

PIAO 2025-2027
ALLEGATO 4.3.1
Appendice descrittiva

✓ ***Codice Etico e di Comportamento***

Il Codice Etico e di Comportamento rappresenta un documento essenziale nella strategia della prevenzione della corruzione prevista dalla l. n.190/2012, in quanto costituisce lo strumento per regolare le condotte dei dipendenti e per orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico. Esso risulta quindi strettamente connesso alla sottosezione del PIAO dedicata alla prevenzione della corruzione, mettendo in relazione i doveri di comportamento dei dipendenti con le misure di prevenzione della corruzione.

L'A.O.U., con deliberazione del Direttore Generale n. 707 del 10/10/2024, ha approvato un nuovo Codice Etico e di Comportamento dei dipendenti, aggiornato ai sensi del D.P.R. n. 81/2023, che è stato pubblicato nell'apposita sezione di "Amministrazione Trasparente". Il Codice dell'Azienda integra e specifica le regole del Codice Nazionale, di cui al DPR n. 62/2013.

Entrambi i codici di comportamento, aziendale e nazionale, devono essere rispettati da tutti coloro che prestano attività lavorativa a qualsiasi titolo per l'Azienda, dai consulenti e dai collaboratori di imprese fornitrici di beni e/o servizi e che realizzano opere in favore dell'Amministrazione.

Con riferimento al rilievo giuridico del codice di comportamento, sia nazionale che dell'amministrazione, si fa presente che la violazione dei doveri previsti è fonte di responsabilità disciplinare.

La vigilanza sul rispetto dei codici di comportamento spetta in primo luogo ai dirigenti responsabili di ciascuna struttura (art. 54, co. 6, del D.lgs. 165/2001; artt. 13 e 15 del D.P.R. 62/2013) per l'ambito di propria competenza, in relazione alla natura dell'incarico ed ai connessi livelli di responsabilità.

A dicembre 2024, nella giornata della trasparenza è stato, tra l'altro, approfondito ed evidenziato il contenuto del vigente codice di comportamento aziendale.

Con l'adozione del D.P.R. n.81 del 13.6.2023, è stato in parte modificato il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, normato dal D.P.R. 62/2013. Le principali novità riguardano, l'introduzione di due nuovi articoli l'11 bis e l'11 ter:

1. Utilizzo delle tecnologie informatiche

Il nuovo Regolamento prevede l'utilizzo di account istituzionali solo per fini connessi all'attività lavorativa e a condizione che ciò non comprometta la sicurezza o la reputazione dell'ente e vieta l'invio di messaggi di posta elettronica, all'interno o all'esterno dell'ente, oltraggiosi, discriminatori o che possano essere in qualche modo fonte di responsabilità per l'amministrazione.

2. Utilizzo dei mezzi di informazione e dei social media

Si impone al dipendente di utilizzare ogni cautela affinché le proprie opinioni/giudizi non siano attribuibili all'ente e di astenersi da qualsiasi intervento che possa nuocere al prestigio, decoro o all'immagine dell'ente di appartenenza o della P.A. in generale. Si introduce il divieto per il dipendente di divulgare o diffondere, per ragioni estranee al rapporto di lavoro con l'ente e in difformità a quanto previsto dal d.lgs. n.33/2013 e dalla legge n. 241/1990, documenti e informazioni in sua disponibilità;

3. Rapporti con il pubblico

Si prevede di orientare il comportamento del dipendente alla soddisfazione dell'utente e si introduce per il dipendente l'obbligo di astensione dal rendere dichiarazioni pubbliche che possano nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine dell'amministrazione di appartenenza o alla P.A. in generale.

4. Comportamento dei dirigenti

È previsto che il dirigente impronti il suo comportamento anche ai principi di integrità, imparzialità, buona fede e correttezza, parità di trattamento, equità, inclusione e ragionevolezza e si attribuisce al dirigente il compito di curare la crescita professionale dei propri collaboratori e di assicurarne il benessere organizzativo, favorendo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori e relazioni basate sulla leale collaborazione e fiducia. Inoltre, si prevede espressamente che la misurazione della performance debba considerare anche il raggiungimento dei risultati e il comportamento organizzativo.

5. Formazione

Infine, nel suddetto Regolamento si prevede l'obbligo di seguire cicli formativi sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico sia a seguito di assunzione, sia in caso di modifiche del ruolo e di trasferimento.

✓ ***La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)***

La disciplina del *whistleblowing*, o segnalazione di un presunto illecito, rappresenta un altro sistema di prevenzione della corruzione introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione*”.

La suddetta tutela ha subito, nel corso degli ultimi anni, profonde modificazioni, a seguito di numerosi interventi legislativi.

Infine, in attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937, è stato emanato il d.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023 riguardante “*la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*”. Tale decreto detta una nuova disciplina volta a garantire la massima tutela al segnalante, sia in termini di riservatezza dell’identità, che da eventuali misure ritorsive.

Queste tutele vengono garantite al segnalante a condizione che:

- il segnalante rivesta la qualifica di “*dipendente pubblico*” o equiparato;
- la segnalazione sia effettuata nell’interesse all’integrità della Pubblica Amministrazione;
- la segnalazione abbia ad oggetto comportamenti, atti o omissioni che ledono l’interesse pubblico o l’integrità dell’amministrazione pubblica o dell’ente privato;
- il segnalante sia venuto a conoscenza delle condotte illecite di cui al punto precedente in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Tra le novità introdotte dal legislatore con il d.lgs. n.24/2023, di particolare impatto è l’individuazione dei canali di gestione delle segnalazioni. La segnalazione può infatti essere gestita attraverso l’utilizzo:

1. del canale interno (nell’ambito del contesto lavorativo), tramite segnalazione gestita ed affidata al RPCT;
2. del canale esterno in cui l’autorità competente a ricevere e gestire le segnalazioni è ANAC;
3. della divulgazione pubblica tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone.

Resta ferma, ricorrendone i presupposti, la possibilità di presentare formale denuncia all’autorità giudiziaria o contabile.

Di seguito vengono riportate le principali novità introdotte dal d. lgs. n. 24/2023:

Ampliamento del novero delle persone fisiche che possono essere protette per le segnalazioni/divulgazioni pubbliche/ denunce.

Sono legittimate a segnalare le persone che operano nel contesto lavorativo di un soggetto del settore pubblico o privato, in qualità di:

- dipendenti pubblici (ossia i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs 165/01, ivi compresi i dipendenti di cui all’art. 3 del medesimo decreto, nonché i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione);
- dipendenti degli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, delle società in house, degli organismi di diritto pubblico o dei concessionari di pubblico servizio);
- lavoratori subordinati di soggetti del settore privato;
- lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
- collaboratori, liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
- volontari e i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti,
- azionisti e persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico o del settore privato.

Espansione dell’ambito oggettivo ovvero delle condotte che possono essere oggetto di segnalazione.

I comportamenti, atti od omissioni che ledono l’interesse pubblico o l’integrità dell’amministrazione pubblica o dell’ente privato consistono in:

- illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
- condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (reati presupposto a titolo esemplificativo: indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente

pubblico o dell'Unione Europea per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture), o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti;

- illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;
- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- atti od omissioni riguardanti il mercato interno (a titolo esemplificativo: violazioni in materia di concorrenza e di aiuti di Stato);
- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione.

La segnalazione può avere ad oggetto anche informazioni relative a condotte volte ad occultare le violazioni sopra indicate, attività illecite non ancora compiute ma che il whistleblower ritenga possano verificarsi in presenza di elementi concreti precisi e concordanti, di fondati sospetti, la cui nozione è oggetto delle linee Guida ANAC, adottate con Delibera n. 311 del 12 luglio 2023.

Le disposizioni del decreto non si applicano:

- alle contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile, che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate;
- alle segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al presente decreto ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'allegato al presente decreto;
- alle segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonchè di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea.

Canali diversificati per la segnalazione e regole per la loro presentazione e gestione

Il whistleblower in via prioritaria deve utilizzare il canale interno, lo stesso whistleblower può utilizzare il **canale esterno** (ANAC) solo quando:

- non è prevista, nell'ambito del contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto richiesto dalla legge;
- la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito;
- la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito, ovvero che la stessa segnalazione potrebbe determinare un rischio di ritorsione;
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

I segnalanti possono effettuare direttamente una **divulgazione pubblica** quando:

- la persona segnalante ha previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione esterna e non è stato dato riscontro entro i termini stabiliti, in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alle segnalazioni;
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;

- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.

Disciplina delle c.d. misure ritorsive

L'identità del segnalante non può essere rivelata a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni.

La protezione riguarda non solo il nominativo del segnalante, ma anche tutti gli elementi della segnalazione dai quali si possa ricavare, anche indirettamente, l'identificazione del segnalante. La segnalazione è sottratta all'accesso agli atti amministrativi e al diritto di accesso civico generalizzato.

La protezione della riservatezza è estesa all'identità delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione, nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante. L'identità della persona segnalante e qualsiasi altra informazione da cui può evincersi, direttamente o indirettamente, tale identità non possono essere rivelate, senza il consenso espresso della stessa persona segnalante, a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni, espressamente autorizzate a trattare tali dati ai sensi degli articoli 29 e 32, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2016/679 e dell'articolo 2- quaterdecies del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità della persona segnalante è coperta dal segreto, nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale.

Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità della persona 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. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità della persona segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità. È dato avviso alla persona segnalante, mediante comunicazione scritta, delle ragioni della rivelazione dei dati riservati, nella ipotesi di cui al comma 5, secondo periodo, nonché nelle procedure di segnalazione interna ed esterna di cui al presente capo, quando la rivelazione della identità della persona segnalante e delle informazioni di cui al comma 2 è indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta.

Il trattamento di dati personali relativi al ricevimento e alla gestione delle segnalazioni è effettuato dai soggetti del settore pubblico e privato, in qualità di titolari del trattamento, nel rispetto dei principi europei e nazionali in materia di protezione di dati personali, fornendo idonee informazioni alle persone segnalanti e alle persone coinvolte nelle segnalazioni, nonché adottando misure appropriate a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati.

Inoltre, i diritti di cui agli articoli da 15 a 22 del regolamento (UE) 2016/679 possono essere esercitati nei limiti di quanto previsto dall'articolo 2-undecies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Le segnalazioni interne ed esterne e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e comunque non oltre 5 anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione, nel rispetto degli obblighi di riservatezza di cui alla normativa europea e nazionale in materia di protezione di dati personali

Il segnalante viene, inoltre, tutelato da qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile, o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare, alla

persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto, da intendersi come danno ingiustificato.

Sono esempi di comportamenti ritorsivi:

- il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
- la retrocessione di grado o la mancata promozione;
- il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
- la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
- le note di merito negative o le referenze negative;
- l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;
- la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
- la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole;
- la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;
- il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;
- i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o i pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi;
- l'inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro;
- la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;
- l'annullamento di una licenza o di un permesso;
- la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

È vietata ogni forma di ritorsione anche solo tentata o minacciata.

L'AOU, in ottemperanza al dovere generale posto in capo alle Amministrazioni Pubbliche di prevedere specifiche misure atte a garantire la piena tutela al *whistleblower* e sulla base della disciplina originariamente dettata dall'art.54-bis del d.lgs. n.165/2001, aveva già adottato un regolamento e si era già dotata, inoltre, di un proprio sistema informatizzato di ricezione e gestione delle segnalazioni di illeciti, costituito da un portale *web*, creato per permettere la ricezione di segnalazioni in modo sicuro e anonimo e conforme alle specifiche tecniche e funzionali richieste da ANAC con le Linee guida n.469/2021.

Nel corso del 2023 l'A.O.U. ha aggiornato in Amministrazione Trasparente la pagina dedicata alla sezione whistleblowing. Inoltre, con deliberazione del Commissario Straordinario n. 1472/2023, ha provveduto ad approvare l'aggiornamento del Regolamento per la protezione delle persone che segnalano condotte illecite in violazione di disposizioni normative nazionali o dell'Unione Europea (c.d. WHISTLEBLOWING)" e ha adottato la sottoscrizione del nuovo contratto di servizio con la società Whistleblowing Solutions I.S. S.r.l., al fine di assicurare l'adeguamento delle disposizioni interne a quanto previsto dal d.lgs. n. 24/2023 e alle nuove Linee guida ANAC adottate con delibera n. 311/2023.

Ulteriore novità del d.lgs. n. 24/2023 consiste nel fatto che la tutela è riconosciuta, oltre ai suddetti soggetti del settore pubblico e del settore privato che effettuano segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche, anche a quei soggetti che, tuttavia, potrebbero essere destinatari di ritorsioni, intraprese anche indirettamente, in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante o denunciante.

Il legislatore ha esteso la protezione da ritorsioni anche agli enti di proprietà del segnalante (o della persona che denuncia all'Autorità giudiziaria o che ha effettuato una divulgazione pubblica) o per i quali gli stessi lavorano, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle suddette persone. È infatti possibile che le ritorsioni siano attuate anche nei confronti di persone giuridiche di cui il segnalante è proprietario, per cui lavora o a cui è altrimenti connesso in un contesto lavorativo.

✓ **La rotazione ordinaria**

La rotazione del personale costituisce uno dei principi cardine introdotti dalla L. n.190/2012 (art.1 co. 4 lett. e, co. 5 lett. b, comma 10 lett. b). La finalità della rotazione c.d. ordinaria è quella di limitare il consolidarsi di rapporti che possano configurare o alimentare dinamiche di “*mala gestio*”, evitando che il dipendente pubblico possa instaurare rapporti privilegiati in contrasto con l’interesse pubblico, conseguenti alla permanenza, nel tempo, nel medesimo ruolo o funzione.

Tale misura deve essere vista, innanzitutto, come strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane e non come strumento da assumere in via emergenziale o con valenza punitiva.

L’esigenza di rotazione, quale misura atta a prevenire qualsivoglia forma di “*vicinanza*” e/o “*consuetudine*” fra i titolari di una potestà pubblica e i destinatari dell’esercizio di detta potestà (controllori/controllati), è evidente anche in ambito sanitario, in quanto finalizzata a contrastare l’insorgenza di “*rapporti privilegiati*”.

La rotazione, come precisato da ANAC, può essere attuata sia attraverso lo scambio di funzioni sia attraverso una modifica dei territori di competenza, quest’ultima soluzione non applicabile nella nostra realtà. Con riferimento alle attività svolte dai Direttori/Responsabili, già negli anni passati, è stata evidenziata la difficoltà di attuare la misura in questione, trattandosi per l’ambito sanitario di prestazioni di tipo specialistico, ma anche per l’area professionale, tecnica ed amministrativa, in quanto per ciascuna di esse all’interno dell’A.O.U. è solitamente competente un solo dirigente, per cui molto spesso è di difficile applicazione in quanto la stessa comporta la disapplicazione dei criteri di efficienza ed economicità che governano l’azione amministrativa.

È opportuno rilevare come la rotazione del personale, sebbene misura imprescindibile di prevenzione della corruzione, vada comunque attuata in modo non confliggente con l’ottimale funzionamento dell’assetto organizzativo dell’Azienda, in una logica di necessaria complementarità con le altre misure di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2019 ribadisce, infatti, che la rotazione ordinaria del personale addetto alle aree a più elevato rischio corruzione, rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione ma, al contempo, precisa che la rotazione incontra dei limiti oggettivi, quali l’esigenza di assicurare la continuità dell’azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche. Da un punto di vista soggettivo, la rotazione ordinaria deve inoltre essere attuata tenendo conto della necessità di tutela dei diritti dei dipendenti soggetti alla misura e dei diritti sindacali.

Lo stesso PNA 2019 prevede in merito che, ove non sia possibile utilizzare la rotazione ordinaria come misura di prevenzione della corruzione, a ragione dei richiamati vincoli di natura soggettiva od oggettiva, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, come ad esempio l’articolazione delle competenze, la c.d. “*segregazione delle funzioni*”, con la quale sono attribuiti a soggetti diversi compiti relativi allo svolgimento di istruttorie e accertamenti, all’adozione e all’attuazione delle decisioni prese ed all’effettuazione delle verifiche.

L’A.O.U. è dunque tenuta a sviluppare una adeguata programmazione della rotazione ordinaria del personale, definendo i criteri per la sua attuazione, individuando le strutture interessate, nonché la periodicità e le caratteristiche della rotazione medesima, se funzionale o territoriale.

Quali misure “*alternative alla rotazione ordinaria*” di natura preventiva, l’A.O.U. ha adottato meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, in particolare nelle aree identificate come più a rischio, quale forma di corresponsabilità del procedimento.

A titolo esemplificativo, nei procedimenti di reclutamento del personale e/o di affidamento di incarichi l’AOU si propone di applicare, oltre alla c.d. segregazione di funzioni, la misura della doppia sottoscrizione del provvedimento conclusivo (o della proposta conclusiva dell’istruttoria) da parte sia del soggetto istruttore della pratica sia del titolare del potere di adozione dell’atto finale, individuando, oltre alla c.d. “*rotazione delle pratiche*” e al meccanismo della “*doppia sottoscrizione*”, quali misure alternative alla rotazione:

- l’adozione di specifiche misure di controllo interno dei procedimenti a rischio alto;
- l’adozione di misure di formazione specifica dei soggetti coinvolti e maggiormente esposti a rischio di corruzione.

L’AOU si propone, inoltre, di privilegiare un’organizzazione del lavoro flessibile che preveda:

- un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, attraverso l’analisi dei carichi di lavoro;
- periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività con altro operatore, che nel tempo potrebbe sostituirlo;
- la circolarità delle informazioni, attraverso la trasparenza interna delle attività, al fine di aumentare la condivisione delle conoscenze professionali.

Ciò anche in funzione di dare compiuta attuazione alla rotazione c.d. funzionale nell’ambito del medesimo ufficio, mediante una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidate ai dipendenti. La rotazione,

compatibilmente con le esigenze di buon funzionamento dell'amministrazione, dovrà essere applicata ai responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie ed ai funzionari componenti di commissioni interne all'amministrazione. È indispensabile che la rotazione venga attuata nel settore dei contratti pubblici, con particolare riferimento alla funzione di RUP, come previsto dal nuovo codice dei contratti. Nel caso di uffici a diretto contatto con il pubblico, con competenze anche di *back office*, deve essere valutata la possibilità di realizzare un'alternanza fra il personale che opera a diretto contatto con il pubblico.

Al fine di evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie nelle aree più a rischio di corruzione, l'AOU provvederà ad implementare le ulteriori misure alternative aventi - secondo le indicazioni del PNA 2022 - "*effetti analoghi*" a quelli della rotazione.

Si proseguirà dunque nella valorizzazione dei meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, di modo che - ferma l'unitarietà del responsabile del procedimento ai fini di interlocuzione esterna - più soggetti condividano la valutazione degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

✓ **La rotazione straordinaria**

La rotazione straordinaria rappresenta una misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi, prevista dall'art.16, comma 1, lett. l-quater) del d.lgs. n.165/2001. Tale norma dispone che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali "*provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*".

ANAC, con l'obiettivo di far fronte all'incertezza normativa relativa alla definizione del concetto di "*condotte di natura corruttiva*" ed alla determinazione precisa del momento del procedimento penale in cui debba essere effettuata dall'Amministrazione la valutazione della condotta assunta dal dipendente, è intervenuta, da ultimo, con delibera n. 215 del 26 marzo 2019, recante "*Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art.16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n.165/2001*".

In tale occasione l'Autorità ha ritenuto di identificare, nell'elencazione effettuata dall'art.7 della l. n.69/2015, i reati presupposto qualificanti le "*condotte di natura corruttiva*", che impongono l'adozione da parte dell'amministrazione "*di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta corruttiva del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria*".

Al contrario, l'adozione di tale provvedimento risulta essere meramente facoltativo nel caso di procedimenti penali avviati in occasione del verificarsi degli altri reati contro la P.A. previsti al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice penale.

Con la richiamata delibera, inoltre, ANAC ha inteso riferirsi al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p., per quanto riguardo l'espressione "*avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva*".

L'Autorità ha ribadito l'importanza di una applicazione immediata di tale misura a seguito dell'avvio di procedimento penale e/o disciplinare. L'assegnazione del dipendente ad altro servizio, a seguito di condotte corruttive, è finalizzata, infatti, ad assicurare che, nell'area in cui si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale/disciplinare richiamati, siano attivate idonee misure a garanzia dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione.

Tale misura, che non ha finalità sanzionatoria, trova applicazione nei confronti di tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro con l'amministrazione, siano essi dipendenti o dirigenti, in servizio a tempo indeterminato ovvero con contratti a tempo determinato.

Nell'ipotesi di impossibilità oggettiva di attuare il trasferimento d'ufficio, in assenza di una specifica previsione normativa ma in analogia con quanto disposto dalla legge n.97/2001, quale misura alternativa, il dipendente deve essere posto in aspettativa o in disponibilità con conservazione del trattamento economico. ANAC ha, tuttavia, precisato che l'impossibilità del trasferimento d'ufficio deve fondarsi su "*ragioni obiettive, quali l'impossibilità di trovare un ufficio o una mansione di livello corrispondente alla qualifica del dipendente da trasferire*" in quanto "*non possono valere considerazioni sulla soggettiva insostituibilità della persona*".

L'applicazione della rotazione straordinaria nei confronti di un soggetto titolare di incarico dirigenziale comporta, altresì, l'anticipata revoca dell'incarico dirigenziale, con assegnazione ad altro incarico, ovvero nell'ipotesi di impossibilità, con assegnazione a funzioni "*ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specificatamente previsti dall'ordinamento*" ai sensi dell'art.19, comma 10, del d.lgs. n.165/2001.

Nel 2024 non è stato fatto ricorso all'istituto in esame, in quanto non è stato necessario, perché non sono stati avviati procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

✓ **Il Conflitto di interessi**

Il conflitto di interessi rappresenta una delle principali disfunzioni dell'“agere” amministrativo, che si configura quando un pubblico dipendente potrebbe avere l'opportunità di anteporre un interesse privato al proprio obbligo professionale di imparzialità nella cura dell'interesse pubblico. In materia di conflitto di interessi, le principali fonti normative di riferimento sono rappresentate dall'art. 6-bis della legge 7 agosto 1990 n. 241, così come introdotto dall'art. 1, comma 41, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del DPR n. 62/2013, che prevedono obblighi dichiarativi e di astensione da parte dei soggetti che si trovano in situazioni di conflitto di interessi, anche solo potenziale e che costituiscono i principali strumenti di gestione delle situazioni di conflitto di interesse. Il conflitto di interessi potenziale si configura allorché il dipendente pubblico sia portatore di interessi particolari atti a realizzare (potenzialmente) una posizione di conflittualità ovvero di divergenza rispetto all'interesse generale e rappresenta una situazione in cui il singolo individuo deve scegliere fra i doveri imposti dal proprio ruolo professionale e i propri interessi privati. Di conseguenza, qualsiasi soggetto è esposto assai spesso a potenziali conflitti di interessi nell'ambito del proprio lavoro. La gestione del conflitto di interessi è espressione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. L'interesse privato che potrebbe porsi in contrasto con l'interesse pubblico può essere di natura finanziaria, economica o derivante da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa. I conflitti di interessi sono diventati un concetto assai dibattuto nella letteratura medica in cui i possibili esempi potrebbero essere molteplici e riguardare varie figure professionali. Infatti, chi opera nel settore sanitario può essere del tutto consapevole della condizione di rischio in cui si trova, proprio nel caso di finanziamenti da un'azienda farmaceutica per realizzare attività allo scopo di verificare l'efficacia dei prodotti che essa produce, oppure esserne consapevole in maniera parziale (si pensi in via generale alla difficoltà di percepire i condizionamenti che la collaborazione con le Aziende è in grado di produrre).

Infatti, particolare riguardo, sottolinea l'ANAC, va dato all'ambito sanitario dove anche la sola percezione di situazioni di conflitto può avere rilevanti ripercussioni dal punto di vista economico e sociale. A questo proposito ANAC richiama il proprio ruolo in merito, finalizzato a indicare “Integrazioni dei codici di condotta e dei Piani anticorruzione”, spingendo le amministrazioni ad implementare le proprie misure, per esempio attraverso un'integrazione del contenuto delle dichiarazioni da rilasciare. L'ANAC, infine, fa presente che si potrebbe ampliare il novero degli interessi in grado di interferire con l'attività istituzionale come, per esempio, la partecipazione a convegni, congressi, eventi sponsorizzati da case farmaceutiche, ecc. “e raccomanda di valutare l'opportunità di un ampliamento degli obblighi dichiarativi ai quali sono tenuti tutti i soggetti operanti nelle Aziende Sanitarie.

In sanità elemento che può aumentare il rischio di conflitto di interessi è la rete di relazioni di chi opera nel settore, la quale, oltre al paziente, lega a molti partner (al team di cura, ai colleghi, all'azienda in cui si svolge l'attività, alle società scientifiche, agli editori scientifici, ai rappresentanti delle industrie farmaceutiche, ai fornitori ai presidi sanitari e così via).

È, dunque, un rischio, quello del conflitto di interessi, insito nelle condizioni contestuali in cui si trova ad operare il professionista della salute e per il riconoscimento e la gestione del quale egli deve essere sistematicamente formato. Da tempo ormai sono stati introdotti alcuni strumenti, procedurali e/o normativi, per limitare l'effetto della presenza di conflitto in interesse.

Il principio generale trova ulteriore dettaglio nelle disposizioni del Codice di comportamento nazionale, DPR 16 aprile 2013, n. 62, così come modificato dal Codice di comportamento entrato in vigore con DPR n. 81 del 13 giugno 2023, laddove è specificato che “*il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia*

amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il Responsabile dell'ufficio di appartenenza".

Agli obblighi dichiarativi e di astensione deve far seguito la valutazione della sussistenza della situazione di conflitto da parte del Responsabile dell'ufficio di appartenenza del dipendente o del suo superiore gerarchico che deve valutare, in contraddittorio con il dipendente interessato se la situazione è tale da mettere a rischio l'imparzialità dell'azione amministrativa e il corretto esercizio delle sue funzioni.

Sulla base del disposto normativo le linee guida di ANAC, adottate con delibera n. 177/2020, ribadiscono che l'accertamento nel merito delle singole situazioni di possibile conflitto di interesse è rimessa ai soggetti preposti all'interno delle singole amministrazioni, così come è rimessa la vigilanza sul rispetto dei codici di comportamento. Conseguenza di ciò è che il tardivo e incompleto adempimento dell'obbligo di comunicazione da parte dell'interessato, in contrasto con quanto sopra precisato, comporta responsabilità di tipo disciplinare e/o amministrativo-contabile.

Tuttavia, nel nostro ordinamento non esiste una norma che preveda analiticamente gli elementi costitutivi e le diverse ipotesi della fattispecie di conflitto di interessi. Nel corso degli anni, il legislatore ha introdotto numerose disposizioni mirate ad arginare diversi fenomeni riconducibili al conflitto di interessi emergenti nella realtà sociale (art. 51 cp.c., art. 42 d. lgs. n. 50/2016, art. 53 co. 7 e 16-ter del d.lgs. n. 165/2001, d. lgs. n. 39/2013). Proprio per questo l'AOU ha rivolto una particolare attenzione agli atti regolamentari per contemperare l'interesse dei singoli professionisti con l'interesse pubblico.

Nella nostra AOU le richieste devono essere presentate con le modalità previste nel regolamento per gli incarichi extraistituzionali o nel regolamento sulla partecipazione di singoli dipendenti ad eventi formativi esterni all'Azienda, con spese a carico di soggetti privati, adottato, quest'ultimo, quale misura di prevenzione della corruzione. Detti regolamenti prevedono la puntuale verifica/valutazione/soluzione da parte della Dirigenza dei casi di conflitto di interesse, attraverso apposite dichiarazioni sostitutive di certificazione.

Il regolamento sulla partecipazione di singoli dipendenti ad eventi formativi esterni all'Azienda, con spese a carico di soggetti privati (sponsorizzazioni individuali), prevede tra l'altro che tra lo sponsor ed il partecipante che sarà individuato, tra l'altro solo successivamente dall'Azienda nel rispetto del principio di rotazione, non devono esistere rapporti finanziari che possano generare un potenziale conflitto di interessi che possa pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente partecipante. Inoltre, il dipendente interessato non dovrà trovarsi nelle condizioni di incompatibilità o conflitto di interesse e può partecipare, al massimo, in qualità di discente a una iniziativa formativa, per anno solare, per singola azienda finanziatrice (sponsor).

Inoltre, il Codice Etico di Comportamento, adottato con deliberazione del Direttore Generale n. 707 del 10/10/2024, all'art. 11, c. 7 prevede quanto segue: *"I dipendenti non accettano incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all'ufficio di appartenenza".*

Si rammenta, infine, il rispetto della misura della rotazione effettiva degli incarichi attribuiti per lo svolgimento delle funzioni del RUP e l'adempimento dell'obbligo ascritto in capo al RUP di dichiarare le eventuali situazioni di conflitto di interessi.

L'art. 16 del nuovo Codice degli Appalti pone il conflitto di interessi in una dimensione più concreta, individuando anche il soggetto nei cui confronti incombe l'onere di provare gli elementi da cui desumerne la sussistenza:

- specifica che il conflitto di interessi riguarda i soggetti che, a qualsiasi titolo, intervengono con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione di un contratto pubblico, mentre in precedenza il riferimento riguardava *"Il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi"*;
- chiarisce che il conflitto attiene non solo alla possibilità di influenzare il risultato di una procedura di aggiudicazione o della fase esecutiva, ma anche gli esiti e la gestione delle stesse;
- precisa che l'interesse del soggetto deve essere percepito come una minaccia *"concreta ed effettiva"* alla sua imparzialità e indipendenza, in linea con gli orientamenti giurisprudenziali in materia;
- in coerenza con il nuovo principio della fiducia e per preservare la funzionalità dell'azione amministrativa, prevede che la suddetta minaccia deve essere provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentali, e deve riferirsi a interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro;
- conferma il dovere di comunicazione ed astensione per il personale che versa nelle ipotesi di conflitto di interesse e che le stazioni appaltanti devono adottare misure adeguate a individuare, prevenire e

risolvere, in modo efficace, ogni ipotesi di conflitto di interesse nei contratti pubblici, nonché vigilare affinché gli adempimenti siano rispettati.

✓ **Incarichi extraistituzionali**

Nell'ambito della strategia di prevenzione e contrasto ai fenomeni corruttivi, assumono particolare rilievo le disposizioni in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi extra-ufficio dei dipendenti pubblici, discendenti dal peculiare dovere di esclusività del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A., che comporta l'obbligo per il pubblico dipendente di dedicare interamente all'ufficio la propria attività lavorativa.

L'art. 53 del d.lgs. n.165/2001 detta, in proposito, una disciplina precisa, che prevede la possibilità per i dipendenti pubblici di svolgere attività extraistituzionali - assumendo incarichi presso altri soggetti, pubblici e privati a due condizioni:

- la preventiva autorizzazione allo svolgimento dell'incarico da parte delle amministrazioni di appartenenza, secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità;
- l'insussistenza di situazioni di incompatibilità (sia di diritto che di fatto) o situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente (art. 53 comma 5 d.lgs. n.165/2001).

Nel 2019, con deliberazione del Commissario Straordinario n. 638/2019, è stato adottato il Regolamento "Autorizzazioni allo svolgimento di attività e incarichi compatibili con il rapporto di lavoro e anagrafe degli incarichi". Il Regolamento ha indicato i criteri per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extraistituzionali ed ha definito una procedura per la presentazione della richiesta e il rilascio dell'autorizzazione. Il Regolamento disciplina, in particolare, la procedura per il monitoraggio dei dati relativi ai dipendenti autorizzati allo svolgimento di incarichi extraistituzionali e per l'adempimento degli obblighi di comunicazione, di cui al comma 12 dell'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii. (comunicazione alla Funzione Pubblica), nonché per l'adempimento, entro il 30 giugno di ciascun anno, della comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica dei compensi percepiti dai dipendenti per gli incarichi svolti.

Nella sottosezione del PIAO 2024-2026 dedicata alla prevenzione della corruzione, è stata prevista, per quanto concerne i dipendenti che chiedono il rilascio di autorizzazione allo svolgimento di attività extraistituzionali, non comprese nei doveri d'ufficio, la verifica preventiva dell'eventuale conflitto di interesse e, trattandosi di consulenza non a titolo gratuito, *"L'inserimento nei bandi di gara e negli atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, contributo, sussidio, vantaggio economico di qualunque genere e nelle convenzioni, di un richiamo esplicito alle sanzioni in cui incorrono i soggetti per i quali emerge il mancato rispetto dell'art. 53 d.lgs. 165/2001"*.

Nello specifico, infatti, tra le misure previste nella gestione giuridica del personale, la cui valutazione del rischio è stata valutata "Alta", per le suddette autorizzazioni di incarichi ex art. 53 D.lgs. 165/01, l'U.O.C. Risorse Umane deve: 1) acquisire preventivamente, ai fini della valutazione dell'istanza e dei documenti allegati, apposita dichiarazione per verificare il sussistere di eventuali situazioni anche potenziali di conflitto di interesse; 2) effettuare attività di controllo, anche a campione, con monitoraggio dei compensi percepiti, della quantità di incarichi conferiti al dipendente da un medesimo soggetto/ente/ditta, nonché sulla durata complessiva di ciascuna prestazione. Le suddette misure vengono confermate.

Tutto ciò premesso, l'autorizzazione all'espletamento di incarichi extraistituzionali può essere concessa solo in assenza assoluta di conflitto d'interessi e senza pregiudizio alcuno per l'attività istituzionale. Pertanto, risulta necessario che il dipendente comunichi all'Amministrazione tutti gli incarichi allo stesso attribuiti - anche quelli gratuiti e/o non soggetti ad autorizzazione - così da permettere le necessarie valutazioni ai dirigenti preposti, al Direttore della UOC di afferenza e alla Direzione Generale.

Deve specificarsi che, già nel predetto PIAO 2024 – 2026, è stata prevista quale misura da applicare l'aggiornamento del vigente regolamento, anche al fine di poter gestire le richieste di svolgimento di incarichi a pagamento da parte di soggetti privati e delimitare l'ambito di applicazione del "Regolamento sulla partecipazione di singoli dipendenti ad eventi formativi esterni all'Azienda", riguardante, appunto, la partecipazione a eventi formativi esterni con spese a carico di soggetti privati (sponsorizzazioni individuali),

adottato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 2240 del 16 novembre 2022, su proposta del RPCT pro tempore, quale misura di prevenzione della corruzione.

Tale Regolamento prevede che tra lo sponsor ed il partecipante, da individuare successivamente dall'Azienda, nel rispetto del principio di rotazione, non devono esistere rapporti finanziari che possano generare un potenziale conflitto di interessi che possa pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente partecipante. Inoltre, il dipendente interessato non dovrà trovarsi nelle condizioni di incompatibilità o conflitto di interesse e può partecipare al massimo, in qualità di discente, a una iniziativa formativa per anno solare, per singola azienda finanziatrice (sponsor).

Nella considerazione che il regolamento sugli incarichi extraistituzionali non è stato ancora aggiornato, si ripropone tale attività quale indispensabile misura di prevenzione della corruzione, a carico della UOC Risorse Umane, in sinergia con il RPCT, cui spetta, ex lege, l'esercizio del potere di vigilanza in materia di incompatibilità e incompatibilità degli incarichi, nonché in materia di conflitto di interessi.

✓ ***Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi***

Il legislatore con il d.lgs. n.39/2013 – nel presupposto che sussistono situazioni di conflitto di interessi ineliminabili e assolute - ha dettato disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso pubbliche amministrazioni ed enti privati in controllo pubblico, la cui violazione comporta la nullità degli atti di conferimento degli incarichi ovvero, nel caso di incompatibilità, la decadenza dall'incarico, con connessa risoluzione del relativo contratto.

Il procedimento di accertamento concreto dell'inconferibilità/incompatibilità, i poteri dell'ANAC e del RPCT, nonché la natura dei provvedimenti sanzionatori nei confronti degli organi che abbiano conferito incarichi in violazione di legge, sono indicati dall'Autorità (in particolare nella delibera n.833/2016, recante "*Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'A.N.A.C. in caso di incarichi inconferibili e incompatibili*"). La regolamentazione delle procedure operata dall'Autorità delinea un sistema ben definito di responsabilità e competenze.

Per supportare le amministrazioni pubbliche nell'applicazione della legge nei casi di inconferibilità e incompatibilità, Anac ha svolto una ricognizione ragionata delle delibere adottate negli anni 2020, 2021 e 2022 in relazione a specifiche ipotesi di inconferibilità e incompatibilità ed ha messo a disposizione una sorta di "manuale pratico" ricavato dalle disposizioni in materia esistenti, volto a guidare le stesse amministrazioni nell'applicazione della complessa disciplina prevista dal decreto legislativo 39/2013.

Sono tre i documenti pubblicati a cui si fa espresso rinvio. Il primo, intitolato "*Catalogazione delle delibere Anac in materia di inconferibilità e incompatibilità*", è composto da due sezioni: una tabella nella quale vengono indicati il riferimento normativo nel quale è contenuta l'ipotesi e le pronunce dell'Autorità nelle quali è stata applicata la specifica causa impeditiva. La seconda sezione contiene alcuni focus relativi a singole fattispecie di inconferibilità e incompatibilità. Il secondo documento contiene undici "*pillole*" esplicative in materia di inconferibilità e incompatibilità e i relativi riferimenti normativi. Il terzo documento riguarda il conflitto di interessi su cui l'Anac non dispone di specifici poteri di intervento e sanzionatori, ma svolge una funzione preminentemente collaborativa, di aiuto all'operato di ciascun ente. Le singole amministrazioni restano competenti a prevenire e vigilare, nonché risolvere, gli eventuali conflitti di interessi che riguardano i propri dipendenti. L'Autorità, tuttavia, fornisce indirizzi generali sull'applicazione della normativa come in questo caso, attraverso sei principi, sei "*pillole*", sulla materia del conflitto di interessi.

La procedura di conferimento degli incarichi all'interno dell'Azienda deve assicurare:

-la preventiva acquisizione della dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità e incompatibilità, resa dal destinatario dell'incarico in tempo utile per permettere all'organo conferente la verifica delle posizioni soggettive dichiarate prima del conferimento dell'incarico;

-la successiva verifica da parte dell'organo conferente delle dichiarazioni sostitutive rese dagli interessati ex art.20 del d.lgs. n.39/2013, entro un preciso arco temporale predefinito e, comunque, prima della formalizzazione dell'incarico.

La predetta verifica viene svolta:

- mediante l'acquisizione, d'ufficio, di dati ed informazioni eventualmente in possesso di altra P.A. e, in particolare, dei dati presenti nel Casellario giudiziale;
- tenuto conto di eventuali segnalazioni circostanziate e/o della conoscenza notoria dell'esistenza di cause di inconferibilità e/o incompatibilità in capo al dichiarante.

In tale contesto, il RPCT, al quale l'art.15 del d.lgs. n.39/2013 attribuisce il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità/incompatibilità, interviene solo successivamente, nell'ipotesi in cui, venuto a conoscenza di una situazione di inconferibilità, avvii un procedimento di accertamento.

In tale situazione, il RPCT può contestare all'interessato l'esistenza o l'insorgenza delle situazioni di inconferibilità/incompatibilità, segnalando i casi di possibile violazione delle disposizioni all'ANAC, all'AGCOM e alla Corte dei Conti.

ANAC, in più occasioni (cfr. deliberazioni n.149/2014, n.1146/2019, n.1201/2019) ha chiarito che le ipotesi di inconferibilità/incompatibilità previste ai capi III, IV, V e VI del d.lgs. n.39/2013 non trovano applicazione nei confronti dei dirigenti medici del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), in quanto, in ciascuno di questi capi è prevista una disciplina speciale per gli enti sanitari (articoli 5, 8, 10 e 14), che limita il regime di inconferibilità/incompatibilità alle figure dei Direttori Generali, Sanitari e Amministrativi. Ciò, in quanto, mentre la qualifica dirigenziale nell'assetto dell'organizzazione sanitaria *"è automaticamente connessa alla professionalità degli operatori"* e ciò *"a prescindere dall'effettivo svolgimento di incarichi di direzione di strutture"*, al contrario la normativa in tema di inconferibilità e di incompatibilità considera quali incarichi dirigenziali rilevanti ai fini dell'applicazione dei limiti e delle preclusioni ivi contenute solo quelli che comportano *"l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione (art.1, co. 2, lett.j)"*, non potendosi ritenere sufficiente *"il mero possesso formale della qualifica dirigenziale per essere sottoposti al regime de qua"*. A parere dell'Autorità, quindi, il legislatore ha ritenuto che in tale contesto, i poteri di amministrazione e gestione spettino unicamente al Direttore Generale coadiuvato dal Direttore Amministrativo e dal Direttore Sanitario. Al contrario, per la dirigenza del servizio sanitario nazionale non sottoposta all'inquadramento riservato alla dirigenza medico-sanitaria, valgono invece le ordinarie regole previste dal d.lgs. 39/2013: se essi sono titolari di competenze di amministrazione e gestione svolgono, allora, incarichi dirigenziali rientranti nella categoria di cui all'art.3, co. 1 lett. c) del d.lgs. n.39/2013.

Annualmente, inoltre, il Direttore Generale coadiuvato dal Direttore Amministrativo e dal Direttore Sanitario sono tenuti a rendere apposita dichiarazione sulla insussistenza di cause di incompatibilità, le quali continueranno ad essere pubblicate, come richiesto dall'art.20 del d.lgs. n.39/2013, nell'apposita sezione dell'Amministrazione Trasparente del sito *internet* dell'A.O.U.

✓ Il Pantouflage

La disciplina in materia di prevenzione della corruzione, articolo 1, comma 42, lett. l) della L. n. 190/2012, ha inserito nell'art.53, comma 16-ter, del d.lgs. n.165/2001 il divieto di pantouflage ai sensi del quale *"i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni [...] non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri"*.

Si tratta di una fattispecie qualificabile in termini di incompatibilità successiva alla cessazione del servizio del dipendente pubblico, che integra i casi di inconferibilità e incompatibilità previsti dal d.lgs. n.39/2013.

Come indicato da ANAC nel PNA 2022, il divieto di pantouflage è volto:

- a garantire l'imparzialità delle decisioni pubbliche, scoraggiando comportamenti impropri del dipendente pubblico che, nell'esercizio di poteri autoritativi e negoziali, potrebbe sfruttare la conoscenza delle dinamiche organizzative dell'ente ed i legami intessuti all'interno dello stesso, al fine di trarne vantaggi di natura patrimoniale e non, preconstituendosi situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato, con il quale è entrato in contatto in pendenza del proprio incarico presso la Pubblica Amministrazione;
- a evitare indebite ingerenze e condizionamenti dei privati in grado di incidere negativamente sullo svolgimento dei compiti istituzionali del dipendente pubblico, nella prospettiva di opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato il servizio.

Il limite triennale di operatività del divieto decorre dalla cessazione del rapporto di lavoro.

La disciplina si applica indifferentemente a tutti i dipendenti delle PP.AA, così come definite all'art.1, comma 2, del d.lgs. n.165/2001 con rapporto di lavoro:

- a tempo indeterminato e determinato;
- autonomo (a titolo esemplificativo: titolari di incarichi amministrativi di vertice, incarichi dirigenziali interni ed esterni).

Presupposto per il verificarsi dell'ipotesi di *pantouflage* è l'esercizio da parte del dipendente pubblico di poteri autoritativi o negoziali. Il suddetto potere autoritativo o negoziale è da intendersi come potere, caratterizzato da discrezionalità, del dipendente di incidere in maniera determinante su un procedimento e quindi sul provvedimento finale, tramite la conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la PA e l'adozione di provvedimenti unilaterali della PA che incidono, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari (tra cui atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici). I dipendenti con poteri autoritativi o negoziali sono coloro che:

- emanano provvedimenti amministrativi per conto dell'amministrazione;
- perfezionano negozi giuridici, grazie alla stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente;
- hanno un significativo potere di incidere sull'assunzione di decisioni da parte della struttura di riferimento, in ragione dei compiti di rilievo attribuiti, a prescindere dalla titolarità o meno di poteri gestionali diretti (ad esempio, dirigenti e titolari di incarichi dirigenziali);
- coloro che esercitano funzioni apicali o ai quali sono state conferite specifiche deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente, quali Capi Dipartimento o titolari di posizioni equivalenti/assimilate).

Infine, il divieto di svolgere "attività lavorativa o professionale" da parte del dipendente cessato presso un soggetto privato destinatario dell'attività della PA, deve intendersi esteso, secondo l'interpretazione ampia fornita dall'Autorità, a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro professionale e quindi:

- rapporti di lavoro a tempo determinato o indeterminato;
- incarichi o consulenze a favore di soggetti privati, ad eccezione degli incarichi di natura occasionale, cioè privi del carattere della stabilità.

Il PNA 2022, a questo proposito, precisa come per potere autoritativo devono essere considerate tutte quelle situazioni in cui il dipendente ha avuto il potere di incidere in maniera determinante su un procedimento e quindi sul provvedimento finale, o abbia partecipato al procedimento con il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso l'elaborazione di atti endoprocedimentali che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione.

Come precisato anche nel PNA 2022, al fine di valutare l'applicazione del *pantouflage* occorrerà valutare nel caso concreto l'influenza esercitata dal soggetto sul provvedimento finale.

Il divieto di *pantouflage* si applica anche alle società con sede all'estero. ANAC esclude la sussistenza del *pantouflage* quando l'ente privato destinatario del potere autoritativo del dipendente sia stato costituito successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro. In tale caso, al fine di escludere l'elusione del divieto (es la società ha soltanto cambiato la denominazione) l'Amministrazione è tenuta ad una verifica in concreto. La violazione del divieto di cui all'art.53, comma 16-ter, del d.lgs. n.165/2001 comporta le seguenti sanzioni: la nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti all'ex dipendente pubblico dai soggetti privati, il divieto per il privato di contrarre, a qualunque titolo, con la P.A. nei successivi tre anni, l'obbligo di restituire tutti i compensi eventualmente percepiti.

Nella sottosezione del precedente PIAO 2024-2026 dedicata alla prevenzione della corruzione, sono state previste le seguenti misure da intendersi qui interamente confermate:

- 1) *"inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale, sia di livello dirigenziale che non dirigenziale, che prevedono specificamente il divieto di "pantouflage";*
- 2) *"acquisizione della dichiarazione, da sottoscrivere entro un anno precedente alla cessazione dal servizio o dall'incarico, previa comunicazione via pec da parte della U.O.C. Risorse Umane, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di "pantouflage", allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma. Tale dichiarazione dovrà essere rinnovata, contestualmente alla richiesta di cessazione dal servizio";*
- 3) *"acquisizione di una comunicazione obbligatoria, nei 3 anni successivi alla cessazione dal servizio, da parte del dipendente, riguardante l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro;*

- 4) *acquisizione, per i soggetti esterni che hanno un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o uno degli incarichi di cui all'art. 21 del d.lgs. 39/2013 (come gli incarichi di vertice) di apposita dichiarazione, al momento dell'inizio dell'incarico, con cui l'interessato si impegna al rispetto del divieto di "pantouflage";*
- 5) *previsione nei bandi o negli atti per l'affidamento di contratti pubblici e negli atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, contributo, sussidio, vantaggio economico di qualunque genere e nelle convenzioni, tra i requisiti generali di partecipazione, di specifica dichiarazione dei concorrenti di non avere stipulato contratti di lavoro o attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53 d.lgs. 165/2001;*
- 6) *inserimento nei bandi di gara e negli atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, contributo, sussidio, vantaggio economico di qualunque genere e nelle convenzioni, di un richiamo esplicito alle sanzioni in cui incorrono i soggetti per i quali emerge il mancato rispetto dell'art. 53 d.lgs. 165/2001;*
- 7) *inserimento di apposite clausole sul divieto di "pantouflage" nel patto di integrità sottoscritto dai partecipanti alle gare;*
- 8) *promozione di attività di approfondimento, formazione e sensibilizzazione sul tema;*
- 9) *collaborazione con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione per il monitoraggio sull'attuazione delle misure in merito al rispetto del divieto di "pantouflage", secondo criteri di gradualità e sostenibilità del modello operativo, allegato alla sezione anticorruzione del PIAO, unitamente a dichiarazione che attesti al suddetto Responsabile il pieno adempimento del rispetto delle misure."*

✓ **Formazione di commissioni, assegnazione agli uffici, conferimenti di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA**

Ulteriore misura di prevenzione della corruzione è prevista dall'art. 35-bis del d.lgs. n.165/2001, che ha introdotto il divieto di operare in settori esposti a elevato rischio corruttivo nonché di assumere determinati incarichi laddove l'affidabilità dell'interessato sia condizionata da una sentenza di condanna, anche non passata in giudicato, per reati contro la pubblica amministrazione di cui al capo I, titolo II del libro secondo del Codice penale.

In riferimento alla prevenzione della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici, si richiama l'art. 35-bis del D.lgs n. 165/2001, come introdotto dal comma 46 dell'art. 1 della L. n. 190/2012, che così recita: "*Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale (Delitti contro la Pubblica Amministrazione art. da 314 a 335):*

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

A questo proposito, il PIAO 2024-2026 ha previsto le seguenti misure organizzative:

- *Acquisizione di dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità dell'incarico, da parte di ciascun dipendente che è obbligato a comunicare alla UOC Risorse Umane ogni provvedimento di condanna, anche non definitiva, per uno dei reati previsti nel Titolo II Capo I del Libro secondo del Codice Penale;*
- *Comunicazione del Responsabile della UOC Risorse Umane dei provvedimenti di condanna ricevuti al RPCT, ai Responsabili delle strutture deputate all'acquisizione di lavori, beni e servizi e all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;*
- *Acquisizione da parte di ciascuna struttura, all'atto di nomina della Commissione della dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità dell'incarico;*

- Verifica massiva, per effettuare i controlli sui precedenti penali e per le determinazioni conseguenti in caso di esito positivo del controllo.”

Le UU.OO.CC. che nominano le Commissioni o che conferiscono l'incarico hanno l'obbligo di acquisire, preventivamente, le suddette dichiarazioni in ordine alla assenza/presenza di condanna per reati consumati o tentati, anche con sentenza di primo grado non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice penale, nei confronti di:

1. coloro che fanno parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi, o da coloro che fanno parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
2. coloro che sono assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati.

Si richiede, inoltre, di verificarne la veridicità di quanto in esse contenuto, attraverso la richiesta dei certificati dei carichi pendenti presso la Procura della Repubblica del rispettivo luogo di residenza o domicilio e, contestualmente, di verificare, per le figure professionali che hanno l'obbligo, l'effettiva iscrizione all'albo professionale.

✓ ***Formazione del personale***

La formazione costituisce importante e indispensabile misura di prevenzione della corruzione quale strumento di mitigazione del rischio corruttivo. La struttura della formazione si sviluppa su due livelli: uno generale rivolto a tutti i dipendenti, per favorire un approccio basato sull'etica e per presentare gli aggiornamenti fondamentali delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza; l'altro specifico rivolto al RPCT, al gruppo di supporto, ai referenti, ai dirigenti, ai dipendenti operanti negli Uffici a più alto rischio di corruzione, per fornire gli strumenti utili alla pianificazione del programma per la prevenzione di fenomeni corruttivi, in relazione alle specifiche responsabilità e ai diversi ruoli ricoperti.

Si segnalano, di seguito, alcuni eventi formativi di carattere generale, la cui erogazione è prevista in continuità con gli anni precedenti, anche per il 2025:

- formazione sull'aggiornamento del Codice di Comportamento, ai sensi del DPR n.81/2023 (recante integrazioni al Codice di Comportamento nazionale dei dipendenti pubblici di cui al DPR n.62/2013);
- formazione sull'aggiornamento della regolamentazione interna in tema di tutela del soggetto che effettua le segnalazioni (whistleblowing), in relazione alle novità introdotte dal decreto legislativo n. 24/2023;
- formazione sui contenuti della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO 2025-2027 (etica, legalità, prevenzione della corruzione, trasparenza).

✓ ***Gestione liste d'attesa ed attività intramoenia***

La gestione delle liste d'attesa e l'attività resa in intramoenia sono da considerare aree di prioritaria importanza, perché potenzialmente foriere di rischi corruttivi finalizzati a favoritismi clientelari o a “deviazioni” delle prestazioni sanitarie in studi privati.

Il vigente Codice Etico di Comportamento prevede le seguenti misure organizzative di seguito esposte.

“1. Le liste di attesa sono gestite con il massimo rigore e secondo criteri di trasparenza rispettando l'ordine cronologico di prenotazione ed i criteri di priorità fissati per l'accesso alle prestazioni, evitando ogni forma di condizionamento derivante dall'attività libero professionale o da altri interessi non istituzionali.

2. L'esercizio dell'ALPI deve essere autorizzato dall'Azienda e l'attività va svolta nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari vigenti in materia.

3. *L'ALPI non può essere in contrasto con le finalità e le attività istituzionali dell'Azienda e deve essere organizzato secondo modalità atte a garantire il prioritario svolgimento e il rispetto dei volumi dell'attività istituzionale, nonché la funzionalità dei servizi.*
4. *In particolare, il dirigente sanitario deve tenere rigorosamente separate l'attività istituzionale e l'attività libero professionale, secondo quanto previsto dalla normativa nazionale, dagli indirizzi e dalle direttive regionali e aziendali in materia. Nel suo svolgimento, in particolare, deve tenere un comportamento, per ciò che riguarda tempi, luoghi e modalità di svolgimento, da non intralciare nè ritardare l'attività istituzionale, nè sviare i pazienti verso l'attività libero professionale, propria o altrui, a discapito e/o in sostituzione dello svolgimento dell'attività istituzionale.*
5. *È obbligo del medico garantire la corretta prenotazione, la tracciabilità dei pagamenti e la tempestiva contabilizzazione a consuntivo delle somme incassate nell'attività libero professione intramuraria.*
6. *L'Azienda vigila sul corretto svolgimento dell'attività libero professionale in particolare per quanto attiene alla libera scelta dell'assistito, al rispetto del corretto rapporto fra volumi di attività istituzionale e libero professionale e alla corretta e trasparente informazione del paziente.*”