contatti pubblici. L'attività legislativa e regolatoria di cui sopra, caratterizzata da numerose ed importanti modiche ed integrazioni al previgente quadro normativo, ha rappresentato, pertanto, un *input* fondamentale nell'aggiornamento della strategia di prevenzione della corruzione di questo ente.

02. IL CONTENUTO DEL PIAO 2024/2026 – SOTTO-SEZIONE 2.3 – RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA.

Il comune di Trenzano è un ente locale con meno di 50 dipendenti, soggetto alle norme di snellimento e semplificazione previste dall'articolo 6, del decreto ministeriale 30 giugno 2022 e relativo allegato contenente il Piano-tipo.
Per la sotto-sezione 2.3, denominata *Rischi corruttivi e trasparenza*, al comma 2, dell'articolo 6, del d.m. 132/2022, **viene prevista la conferma** delle misure inserite nel PIAO 2023/2025, in assenza delle seguenti fattispecie:

a) presenza di fatti corruttivi;
b) modifiche organizzative rilevanti;
c) ipotesi di disfunzioni amministrative significative intercorse;
d) aggiornamenti o modifiche rilevanti degli obiettivi di performance a protezione del valore pubblico.

Il PIAO per il triennio 2023/2025 è stato approvato con delibera di giunta n. 45 del 21/06/2023, completo di tutte le sezioni e sotto-sezioni. La sotto-sezione 2.3 *Rischi corruttivi e trasparenza* è stata predisposta sulla base delle indicazioni ANAC contenute nel PNA 2022/2024, approvato con delibera n. 7 del 17 gennaio 2023.
Il PIAO per il triennio 2024/2026 è stato approvato con delibera di giunta n. 25 del 15/04/2024

L'ente, trovandosi nelle condizioni stabilite dal decreto ministeriale e seguendo le indicazioni del presidente ANAC contenute nel Comunicato del 10 gennaio 2024[2], **ha confermato** il contenuto della sotto-sezione 2.3 del PIAO 2023/2025, rinviando – comunque - la definizione di alcune questioni, non rinviabili per due anni, al presente atto interno di organizzazione, incaricando il sottoscritto RPCT per la materiale redazione e consegna ai Referenti aziendali per l'anticorruzione e trasparenza (responsabili di settore – incaricati di EQ).

03. MAPPATURA DEI PROCESSI E L'IDENTIFICAZIONE E VALUTAZIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI PER L'AREA DI RISCHIO "CONTRATTI PUBBLICI":

Come previsto nell'Aggiornamento del PNA per l'anno 2023 (paragrafi 3 e 4), si è provveduto a redigere la nuova mappatura dei processi a rischio e l'individuazione delle misure di contrasto, dopo la definitiva attuazione delle disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

[2] https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-15-gennaio-2024

L'esito dell'aggiornamento viene riportato negli allegati **"A" e "B"** del presente provvedimento, specificando che è stata confermata la scala di misurazione del rischio già applicata per la precedente mappatura (PNA 2019). La scala di misurazione prevede i seguenti sette livelli.

LIVELLO DI RISCHIO	SIGLA CORRISPONDENTE
1.Rischio quasi nullo	N
2.Rischio molto basso	B -
3.Rischio basso	B
4.Rischio moderato	M
5.Rischio alto	A
6.Rischio molto alto	A +
7.Rischio altissimo	A ++

04. TEMPISTICA PER L'ADEGUAMENTO DELLA SEZIONE *AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE> BANDI DI GARA E CONTRATTI*

Entro il primo semestre del corrente anno (30 giugno 2024), si dovrà provvedere ad adeguare la sezione ***Amministrazione trasparente***, con la sotto-sezione di Livello "1" denominata ***Bandi di gara e contratti,*** come stabilita nell'allegato "1" della delibera ANAC n. 601 del 19 dicembre 2023, che ha modificato la delibera n. 264 del 20 giugno 2023.
L'individuazione dei soggetti tenuti a garantire la pubblicazione e la pubblicità dei documenti, atti e informazioni collegati alla sotto-sezione *Bandi di gara e contratti* viene riportata nell'allegato "C" del presente provvedimento.

05. PRINCIPALI MISURE GENERALI E SPECIFICHE DA APPLICARSI NEL TRIENNIO 2024/2026 DA PARTE DEI RESPONSABILI APICALI (EQ)/SEGRETARIO GENERALE

Al fine di facilitare il compito dei responsabili di settore (Funzionari nominati dal sindaco con incarico di Elevata Qualificazione), che sono individuati nel PIAO come i referenti del RPCT, si riporta la tabella allegato "D" che contiene tutti gli adempimenti previsti, nell'anno corrente, in attuazione del PIAO 2023/2025 e del presente documento.

ALLEGATI	
A	Mappatura dei processi e l'identificazione e valutazione dei rischi corruttivi per l'area di rischio "contratti pubblici"
B	Tipologie misure da adottare nell'ambito dei contratti pubblici
C	Obblighi di pubblicità e trasparenza distinti per settori/servizi nell'ambito della sotto-sezione ***Bandi di gara e contratti***
D	Tabella riassuntiva delle principali misure da applicarsi nel triennio 2024/2026 da parte di tutti i responsabili EQ e segretario comunale

Gli allegati formano parte integrante e sostanziale del presente provvedimento.