



COMUNE DI BONATE SOPRA

Provincia di Bergamo

*PIANO TRIENNALE
DI PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE
E DELLA TRASPARENZA
2023-2025*

SOMMARIO

PREMESSE

A - ANALISI CONTESTO ESTERNO

B - ANALISI CONTESTO INTERNO

- Contesto interno
- Dotazione Organica
- La struttura organizzativa dell'Ente

C - COINVOLGIMENTO DI SOGGETTI TERZI

D - COINVOLGIMENTO DEGLI ORGANI POLITICI

E - COINVOLGIMENTO DELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELL'ENTE

F - MAPPATURA DEI PROCESSI – VALUTAZIONE DEL RISCHIO - MISURE

- G - VALUTAZIONE E TRATTAMENTO DEL RISCHIO

1) Identificazione

2) Analisi del rischio

3) Ponderazione

4) Trattamento del rischio

5) Programmazione delle misure

H - LE ALTRE MISURE GENERALI OBBLIGATORIE

- Introduzione
- Il Codice di comportamento
- Le misure sul personale
- Indicazione dei criteri di rotazione del personale
- Conflitto di interesse
- Conferimento e autorizzazione incarichi
- Incompatibilità e/o inconferibilità incarichi dirigenziali
- Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto (pantouflage)
- Elaborazione direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini

dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

- Il titolare del potere sostitutivo
- Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)
- Formazione del personale
- I rapporti con l'esterno
- Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti
- Azioni di sensibilizzazione e rapporti con società civile
- Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti
- Organismi partecipati
- Monitoraggio sull'attuazione del PTPC e programmazione tempistica
- Rendicontazione degli obiettivi conseguiti ed aggiornamento del Piano

SEZIONE TRASPARENZA – ALLEGATO B

- Introduzione
- Obiettivi strategici
- Accesso Civico
- I contributi del garante della privacy
- La trasparenza nelle gare d'appalto
- Responsabile anagrafe stazione appaltante (RASA)
- Articolazione delle Responsabilità

Premesse

Il presente Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) è stato redatto, in aggiornamento al vigente PTPCT 2022/2024, in ottemperanza alle prescrizioni dettate dalla normativa vigente nel tempo, alla quale si fa espresso rinvio, nonché alle norme, disposizioni ed indicazioni A.N.A.C., collegate ai singoli istituti trattati:

- Legge 6 novembre 2012 n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, come da ultimo modificata ed integrata dal Dlgs. 25 maggio 2016 n. 97 “Recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche”;
- Decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni”, come da ultimo modificato ed integrato con il Dlgs. 25 maggio 2016 n. 97 “Recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche”;
- Determinazione A.N.A.C. n. 12 in data 28 ottobre 2015 “Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione”;
- Deliberazione A.N.A.C. n. 831 del 3 agosto 2016 “Piano Nazionale Anticorruzione PNA 2016”
- Deliberazione A.N.A.C. n. 1208 del 22 novembre 2017 “Piano Nazionale Anticorruzione PNA 2017”.
- Deliberazione A.N.A.C. n. 1074 del 21 novembre 2018 “Approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione”.
- Deliberazione A.N.A.C. n. 1064 del 13 novembre 2019 “Approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2019 al Piano Nazionale Anticorruzione”.
- Deliberazione A.N.A.C. n. 7 del 17 gennaio 2023 “Piano Nazionale Anticorruzione 2022”;

Come già fatto rilevare anche nei precedenti PTPCT, per “Corruzione” si intendono tutte le situazioni rilevanti ai fini corruttivi, intendendo per tali non solo le tipiche fattispecie penalistiche dei delitti contro la P.A., come disciplinate nel Titolo II, Capo I, del codice penale, bensì tutte le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, possa venire in evidenza un malfunzionamento dell’Ente-Comune a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite ai pubblici dipendenti, ovvero l’inquinamento dell’azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo, sia nel caso in cui rimanga a livello di mero tentativo.

Il lavoro di aggiornamento del PTPCT 2022/2024

Si dà atto che:

-con decreto n. 17 del Sindaco prot. n.18590 del 22/12/2021, è stato nominato Responsabile della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza dell’Ente (RPCT), il Segretario generale, titolare di questa Segreteria generale in convenzione con il Comune di Alzano Lombardo, dott.ssa Giovanna Moscato;

- con DGC n.58 del 21/04/2022 è stato approvato il PTPCT per il triennio 2022/2024, pubblicato sul sito istituzionale dell’Ente-Sezione Amministrazione Trasparente;

-che è stata redatta la Relazione finale in materia di prevenzione della corruzione e dell’illegalità, anno 2022, a firma del Responsabile dell’anticorruzione, pubblicata sul sito istituzionale dell’Ente-Sezione Amministrazione Trasparente;

- con DCC n. 58 del 22/12/2022 sono stati declinati gli Obiettivi strategici di mandato in materia di prevenzione della corruzione e dell’illegalità nell’Ente per il triennio 2023/2025;

Considerato che nel corso del 2022, come espressamente riportato nella Relazione annuale sull’attuazione del Piano di prevenzione della corruzione anno 2022, non sono stati accertati eventi corruttivi, né sono emerse particolari criticità gestionali in riferimento alle vigenti misure di prevenzione della corruzione, né pervenuti contributi, osservazioni e segnalazioni dal contesto interno ed esterno e/o tramite whistleblowing;

Rilevato che l’analisi del contesto esterno, sia pur nei dati aggiornati, non induce a rilevare la necessità di rivedere l’analisi del rischio e/o rafforzare le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza oggi vigenti;

Atteso che dalla data di redazione del vigente PTPCT non vi sono state modifiche della struttura organizzativa dell’Ente;

Preso atto che, ferme le regole ed i principi redazionali vigenti per il presente Piano, il PTPCT - triennio 2023/2025 - con decorrenza 2023 - costituisce Sezione del Piano integrato di attività e organizzazione, cd. PIAO, da adottarsi ai sensi e per gli effetti dell’art. 6, commi da 1 a 8, del

decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113, onde assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi, anche in materia di diritto di accesso;

Attesa dunque l'assenza di ragioni o presupposti atti a richiedere una rivisitazione del processo di mappatura ed individuazione di nuove e diverse misure di prevenzione;

Tutto ciò premesso, si conferma, per il triennio 2023/2025, la vigente mappatura dei procedimenti, correlata non più al concetto di "Procedimento amministrativo", ma a quello di "Processo"; il rischio corruttivo è valutato attraverso una Metodologia non più "quantitativa", bensì "qualitativa" (rinvio a punto F). Si evidenzia, a tal fine, che la struttura del vigente PTPCT 2022/2024 è frutto di un accurato lavoro di aggiornamento, già condotto nell'anno 2020 e comportante una revisione del PTPCT 2019/2021 e delle Misure ad esso correlate, in un'ottica di semplificazione, flessibilità, concretezza e completezza, anche in ottemperanza agli indirizzi espressi dall'ANAC con il PNA 2019, in particolare, attraverso le indicazioni contenute nell'Allegato 1 alla delibera n. 1064/2019 "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi". In considerazione poi di un'osservazione pervenuta ai fini dell'aggiornamento del PTPCT 2020, con decorrenza 2021 sono state rafforzare due Misure di controllo, con riferimento all'aggiornamento del Registro accesso civico e della Sezione Bandi di gara e contratti della Sezione Amministrazione Trasparente.

Il lavoro di aggiornamento del vigente PTPCT si è pertanto limitato a disciplinare, in maniera più rigorosa e dettagliata, alcune tematiche, nel recepimento delle indicazioni contenute nella già citata Deliberazione ANAC n. 7/2023, quali il "Conflitto di interessi", in particolare, per ciò che concerne i processi correlati ai Contratti pubblici ed ai finanziamenti PNRR ed "il divieto di Pantouflage".

La redazione e l'aggiornamento del PTPCT, si articola nelle sotto indicate FASI:

A - ANALISI CONTESTO ESTERNO

Come evidenziato nella determinazione A.N.AC. n. 12/2015 "la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi (...)" e ancora "(...) l'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio, possano favorire il verificarsi di fenomeno corruttivi al proprio interno (...)"

Successivamente, con la determinazione A.N.AC. n. 831/2016, ad oggetto l'approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione 2016, l'Autorità ha rilevato come, dalla valutazione dei PNA 2016-2018, relativamente al contesto esterno "(...) si è riscontrato un indubbio sforzo da parte

delle amministrazioni analizzate nel rispondere positivamente alle indicazioni dell'Aggiornamento 2015 al PNA. È cresciuta in modo significativo la percentuale delle amministrazioni che ha effettuato l'analisi del contesto esterno. Inoltre, sembrano migliorare anche i livelli qualitativi di tale analisi. Se è vero che il 24,7% delle amministrazioni ha realizzato l'analisi del contesto esterno in un'ottica di mera compliance e, quindi, con dati poco significativi, il 19,9% ha realizzato tale analisi dando anche evidenza dell'impatto dei dati sul rischio corruttivo per la propria organizzazione. Il restante 9,1%, pur avendo utilizzato dati significativi, non li ha interpretati alla luce delle dinamiche del rischio corruttivo per la propria organizzazione.”. Tuttavia, tra i piccoli comuni (popolazione inferiore a 15.000 abitanti) si è rilevata una “carente analisi del contesto esterno ed interno in oltre la metà dei PTPC analizzati (...)”.

Con la delibera n. 1208 del 22/11/2017 l'ANAC ha rilevato che “A fronte di una riduzione complessiva, rispetto alla precedente rilevazione, del numero di Amministrazioni che non ha effettuato l'analisi del contesto esterno - ad eccezione delle Regioni - è tuttavia evidente la necessità di migliorare la capacità delle amministrazioni di saper leggere ed interpretare le dinamiche socio-territoriali in funzione del rischio corruttivo cui possono essere esposte e di tenerne conto nella redazione del Piano. Circa il 73% delle amministrazioni ha realizzato l'analisi del contesto esterno, segnando un netto aumento rispetto alle rilevazioni passate. Il 34%, tuttavia, lo fa utilizzando pochi dati o dati poco significativi, mentre il 28%, pur disponendo di una buona base di dati (pertinenti e significativi), non utilizza le informazioni per illustrare l'impatto di tali variabili sul rischio corruzione. Solo il 10% realizza le analisi dando evidenza dell'impatto dei dati rilevati sul rischio corruttivo per la propria organizzazione”.

Successivamente, con Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 l'ANAC ha rilevato che “A parte qualche eccezione, quindi, si è ridotta complessivamente la percentuale di amministrazioni inadempienti ed è migliorato significativamente, per tutti i comparti in esame, il numero di Amministrazioni che hanno realizzato l'analisi del contesto esterno in maniera pertinente”.

Infine, con delibera n. 1064 del 13/11/2019 l'ANAC nel ribadire l'importanza dell'analisi del contesto esterno, ha rimarcato come sia indispensabile innanzitutto indicare espressamente le fonti/banca dati/gli studi oggetto di rilevazione, nonché selezionare e analizzare le informazioni e i dati in materia non acritica bensì funzionale alla realizzazione delle fasi di identificazione e analisi degli eventi rischiosi, nonché di individuazione e programmazione delle misure specifiche di prevenzione.

Infine, con la delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, l'ANAC, ha rimarcato l'importanza dell'analisi del contesto esterno, quale attività necessaria per calibrare le misure di prevenzione della corruzione e quale prima fase del processo di gestione del rischio corruttivo.

FONTI utilizzate ai fini dell'analisi del contesto esterno – anno 2022:

- Dati pubblicati da <https://www.transparency.it>, (indice di Percezione della Corruzione CPI 2022, in Italia, pari al 56% - Italia classificata al 41esimo posto su 180 Paesi).
- DATI REGIONE LOMBARDIA:
 - Commissione speciale antimafia, anticorruzione, trasparenza e legalità del Consiglio regionale della Lombardia e Comitato Tecnico Scientifico (L.R. 17/2015): presentazione del Policy paper “Il traffico illecito di opere d’arte in connessione con gli investimenti economici delle criminalità organizzate” e del Monitoraggio della presenza mafiosa in Lombardia 2020, ovvero il Rapporto sull’Antimafia sociale - 08/02/2021;
 - Commissione speciale antimafia, anticorruzione, trasparenza e legalità del Consiglio regionale della Lombardia: indagine conoscitiva “Traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope sul territorio lombardo, legato anche al riciclaggio dei proventi in denaro da parte della criminalità organizzata” - 23/06/2021;
 - **Legalità** (DALLA RICERCA DI POLIS LOMBARDIA)

Negli ultimi anni si è assistito in Lombardia ad una riduzione dei fenomeni criminosi: è quello che emerge da un'analisi dei dati sui reati denunciati dai cittadini alle Forze dell'ordine che, nel corso degli anni, hanno subito un notevole decremento. In questo contesto di diminuzione dei reati risulta più accurato porre a confronto gli ultimi dati disponibili, quelli relativi all'anno 2021, con i dati pre-pandemici relativi all'anno 2019; infatti, le misure eccezionali adottate per contenere la diffusione del Covid-19 hanno determinato una limitazione degli spostamenti delle persone fisiche e ciò ha influito in maniera incisiva sull'andamento della delittuosità del 2020, anno in cui si è registrato un decremento di proporzioni insolite sia a livello regionale, sia sull'intero territorio nazionale.

In Lombardia il totale dei delitti commessi nel 2021 (si tratta dei dati riguardanti i delitti denunciati dai cittadini alle Forze dell'ordine) è di 398.610 a fronte dei 439.302 commessi nel 2019 (-9,3%); anche a livello nazionale si registra un forte calo della delittuosità e si passa dai 2.301.912 reati commessi nel 2019 ai 2.104.114 del 2021, con un decremento inferiore rispetto a quello regionale (-8,6%). Il tasso di delittuosità lombardo (44,08 reati ogni mille abitanti) si attesta per l'anno 2021 ancora sopra alla media nazionale (35,67).

Tabella 1– Delitti denunciati in Lombardia per tipo. Confronto anni 2019-2021 in valori assoluti

Tipo di delitto	2019	2020	2021	Incremento 2019- 2021 %
Omicidi volontari	43	43	36	-16,3%
Tentati omicidi	130	100	121	-6,9%
Omicidi colposi	235	239	198	-15,7%
Lesioni dolose	10.509	8.348	10.086	-4,0%
Percosse	2.935	2.694	2.962	0,9%
Minacce	11.166	10.156	10.769	-3,6%
Violenza sessuale	947	878	1.053	11,2%
Furti	218.499	136.080	167.975	-23,1%
Rapine	4.926	4.064	5.261	6,8%
Estorsione	1.401	1.288	1.654	18,1%
Truffe e frodi informatiche	38.769	43.002	53.407	37,8%
Delitti informatici	3.535	4.440	5.824	64,8%
Danneggiamenti	60.804	48.557	57.758	-5,0%
Totale	439.302	337.406	398.610	-9,3%

Fonte: Elaborazione Polis-Lombardia su dati Ministero dell'interno

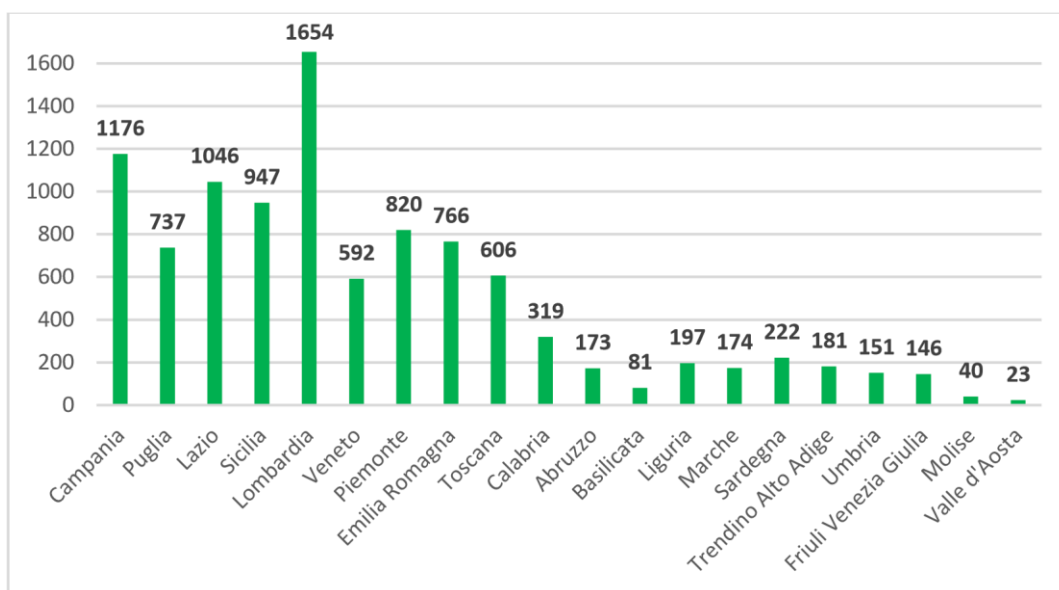
Andando ad analizzare le fattispecie di reato prese in considerazione, come si evince dalla tabella (Tabella 1), in molti casi si assiste a un decremento del numero di reati commessi nel 2021 rispetto al periodo pre-pandemico (anno 2019). In particolare, la diminuzione più rilevante riguarda molti reati contro la persona mentre si evidenzia un incremento significativo dei delitti informatici (+64,8%) e delle truffe e frodi informatiche (+37,8%): a riguardo i dati del 2021 confermano l'andamento di crescita dei reati informatici degli ultimi anni.

Sul territorio regionale occorre inoltre prestare attenzione al fenomeno delle estorsioni (+18,2%).

Con il termine 'estorsione' si intende in generale l'atto di richiedere denaro mediante il ricorso alla violenza minacciata o effettiva. Tale pratica rappresenta una delle principali fonti di finanziamento delle organizzazioni criminali e permette di esercitare e mantenere il controllo sul territorio, sull'economia, la politica e la società in una determinata area geografica. Permette loro, inoltre, di infiltrarsi nelle imprese legali, estorcendo denaro o altri benefici finanziari o acquisendo direttamente l'azienda.

Dai dati recentemente diffusi dal Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza si evidenzia la forte crescita del fenomeno. Nel 2021 il numero di denunce per estorsione effettuate all'Autorità giudiziaria dalle Forze di Polizia è pari a 10.051 in netto aumento rispetto al 2019 quando era pari a 8.997. La Lombardia è al primo posto in termini di denunce per estorsione, registrando il maggior numero di episodi (1.654 rispetto a 1.401 nel 2019).

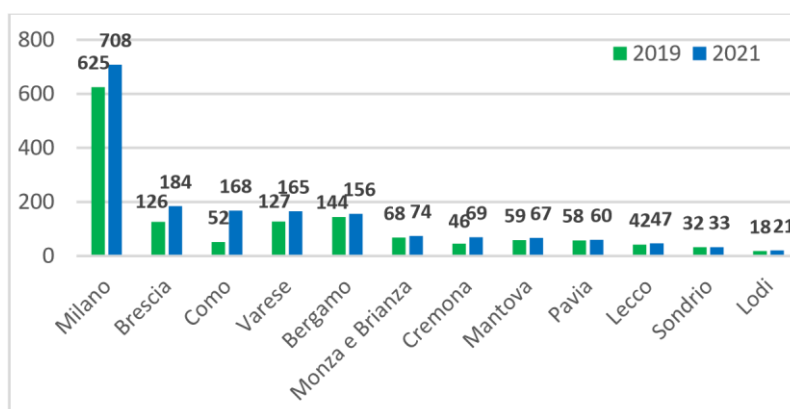
Figura 1 - Numero di estorsioni denunciate dalle Forze dell'ordine all'Autorità giudiziaria in Italia, anno 2021



Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia su dati Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Le province maggiormente interessate sono la Città metropolitana di Milano con 708 denunce, Brescia con 184, Como con 168 e Varese e Bergamo con rispettivamente 165 e 156 denunce. Le denunce per estorsione sono in crescita in tutte le province lombarde rispetto al 2019.

Figura 2 – Confronto numero di denunce per estorsione per provincia (Lombardia), anno 2019 e 2021



Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia su dati Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza

ALCUNI SEGNALI PREOCCUPANTI DAL TESSUTO PRODUTTIVO REGIONALE (DALLA RICERCA DI POLIS LOMBARDIA)

Nel 2021 è aumentata la pervasività dell'infiltrazione criminale nell'economia legale – testimoniata dal numero di interdittive emesse nei confronti di imprese ritenute vicine ai sodalizi criminali - e la dinamicità dell'operatività finanziaria anomala, già in espansione nel primo anno dell'emergenza sanitaria, si è ulteriormente intensificata nel 2021 con 25447 segnalazioni sospette a fronte delle 19632 del 2020.

Tabella 1 - Andamento delle misure interdittive, Italia e Lombardia - Fonte: DIA, 2022

	Primo semestre 2019	Primo semestre 2020	2021
Italia	625	748	828

Lombardia	65	64	68
-----------	----	----	----

Tabella 2 - Andamento delle segnalazioni di operazioni sospette ricevute dall'Unità di Informazione Finanziaria, Italia e Lombardia.

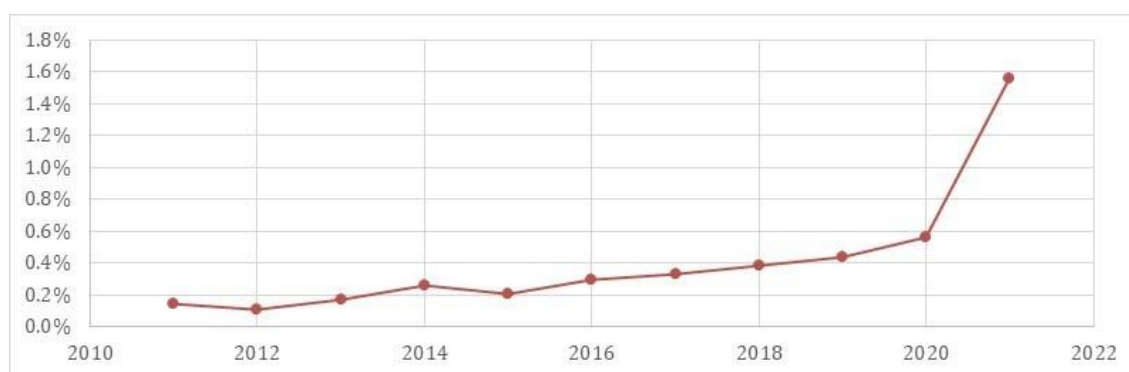
	2019	2020	2021
Italia	105,789	113,187	139,524
Lombardia	20,937	19,632	25,447

Fonte: UIF Banca d'Italia, 2022

Come riportato nel Rapporto Lombardia 2022, alcuni riscontri provenienti dall'analisi delle caratteristiche delle società nate in Lombardia nei primi sei mesi del 2021 avvalorano i sospetti di una crescente incursione degli interessi criminali nell'economia legale.

Nel corso dei primi sei mesi del 2021, infatti aumenta il peso delle società che dichiarano come sede legale indirizzi ritenuti sospetti, perché già sede di un alto numero di altre società: elemento spia di una regia imprenditoriale unica finalizzata alla costituzione di aziende fittizie, prive di effettiva consistenza economica. Nel dettaglio, le nuove imprese registrate presso sede legali sospette hanno rappresentato l'1,6% del complesso di costituzioni avvenute in Lombardia nel primo semestre del 2021, un valore ben al di sopra della percentuale tipicamente osservata nell'ultimo decennio.

Figura 1 - Andamento delle costituzioni societarie presso sedi legale sospette, percentuale sul totale delle costituzioni dello stesso anno



Fonte: elaborazioni Transcrime, 2021

GLI AMMINISTRATORI LOCALI SOTTO PRESSIONE (DALLA RICERCA DI POLIS LOMBARDIA E DAL RAPPORTO LOMBARDIA 2022)

I dati del Ministero dell'Interno in merito agli episodi di intimidazione relativi all'anno 2021 evidenziano a livello nazionale, un andamento in aumento (incremento del 15,7%) rispetto al 2020. Sono infatti stati registrati 722 casi di intimidazione rispetto ai 624 episodi censiti nell'anno precedente.

La Regione più colpita è la Lombardia (105 rispetto ai precedenti 65), seguita da Campania (77/69), Calabria (73/51) e Puglia (66/61).

Il numero crescente di atti di intimidazione e violenza attuati nei confronti degli amministratori locali e del personale della pubblica amministrazione (sindaci, assessori, consiglieri comunali e municipali, amministratori regionali, dipendenti della Pubblica amministrazione etc.) preoccupa.

Figura 1. Dati regionali, numero degli atti intimidatori – Anno 2021

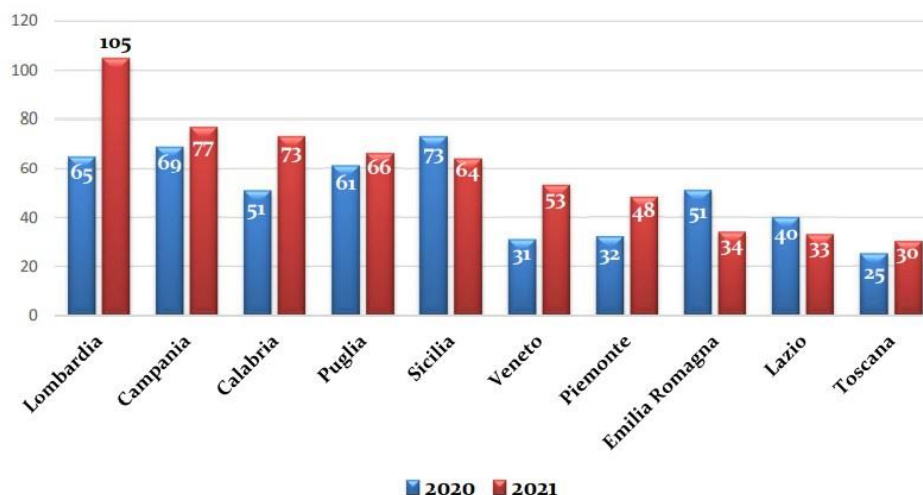
“Atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali”



Fonte: Ministero dell'Interno

Figura 2. Prime 10 Regioni per atti intimidatori – Anni 2020/21

“Atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali”



Fonte: Ministero dell'Interno

Tenendo conto delle importanti risorse gestite dagli amministratori pubblici con il Piano Lombardia e con il PNRR, gli amministratori locali potrebbero diventare il bersaglio dell'interesse delle organizzazioni criminali interessate a infiltrarsi negli appalti pubblici.

CORRUZIONE (DAL RAPPORTO LOMBARDIA 2022 E DALLA RICERCA DI POLIS LOMBARDIA)

La corruzione nel settore pubblico può avere gravi conseguenze per i cittadini, in quanto può portare all'errata allocazione delle risorse, all'appropriazione indebita di fondi e all'indebolimento della fiducia nel governo.

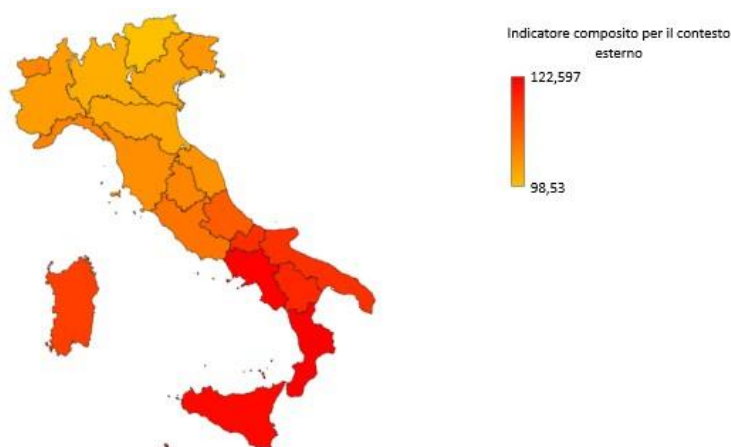
Nelle statistiche elaborate da Transparency International (2021), utili a quantificare la diffusione del fenomeno corruttivo nel settore pubblico e nella politica attraverso indagini di percezione, l'Italia denota una performance peggiore nelle classifiche rispetto ai partner europei. Nonostante ciò, l'anno scorso (2021) il nostro Paese ha migliorato il punteggio e la propria posizione nella graduatoria mondiale nell'indice di percezione della corruzione (CPI).

A livello regionale non esistono statistiche ad hoc sul fenomeno della corruzione,

Per poter misurare un fenomeno multidimensionale come la corruzione, e soprattutto il contesto esterno ovvero le caratteristiche economiche, culturali e sociali del territorio nel quale l'Amministrazione opera, tali da poter ostacolare, o al contrario favorire, il verificarsi di fenomeni corruttivi, PoliS-Lombardia ha elaborato un indicatore sintetico di rischio di corruzione basato su tre aree di rischio: Criminalità, Economia e mercato del lavoro; Demografia e società. L'Ente regionale identifica, per ciascuna area di rischio, degli indicatori elementari (17 indicatori scientifici basati su dati di criminalità, istruzione, economia del territorio etc.), positivamente o negativamente correlati al fenomeno corruttivo, utili per sostenere la prevenzione ed il contrasto all'illegalità e promuovere la trasparenza nell'azione della Pubblica Amministrazione. Gli indicatori elementari possono essere considerati come dei campanelli d'allarme o delle red flags, che segnalano situazioni potenzialmente problematiche. Tali alert permettono di avere il quadro di contesti territoriali più o meno esposti a fenomeni corruttivi sui quali investire in termini di prevenzione e/o di indagine, ma anche di orientare l'attenzione dei watchdog della società civile, di attirare l'attenzione e la partecipazione civica. È necessario specificare che in un contesto territoriale a rischio non si verificano necessariamente fenomeni corruttivi, ma la presenza del rischio di corruzione come fattore sistematico più elevata. Il rischio corruzione non significa necessariamente corruzione, ma è dato da un insieme di condizioni che favoriscono il verificarsi del fenomeno.

Nel 2020 la Calabria (122,597), la Campania (122,414), la Sicilia (121,614) e la Basilicata (117,798) registrano i valori più alti dell'indicatore composito, mentre il Veneto (101,713), l'Emilia-Romagna (101,611), la Lombardia (100,949) e il Trentino-Alto Adige (98,53) i valori più bassi.

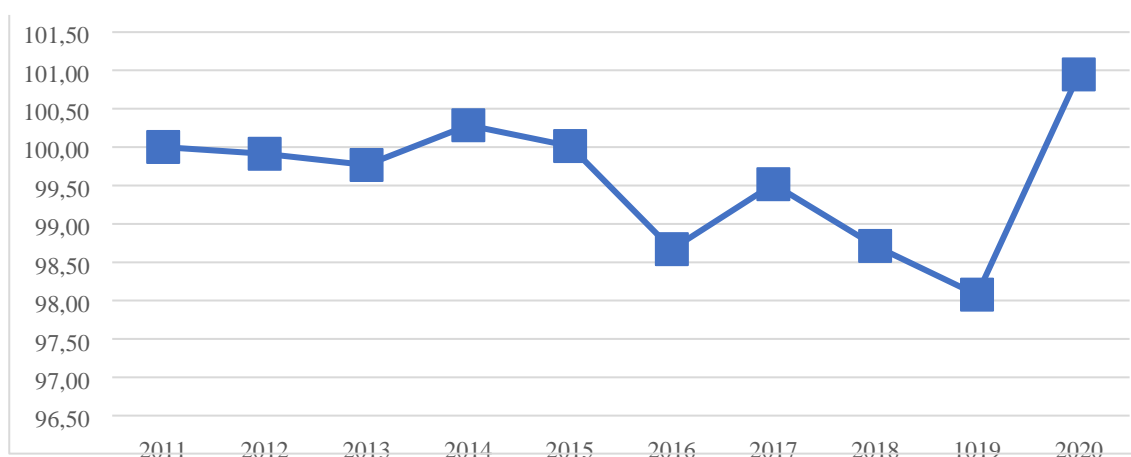
Figura 1 - Indicatore composito di rischio corruzione per il contesto esterno a livello regionale, anno 2020



Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT

La Lombardia registra un andamento decrescente dell'indicatore composito negli anni dal 2011 al 2019, mentre per l'anno 2020 si registra un aumento significativo. Il rischio di corruzione legato al contesto esterno della regione Lombardia è, quindi, aumentato nel corso del 2020 in conseguenza degli effetti della pandemia di COVID-19 che ha depresso gli indicatori riguardanti l'area "economia e mercato del lavoro" in quasi tutte le regioni italiane, mentre non ci sono variazioni significative nell'area criminalità.

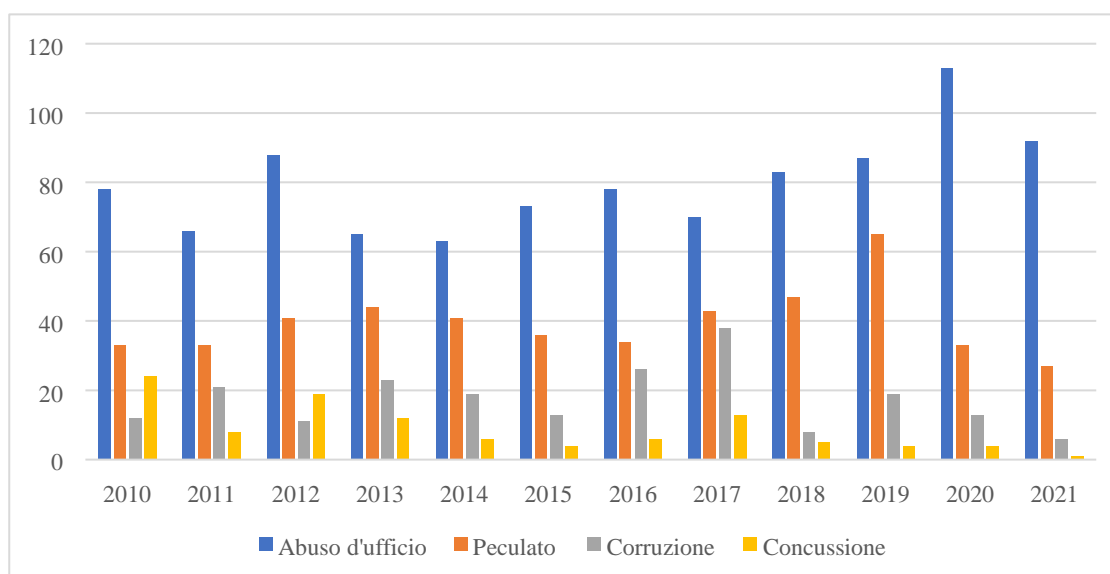
Figura 2 - Valori dell'indicatore composito di rischio corruzione per il contesto esterno della regione Lombardia, anni 2011-2020



Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT

Si riportano i dati sulle denunce di reati di corruzione nella PA in Lombardia, prendendo come riferimento i reati di Peculato e peculato mediante profitto dell'errore altrui (artt. 314 e 316 c.p.); Concussione (art. 317 c.p.); Abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) e Reati corruttivi (artt. 318, 319, 319 ter, 320 c.p.) categoria nella quale vengono ricompresi la corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari e corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio. Si evidenzia a partire dal 2019 una riduzione nei reati di peculato, concussione e corruzione e comunque per tali reati le denunce nel 2021 sono inferiori a quelle registrate nel 2010. L'unico reato in controtendenza è l'abuso di ufficio.

Figura 3. Serie temporale 2010-2021 dei delitti contro la PA in Lombardia



CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Sul fronte del contrasto alla criminalità organizzata, con la legge regionale n. 30 del 20 dicembre 2022 è stata aggiornata la legge regionale n. 17/2015 *Interventi regionali per il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità* al fine di considerare i cambiamenti, anche legislativi, intervenuti nei sette anni di entrata in vigore della legge. In particolare, si prevedono:

- l'adozione di misure regionali per contrastare i fenomeni d'infiltrazione e radicamento di tutte le forme di criminalità organizzata, in particolare di tipo mafioso, e i fenomeni corruttivi, nonché i comportamenti irregolari e illegali individuati dalla legge stessa;
- specifiche azioni regionali in materia di beni confiscati;
- un piano triennale integrato delle azioni regionali per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile, la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e dei fenomeni corruttivi;
- il monitoraggio e l'analisi dei fenomeni di illegalità abbia particolare riferimento ai settori economici maggiormente esposti, anche avvalendosi delle Università lombarde e delle associazioni di categoria;

- la promozione di attività di formazione, di informazione e di sensibilizzazione rivolte ai lavoratori e, in particolare, ai dipendenti del Servizio sanitario regionale sui temi della legge regionale e sui contratti e appalti pubblici;
- la previsione di una piattaforma informatica per il monitoraggio della filiera dei contratti e dei subcontratti tra la stazione appaltante, gli aggiudicatari e affidatari per la Regione stessa e gli enti del sistema regionale, nel perseguimento di fini di trasparenza, di legalità e per un miglior impiego delle risorse pubbliche;
- un processo di razionalizzazione delle stazioni appaltanti;
- un piano strategico di legislatura per i beni confiscati;
- l'Istituzione del Tavolo di lavoro per la prevenzione dell'usura e del sovraindebitamento.

RICICLAGGIO

Il deciso decremento del fenomeno del riciclaggio su tutto il territorio nazionale, già osservato per il primo semestre 2021, potrebbe ricollegarsi al ricorso dei gruppi criminali a strategie finanziarie sempre più raffinate e quindi di non facile individuazione (Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività della DIA II semestre 2021).

Dal "Rapporto annuale 2021 della Unità di Informazione Finanziaria" della Banca d'Italia si rileva che le segnalazioni di operazioni sospette ricevute nel 2021 rimangono quasi esclusivamente riconducibili a ipotesi di riciclaggio (99,6% del totale), a fronte di un numero limitato di quelle relative a finanziamento del terrorismo, seppur in aumento del 13,1% rispetto al 2020.

La distribuzione territoriale delle segnalazioni rispecchia in gran parte quella rappresentata nel 2020. La Lombardia, in continuità con gli anni precedenti, si conferma in valore assoluto la prima regione per concentrazione dell'operatività sospetta, con un'incidenza del 18,2% sul totale.

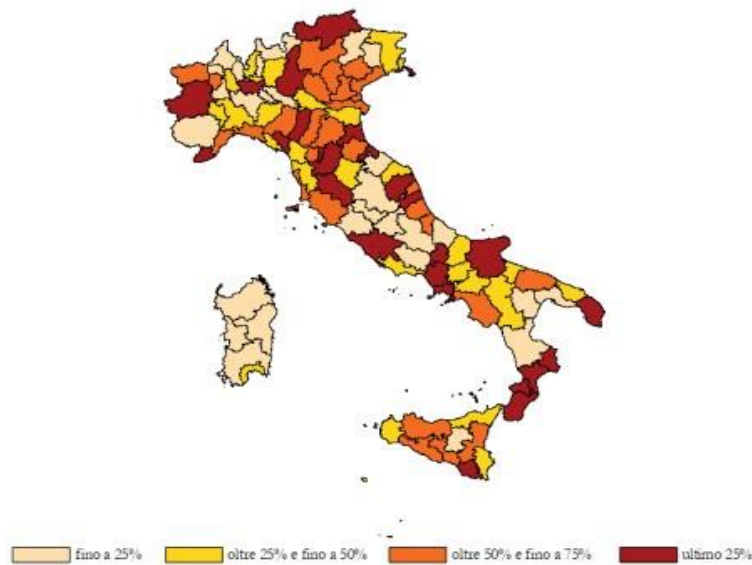
In rapporto alla popolazione residente, invece, il maggior contributo in termini di collaborazione attiva proviene, nell'ordine, da Lazio, Campania e Lombardia.

Segnalazioni ricevute per regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata					
REGIONE	2020		2021		
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	(var. % rispetto al 2020)
Lombardia	19.632	17,3	25.447	18,2	29,6
Lazio	14.329	12,7	17.236	12,4	20,3
Campania	14.715	13,0	15.728	11,3	6,9
Veneto	8.374	7,4	10.253	7,3	22,4
Emilia-Romagna	7.810	6,9	9.570	6,9	22,5
Sicilia	8.005	7,1	9.283	6,7	16,0
Piemonte	6.398	5,7	8.295	5,9	29,6
Toscana	6.695	5,9	8.206	5,9	22,6
Puglia	6.861	6,1	7.702	5,5	12,3
Calabria	3.369	3,0	3.826	2,7	13,6
Liguria	2.574	2,3	3.198	2,3	24,2
Marche	2.419	2,1	2.897	2,1	19,8
Trentino-Alto Adige	1.869	1,7	2.378	1,7	27,2
Friuli Venezia Giulia	1.862	1,6	2.264	1,6	21,6
Abruzzo	1.548	1,4	1.990	1,4	28,6
Sardegna	1.757	1,6	1.880	1,3	7,0
Umbria	1.032	0,9	1.283	0,9	24,3
Basilicata	786	0,7	867	0,6	10,3
Molise	468	0,4	559	0,4	19,4
Valle d'Aosta	229	0,2	245	0,2	7,0
Esteri	1.521	1,3	1.412	1,0	-7,2
Online	934	0,8	5.005	3,6	435,9
Totale	113.187	100,0	139.524	100,0	23,3

Fra le principali regioni per numero di SOS, quelle che hanno registrato i maggiori incrementi sono la Lombardia (+29,6%), seguita da Lazio (+20,3%), Piemonte (+29,6%), Veneto (+22,4%), Emilia-Romagna (+22,5%) e Toscana (+22,6%). Seppur più limitati in valore assoluto, si rilevano aumenti percentuali degni di nota da parte di Abruzzo (+28,6%), Trentino-Alto Adige (+27,2%) e Umbria (+24,3%). Milano, Prato, Roma e Napoli si confermano come le principali province di localizzazione delle segnalazioni per 100.000 abitanti.

Le segnalazioni pervenute nel 2021 hanno riguardato operazioni eseguite per un importo totale di 83,7 miliardi di euro a fronte degli 85,0 dell'anno precedente. Considerando anche l'aggregato di operazioni sospette solo prospettate e non eseguite, il valore complessivo del flusso ammonta a 91,4 miliardi di euro nel 2021 contro i 97,8 nel 2020, con una riduzione delle operazioni segnalate ma non eseguite dai 12,8 miliardi di euro del 2020 ai 7,8 miliardi del 2021.

Distribuzione in quartili delle segnalazioni ricevute per 100.000 abitanti
in base alla provincia in cui è avvenuta l'operatività segnalata



Nel 2021 è stato approvato il PNRR, strumento di impulso alla ripresa economica concepito nell'ambito del programma Next Generation EU (NGEU) e di un quadro più ampio di fonti di finanziamento comunitarie. Il piano, che prevede una serie di investimenti e riforme a proiezione pluriennale da compiersi nel rigoroso rispetto di parametri prestabiliti (per tempistiche, obiettivi e modalità di attuazione), potrebbe costituire anche un'occasione di sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali. In linea generale, esso appare vulnerabile a potenziali condotte di sviamento degli ingenti fondi stanziati, soprattutto in assenza di un adeguato equilibrio tra le esigenze di speditezza e snellimento delle procedure attuative e il potenziamento dei presidi di prevenzione. Con la Comunicazione dell'11 aprile 2022 l'Unità ha sensibilizzato gli uffici della Pubblica amministrazione, in primo luogo, e gli altri soggetti obbligati variamente coinvolti nell'attivazione delle misure e degli interventi di cui al PNRR, per favorirne l'apporto in termini di collaborazione attiva antiriciclaggio. L'operatività segnalata relativamente a tale ambito di rischio ha riguardato per lo più richieste di finanziamenti a tasso agevolato (molte delle quali in pendenza di istruttoria) per il sostenimento di spese relative ai programmi finanziati dal fondo per la ripresa nell'ambito delle diverse missioni previste dal PNRR. I motivi di sospetto riscontrati più frequentemente sono ascrivibili, sul piano oggettivo, a talune circostanze anomale verificatesi poco prima della richiesta dei finanziamenti (come il cambiamento di proprietà/amministrazione e/o l'aumento significativo del fatturato) nonché all'apparente inadeguatezza dell'assetto economico-patrimoniale delle entità richiedenti. Con riguardo all'aspetto soggettivo, invece, rilevano le notizie pregiudizievoli e i precedenti penali a carico degli esponenti delle medesime entità, l'assenza in capo a questi ultimi di comprovata esperienza manageriale/imprenditoriale e, in generale, l'impossibilità di reperire, anche da fonti aperte

DATI IN POSSESSO DELL'UFFICIO DI POLIZIA LOCALE: informazioni concernenti le tipologie di reato rilevate sul territorio comunale.

ANNO	TOTALE CNR	DENUNCE FURTO	DENUNCE DANNEGGIAMENTO	ALTRI REATI guida senza patente e altro
2013	5	0	0	5
2014	5	0	0	5
2015	9	1	0	8
2016	7	0	0	7
2017	7	0	0	7
2018	4	0	0	10
2019	2	0	0	1
2020	2	2	0	2
2021	11	2	1	8
2022	9	1	0	8

a) RICORSI GIURISDIZIONALI PROPOSTI VERSO L'ENTE E PROCEDIMENTI DISCIPLINARI A CARICO DEI DIPENDENTI:

Periodo 2013-2023	Numero
Procedimenti giudiziari a carico di dipendenti	2
Procedimenti disciplinari a carico di dipendenti	9
Procedimenti responsabilità amministrativo/contabile (Corte dei Conti)	0
Ricorsi amministrativi su contratti pubblici	0
Ricorsi amministrativi contro atti di Pianificazione Urbanistica Generale / Attuativa	2
Altri ricorsi	22

- b) SEGNALAZIONI RICEVUTE TRAMITE WHISTLEBLOWING O CON ALTRE MODALITÀ: Nulla da rilevare.

B - ANALISI CONTESTO INTERNO

Contesto interno

Cat.	Posti coperti alla data del 31/12/2022		Posti da coprire per effetto del PIANO ASSUNZIONALE 2023/2025	
	FT	PT	FT	PT
Dir				
D3				
D	5	2	1	
C	8	2	3	
B3	2	1		
B	1	2	1	
A				
TOTALE	16	7	5	

La struttura organizzativa dell'Ente 01/01/2023 – 31/12/2023

Segretario generale Dott.ssa Giovanna Moscato in convenzione al 50% con il Comune di Alzano Lombardo.

AREA I – AFFARI GENERALI

Al Segretario comunale Dott.ssa Giovanna Moscato, quali funzioni aggiuntive, sono attribuite le seguenti Funzioni di Servizio/Titolarità di posizione organizzativa:

- Organi Istituzionali e partecipazione;
- Servizi demografici, stato civile, elettorale, leva e statistica;
- Protocollo/Messo/Archivio;
- Urp;
- Sport;

- Rapporti con le Associazione/Enti del Terzo Settore;
- Affari Legali.

AREA II - AMMINISTRATIVA

Al Funzionario Responsabile Mades Malerba sono attribuite le seguenti Funzioni di Servizio/Titolarità di posizione organizzativa:

- Segreteria
- Personale – trattamento giuridico;
- Pubblica Istruzione Infanzia;
- Cultura e Biblioteca;
- Servizi sociali e alla persona;
- Politiche giovanili.

AREA III – ECONOMICO/ FINANZIARIA

Al Funzionario Responsabile sono attribuite le seguenti Funzioni di Servizio/Titolarità di posizione organizzativa:

- Gestione economica e finanziaria;
- Tributi;
- Personale- trattamento economico.

AREA IV - TECNICA 1 - MANUTENZIONE, PATRIMONIO E LAVORI PUBBLICI

Al Funzionario Responsabile Arch. Perico Giovanni sono attribuite le seguenti Funzioni di Servizio/Titolarità di posizione organizzativa:

- Lavori pubblici e Manutenzioni;
- Beni demaniali e patrimoniali;
- Sistema informatico;
- Servizi pubblici (viabilità, illuminazione pubblica, gas, fotovoltaico, trasporto pubblico locale, servizio idrico integrato etc);
- Ecologia e servizio smaltimento RSU;
- Servizio necroscopico e gestione amministrativa cimiteri.

AREA V – TECNICA 2 – EDILIZIA, URBANISTICA E AMBIENTE

Al Funzionario Responsabile arch. Salvoni Danilo sono attribuite le seguenti Funzioni di Servizio/Titolarietà di posizione organizzativa:

- Urbanistica e gestione del territorio;
- Edilizia privata;
- Sportello unico attività produttive – SUAP
- Ambiente e Verde pubblico;
- Segnaletica stradale;
- Protezione civile.

SERVIZIO ASSOCIATO DISTACCATO DI POLIZIA LOCALE

- Polizia Locale: con decorrenza 01/03/2018 è stato istituito il Servizio associato di P.L. con il Comune di Bonate Sotto (Convenzione approvata con DCC n. 55 del 19/12/2017 modificata con DCC n. 51 del 21/12/2020). La responsabilità gestionale del servizio è stata assegnata ad un dipendente del Comune Capofila di Bonate Sotto al quale sono state attribuite le seguenti Funzioni di Servizio:
 - Polizia locale/Messo;
 - Polizia amministrativa;
 - Videosorveglianza.

Per ogni altro elemento utile al fine della configurazione, esterna ed interna dell'Ente, si fa espresso rinvio al Documento unico di programmazione DUP 2023/2025, pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente-Sezione Amministrazione trasparente, in corso di aggiornamento.

C - COINVOLGIMENTO DI SOGGETTI TERZI

In data 04/11/2022, con apposito Avviso pubblico, pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente, nonché previa apposite comunicazioni via mail, è stato reso noto ai Consiglieri Comunali, ai cittadini, a tutte le associazioni, o altre forme di organizzazione portatrici di interessi collettivi, al Personale dipendente, alla RSU dell'Ente, alle OO.SS. territoriali, l'attivazione del procedimento di aggiornamento del vigente PTPCT, in uno alla sezione Piano per la Trasparenza e l'integrità, per il triennio 2023/2025 invitando tutti i soggetti a presentare proposte/osservazioni entro il 09/12/2022.

Si fa rilevare che nessuna osservazione/proposta è pervenuta in merito.

D - COINVOLGIMENTO DEGLI ORGANI POLITICI

Ai Capigruppo Consiliari, come ogni anno, è stata inviata apposita comunicazione mail con invito a presentare proposte/osservazioni in merito all'aggiornamento del Piano entro il 09/12/2022.

Si fa rilevare che nessuna osservazione/proposta è pervenuta in merito.

Con riferimento alle misure specifiche, risulta essenziale applicare le indicazioni contenute nella comunicazione dell'A.N.AC. del 10 gennaio 2014, che ha evidenziato come, *“per rendere evidente l'integrazione degli strumenti programmatori e garantire il collegamento tra performance e prevenzione della corruzione, nei Piani della performance dovrà essere esplicitamente previsto il riferimento a obiettivi, indicatori e target relativi ai risultati da conseguire tramite la realizzazione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e dei Programmi triennali della trasparenza”*.

Ulteriore indicazione nel merito, è fornita dalla determinazione A.N.AC. n. 831/2016 che, confermando quanto contenuto nella determinazione A.N.AC. n. 12/2015, *“ribadisce quanto già precisato a proposito delle caratteristiche delle misure di prevenzione della corruzione che devono essere adeguatamente progettate, sostenibili e verificabili. È inoltre necessario che siano individuati i soggetti attuatori, le modalità di attuazione di monitoraggio e i relativi termini”*.

Gli indirizzi strategici in materia di prevenzione della corruzione dell'illegalità nell'Ente, sono stati esplicitati nel Documento Unico di Programmazione D.U.P. 2023/2025, come di seguito riassunti:

LINEA PROGRAMMATICA: 18 ADEMPIMENTI LEGISLATIVI PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA
PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TUTELA DELLA TRASPARENZA AGGIORNAMENTO PIANO DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA
ADEMPIMENTO MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE COME DA PTPCT
MONITORAGGIO E CONTROLLO RISPETTO MISURE DI PREVENZIONE E CORRUZIONE
FORMAZIONE IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
AGGIORNAMENTO CODICE DI COMPORTAMENTO PERSONALE DIPENDENTE

L'Amministrazione si è posta quale obiettivo quello di recepire l'impianto normativo ed operativo dell'anticorruzione in modo graduale, diffondendo la cultura della legalità all'interno dell'Ente, in parallelo con il rafforzamento dei sistemi di programmazione e controllo gestionale.

Le Misure di contrasto alla corruzione costituiscono annualmente Obiettivi di performance organizzativa dell'Ente e come tali sono valutati, secondo la vigente Metodologia permanente di valutazione, ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio del Personale dipendente e del Segretario generale. Alcune Misure di contrasto costituiscono altresì elementi di analisi ai fini del controllo di regolarità successiva amministrativa a cura del Segretario generale.

E - COINVOLGIMENTO DELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELL'ENTE

Alla RSU del Personale dipendente ed ai Titolari di P.O. è stata inviata apposita comunicazione mail con invito a presentare proposte/osservazioni in merito all'aggiornamento del piano entro il 09/12/2022.

Nessuna osservazione/proposta è pervenuta in merito.

I Titolari di posizione organizzativa hanno tenuto incontri collegiali con il Responsabile della prevenzione della corruzione (in seguito denominato anche Gruppo di lavoro), onde condividere il lavoro di aggiornamento del PTPCT vigente nei termini sopra rappresentati.

Di poi, la proposta di PTPCT è stata illustrata, ai fini della relativa approvazione, alla Giunta Comunale, a cura del Responsabile della Prevenzione e della Corruzione dell'Ente.

F - MAPPATURA DEI PROCESSI – VALUTAZIONE DEL RISCHIO – MISURE

Dall'esame del contesto, esterno ed interno, deriva l'obiettivo di analizzare tutta l'attività dell'Ente, tramite la mappatura dei processi, al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Fino all'adozione del PTPCT 2019/2021 erano stati mappati n.270 procedimenti amministrativi dell'Ente ed era stato gestito il correlato rischio corruttivo attraverso la Metodologia quantitativa/numerica, come da indicazioni dell'Allegato 5 del PNA ANAC 2013.

In conformità ai nuovi indirizzi ANAC, come esplicitati con il PNA 2019, in particolare attraverso le indicazioni contenute nell'Allegato 1 alla delibera n. 1064/2019 "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi", la mappatura dei procedimenti amministrativi è stata completamente rivista nel 2020, onde giungere alla mappatura dei principali "Processi" dell'Ente. Per Processo, si intende, in una logica organizzativa, una serie di Attività interrelate ed interagenti

che trasformano le risorse in output, avendo come destinatario un soggetto interno (dipendente del Comune), o un soggetto esterno allo stesso (utente).

Si tratta di un concetto organizzativo dunque che ai fini dell'analisi del rischio ha il vantaggio di essere più flessibile, gestibile, completo e concreto nella descrizione delle attività, rispetto al procedimento amministrativo. In particolare, il Processo è:

-più flessibile, in quanto il livello di dettaglio dell'oggetto di analisi non è definito in maniera esogena (dalla normativa) ma è frutto di una scelta di chi imposta il sistema. Si può quindi definire l'analiticità della mappatura di un processo a seconda dello scopo, delle risorse e delle competenze di cui l'organizzazione dispone.

-più gestibile, in quanto può favorire la riduzione della numerosità degli oggetti di analisi, aggregando più procedimenti in un unico processo a tutto vantaggio delle Amministrazioni che devono gestire una elevata quantità di procedimenti amministrativi.

-più completo, in quanto se, da un lato, non tutta l'attività amministrativa è procedimentalizzata, dall'altro, i processi possono abbracciare tutta l'attività svolta dall'amministrazione;

-più concreto, in quanto descrive il "chi", il "come" e il "quando" dell'effettivo svolgimento dell'attività e non "come dovrebbe essere fatta per norma".

Il lavoro di aggiornamento del PTPCT, realizzato nel corso del 2020 e ad oggi confermata e ritenuto valido per il triennio 2023/2025 (mappatura dei processi, valutazione del rischio e individuazione delle misure di contrasto), si è caratterizzato per le seguenti attività:

- individuazione dei principali Processi dell'Ente, (n. 66), con relativa breve descrizione (input, attività costitutive del processo e output finale). Data la dimensione organizzativa contenuta dell'Ente, il Gruppo di lavoro ha svolto l'analisi per singoli "Processi" senza scomporre gli stessi in "Attività, fatta eccezione per determinati processi (di seguito riportati) che a ragione delle determinazioni scaturite dall'analisi del contesto esterno o delle criticità rilevate all'interno si è ritenuto opportuno analizzare e trattarne il correlato rischio. Gradualmente, nel contesto dei successivi aggiornamenti del Piano, si potrà procedere ad affinare la metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi (per Processo) ad un livello via via più dettagliato (per Attività), perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.
- individuazione di specifiche Attività (n.12) , con relativa breve descrizione (input, attività costitutive del processo e output finale), per i sottoindicati Processi:
 - affidamenti di lavori, servizi e forniture,

- acquisizione gestione del personale,
- gestione rifiuti,
- gestione delle entrate e della spesa.
- collegamento dei Processi/Attività con le Aree di rischio di cui al PNA 2019.
- individuazione del rischio correlato e redazione del Catalogo dei rischi.
- analisi del rischio e stima del livello di rischio attraverso la valutazione di n. 4 (quattro) Fattori abilitanti (1. livello di interesse esterno, 2. discrezionalità del decisore interno alla P.A., 3. manifestazione di eventi corruttivi in passato nell'Ente o nel contesto esterno, 4. trasparenza del processo decisionale) e breve motivazione finale.
- individuazione delle Misure di prevenzione e programmazione delle stesse.
- individuazione del Responsabile dell'attuazione delle Misure.

Le Aree di rischio sono catalogate e distinte in Generali e Specifiche. Quelle generali sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale), mentre quelle specifiche riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

Il PNA 2019, Allegato n. 1, ha individuato le seguenti "Aree di rischio" per gli enti locali:

1. acquisizione e gestione del personale;
2. affari legali e contenzioso;
3. contratti pubblici;
4. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. gestione dei rifiuti;
6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio;
8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica;
10. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;

11. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

Oltre, alle undici “Aree di rischio” proposte dal PNA, è prevista un’ulteriore Area definita “Altri servizi”. In tale sottoinsieme sono ordinati processi tipici degli enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA. Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc.

G - VALUTAZIONE E TRATTAMENTO DEL RISCHIO

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

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

1. Identificazione

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

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

L’oggetto di analisi, come sopra riportato, ha riguardato n. 66 Processi e n. 12 Attività dell’Ente. Una volta individuati gli eventi rischiosi, questi sono stati riportati nel cd. “registro o catalogo dei rischi” dove, per ogni oggetto di analisi, processo o attività che sia, è stata riportata la descrizione di “tutti gli eventi rischiosi che possono manifestarsi”.

2. Analisi del rischio

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

Fattori abilitanti

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

Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro, ad esempio:

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

Stima del livello di rischio

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

L'analisi si è sviluppata secondo le seguenti sub-fasi: scelta dell'approccio valutativo; individuazione dei criteri di valutazione; rilevazione dei dati e delle informazioni; formulazione di un giudizio sintetico.

L'Approccio valutativo utilizzato è stato di "Qualitativo": l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse da tutti i soggetti coinvolti nell'analisi (Titolari di P.O. e RPCT).

Criteri di valutazione

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

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

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

Come sopra rappresentato, sono stati individuati 4 (quattro) Fattori abilitanti:

1. livello di interesse “esterno”: la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
2. grado di discrezionalità del decisore interno: un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
3. manifestazione di eventi corruttivi in passato: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;
4. trasparenza/opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio.

Rilevazione dei dati e delle informazioni

E' stata utilizzata a tal fine la Metodologia dell"autovalutazione" proposta dall'ANAC (PNA 2019, Allegato 1) ovvero, ogni Titolari di P.O, in relazione alla propria competenza, ha fornito indicazioni in merito agli indicatori. Al termine dell"autovalutazione" il RPCT ha vagliato le stime dei Titolari di P.O. per confermarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della "prudenza".

Misurazione del rischio

In questa fase, per ogni oggetto di analisi si è proceduto alla misurazione degli indicatori di rischio attraverso una Metodologia di tipo qualitativo, applicando una scala ordinale di maggior dettaglio rispetto a quella suggerita dal PNA (basso, medio, alto):

Livello di rischio	Sigla corrispondente	Esistenza di eventi corruttivi in passato
Rischio quasi nullo	N	S = SI
Rischio molto basso	B-	N = NO
Rischio basso	B	
Rischio quasi moderato	M-	
Rischio moderato	M	

Rischio alto	A	
Rischio molto alto	A+	
Rischio altissimo	A++	

Attraverso la misurazione dei singoli indicatori si è pervenuto alla valutazione complessiva del livello di rischio e una “misurazione sintetica”, anche in questo caso usando la medesima scala di misurazione.

3. La ponderazione

La ponderazione del rischio è l’ultima delle fasi che compongono la macro-fase di valutazione del rischio.

Scopo della ponderazione è quello di agevolare, sulla base degli esiti dell’analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione.

Nella fase di ponderazione sono state stabilite le azioni da intraprendere onde ridurre il grado di rischio e le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell’organizzazione e il contesto in cui la stessa opera.

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

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

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

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

In questa fase, i Titolari di P.O unitamente al RPCT hanno ritenuto di:

1- assegnare la massima priorità ai Processi o alle Attività che hanno riportato una valutazione complessiva di rischio A++ ("rischio altissimo") procedendo, poi, in ordine decrescente di valutazione secondo la scala ordinale;

2- prevedere Misure generali per Processi e Attività con valutazione del livello di rischio da B a A++;

3- prevedere Misure specifiche e di controllo per Processi e Attività con valutazione del livello di rischio da M a A++.

4. Trattamento del rischio

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

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

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

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

Una misura di trasparenza, ad esempio, può essere programmata come misure “generale” o come misura “specificata”.

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

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

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

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

Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

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

2- capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio: l’identificazione della misura deve essere la conseguenza logica dell’adeguata comprensione dei fattori abilitanti l’evento rischioso; se l’analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l’attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti.

In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del

personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo);

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

a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;

b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia;

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

5. Programmazione delle misure

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

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

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

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

tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi: la misura deve essere scadenzata nel tempo; ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne

l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;

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

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

In questa fase, i Titolari di P.O./Responsabili di Area, unitamente al RPCT, dopo aver individuato le misure, hanno provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione.

Il risultato del lavoro di aggiornamento del vigente PTPCT, costituente il PTPCT 2023/2025, è riportato nell'ALLEGATO A "MAPPATURA PROCESSI – VALUTAZIONE DEL RISCHIO – MISURE", parte integrante e sostanziale della presente parte descrittiva.

H - LE ALTRE MISURE GENERALI OBBLIGATORIE

Introduzione

Conformemente alle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, la presente sezione illustra gli interventi che l'Amministrazione intende programmare in merito alle altre misure introdotte dalla L. 190/2012 e dagli altri provvedimenti normativi che ne sono seguiti, funzionali a contrastare il rischio di manifestazione di fenomeni corruttivi.

Il codice di comportamento

L'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, ha previsto che il Governo definisse un "*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*" per assicurare:

- la qualità dei servizi;
- la prevenzione dei fenomeni di corruzione;
- il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento. Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione

elabori un proprio Codice di comportamento *“con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione”*.

Con deliberazione di G.C. n. 182 del 21/12/2013 è stato approvato il Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Bonate Sopra.

Nel merito, con riferimento al Codice di comportamento, l'A.N.AC ha fornito interessanti raccomandazioni sia con la determinazione A.N.AC. n. 12/2015, di aggiornamento del PNA 2013, che con la determinazione n. 831/2016, di approvazione del PNA 2016.

In particolare l'aggiornamento del PNA 2013 ha evidenziato quanto segue *“la individuazione di doveri di comportamento attraverso l'adozione di un Codice di comportamento è misura di carattere generale, già prevista dalla legge e ribadita dal PNA, volta a ripristinare un più generale rispetto di regole di condotta che favoriscono la lotta alla corruzione riducendo i rischi di comportamenti troppo aperti al condizionamento di interessi particolari in conflitto con l'interesse generale. Specifici doveri di comportamento possono essere previsti anche con particolari misure di prevenzione da adottarsi per specifiche aree o processi a rischio. Considerata la scarsa qualità rilevata nei Codici fin qui adottati, in molti casi meramente riproduttivi dei doveri del Codice di comportamento di cui al d.P.R. 62/2013, è necessaria, da parte di ciascuna amministrazione, una revisione del proprio Codice. Tale revisione, però, non può avvenire in occasione di ogni aggiornamento dei PTPC ma solo sulla base di una riflessione adeguata che porti all'adozione di norme destinate a durare nel tempo.”*

Tale raccomandazione è stata confermata anche nel PNA 2016, l'Autorità ha infatti specificato che *“Per quel che concerne i codici di comportamento, si richiama quanto già previsto nell'Aggiornamento 2015 al PNA circa i loro contenuti e la loro valenza. In particolare si ribadisce che gli enti sono tenuti all'adozione di codici che contengano norme e doveri di comportamento destinati a durare nel tempo, da calibrare in relazione alla peculiarità delle finalità istituzionali perseguite dalle singole amministrazioni: non quindi una generica ripetizione dei contenuti del codice di cui al d.p.r. 62/2013, ma una disciplina che, a partire da quella generale, diversifichi i doveri dei dipendenti e di coloro che vi entrino in relazione, in funzione delle specificità di ciascuna amministrazione. Al riguardo l'Autorità si riserva di adottare linee guida di carattere generale, ove ritenuto necessario procedere a modifiche della delibera n. 75 del 24 ottobre 2013, e linee guida per tipologia di amministrazioni e enti”*.

In conformità alle Linee guida in materia di Codici di Comportamento delle Amministrazioni Pubbliche, approvate con Delibera A.N.A.C. n. 177/2020, ed anche a seguito delle Indicazioni

A.N.A.C riportate nella delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, in merito al conflitto di interessi ed al divieto di pantouflage, è programmato un aggiornamento del vigente Codice di Comportamento.

Il Codice di comportamento del Comune di Bonate Sopra , è visionabile al seguente indirizzo web:

www.comune.bonatesopra.bg.it al seguente link
<http://www.halleyweb.com/c016030/zf/index.php/atti-general/index/download-file/atto/2/voce/2>

Le misure sul personale

Le disposizioni contenute nella L. n. 190/2012, oltre al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, hanno previsto diversi interventi finalizzati a prevenire possibili fenomeni corruttivi che possano derivare dal comportamento non regolare del personale dipendente e dagli amministratori, nonché da tutti i soggetti (collaboratori, rappresentanti, ex amministratori e dipendenti) che in qualche modo interagiscono o hanno intrattenuto rapporti con l'Amministrazione. Gli interventi previsti dalla Legge Anticorruzione si sono prevalentemente tradotti in aggiornamenti del D. Lgs. n. 165/2001 (*"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*) e nell'approvazione del D. Lgs. n. 39/2013 ad oggetto *"Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico"*.

Di seguito le azioni avviate o programmate dall'ente per dare corso agli interventi che ne discendono.

Indicazione dei criteri di rotazione del personale

I commi 4 lett. e), 5 lett. b) e 10 lett. b) dell'art. 1 della L. 190/2012 prevedono diverse disposizioni finalizzate a favorire ed a porre in essere misure per la rotazione del personale dipendente, in particolare nei servizi ed uffici ritenuti a più elevato rischio di manifestazione di fenomeni corruttivi; peraltro, la lett. l-quater del c. 1 dell'art. 16 del D. Lgs. 165/2001, già prevede che i responsabili amministrativi Apicali provvedano 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.

Nel merito è intervenuta anche l'A.N.A.C. nella determinazione n. 831/2016, evidenziando che *"la rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo*

tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate. 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". L'Autorità ha altresì rilevato come, le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione possono essere soggette a:

- vincoli soggettivi, connessi a particolari condizioni previste dal rapporto di lavoro coi dipendenti;
- vincoli oggettivi, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione.

Ai fini della rotazione è inoltre importante l'attività di formazione dei dipendenti per garantire che gli stessi acquisiscano le competenze professionali e trasversali necessarie ad avviare i procedimenti di rotazione.

L'Autorità evidenzia inoltre come *"Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni. In casi del genere è necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPC le ragioni della mancata applicazione dell'istituto. In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza."*

Anche con le successive Deliberazioni l'ANAC rimarca l'importanza del principio della rotazione e l'obbligo di attuarla concretamente laddove la stessa venga programmata quale specifica misura di prevenzione della corruzione.

Per ciò che concerne questo Ente, il principio della rotazione ordinaria non è di facile realizzazione, stante la contenuta dimensione organica dell'Ente e l'assenza di figure professionali perfettamente fungibili soprattutto con riferimento alle figure apicali alle quali può essere assegnata la titolarità di posizione organizzativa. Intanto, già con il presente piano, sono state confermate le vigenti misure che impongono la diffusione di attività condivise tra dipendenti appartenenti ad uffici diversi, al fine di favorire il controllo incrociato sulle attività maggiormente a rischio ed in modo da evitare l'isolamento di determinate mansioni, nell'ottica di favorire la trasparenza delle attività e l'articolazione delle competenze (vedasi misure in materia di gare d'appalto, selezione del personale, programmazione urbanistica).

Conflitto di interesse

L'art. 6 del DPR 62/2013 ad oggetto il "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici" prevede puntuali disposizioni finalizzate a prevenire l'insorgenza di conflitti di interesse nell'ambito dell'attività amministrativa svolta dai singoli dipendenti. Il Codice di comportamento del Comune di Bonate Sopra ha peraltro recepito e specificato la suddetta disposizione, adeguandola alle caratteristiche organizzative dell'ente.

Si configura una situazione di conflitto di interessi laddove la cura dell'interesse pubblico, cui è preposto il funzionario, potrebbe essere deviata, pregiudicando l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale dell'amministrazione, per favorire il soddisfacimento di interessi personali del medesimo funzionario o di terzi con cui sia in relazione secondo quanto precisato dal legislatore. Si tratta, dunque, di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria. Il conflitto di interessi è, infatti, definito dalla categoria della potenzialità e la disciplina in materia opera indipendentemente dal concretizzarsi di un vantaggio.

Occorre tener presente che le disposizioni sul conflitto di interessi fanno riferimento a un'accezione ampia, con particolare riguardo al conflitto di interessi in materia di contratti pubblici di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016, attribuendo rilievo a posizioni che potenzialmente possono minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, il comportamento imparziale del dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale e in generale della propria attività. Alle situazioni tipizzate di conflitto di interessi individuate dalle norme e, in particolare, agli artt. 7 e 14 del Codice di comportamento di cui al D.P.R. n. 62/2013, si aggiungono quelle fattispecie - identificabili con le "gravi ragioni di convenienza", cui pure fa riferimento lo stesso citato art. 7, ovvero con "*altro interesse personale*" introdotto dall'art. 42 del Codice dei contratti - che potrebbero interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici. Si tratta di ipotesi che, per la loro prossimità alle situazioni tipizzate, sono comunque idonee a determinare il pericolo di inquinare l'imparzialità o l'immagine imparziale dell'amministrazione.

La disciplina generale in materia di conflitto di interessi è di particolare rilievo altresì per la prevenzione della corruzione. Il legislatore è intervenuto mediante disposizioni all'interno sia del Codice di comportamento per i dipendenti pubblici, sia della legge sul procedimento amministrativo, in cui sono previsti l'obbligo per il dipendente/responsabile del procedimento di comunicazione della situazione in conflitto e di astensione.

Inoltre, con il d.lgs. n. 39/2013, attuativo della l. n. 190/2012, sono state predeterminate fattispecie di incompatibilità e inconfiribilità di incarichi per le quali si presume in un circoscritto arco temporale (cd. periodo di raffreddamento) la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi.

La gestione del conflitto di interessi assume uno speciale rilievo nello svolgimento delle procedure di affidamento degli appalti e concessioni, uno dei settori a maggior rischio corruttivo. Il Codice dei contratti pubblici contiene all'art. 42 una specifica norma in materia, anche avendo riguardo all'esigenza di garantire la parità di trattamento degli operatori economici.

La stessa normativa europea emanata per l'attuazione del PNRR assegna un particolare valore alla prevenzione dei conflitti di interessi. In proposito, l'art. 22, co. 1, del Regolamento UE 241/2021 prevede espressamente: *“Nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi”*.

Inoltre, il medesimo Regolamento UE, al fine di prevenire il conflitto di interessi, all'art. 22, stabilisce specifiche misure, imponendo agli Stati membri, fra l'altro, l'obbligo di fornire alla Commissione i dati del titolare effettivo del destinatario dei fondi o dell'appaltatore *“in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi”*.

Lo Stato italiano ha recepito le misure fissate a livello di regolamentazione UE, oltre che in disposizioni normative, anche negli atti adottati dal MEF, Dipartimento RGS, Servizio centrale per il PNRR, quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR. In particolare, nelle LLGG del MEF annesse alla circolare 11 agosto 2022, n. 30/2022, è stata posta grande attenzione alla necessità di garantire la trasparenza dei dati relativi al titolare effettivo dei soggetti partecipanti alle gare per l'affidamento dei contratti pubblici. Tra le numerose indicazioni fornite dal MEF nelle predette LLGG è ricompresa anche quella con cui si è previsto, non solo l'obbligo per gli operatori economici di comunicare i dati del titolare effettivo, ma anche quello, posto in capo al soggetto attuatore/stazione appaltante, di richiedere la dichiarazione del medesimo titolare effettivo circa l'assenza di conflitto di interessi.

Per la nozione di titolare effettivo, i criteri e le indicazioni ai fini dell'individuazione dello stesso si rinvia a quanto stabilito nella normativa in materia di anticiclaggio di cui al d.lgs. n. 231/2007 e riportato nelle stesse Linee guida del MEF.

Si rammenta che la definizione e la disciplina del titolare effettivo sono funzionali a garantire la riconducibilità di un'operazione alla persona fisica che, di fatto, ne trae vantaggio, al fine di evitare che altri soggetti e, in particolare, strutture giuridiche complesse - società e altri enti, trust e istituti

giuridici affini - siano utilizzati come schermo per occultare il reale beneficiario e realizzare finalità illecite.

Anche il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale, nel rivedere di recente la Raccomandazione n. 24, ha fatto espresso riferimento alla necessità per gli Stati di assicurare la disponibilità di informazioni sul titolare effettivo nell'ambito degli appalti pubblici.

Le indicazioni dedicate al tema del “Conflitto di interessi” trovano applicazione fino all'entrata in vigore della nuova disciplina in materia di contratti pubblici, salvo diverse previsioni specifiche che saranno dettate dal Legislatore.

L'art. 42 dispone che le stazioni appaltanti prevedano misure adeguate per contrastare le frodi e la corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interessi nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire, così, la parità di trattamento di tutti gli operatori economici.

In particolare, l'obiettivo è quello di impedire che l'amministrazione aggiudicatrice si lasci guidare, nella scelta del contraente, da considerazioni estranee all'appalto, accordando la preferenza a un concorrente unicamente in ragione di particolari interessi soggettivi.

La *ratio* della norma va ricercata nella volontà di disciplinare il conflitto di interessi in un ambito particolarmente esposto al rischio di interferenze, a tutela del principio di concorrenza e del prestigio della pubblica amministrazione.

Il comma 2 della citata disposizione definisce specificamente le ipotesi di conflitto di interessi nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Si ha conflitto d'interessi quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi -che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato - ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nell'ambito della procedura di appalto o di concessione.

Quanto al contenuto minimo della nozione di conflitto di interessi, la norma rinvia inoltre alle situazioni che determinano l'obbligo di astensione previste dall'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013.

Come sopra accennato, tale disposizione contiene, infatti, una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interessi. Ogni qual volta si configurino tali situazioni di conflitto di interessi, il dipendente è tenuto a una comunicazione tempestiva al responsabile dell'ufficio di appartenenza che valuta nel caso concreto la sussistenza del conflitto.

Lo stesso art. 42 al co. 3 individua, quali rimedi nel caso in cui si verifichi il rischio di un possibile conflitto di interessi, “*l’obbligo di darne comunicazione alla stazione appaltante*” e di “*astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni*”, pena la responsabilità disciplinare del dipendente pubblico e fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale.

Proprio per il rilievo che assume la disciplina a tutela dei valori dell’imparzialità e del buon andamento dell’attività delle amministrazioni la stazione appaltante è tenuta a vigilare sulla corretta applicazione della disciplina durante tutte le fasi di una procedura di gara, ivi compresa la fase di esecuzione dei contratti pubblici.

La disposizione in esame va coordinata inoltre con l’art. 80, co. 5, lett. d) del Codice dei contratti pubblici secondo cui l’operatore economico è escluso dalla gara quando la sua partecipazione determini una situazione di conflitto di interessi ai sensi dell’art. 42, co. 2, del Codice dei contratti pubblici che non sia diversamente risolvibile.

L’ambito di applicazione dell’art. 42 è definito dal co. 2 in riferimento al “*personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni*”.

La norma deve essere interpretata secondo un’accezione ampia e con un approccio funzionale e dinamico, connesso all’apporto o al coinvolgimento che determinati soggetti hanno avuto, o potrebbero avere, nell’ambito dell’affidamento.

Il tema va considerato sia sotto il profilo della identificazione delle “stazioni appaltanti”, sia con riferimento all’identificazione del “personale” cui la norma si applica.

Quanto alle stazioni appaltanti, il Codice dei contratti pubblici le definisce all’art. 3, chiarendo che si tratta di amministrazioni aggiudicatrici, enti aggiudicatori o soggetti aggiudicatori che affidano a un operatore economico un contratto pubblico di appalto o di concessione avente per oggetto l’acquisizione di servizi o forniture oppure l’esecuzione di lavori o opere.

Vi rientrano, quindi, anche le società pubbliche e gli enti privati che operino in qualità di stazioni appaltanti. In tali ipotesi, la norma trova applicazione, nel rispetto delle particolari disposizioni e degli istituti specifici vigenti, con riferimento alle singole fattispecie, distinguendo i diversi regimi giuridici applicabili ai soggetti pubblici e privati, oltre che ai dipendenti pubblici e privati. Tali indicazioni sono in linea con le valutazioni operate in merito dal Consiglio di Stato.

Lo stesso vale per le società *in house*, quali sottocategoria delle società in controllo pubblico o a partecipazione pubblica e, dunque, assoggettate al Codice nello svolgimento delle procedure di gara e tenute all’osservanza dell’art. 42.

Con riferimento, invece, al personale delle stazioni appaltanti, la disciplina si applica a tutto il personale dipendente, a prescindere dalla tipologia di contratto che lo lega alle stesse (ossia contratto a tempo determinato o contratto a tempo indeterminato) e a tutti coloro che, in base ad un valido titolo giuridico, legislativo o contrattuale, siano in grado di impegnare l'ente nei confronti dei terzi o comunque rivestano, di fatto o di diritto, un ruolo tale da poterne obiettivamente influenzare l'attività esterna.

A titolo esemplificativo, è opportuno verificare se, oltre al RUP, alla predisposizione, condivisione o approvazione della documentazione complessiva di gara (determina, bando, verbali, aggiudicazione) partecipino anche altri soggetti che potrebbero ugualmente trovarsi in situazioni di conflitto di interessi rispetto alla specifica procedura di gara, come Organi di governo delle amministrazioni aggiudicatrici laddove adottino atti di gestione e agli organi di vigilanza esterni, prestatori di servizi a vario titolo coinvolti nell'affidamento (progettisti esterni, commissari di gara, collaudatori).

Particolare attenzione merita poi la figura del progettista esterno, non dipendente, che elabora il progetto posto a base di gara. Per tale soggetto, infatti, non sussiste un obbligo dichiarativo e di conseguenza, un eventuale obbligo di astensione dalla gara, ma è previsto uno specifico divieto di assegnazione del contratto di appalto o subcontratto alla cui base c'è la progettazione dallo stesso redatta, a meno che dimostri che l'esperienza acquisita nell'espletamento degli incarichi di progettazione non è stata tale da determinare un vantaggio che possa falsare la concorrenza con gli altri operatori. Pertanto, non esiste un automatismo nell'applicazione della citata disposizione ai progettisti e un'eventuale esclusione dello stesso va valutata dall'amministrazione caso per caso.

Nella fase esecutiva dei contratti pubblici, in ragione della rilevanza degli interessi coinvolti e dell'assenza di confronto competitivo, che costituisce una forma di controllo, devono essere considerati anche i soggetti che intervengono in tale fase. Le situazioni di conflitto di interessi sono da valutare anche con riferimento ai subappaltatori.

Le figure che assumono rilievo, in ragione dell'influenza che esercitano, sono ad esempio:

- ✓ il Direttore dei lavori/Direttore dell'esecuzione e, ove nominati, eventuali loro assistenti, specie negli affidamenti particolarmente complessi;
- ✓ il coordinatore per la sicurezza;
- ✓ l'esperto per accordo bonario;
- ✓ gli organi coinvolti nella valutazione delle transazioni;
- ✓ i collaudatori/soggetti competenti alla verifica di conformità ed eventuali loro assistenti;

- ✓ gli organi deputati alla nomina del Direttore dell'esecuzione/Direttore dei lavori o del RUP.

L'art. 42 non si applica invece a quei soggetti che si limitano a svolgere attività di natura operativa o che intervengono marginalmente nella fase esecutiva.

Ad ogni modo, nell'individuare i soggetti aventi l'obbligo di comunicazione alla stazione appaltante e l'obbligo di astensione dal partecipare alla procedura di gara, deve ricorrersi ad un approccio dinamico-funzionale che tenga conto della funzione in concreto svolta dal soggetto coinvolto.

Una speciale considerazione, infine, nell'ambito degli interventi finanziati dai fondi del PNRR, meritano i professionisti coinvolti per conto della stazione appaltante, sia in ragione dell'esistenza di precedenti incarichi o rapporti professionali svolti presso gli operatori economici partecipanti alla procedura di gara, sia per la peculiare modalità di reclutamento.

L'art. 42 si applica, inoltre, al Presidente e a tutti i componenti, sia di parte pubblica che di parte privata, dei collegi tecnici consultivi (CCT) nominati, ai sensi dell'art. 6 del d.l. n. 76 del 2020, per lavori di importo superiore alla soglia comunitaria, con il compito di risolvere controversie o dispute tecniche che dovessero insorgere nella fase di esecuzione del contratto. L'organo deputato alla nomina del CCT effettua la verifica delle autodichiarazioni circa l'assenza di conflitto di interessi rilasciate dai soggetti designati.

È da escludersi invece una situazione di conflitto di interessi ex art. 42, in caso di partecipazione di una società controllata a procedure di aggiudicazione bandite dall'amministrazione controllante, in quanto l'interesse funzionalizzato e l'interesse dell'agente o di un terzo coincidono. Il presupposto dell'art. 42 è individuato infatti nella presenza di un conflitto tra l'interesse funzionalizzato e l'interesse dell'agente o di un terzo con il quale l'agente versi in particolare rapporto tale da dividerne l'interesse stesso. La circostanza sopra indicata potrebbe invece essere eventualmente valutata sotto il diverso profilo dell'alterazione della concorrenza.

L'art. 42 si applica ai contratti d'appalto, subappalto e di concessione pubblici, sia nella fase di gara che in quella esecutiva, nei settori ordinari e speciali, sia sopra che sottosoglia.

L'art. 42 trova altresì applicazione agli affidamenti gestiti mediante albi dei fornitori, con particolare riferimento agli affidamenti diretti.

Rientrano nell'ambito oggettivo di applicazione del citato articolo, altresì, i contratti pubblici e i contratti attivi esclusi dal Codice. A tali contratti, infatti, si applicano, ai sensi dell'art. 4 del Codice, i principi di imparzialità e parità di trattamento, la cui tutela è, fra l'altro, realizzabile mediante la prevenzione del conflitto di interessi.

In merito al conflitto di interessi in materia di contratti pubblici il RUP è il soggetto tenuto a:

- ✓ acquisire le dichiarazioni rese dai soggetti all'atto della partecipazione ad una procedura di gara;
- ✓ sollecitare il rilascio delle dichiarazioni ove non siano state ancora rese;
- ✓ effettuare una prima verifica di tali dichiarazioni controllando che siano state rese correttamente.
- ✓ vigilare sul corretto svolgimento di tutte le fasi della procedura e, nel caso in cui rilevi un conflitto di interessi, segnalarlo al dirigente dell'ufficio del dipendente o agli uffici competenti per le successive valutazioni.

Il RPCT, per quanto concerne la gestione del conflitto di interessi, ha il compito di verificare l'attuazione delle misure programmate nel PTPCT e di valutarne l'adeguatezza. In particolare, interviene in caso di segnalazione di eventuale conflitto di interessi anche nelle procedure di gara. In tale ipotesi lo stesso effettua una valutazione di quanto rappresentato nella segnalazione, al fine di stabilire se esistano ragionevoli presupposti di fondatezza del conflitto.

Il RPCT e il RUP si raccordano per garantire un supporto reciproco: per il RUP, nella valutazione circa la sussistenza di eventuali situazioni di conflitto di interessi che dovessero insorgere nelle diverse fasi di affidamento ed esecuzione del contratto; per il RPCT nell'ambito della verifica della idoneità e attuazione delle misure inserite nei Piani e della sua conoscenza tempestiva di eventuali scostamenti dall'attività programmata. Lo scambio di informazioni tra RUP e RPCT è infatti importante per consentire a quest'ultimo di attivare le procedure di verifica *ex post* dell'idoneità delle misure previste nei Piani (PTPCT o sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO).

A tal fine, si rinvia a quanto disposto quali Misure specifiche in riferimento al Conflitto di interessi, come riportato nell'allegato A al presente documento.

Conferimento e autorizzazione incarichi

In base alle previsioni di cui al c. 3bis dell'art. 53 del D. Lgs. 165/2001, come introdotte dal c. 42 dell'art. 1 della L. 190/2012 (c.d. Legge Anticorruzione), con appositi regolamenti emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, si sarebbero dovuti individuare, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche. Il c. 60 dell'art. 1 della L. 190/2012 prevede peraltro che in sede di Conferenza unificata, si stabiliscano gli adempimenti, con l'indicazione dei relativi termini, per l'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici.

In sede di Conferenza unificata del 24 luglio 2013, sono stati adottati i “Criteri generali in materia di incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche”. (nel 2021 NESSUNA autorizzazione concessa).

Le sporadiche autorizzazioni in parola (nel 2022 n.2 autorizzazioni nei confronti del medesimo dipendente) vengono concesse previa valutazione da parte del competente Responsabile gestionale, solo se trattasi di incarichi occasionali per prestazioni da rendere al di fuori dell’ordinario orario di lavoro presso l’Ente ed in assenza di qualsivoglia, sia pur solo potenziale, conflitto di interessi con l’Ente, il tutto in conformità alle disposizioni appositamente dettate dall’art. 2 del vigente Codice di Comportamento.

Incompatibilità e/o inconfiribilità incarichi dirigenziali

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2013 prevedeva che, in attuazione delle disposizioni di cui al Capo III (“*Inconfiribilità di incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni*”), al Capo IV (“*Inconfiribilità di incarichi a componenti di organi di indirizzo politico*”), al Capo V (“*Incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni nonché lo svolgimento di attività professionale*”) e Capo VI (“*Incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche di componenti di organi di indirizzo politico*”) del D. Lgs. 39/2013 (“*Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico*”) gli enti provvedano a:

- impartire direttive interne affinché negli interpellati per l’attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le cause di incompatibilità/inconfiribilità;
- impartire direttive affinché i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità/inconfiribilità all’atto del conferimento dell’incarico e nel corso del rapporto.

L’A.N.AC. ha emanato la determinazione n. 833/2016 “*Linee guida in materia di accertamento delle inconfiribilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell’A.N.AC. in caso di incarichi inconfiribili e incompatibili.*”. Ai sensi di quanto disposto nelle predette Linee guida, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza vigila sull’osservanza delle norme in materia di inconfiribilità ed incompatibilità.

Con riferimento all'inconferibilità, il Responsabile ha il compito di avviare il procedimento di accertamento della violazione di inconferibilità dell'incarico, che trova valore sia nei confronti degli organi che hanno conferito l'incarico, quanto nei confronti del soggetto incaricato. Il predetto procedimento comprende due accertamenti distinti: uno, di tipo oggettivo, relativo alla violazione delle disposizioni sulle inconferibilità; un secondo, successivo al primo, destinato, in caso di sussistenza della inconferibilità, a valutare l'elemento psicologico di colpevolezza in capo all'organo che ha conferito l'incarico, ai fini dell'eventuale applicazione della sanzione interdittiva di cui all'art. 18 del D.Lgs. n. 39/2013. Nel merito, sono compiti del RPCT anche dichiarare la nullità della nomina, avvenuta in violazione delle norme, e segnalare la violazione all'A.N.AC.

Relativamente all'incompatibilità, invece, l'art. 19 del D.Lgs. n. 39/2013 sancisce la decadenza e la risoluzione del relativo contratto, decorso il termine di 15 giorni dalla contestazione della causa di incompatibilità all'interessato da parte del RPCT. In tal senso, il Responsabile avvia un unico procedimento di accertamento della situazione di incompatibilità.

Il RPCT è tenuto altresì a verificare le dichiarazioni sull'insussistenza di una delle cause di inconferibilità o incompatibilità rilasciate, ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 39/2013, all'atto della nomina, dai soggetti a cui vengono conferiti incarichi.

Rispetto alle suddette indicazioni, il Comune proseguirà nel garantire il rispetto delle indicazioni fornite dall'A.N.AC., nelle Linee guida di cui alla determinazione n. 833/2016, valutandone l'applicazione agli adempimenti ed alle procedure di propria competenza, in occasione sia del conferimento di nuovi incarichi, che all'eventuale manifestarsi delle cause di incompatibilità/inconferibilità.

Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto (Pantouflage)

La legge 190/2012 ha integrato l'articolo 53, del decreto legislativo 165/2001, con un nuovo comma (16-ter) per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro.

La parola di origine francese "*pantouflage*" viene utilizzata nel linguaggio corrente per indicare il passaggio di dipendenti pubblici al settore privato. Tale fenomeno, seppure fisiologico, potrebbe, in alcuni casi non adeguatamente disciplinati dal legislatore, rivelarsi rischioso per l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, prima a livello internazionale, e successivamente a livello nazionale, è stata dedicata particolare attenzione alla materia.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.

La disposizione stabilisce che *"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. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti"*.

In relazione al divieto posto dal riportato c. 16 ter, trova tuttora applicazione quanto disposto dal Piano Nazionale Anticorruzione 2013:

- inserimento, nei contratti di assunzione del personale, della clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- inserimento, nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, della condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
- previsione dell'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- azione in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 ter, d.lgs. n. 165 del 2001.

Nel recepimento delle indicazioni fornite da ANAC con delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 ed al fine di rafforzare la finalità dell'istituto in parola, quale presidio del rischio corruttivo, si evidenziano le sottoindicate precisazioni:

- la disciplina sul divieto di pantouflage si applica ai dipendenti del Comune a tempo indeterminato, determinato o autonomo;
- il divieto è da intendersi riferito a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con i medesimi soggetti privati, mediante l'assunzione a tempo determinato o indeterminato o l'affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi;
- il divieto opera non solo in capo ai Dirigenti/ Funzionari che svolgono incarichi dirigenziali o che esercitano funzioni apicali, come tali aventi la rappresentanza legale dell'Ente all'esterno e firmatari dei provvedimenti finali (afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la P.A., autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere, provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni soggettive dei destinatari), bensì anche a coloro che abbiano partecipato al relativo procedimento istruttorio;
- i soggetti privati destinatari del divieto sono Società, Imprese, Studi professionali o soggetti che pur formalmente privati siano partecipati o controllati da una P.A.

Sono esclusi dal pantouflage gli incarichi di natura occasionale, privi, cioè, del carattere della stabilità: l'occasionalità dell'incarico, infatti, fa venire meno anche il carattere di "attività professionale" richiesto dalla norma, che si caratterizza per l'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata.

A tal fine, si rinvia a quanto disposto quali Misure aggiuntive in riferimento sia alla cessazione dal servizio dei dipendenti comunali, sia agli appalti pubblici.

Elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

L'art. 35 bis del D. Lgs. 165/2001, come introdotto dal c. 46 dell'art. 1 della L. 190/2012 (c.d. Legge Anticorruzione), pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma, in particolare, prevede:

"1. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

- non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione

o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

- 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”.

L'art. 3 del D. Lgs. 39/2013 individua specifici incarichi e condizioni di inconfiribilità in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione.

Rispetto alla presente misura, trova tuttora applicazione quanto disposto dal Piano Nazionale Anticorruzione 2013, ovvero che il Comune debba:

- impartire direttive interne per effettuare i controlli sui precedenti penali e per le determinazioni conseguenti in caso di esito positivo del controllo;
- impartire direttive interne affinché negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento;
- adottare gli atti necessari per adeguare i propri regolamenti sulla formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di concorso.

Rispetto alle suddette indicazioni, il Comune di Bonate Sopra proseguirà nell'applicazione degli interventi richiesti dal Piano Nazionale Anticorruzione.

Il titolare del potere sostitutivo

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare, quando avviato su “istanza di parte”, è indice di buona amministrazione; è questa una variabile da monitorare per l'attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione.

Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA.

L'Allegato 1 del PNA del 2013 riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali “*attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi*”. Sul rispetto dei termini procedurali vigila il “titolare del potere sostitutivo”.

A tal fine, “l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia” (articolo 2 comma 9-bis della legge 241/1990, comma aggiunto dal DL 5/2012 convertito dalla legge 35/2012).

Decorso infruttuosamente il termine per la conclusione del procedimento, il privato cittadino, che con domanda ha attivato il procedimento stesso, ha facoltà di rivolgersi al titolare del potere sostitutivo affinché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

Il titolare del potere sostitutivo, entro il 30 gennaio di ogni anno, ha l'onere di comunicare all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, per i quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti.

Nel caso di omessa nomina del titolare dal potere sostitutivo, tale potere si considera "attribuito al dirigente generale" o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al "funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione".

In questo ente, con Deliberazione di G.C. n. 173 del 12/12/2013, è stato nominato titolare del potere sostitutivo il Segretario Generale dott.ssa Giovanna Moscato.

Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

L'art. 54 bis del D. Lgs. 165/2001, come introdotto dal c. 46 dell'art. 1 della L. 190/2012 (c.d. Legge Anticorruzione) introduce una misura di tutela, già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito; in particolare, prevede che il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia; nel conseguente procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso; qualora la contestazione fosse fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione effettuata, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza risultasse assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

Secondo la disciplina dell'allegato 1 al PNA 2013, al whistleblower sono accordate le seguenti misure di tutela:

1. la tutela dell'anonimato;
2. il divieto di discriminazione;
3. la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-bis).

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 ha sottolineato come, ai fini della tutela del dipendente pubblico segnalante gli illeciti, l'amministrazione debba individuare *“una procedura finalizzata a garantire tale tutela e a stimolare le segnalazioni da parte del dipendente”*.

Nel merito l'A.N.AC., con la determinazione n. 6/2015, ha definito apposite *“Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”* con cui ritiene che *“Al fine di garantire la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, l'A.N.AC. ritiene che il flusso di gestione delle segnalazioni debba avviarsi con l'invio della segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione dell'amministrazione. La norma, invero, indica che, qualora il segnalante non effettui una denuncia all'autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o all'A.N.AC., «riferisca al proprio superiore gerarchico». Ad avviso dell'Autorità, nell'interpretare il disposto normativo si deve tener conto anzitutto del fatto che, a livello amministrativo, il sistema di prevenzione della corruzione disciplinato nella legge 190/2012 fa perno sul Responsabile della prevenzione della corruzione a cui è affidato il delicato e importante compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi. Egli è, dunque, da considerare anche il soggetto funzionalmente competente a conoscere di eventuali fatti illeciti al fine di predisporre, di conseguenza, le misure volte a rafforzare il Piano di prevenzione della corruzione, pena, peraltro, l'attivazione di specifiche forme di responsabilità nei suoi confronti”*.

Le predette linee guida forniscono principi procedurali generali che, ai fini di un'efficace gestione delle segnalazioni, individuano la necessità di un sistema che si componga di due parti interconnesse: una parte organizzativa, relativa principalmente alle politiche di tutela della riservatezza del segnalante, ed una parte tecnologica, relativa al sistema applicativo per la gestione delle segnalazioni.

La legge sul Whistleblowing, Legge 30/11/2017, n. 179 *“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”* ha riscritto l'articolo 54-bis Dlgs. 165/2001.

Secondo la nuova disposizione, il pubblico dipendente che *“nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione”*, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o 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”*.

L'adozione di tali misure ritorsive, verrà comunicata all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione. L'ANAC, in

conseguenza della segnalazione, ne informerà il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

In ogni caso, valgono ancora oggi le considerazioni espresse dall'ANAC nella deliberazione n. 6/2015, circa la buona fede, considerato che anche la norma di riforma fa venir meno le tutele se la denuncia cela la calunnia o la diffamazione.

La norma risultava assai lacunosa riguardo all'individuazione del momento esatto in cui cessasse la tutela. L'ANAC, consapevole della lacuna normativa, proponeva che solo in presenza di una sentenza di primo grado di condanna del segnalante cessassero le condizioni di tutela.

La riforma dell'articolo 54-bis ha fatto proprio questo suggerimento dell'Autorità e pertanto la nuova disposizione stabilisce che le tutele non siano garantite “nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado”, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

La norma, pertanto in primo luogo, precisa che è sempre necessario il pronunciamento, anche non definitivo, di un Giudice per far cessare le tutele dell'articolo 54-bis; chiarisce altresì che la decisione del Giudice può riguardare sia condotte penalmente rilevanti, sia condotte che determinano la sola “responsabilità civile” del denunciante per dolo o colpa grave.

Come in precedenza, tutte le amministrazioni pubbliche elencate all'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001 sono tenute ad applicare l'articolo 54-bis.

I soggetti tutelati sono principalmente i “dipendenti pubblici” che, in ragione del rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite. La nuova disposizione, accogliendo una ulteriore sollecitazione contenuta nella determinazione n. 6/2015 dell'Autorità, ha sensibilmente ampliato la platea dei soggetti meritevoli di tutela. L'articolo 54-bis, infatti, si applica:

-ai dipendenti pubblici;

-ai dipendenti di ente pubblici economici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;

-ai lavoratori ed ai collaboratori delle “imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica”.

Come nel testo del 2012, la denuncia è sottratta all'accesso “documentale” della legge 241/1990; inoltre, seppur la legge non lo preveda espressamente, ma a maggior ragione, la denuncia è esclusa dall'accesso civico “generalizzato” di cui agli articoli 5 e 5-bis del decreto legislativo 33/2013.

L'identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata; nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto, nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Mentre, nel procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Nel corso del procedimento disciplinare, attivato dall'amministrazione contro il denunciato, l'identità del segnalante non potrà essere rivelata, se la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Al contrario, qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, "la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità".

La riforma ha introdotto sanzioni pecuniarie per la violazione del whistleblowing.

Il comma 6 del nuovo articolo 54-bis prevede che qualora l'ANAC accerti "misure discriminatorie" assunte contro il denunciante da parte dell'amministrazione pubblica, fermi restando eventuali altri profili di responsabilità, comminerà a colui che ha adottato tali misure una sanzione amministrativa pecuniaria, da un minimo di 5.000 ad un massimo di 30.000 euro.

Tra l'altro, invertendo l'onere della prova, si pone a carico dell'amministrazione dimostrare che le "misure discriminatorie o ritorsive", adottate nei confronti del segnalante, siano motivate da "ragioni estranee" alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono nulli e il segnalante che sia stato licenziato, a motivo della segnalazione, sarà reintegrato nel posto di lavoro.

Qualora, invece, "venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni", oppure sia verificata l'adozione di procedure non conformi alle "linee guida", l'ANAC applicherà al "responsabile" una sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

Infine, nel caso sia accertato il mancato svolgimento da parte del "responsabile" di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, l'Autorità gli comminerà la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

La legge di riforma dell'articolo 54-bis ha accolto l'auspicio dell'ANAC, stabilendo che la segnalazione dell'illecito possa essere inoltrata in primo luogo, al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, in alternativa, all'ANAC, all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti.

Il comma 5 del nuovo articolo 54-bis prevede che l'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, approvi apposite Linee guida relative alle procedure per la presentazione e la

gestione delle segnalazioni. Tali linee guida “prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione”.

Presso l'Ente, nel corso dell'anno 2018, è stato istituito un proprio canale telematico attraverso l'installazione della PIATTAFORMA DI GESTIONE DEDICATA “SOFTWARE SEGNALAZIONE ILLECITI NELLA PA”, fornita dalla soc. Digital PA srl, nel rispetto delle garanzie di “riservatezza ed anonimato” previste dalla norma.

Il Personale dipendente del Comune di Bonate Sopra, il Personale dipendente di enti pubblici economici ed enti di diritto privato sottoposti a controllo di questo Ente ex art. 2359 del codice civile, nonché il Personale dipendente e Collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore di questa Amministrazione pubblica, possono pertanto segnalare eventuali condotte illecite, collegandosi ad apposito Link, previa registrazione, comportante il rilascio di password ed username. L'interessato otterrà un codice identificativo univoco che utilizzerà per dialogare con il RPCT in modo anonimo e per essere costantemente informato sullo stato di lavorazione della segnalazione inviata.

Prima della materiale installazione di tale piattaforma ed alla pubblicazione sul sito delle istruzioni per l'accesso, si è tenuto un incontro formativo con il personale dipendente.

Rimane comunque anche la possibilità di accesso diretto al canale telematico istituito dall'ANAC, del quale sul sito istituzionale dell'ente è stato pubblicato il modello per il relativo accesso.

Per quanto concerne il Personale dipendente e i Collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore di questa Amministrazione, si prevede che all'atto della stipula del contratto di appalto sia reso noto all'appaltatore il Link di riferimento in relazione ad eventuali segnalazioni.

Nel corso del 2022 il RPCT non ha ricevuto nessuna segnalazione anonima di illecito.

Il Consiglio dei Ministri, con decreto legislativo n. 24, in data 10 marzo 2023 ha approvato definitivamente l'attuazione della direttiva europea 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, per preservare da comportamenti ritorsivi chi segnala illeciti o violazioni della legge. L'ANAC è l'unico soggetto competente a valutare le segnalazioni e l'eventuale applicazione delle sanzioni amministrative

Formazione del personale

Nel corso del 2023 si procederà, ad organizzare specifici interventi formativi in materia di prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza rivolti al personale dell'ente, con principale riferimento ai dipendenti impiegati nei settori interessati dai processi a maggior rischio di

manifestazione di fenomeni corruttivi, in particolare, riguardo le procedure di Appalto lavori, beni e servizi, il Conflitto di interessi e il Divieto di Pantouflage.

I rapporti con l'esterno

La Legge 190/2012 ed il Piano Nazionale Anticorruzione 2013, recepito nel PNA 2016, suggeriscono l'adozione di specifiche misure finalizzate a incentivare il confronto ed il dialogo tra l'Amministrazione ed i soggetti esterni; tale inclinazione è certamente garanzia di un maggiore e più efficace presidio dei rischi di manifestazione di fenomeni corruttivi.

Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

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

L'AVCP con determinazione 4/2012 si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Nella determinazione 4/2012 l'AVCP precisa che "*mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)*".

Nel merito, il c. 17 dell'art. 1 della L. 190/2012 dispone che le stazioni appaltanti possano prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito, che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.

È intenzione dell'ente di elaborare patti d'integrità ed i protocolli di legalità da imporre in sede di gara ai concorrenti, per appalti superiori alla soglia comunitaria.

Azioni di sensibilizzazione e rapporti con società civile

Tali azioni comportano la realizzazione di misure volte alla sensibilizzazione della cittadinanza per la promozione della cultura della legalità attraverso:

- un'efficace comunicazione e diffusione della strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il PTPCT;
- l'attivazione di canali dedicati alla segnalazione dall'esterno alla pubblica amministrazione di episodi di corruzione, cattiva amministrazione e conflitto d'interessi.

A questo fine, una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il presente PTPCT e alle connesse misure.

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con cittadini, utenti e imprese, che possa nutrirsi anche di un rapporto continuo alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, l'amministrazione dedicherà particolare attenzione alla segnalazione dall'esterno di episodi di cattiva amministrazione, conflitto di interessi, corruzione.

Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti

Ancorché con il D.Lgs. n. 97/2016 sia venuto meno l'obbligo di pubblicazione del dato nella sezione "amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'ente, resta comunque in capo all'ente l'obbligo di definire le modalità di monitoraggio dei tempi procedurali. Tale misura è considerata particolarmente efficace in quanto capace di segnalare tempestivamente i procedimenti e le attività che si sviluppano secondo una scansione temporale anomala rispetto alle previsioni normative.

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Organismi partecipati

Le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione sono rivolte anche ad enti di diritto privato in controllo pubblico, alle società partecipate e a quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c., che esercitano funzioni amministrative; il "*Documento condiviso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dall'Autorità Nazionale Anticorruzione per il rafforzamento dei meccanismi di prevenzione della corruzione e di trasparenza nelle società partecipate e/o controllate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze*", elaborato nel Dicembre 2014, offre

importanti spunti operativi per una corretta applicazione delle disposizioni anticorruzione a tutte le società partecipate dagli enti pubblici.

Inoltre, la determinazione A.N.AC. n. 831/2016, di approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione 2016, rileva, dal punto di vista della prevenzione della corruzione e della trasparenza, criticità relative alla costituzione/partecipazione pubblica in enti di diritto privato a cui sono affidate attività di pubblico interesse; in particolare l'Autorità segnala:

- Minore garanzia di imparzialità di coloro che operano presso gli enti;
- Maggior distanza tra l'amministrazione affidante ed il soggetto privato affidatario con relative maggiori difficoltà nel controllo delle attività di pubblico interesse affidate;
- Il moltiplicarsi di situazioni di conflitto di interesse in capo ad amministratori titolari anche di interessi in altri enti privati;
- Maggior esposizione delle attività di pubblico interesse, affidate agli enti privati, a pressioni di interessi particolari.

Con particolare riguardo per le attività di pubblico interesse affidate agli enti partecipati, l'A.N.AC. suggerisce quindi alle amministrazioni pubbliche una serie di misure volte garantire una maggior imparzialità e trasparenza nei rapporti e nelle procedure, in coerenza con il processo di razionalizzazione avviato dal D.Lgs. n. 175/2016 in materia di partecipazioni pubbliche:

- tenere in considerazione, nella predisposizione dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni, i profili di prevenzione della corruzione al fine di individuare la più corretta forma di gestione delle funzioni affidate;
- valutare l'eventuale necessità di limitare l'esternalizzazione dei compiti di interesse pubblico, con particolare riferimento alle attività strumentali;
- nel caso di costituzione di società mista, per l'individuazione del socio privato vigilare sui requisiti di moralità ed onorabilità del soggetto e non solo su quelli economico/professionali;
- effettuare stringenti e frequenti controlli sugli enti partecipati relativamente agli assetti societari e allo svolgimento delle attività affidate;
- promuovere, negli statuti degli enti privati controllati, la separazione delle attività di pubblico interesse da quelle in regime di concorrenza e mercato;
- promuovere, negli statuti degli enti privati controllati, l'introduzione di una disciplina del personale simile a quella delle amministrazioni controllanti;

- promuovere l'applicazione, al personale degli enti controllati, dei codici di comportamento, vigilando anche sugli effetti giuridici, in piena analogia con quanto definito per il personale delle amministrazioni controllanti.

Tra le partecipazioni dirette detenute dal Comune si rilevano i seguenti organismi assoggettati agli obblighi in materia di anticorruzione e trasparenza:

- Unica Servizi Spa
- Azienda Isola
- Uniacque Spa

L'ente terrà inoltre conto delle indicazioni operative fornite dall'A.N.A.C. sia nei rapporti con i propri organismi partecipati, che nella programmazione degli interventi di riassetto e riorganizzazione delle partecipazioni societarie, ai sensi degli art. 20 e 24 del D.Lgs. n. 175/2016.

Nello svolgimento del controllo sui propri organismi partecipati, l'Ente vigilerà ed orienterà gli stessi, nel contesto dello strumento del "controllo analogo" per le fattispecie "in house" e nei limiti della valenza della propria partecipazione societaria, in conformità alle "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", da ultimo approvate con Deliberazione ANAC n. 1134 del 8 novembre 2017.

Monitoraggio sull'attuazione del PTPC e programmazione tempistica

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPCT è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione, con il supporto tecnico del Referente della pubblicazione dati per quanto concerne gli adempimenti in materia di trasparenza e con la collaborazione dei Titolari di P.O./Responsabili di area per ciò che concerne le Misure di prevenzione della corruzione di propria competenza. Questi ultimi sono difatti tenuti a collaborare fornendo ogni informazione utile al monitoraggio del Piano.

Considerato che il ruolo di RPCT è svolto dal Segretario Comunale, come detto in precedenza, assegnato a questo Ente in part time, al 50%, con il Comune di Alzano Lombardo, si prevede un monitoraggio del Piano semestrale con cadenza semestrale:

- 1) Entro il 31/07/2023 (in riferimento al 1° semestre 2023)
- 2) Entro il 31/01/2024 (in riferimento al 2° semestre 2023)

Sempre a ragione della presenza part-time del RPCT, il monitoraggio sarà effettuato attraverso tecniche di campionamento “ragionato” procedendo dapprima a monitorare le misure di quei processi sui quali eventualmente saranno state ricevute nel semestre di riferimento segnalazioni tramite whistleblowing, poi delle misure correlate ai Processi o Attività aventi un giudizio complessivo di rischiosità da A a A++ .

Il monitoraggio del PTPCT è altresì garantito attraverso il Controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti gestionali, secondo le modalità e le tempistiche vigenti nell’Ente.

Rendicontazione degli obiettivi conseguiti ed aggiornamento del Piano

La rendicontazione dei risultati conseguiti attraverso l’applicazione delle misure di contrasto della corruzione e di promozione della trasparenza, previste nel presente PTPCT 2023/2025, in riferimento all’anno 2023, avverrà attraverso gli svariati strumenti di rendicontazione finale ovvero, Relazione finale corruzione Anno 2023, Relazione finale Performance Anno 2023, Esiti del controllo di regolarità amministrativa successiva sugli atti gestionali Anno 2023, esiti referti obblighi di trasparenza da parte dell’Odv Anno 2023.

SEZIONE TRASPARENZA

Introduzione

Come anticipato, le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 97/2016 al Decreto Trasparenza hanno comportato la piena integrazione delle misure per la trasparenza nell'ambito del Piano Anticorruzione, che assume in questo modo la denominazione di Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (PTPCT), non rendendo più necessaria la predisposizione del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità.

L'A.N.AC., nella determinazione n. 831/2016, rilevando come la trasparenza sia *“strumentale alla promozione dell'integrità, allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica”*, raccomanda *“alle amministrazioni e a tutti gli altri soggetti..... di rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti.”*

Inoltre, con la delibera n. 1310/2016 *“Prime Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità trasparenza e diffusione delle informazioni contenute nel D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016”*, l'Autorità ha altresì individuato i seguenti elementi quali contenuti essenziali della sezione trasparenza del PTPCT:

- gli obiettivi strategici in materia di trasparenza definiti da parte degli organi di indirizzo;
- i nominativi dei soggetti e degli uffici responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti e delle informazioni ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013;
- i termini entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione degli obblighi di trasparenza;
- le modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi;

Al fine di recepire le indicazioni fornite dal Legislatore, con il D.Lgs. 97/2016, e dall'A.N.AC., con le delibere n. 831/2016 e n. 1310/2016, la presente Sezione è stata articolata, prevedendo l'iniziale inquadramento degli obiettivi strategici degli organi di indirizzo in materia di trasparenza, la presentazione dell'attuale situazione di adempimento degli obblighi di trasparenza di cui al D.Lgs. n. 33/2013 (con specifica dei termini di pubblicazione, dei responsabili della trasmissione e pubblicazione dei dati e dello stato di attuazione dell'obbligo) e l'individuazione degli obiettivi operativi in materia di trasparenza, derivanti in via prevalente dalla priorità di adeguarsi pienamente a tutti gli obblighi di pubblicazione.

Obiettivi strategici

Il Legislatore, con il c. 8 dell'art. 1 della L. n. 190/2012 (come modificata dal D.Lgs. n. 97/2016), al fine di garantire la coerenza e l'effettiva sostenibilità degli obiettivi posti, ha rafforzato la necessità di coordinamento tra gli obiettivi strategici in materia di trasparenza, contenuti nel PTPCT, e gli obiettivi degli altri documenti di natura programmatica e strategico-gestionale dell'amministrazione nonché con il piano delle performance.

Il rispetto del principio della Trasparenza rappresenta un elemento a fondamento del programma di mandato dell'Amministrazione; l'Ente intende, compatibilmente con le proprie caratteristiche dimensionali ed organizzative nonché con le risorse finanziarie disponibili, confermare il proposito di promuovere ogni iniziativa volta a potenziare i canali di comunicazione con la collettività amministrata e ad ampliare le possibilità di accesso all'informazione.

Dal punto di vista programmatico, anche nel corso del triennio 2022/2024, le priorità in tema di perseguimento e rafforzamento dei principi di trasparenza ed integrità verranno tradotti in specifici obiettivi gestionali da assegnare ai vari responsabili apicali operanti presso l'ente, affinché i servizi e gli uffici che presiedono, procedano ad implementare e potenziare gli obblighi in materia di trasparenza, in particolare tenendo conto delle novità apportate dal D. Lgs. 97/2013.

Accesso civico

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto dall'articolo 5 del "decreto trasparenza" (d.lgs. 33/2013); nella sua prima versione, all'obbligo della pubblica amministrazione di pubblicare in "amministrazione trasparenza" i documenti, le informazioni e i dati elencati dal decreto stesso, corrispondeva "il diritto di chiunque di richiedere i medesimi", nel caso in cui ne fosse stata omessa la pubblicazione.

Questo tipo di accesso civico, che l'ANAC definisce "semplice", oggi dopo l'approvazione del decreto legislativo 97/2016 (Foia), è normato dal comma 1 dell'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013.

Il comma 2, del medesimo articolo 5, disciplina una forma diversa di accesso civico che l'ANAC ha definito "generalizzato".

Il comma 2 stabilisce che "chiunque ha diritto di accedere ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione" seppur "nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti".

Lo scopo dell'accesso generalizzato è quello "di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico".

L'esercizio dell'accesso civico, semplice o generalizzato, "non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente". Chiunque può esercitarlo, "anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato" come precisato dall'ANAC nell'allegato della deliberazione 1309/2016.

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016) l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990.

Il nuovo accesso "generalizzato" non ha sostituito l'accesso civico "semplice" disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal "Foia".

L'accesso civico semplice è attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e "costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza" (ANAC deliberazione 1309/2016).

Al contrario, l'accesso generalizzato "si delinea come autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all'articolo 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (articolo 5 bis, comma 3)".

La deliberazione 1309/2016 ha il merito di precisare anche le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/1990.

L'ANAC sostiene che l'accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso "documentale" di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo.

La finalità dell'accesso documentale è ben differente da quella dell'accesso generalizzato ovvero quella di porre "i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive - che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari". Infatti, dal punto di vista soggettivo, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso".

Inoltre, se la legge 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto d'accesso documentale per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, l'accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico".

"Dunque, l'accesso agli atti di cui alla L. 241/1990 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi" (ANAC deliberazione 1309/2016).

Nel caso dell'accesso documentale della legge 241/1990 la tutela può consentire "un accesso più in profondità a dati pertinenti", mentre nel caso dell'accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino possono "consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni".

L'Autorità ribadisce la netta preferenza dell'ordinamento per la trasparenza dell'attività amministrativa:

- "la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni". Quindi, prevede "ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato".

L'Autorità, "considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso", suggerisce alle amministrazioni ed ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza l'adozione, "anche nella forma di un regolamento interno sull'accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione".

La disciplina regolamentare dovrebbe prevedere: una parte dedicata alla disciplina dell'accesso documentale di cui alla legge 241/1990; una seconda parte dedicata alla disciplina dell'accesso civico "semplice" connesso agli obblighi di pubblicazione; una terza parte sull'accesso generalizzato.

Riguardo a quest'ultima sezione, l'ANAC consiglia di "disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato". In sostanza, si tratterebbe di individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato; disciplinare la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso.

Inoltre, l'Autorità, "al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso" invita le amministrazioni "ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative". Quindi suggerisce "la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti" (ANAC deliberazione 1309/2016).

Oltre a suggerire l'approvazione di un nuovo regolamento, l'Autorità propone il "registro delle richieste di accesso presentate" da istituire presso ogni amministrazione, anche al fine di agevolare da parte dell'Autorità un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato.

Quindi, a tal fine raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, "cd. registro degli accessi", che le amministrazioni "è auspicabile pubblicino sui propri siti".

Il registro dovrebbe contenere l'elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito ed indicazione della data della decisione.

Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni tre mesi in "amministrazione trasparente", "altri contenuti – accesso civico".

Secondo l'ANAC, "oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le pubbliche amministrazioni che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività".

Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 60 in data 09/12/2017 l'Ente ha adottato il "Regolamento Comunale dell'accesso Civico" disciplinante modalità e termini per la presentazione di istanze di accesso civico semplice ed accesso civico generalizzato. Attraverso il medesimo disposto regolamentare, è stato istituito l'Ufficio Unico dell'Accesso Civico, individuato presso l'Ufficio del Segretario Generale, Dott.ssa Moscato Giovanna, ricoprente altresì il ruolo di RPCT dell'Ente; con il medesimo atto regolamentare, è stata prevista l'istituzione del Registro unico dell'Accesso civico.

Nel corso dell'anno 2018 è stata adottata e pubblicata sul sito, apposita modulistica inerente le istanze di accesso, nonché è andata a regime la gestione operativa del Registro unico dell'Accesso, secondo le indicazioni operative fornite dall'ANAC con Circolare n. 2/2017.

Si assicura anche per il Triennio 2022/2024 una corretta e puntuale gestione delle istanze di accesso ed un puntuale aggiornamento del Registro unico dell'Accesso, come da misura di prevenzione generale di cui all'allegato A.

I contributi del Garante della privacy

L'articolo 5-bis del decreto legislativo 33/2013, consente di rifiutare l'accesso generalizzato allo scopo di evitare pregiudizi concreti alla tutela, tra l'altro, della "protezione dei dati personali".

Qualora l'amministrazione decida di respingere la richiesta di accesso, anche solo parzialmente, l'interessato ha facoltà di proporre la "domanda di riesame" al responsabile anticorruzione il quale, qualora l'accesso sia stato negato per proteggere dati personali altrui, potrà esprimersi solo dopo aver raccolto il parere del Garante della privacy. Le medesime tutele sono riconosciute al "controinteressato".

Si definisce dato personale "qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale" (articolo 4, comma 1, lett. b, del decreto legislativo 196/2003). Le informazioni riferibili a persone giuridiche, enti e associazioni, non rientrano in tale nozione. Ne consegue che, ai fini della tutela dei dati personali, possono essere "controinteressate" esclusivamente le persone fisiche.

Nelle Linee guida, l'ANAC ha precisato che "la disciplina in materia di protezione dei dati personali prevede che ogni trattamento, quindi anche una comunicazione di dati personali a un terzo tramite l'accesso generalizzato, deve essere effettuato "nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale [...]", ivi inclusi il diritto alla reputazione, all'immagine, al nome, all'oblio, nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione".

È necessario considerare che secondo l'articolo 3, del decreto legislativo 33/2013, i dati e i documenti forniti al richiedente, in attuazione dell'accesso generalizzato, sono considerati e divengono "pubblici", sebbene il loro ulteriore trattamento vada effettuato nel rispetto dei limiti in materia di protezione dei dati personali.

Di conseguenza, il Garante non può che rimarcare che secondo l'ANAC "Ai fini della valutazione del pregiudizio concreto, vanno prese in considerazione le conseguenze – anche legate alla sfera

morale, relazionale e sociale – che potrebbero derivare all'interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto”. A titolo d’esempio, tali conseguenze potrebbero consistere in azioni da parte di terzi nei confronti dell'interessato, o situazioni che potrebbero determinare svantaggi personali o sociali. In tale quadro, le linee guida raccomandano di valutare “l'eventualità che l'interessato possa essere esposto a minacce, intimidazioni, ritorsioni o turbative al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche o delle attività di pubblico interesse esercitate”.

Per accertare il pregiudizio che potrebbe derivare all'interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l'ente deve far riferimento a diversi parametri tra i quali “anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere, nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati”. Inoltre, è precisato che “nel valutare l'impatto nei riguardi dell'interessato, vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative di quest'ultimo riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le predette conseguenze non erano prevedibili al momento della raccolta dei dati”.

Nella deliberazione n. 1309/2016 l'ANAC ha precisato che le eventuali motivazioni addotte dal controinteressato costituiscono solo “un indice della sussistenza” del pregiudizio concreto ai dati personali “la cui valutazione però spetta all'ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato”. Conseguentemente, l'omessa opposizione del controinteressato non fa venir meno l'obbligo dell'amministrazione di valutare la sussistenza dei limiti previsti dalla normativa all'accesso.

In ogni caso, l'opposizione dei controinteressati deve essere motivata e fondarsi sempre su un “pregiudizio concreto” per almeno uno degli interessi privati elencati all'articolo 5-bis.

Al contempo, l'amministrazione non può motivare il rifiuto all'accesso riferendosi al generico “mancato consenso del controinteressato” ma deve sempre argomentare la lesione per un interesse privato di cui all'articolo 5-bis.

Il comma 6, dell'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013, prevede l'ipotesi di “accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato”. La normativa, quindi, demanda sempre all'amministrazione la decisione di accogliere o respingere l'accesso.

La trasparenza delle gare d'appalto

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 il Codice dei contratti pubblici, come modificato dal decreto delegato 19 aprile 2017 numero 56, ha sensibilmente innalzato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'articolo 22 del Codice dei contratti pubblici prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse.

I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.

L'articolo 29, recante "Principi in materia di trasparenza", dispone:

"Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 53 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33. Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120, comma 2-bis, del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito della verifica della documentazione attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, nonché la sussistenza dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali. Entro il medesimo termine di due giorni è dato avviso ai candidati e concorrenti, con le modalità di cui all'art. 5 bis del Decreto Legislativo 7 marzo 2005 n. 282 recante il Codice dell'Amministrazione Digitale o strumento analogo negli altri Stati membri, di detto provvedimento, indicando l'ufficio o il collegamento informatico ad accesso riservato dove sono disponibili i relativi atti.."

Il comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, stabilisce che per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti siano tenute a pubblicare nei propri siti web:

- a) la struttura proponente;
- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- d) l'aggiudicatario;
- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) l'importo delle somme liquidate.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive, rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto, e trasmesse in formato digitale all'ANAC.

Responsabile anagrafe stazione appaltante (RSA)

Il "PNA 2016" prevede inoltre, tra le misure organizzative di trasparenza volte alla prevenzione della corruzione, l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti che deve essere riportato all'interno del PTPCT, evidenziando come "tale obbligo informativo - consistente nella implementazione della BDNCP presso l'ANAC dei dati relativi all'anagrafica della S.A., della classificazione della stessa e dell'articolazione in centri di costo - sussiste fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall'art. 38 del nuovo Codice dei contratti pubblici (cfr. la disciplina transitoria di cui all'art. 216, co. 10, del d.lgs. 50/2016)".

L'individuazione del RSA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Con comunicato del 20 dicembre 2017, pubblicato il 29 successivo il Presidente dell'ANAC sollecita il RPCT a verificare che il RSA indicato nel PTPC si sia attivato per l'abilitazione del profilo utente di RSA ,secondo le modalità operative indicate nel Comunicato del 28 ottobre 2013.

Il PNA fa salva la facoltà dell'Amministrazione, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, di valutare l'opportunità di attribuire a un unico soggetto entrambi i ruoli (RSA e RPCT) con le diverse funzioni previste, rispettivamente, dal D.L.179/2012 e dalla normativa sulla trasparenza, in relazione alle dimensioni e alla complessità della propria struttura.

Al Funzionario Responsabile dell'Area IV arch. Perico Giovanni è attribuita la nomina di Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RSA) di questo Ente, giusto Decreto Sindacale Prot. n. 16998 del 01/12/2017.

Articolazione delle responsabilità

In continuità con gli interventi in tema di trasparenza amministrativa condotti a seguito dell'approvazione del D. Lgs. 150/2009 ed in attuazione degli adempimenti previsti dal D. Lgs. 33/2013 *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”* e s.m.i., sulla base dell'elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti predisposto dall'A.N.AC. ed allegato alla deliberazione n. 1310/2016, l'Amministrazione ha provveduto ad effettuare la mappatura delle responsabilità sulla trasmissione, sull'aggiornamento e sulla pubblicazione dei dati.

Nell'Allegato B sono riportate le competenze per il periodo 2022- 2024 e lo stato di attuazione degli obblighi informativi.

Nella sezione *“Attuazione dell'obbligo”* viene specificata l'attuale situazione dell'adempimento normativo, scegliendo tra una delle seguenti soluzioni:

- A regime quando l'obbligo di pubblicazione è totalmente soddisfatto
- Parziale quando l'obbligo di pubblicazione è soddisfatto solo in parte
- Da implementare quando l'obbligo di pubblicazione è ancora da implementare
- Non pertinente quando l'obbligo di pubblicazione non compete all'ente compilatore

Gli obblighi di pubblicazione valutati con la dicitura “Da implementare“ costituiscono Misure di prevenzione della corruzione Anno 2022 per i rispettivi Responsabili della trasmissione dati.

Sono stati individuati tre tipologie di figure professionali con competenze specifiche:

- 1) Responsabile della Trasparenza: Segretario Comunale dott.ssa Moscato Giovanna, con competenze di sovrintendenza, controllo e monitoraggio degli adempimenti;
- 2) Responsabile pubblicazione dati: Tutti gli incaricati di Elevata Qualificazione/titolari di P.O., in relazione alle specifiche competenze, in conformità alle prescrizioni di Legge e con assunzione diretta di responsabilità in merito alla conformità del dato ed al rispetto della tempistica prevista per Legge.