

2.3 RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

La presente sottosezione è predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza, sulla base degli obiettivi strategici in materia definiti dall'organo di indirizzo, ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190.

Costituiscono elementi essenziali della sottosezione quelli indicati nel PNA e negli atti di regolazione generali adottati dall'ANAC ai sensi della legge sopra richiamata e del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Linee strategiche per la prevenzione della corruzione

Si ritiene di proseguire il percorso positivamente avviato negli anni, sviluppandolo ulteriormente nella logica di integrazione con le strategie di creazione di valore pubblico e formulandoli come segue:

- assicurare la piena e più efficace applicazione del sistema di prevenzione della corruzione nella materia dei contratti pubblici;
- promuovere l'individuazione e la gestione efficace dei conflitti di interessi nella loro più ampia accezione;
- avviare la graduale revisione della mappatura e più accurata descrizione dei processi connessi a rischi corruttivi;
- realizzare l'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione ed i sistemi di controllo interno e realizzare il potenziamento del sistema di monitoraggio per verificare l'attuazione delle misure e l'efficacia del sistema di prevenzione nel suo complesso;
- programmare le attività formative ponendo particolare attenzione alla creazione ed al consolidamento di una cultura dell'etica e della legalità effettivamente condivisa, all'organizzazione di iniziative formative con impiego e valorizzazione di risorse interne e specifica considerazione della realtà dell'Ente, dedicando approfondimenti sulle principali aree di rischio con modalità formative che favoriscano l'interazione, sviluppando le caratteristiche di visibilità e divulgazione anche delle sezioni dell'area intranet dedicata ai contenuti e documenti su Anticorruzione e Trasparenza;
- tendere all'orizzonte del valore pubblico: il processo di gestione del rischio, improntato allo sviluppo della

cultura dell'integrità di coloro che sono addetti alla cura di interessi pubblici e alla riduzione di fenomeni corruttivi che erodono il valore pubblico.

Contesto interno

Protocollo d'Intesa tra la Regione Piemonte e la Guardia di Finanza

Alla disciplina dei controlli interni, si aggiunge un'azione rafforzativa di sistema. È, infatti, preminente interesse della Regione Piemonte rafforzare le azioni a tutela della legalità dell'azione amministrativa relativa all'utilizzo di risorse pubbliche e, in particolare, di quelle destinate al PNRR, attraverso la prevenzione e il contrasto di qualsiasi violazione, da conseguire attraverso la garanzia di più elevate soglie di deterrenza rispetto ai suddetti fenomeni. Il suddetto obiettivo può essere efficacemente perseguito tramite lo sviluppo di una collaborazione con la Guardia di Finanza, disciplinando modalità di coordinamento e cooperazione idonee a sostenere, nel rispetto dei rispettivi compiti istituzionali, assieme al corretto impiego dei fondi derivanti dal PNRR, la legalità economico-finanziaria nell'ambito del proprio territorio di riferimento, nonché promuovendo, nel quadro delle rispettive competenze, articolate e generali modalità di cooperazione inter-istituzionale tra la Regione e il Corpo, tali da garantire più efficacemente le attività di prevenzione e repressione delle violazioni nei comparti oggetto di finanziamento pubblico, nazionale ed europeo. Con D.G.R. n. 2-8209 del 26/02/2024 è stato quindi approvato lo "Schema di Protocollo d'Intesa tra la Regione Piemonte e il Comando Regionale Piemonte – Valle D'Aosta della Guardia di Finanza finalizzato a sviluppare una collaborazione a salvaguardia della legalità nell'utilizzo delle risorse derivanti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)". Il Protocollo d'intesa tra la Regione Piemonte e il Comando Regionale Piemonte – Valle d'Aosta della Guardia di Finanza è stato sottoscritto il 3 settembre 2024.

Contratti pubblici

Mentre è in atto il processo di digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti, introdotto dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici, Decreto Legislativo n. 36/2023 (Libro I, Parte II), l'ANAC ha approvato a luglio 2024 un "Vademecum Informativo" al fine di fornire chiarimenti alle stazioni appaltanti e agli operatori economici in materia di affidamenti diretti per lavori, servizi e forniture sotto soglia.

Parimenti, è intenzione della Regione Piemonte fornire specifiche indicazioni ai RUP sulle verifiche delle dichiarazioni rese dagli operatori economici relativamente al possesso dei requisiti di partecipazione negli appalti di importo inferiore ai 40.000,00 euro, ai sensi dell'articolo 52 del D.Lgs. n. 36/2023, nonché sulle metodologie per il sorteggio del campione.

La valutazione del rischio

Nel corso del 2023, nell'ambito delle attività a supporto del percorso di trasformazione digitale dell'Amministrazione, sono stati avviati i lavori per l'adozione di un nuovo applicativo denominato "ProceDo", il quale discende dalla parametrizzazione e personalizzazione per la Regione Piemonte del software "Gzoom", al fine di creare una nuova anagrafica dei processi e procedimenti dell'Ente, con l'alimentazione di un database unico.

All'interno di tale progetto rientra la definizione e lo sviluppo del Modulo Anticorruzione il quale, correlato all'anagrafica dei processi e relativi processi specifici e sottoprocessi censiti sul Modulo Processi/Procedimenti di ProceDo, permette di effettuare l'autovalutazione del rischio corruttivo in maniera totalmente informatizzata. Il risultato atteso è quello di avere, grazie al supporto dell'applicativo, una gestione del rischio corruttivo che fornisca una panoramica il più precisa possibile su tutte le Strutture dell'Ente, al fine di programmare e monitorare al meglio le misure di prevenzione della corruzione adottate dall'Amministrazione.

La rilevazione del rischio è avviata su impulso del RPCT il quale, nell'ambito delle attività di coordinamento, offre supporto nei confronti dei Responsabili delle Strutture dell'Ente che devono procedere con l'autovalutazione. Per quanto riguarda invece le modalità di utilizzo dell'applicativo, il Modulo Anticorruzione è accompagnato da un Manuale dedicato, il quale illustra le attribuzioni del Modulo nonché i passaggi da svolgere da parte degli utenti.

Il RPCT individua il tempo utile per lo svolgimento dell'autovalutazione del rischio aprendo, all'interno del Modulo, il periodo di rilevazione. La data di inizio sarà quindi comunicata da ProceDo tramite l'invio automatico di una mail di avviso ai soggetti abilitati ad operare all'interno del Modulo Anticorruzione, mentre sette giorni prima della chiusura, l'applicativo invierà una seconda mail di avviso della scadenza del termine.

L'autovalutazione del rischio corruttivo dovrà essere svolta da ciascun Responsabile di Struttura, il quale potrà essere coadiuvato da un Delegato. L'unità di riferimento su cui dovrà essere effettuata tale attività, sono i

sottoprocessi.

L'approccio metodologico ai fini della gestione del rischio corruttivo, è quello indicato da ANAC nell'Allegato 1 al PNA 2019, per cui la valutazione del rischio si articola in tre diverse fasi: l'identificazione dei rischi (ovvero di tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi), la loro analisi e ponderazione. La finalità ultima, così come sottolineato da ANAC, è quella di favorire il buon andamento e l'imparzialità dell'attività amministrativa, prevenendo il verificarsi di eventi corruttivi alla luce del costante aggiornamento delle informazioni disponibili. In questa fase il coinvolgimento delle Strutture organizzative risulta fondamentale, poiché i Responsabili degli Uffici, avendo conoscenza approfondita delle attività svolte, possono facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi.

L'architettura del Modulo Anticorruzione in ProceDo è strutturata in modo da permettere di procedere alla rilevazione del rischio in maniera guidata attraverso i diversi passaggi richiesti e in particolare:

- 1) l'assegnazione al processo specifico, a cui è collegato il sottoprocesso da sottoporre a valutazione, dell'area di rischio;
- 2) l'individuazione per il sottoprocesso a rischio degli eventi rischiosi (presenti nei cataloghi);
- 3) l'individuazione dei fattori di rischio che interessano il sottoprocesso (ovvero i fattori abilitanti del rischio corruttivo);
- 4) la misurazione del rischio corruttivo (la quale deve svolgersi rispondendo necessariamente a tutte le domande, con punteggio da 1 a 5, che la procedura sottopone);
- 5) la valutazione del rischio ai fini della quale è possibile inserire nel campo "note" la motivazione che ha portato a quel determinato giudizio;
- 6) l'individuazione delle misure di prevenzione (presenti nei cataloghi) volte alla mitigazione del rischio. Per ogni misura di prevenzione è inoltre possibile inserire, in appositi campi, ulteriori specifiche relative al Responsabile della misura e ai tempi e modi di attuazione.

Al fine di agevolare l'utente, sono stati predisposti i cataloghi con l'elencazione dei possibili eventi rischiosi e delle misure di prevenzione. I cataloghi sono organizzati per area di rischio e consentono di associare al singolo sottoprocesso sia l'evento rischioso che la misura da applicare.

Il catalogo delle misure di prevenzione della corruzione mostra altresì una serie di misure trasversali, ovvero applicabili a tutte le aree di rischio indipendentemente dalla specifica area di rischio selezionata. Il catalogo degli eventi rischiosi e il catalogo delle misure di prevenzione della corruzione sono in Appendice al presente PIAO (*Cataloghi per la valutazione del rischio corruttivo*).

Ogni passaggio, da svolgersi nell'ordine sopra elencato, è propedeutico a quello successivo: non è infatti possibile svolgere una corretta valutazione del rischio se prima non è stata inquadrata la pertinente area di rischio, se non sono stati selezionati i possibili eventi rischiosi e così via.

Il livello di esposizione al rischio, che è il risultato dell'attività di misurazione, è suddiviso nei tre valori basso, medio, alto. I range delle fasce di rischio sono calcolati su una scala di valutazione che va da 0,6 a 25 e che è così suddivisa:

- rischio basso da 0,6 a 6;
- rischio medio da 6,1 a 14;
- rischio alto da 14,1 a 25.

La misurazione del rischio viene svolta attraverso l'attribuzione di un valore che va da 1 a 5 agli indicatori di stima del livello del rischio, secondo la valutazione effettuata dal Responsabile. La misurazione è calcolata moltiplicando il valore attribuito agli indici di valutazione della probabilità e il valore attribuito agli indici di valutazione dell'impatto, i quali daranno come prodotto il rischio potenziale del sottoprocesso analizzato.

Il rischio potenziale è quindi ottenuto in sede di autovalutazione effettuata dal Responsabile, il quale indicherà altresì il grado di efficacia delle misure di prevenzione adottate. Quest'ultima indicazione darà contezza del finale grado di rischio residuo.

Alla misurazione consegue la valutazione del rischio: in tale sede, all'interno del campo "note", il Responsabile potrà dare ampio spazio alla motivazione qualitativa delle risultanze della rilevazione del rischio corruttivo.

La stima del livello di esposizione al rischio è importante sia per la corretta progettazione e rafforzamento delle misure, sia per l'attività di monitoraggio. Per questo motivo è necessario sottolineare che la scala numerica sulla

base della quale vengono tradotti i valori del rischio residuo in “basso”, “medio” e “alto”, non va a sostituirsi ad un’autovalutazione di tipo sostanziale.

In altri termini, così come suggerito da ANAC nell’Allegato 1 al PNA 2019, la valutazione del rischio deve dare ampio spazio alla motivazione, propria di un approccio valutativo di tipo qualitativo, espressa dai Responsabili coinvolti nell’analisi.

Terminata la valutazione del rischio, l’RPCT procederà alla verifica delle valutazioni svolte, da cui potrà aprirsi un confronto con i Responsabili delle Strutture al fine di approfondire le analisi effettuate.

I Responsabili delle Strutture che hanno svolto l’autovalutazione procederanno, successivamente, ad effettuare il monitoraggio sulle misure di prevenzione della corruzione individuate in sede di rilevazione del rischio. Si tratta di un’attività centrale, che permette di presidiare l’efficacia delle misure al fine di abbassare il più possibile il grado di rischio residuo.

In generale, un’adeguata gestione del rischio permette di affrontare, sempre più da vicino, un fenomeno per sua natura non direttamente osservabile se non attraverso efficaci strategie di identificazione e mitigazione dei rischi di corruzione in una logica preventiva.

Per questo motivo, è gradita l’occasione per richiamare quanto sostenuto dal professor Giuseppe Arbia nell’incipit del suo contributo nel libro *Misurare la corruzione oggi: obiettivi, metodi, esperienze* (M. Gnaldi e B. Ponti, 2018):

«Non sempre i fenomeni sono misurabili direttamente, ma sempre, come nel caso del vento, ne possiamo osservare gli effetti diretti e indiretti».

Fattori abilitanti del rischio corruttivo

I fattori abilitanti del rischio corruttivo sono i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione e possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi fra loro.

Tra i principali fattori abilitanti figurano:

- mancanza di misure di trattamento del rischio (controlli): in fase di analisi andrà verificato se presso l’amministrazione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento per l’attività a rischio;
- 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;
- natura e rilevanza degli interessi coinvolti nel processo, in termini di appetibilità dei benefici derivanti dallo stesso, che possono esporre a corruzione o pressioni anche da parte della criminalità organizzata.

Indicatori di stima del livello di rischio

A titolo esemplificativo e non esaustivo, qui di seguito si elencano alcuni indicatori di stima del livello di rischio:

- livello di interesse “esterno”: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- grado di discrezionalità del decisore interno alla PA: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata: se l’attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell’amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;
- livello di collaborazione del responsabile del processo o dell’attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità;

- grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

Le misure di prevenzione

Le azioni e le misure di prevenzione della corruzione si dividono in generali, che incidono trasversalmente sull'intera Amministrazione e specifiche, che agiscono in maniera puntuale su alcuni rischi individuati. In appendice al presente PIAO sono previsti, per tutte le misure generali e specifiche, i target e gli indicatori di misurazione.

Le misure di trattamento del rischio

Le misure di prevenzione della corruzione mirano, attraverso soluzioni organizzative, ad eliminare interessi particolari volti all'improprio condizionamento delle decisioni pubbliche (prevenzione oggettiva) e a garantire l'imparzialità del pubblico dipendente che partecipa alla decisione amministrativa (prevenzione soggettiva). Tali misure rilevano, in particolare, nel momento in cui, valutato il rischio, si sono individuati gli strumenti idonei alla riduzione dello stesso.

A) Le misure generali di trattamento del rischio

Trasparenza e accesso civico

La trasparenza costituisce principio cardine cui improntare processi ed attività proprie delle singole amministrazioni. La sua reale attuazione rappresenta pertanto un obiettivo in continua evoluzione da perseguire sicuramente all'interno dell'organizzazione delle amministrazioni al fine di accrescerne la consapevolezza in termini di etica ed integrità. In tale contesto, la trasparenza rientra pienamente nell'ambito delle strategie generali di contrasto della corruzione quale strumento cardine per prevenire fenomeni corruttivi riducendo pertanto il rischio del verificarsi di eventi di mala-amministrazione.

Attualmente la trasparenza è declinata principalmente quale accessibilità totale a dati, informazioni e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e resi disponibili e accessibili al cittadino anche tramite la loro pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione, all'interno della sezione "Amministrazione trasparente"¹¹; i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria sono previsti nel "Codice Trasparenza"¹² e nella Deliberazione ANAC n. 1310/2016¹³, così come aggiornata in materia di contratti pubblici dall'allegato 9 del PNA 2022 e secondo le indicazioni previste nel PNA 2023 e successivi provvedimenti¹⁴, in materia di contratti pubblici.

A partire dal 1 gennaio 2024, il nuovo Codice dei Contratti Pubblici ha introdotto la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei Contratti rivisitando altresì le disposizioni in materia di trasparenza dei dati e delle informazioni sulla base del principio, attualmente ampiamente condiviso, del *once only* quale principio di e-government che mira a garantire che le informazioni standard debbano essere fornite una sola volta alle pubbliche amministrazioni che, a loro volta, sono autorizzate a riutilizzarle e condividerle tra di loro anche tramite interoperabilità applicativa.

Di conseguenza, la sezione relativa ai "Bandi di gara e contratti", oggetto di una consistente revisione già nel corso del 2023 per effetto delle indicazioni di cui all'allegato 9 del PNA 2022, ha richiesto ulteriori significativi aggiornamenti al fine di adeguarla alle disposizioni innovative sugli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici, di cui al modificato articolo 37 del D.Lgs. n. 33/2013 e del nuovo Codice dei Contratti.

¹¹ Collegamento ipertestuale sito istituzionale Regione Piemonte, sezione Amministrazione Trasparente:

<https://trasparenza.regione.piemonte.it>

¹² Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, così come modificato dal Decreto legislativo n. 97/2016.

¹³ Deliberazione ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016, Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016.

¹⁴ Delibera ANAC n. 261/2023, n. 264/2023, così come modificata dalla Delibera n. 601/2023, e la Delibera n. 582/2023, resa quest'ultima necessaria a seguito dell'entrata in vigore del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. n. 36/2023).

In tale contesto, inoltre, tutte le Amministrazioni che adottano il PIAO sono tenute alla programmazione della trasparenza, all'osservanza degli obblighi di pubblicazione, come sopra definiti ed integrati, nonché ad effettuare il monitoraggio sull'attuazione di tali obblighi sulla base della tabella di cui all'appendice "*Obblighi di pubblicazione e responsabilità in materia di trasparenza*" del presente PIAO. In tabella, infatti, sono rappresentati i flussi per la pubblicazione di informazioni e documenti nonché le responsabilità per ciascun singolo obbligo con l'indicazione puntuale delle strutture responsabili competenti all'elaborazione/trasmissione e alla pubblicazione, oltre che dei termini con le relative modalità di pubblicazione e delle tempistiche di monitoraggio effettuato dal RPCT.

All'interno dell'amministrazione, il Settore Trasparenza e Anticorruzione svolge un'attività di supporto a favore delle strutture regionali competenti nell'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza e, parallelamente, effettua il monitoraggio sull'effettiva pubblicazione di dati, informazioni ed atti; ogni Direzione ha, inoltre, individuato i propri referenti sia in materia di prevenzione della corruzione, sia in materia di trasparenza che operano in stretto raccordo con l'RPCT ed in collaborazione con il personale dirigente della Direzione. Attraverso l'individuazione dei referenti di direzione in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza l'Amministrazione regionale si è dotata di una rete di supporto, ormai consolidata, anche per l'attuazione degli obblighi di pubblicazione in materia di trasparenza.

In tale contesto, l'attività di monitoraggio e vigilanza è svolta dal Responsabile per la Trasparenza, che si avvale del supporto dei referenti di Direzione e del personale dirigente competente nell'elaborazione del dato/informazione.

Ad undici anni dall'adozione del decreto legislativo n. 33/2013 e s.m.i., alla luce di una nuova cultura della trasparenza maturata nell'ambito dei cambiamenti di contesto in cui opera la pubblica amministrazione, si sollecita una revisione della disciplina in materia. In tale ambito si inquadrano alcune iniziative che, a livello nazionale nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, declinano un nuovo modello di trasparenza non più inteso come semplice adempimento amministrativo, quanto, invece, come strumento di realizzazione della partecipazione del cittadino alle politiche pubbliche in grado di produrre risultati e impatti significativi al fine di creare valore pubblico all'interno di ciascuna singola amministrazione. L'intento è altresì di semplificazione riguardo alla disciplina della trasparenza attraverso la riduzione degli attuali obblighi di pubblicazione e la rivisitazione dell'intero impianto della trasparenza in un'ottica di maggiore sostenibilità amministrativa degli adempimenti.

In tale contesto si inquadra altresì l'iniziativa dell'ANAC per l'attivazione della nuova Piattaforma Unica per la Trasparenza (c.d. P.U.T.) intesa come luogo unico di accesso ai dati e/o alle informazioni con il fine ultimo di rafforzare i livelli di trasparenza nel settore pubblico anche in un'ottica di riduzione degli oneri per le pubbliche amministrazioni. La PUT, inoltre, costituisce l'attuazione reale del principio del *once-only*, applicato *in primis* alla materia dei contratti pubblici con l'istituzione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (c.d. P.D.N.D.), ora estesa a dati e documenti concernenti l'organizzazione e le attività proprie delle singole amministrazioni. Con la creazione infatti di tale piattaforma si intende perseguire l'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi ed economici scongiurando altresì la duplice acquisizione di informazioni e documenti qualora trasmessi e pubblicati da amministrazioni centrali oltre che diffusi sui propri siti istituzionali dalle stesse amministrazioni che li producono e detengono. Tutto ciò si dovrebbe tradurre in un miglioramento complessivo, in termini di efficienza ed efficacia, della capacità di agire e di raggiungere quegli obiettivi strategici al perseguimento delle finalità istituzionali pubbliche.

Inoltre, è in corso di definizione, da parte di ANAC, la predisposizione di modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione delle informazioni e dei documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria in "*Amministrazione trasparente*"¹⁵ per le quali è stata prevista una sistematica sperimentazione prima della loro definitiva approvazione. A tal proposito, con Deliberazione n. 495 del 25 settembre 2024¹⁶, l'ANAC ha approvato i primi tre schemi standard, relativi alle sezioni "*Trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche*" (art. 4-bis), "*Organizzazione*" (art. 13) e "*Dati relativi ai controlli sull'amministrazione e sull'attività*" (art. 31), concedendo alle amministrazioni un periodo transitorio di dodici mesi per procedere all'implementazione dei propri sistemi di pubblicazione "*Amministrazione trasparente*". L'ANAC ha inoltre previsto

¹⁵ Così come previsto dall'articolo 48, comma 1, d.lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii.

¹⁶ Deliberazione ANAC n. 495 del 25 settembre 2024, "Approvazione di 3 schemi di pubblicazione ai sensi dell'art. 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al medesimo decreto - Messa a disposizione di ulteriori schemi" e le relative istruzioni operative in allegato.

la sperimentazione per altri undici schemi standard che si terrà nel corso del periodo transitorio di dodici mesi. Contestualmente, sono state fornite le istruzioni operative per la corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione, previsti dall'articolo 48, comma 4, lettera b) del decreto legislativo n. 33/2013, attualmente oggetto di approfondimento da parte degli RPCT del coordinamento nazionale.

Le indicazioni operative riguardano i requisiti di qualità delle informazioni diffuse, le procedure di validazione, i controlli anche sostitutivi, i meccanismi di garanzia e le competenze professionali richieste per la gestione delle informazioni.

Tra i requisiti della qualità dei dati se ne riportano alcuni: l'integrità, la completezza, la tempestività ed il costante aggiornamento la semplicità di consultazione e la comprensibilità, la facile accessibilità e la riservatezza.

ANAC introduce, inoltre, il processo di validazione con la finalità di assicurare la corrispondenza dei dati finali pubblicati con una serie di caratteristiche qualitative; lo scopo, infatti, è quello di garantire elevati livelli di qualità della pubblicazione/del dato pubblicato; il processo di validazione, comporta inoltre l'individuazione di soggetti in possesso di adeguate competenze e conoscenze. A titolo esemplificativo, si riporta quanto suggerito a tal proposito da Anac nelle stesse istruzioni operative: *"nell'ambito dell'ufficio tenuto all'individuazione e/o all'elaborazione dei dati, la procedura di validazione può essere affidata al dirigente del medesimo ufficio in quanto soggetto che conosce approfonditamente i dati e le informazioni elaborate"*.

In relazione alle disposizioni inerenti l'accesso civico, si rammenta che il *"Codice Trasparenza"* ha previsto l'introduzione di obblighi di pubblicazione in numerosi e specifici ambiti prevedendo la possibilità per il cittadino di richiedere la pubblicazione di quanto omesso (c.d. "accesso civico semplice")¹⁷.

Con il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 (cosiddetto Freedom of Information Act), che modifica ed integra il d.lgs. n. 33/2013, è stato, tra l'altro, introdotto l'accesso civico generalizzato (articolo 5, comma 2) sulla base del principio di accessibilità totale ai dati e ai documenti al fine di promuovere l'eventuale partecipazione all'attività amministrativa e permetterne forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. L'accesso civico si configura come una posizione giuridica di vantaggio attribuita alla collettività che si concretizza nel "diritto di chiunque di richiedere" documenti, dati e informazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, che le pubbliche amministrazioni sono tenute a conservare.

L'ANAC, d'intesa col Garante Privacy, ha adottato la delibera 1309/2016 "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'articolo 5, comma, 2 del D.Lgs. n. 33/2013". La Giunta regionale della Regione Piemonte, in applicazione delle Linee Guida ANAC n. 1309/2016 e della Circolare n. 2/2017 del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, con la [Deliberazione n. 1-7108 del 29 giugno 2018](#)¹⁸ ha regolamentato l'accesso civico definendone criteri e modalità organizzative e, successivamente, con [Deliberazione n. 8-854 del 23 dicembre 2019](#)¹⁹ ha definito le modalità di rilascio dei documenti amministrativi con relativo tariffario dei costi.

Al fine di garantire l'efficacia di tale istituto, l'amministrazione ha altresì pubblicato nella sezione *"Amministrazione trasparente"*, sottosezione *"Altri contenuti-accesso civico"*²⁰ le modalità per l'esercizio delle citate forme di accesso civico prevedendo che la presentazione delle richieste sia effettuata all'RPCT, in caso di accesso civico semplice, e alle strutture competenti per funzione e materia oppure all'ufficio relazioni con il pubblico, nei casi di accesso civico generalizzato.

Codice di comportamento

Il Codice di comportamento definisce i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare; ogni Pubblica Amministrazione deve adottare un proprio codice di comportamento che integri e specifichi i doveri previsti dal D.P.R. n. 62/2013.

Nel 2023 il D.P.R. n. 81 ha modificato il Codice di cui al D.P.R. n. 62/2013, introducendo in particolare disposizioni in merito all'utilizzo dei social media: pertanto, l'Ente ha attuato un percorso di modifica ed integrazione del

¹⁷ Così come previsto dall'articolo 5, comma 1, d.lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii.

¹⁸ D.G.R. n. 1-7108 del 29 giugno 2018, "Disposizioni in materia di accesso civico e di accesso civico generalizzato per le strutture della Giunta Regionale del Piemonte".

¹⁹ D.G.R. n. 8-854 del 23 dicembre 2019, "Disciplina per gli Uffici della Giunta Regionale relativa alle modalità di rilascio di documenti amministrativi e tariffario per il rimborso dei costi sostenuti dall'amministrazione regionale. Revoca Deliberazione Giunta regionale n. 39-4814 del 12 dicembre 2001".

²⁰ <https://trasparenza.regione.piemonte.it/altri-contenuti/altri-contenuti-accesso-civico>

codice di comportamento vigente, approvato con D.G.R. n. 1-1717 del 2015.

La procedura di formazione del Codice, contenuta nelle Linee Guida ANAC, approvate con deliberazione n. 177 del 19 febbraio 2020, è definita “progressiva” ovvero promuove la massima partecipazione dei dipendenti dell’amministrazione e conduce all’adozione definitiva del Codice in modo graduale, articolando il processo di formazione in due fasi distinte.

Nella prima fase, il Responsabile della prevenzione della corruzione, affiancato dal Nucleo di Valutazione e dal Settore Gestione giuridica ed economica del personale, approfondisce i doveri specifici da rispettare e, nel caso specifico, le novità apportate del Decreto del Presidente della Repubblica. Gli esiti del lavoro confluiscono in una bozza che viene sottoposta dal RPCT all’organo di indirizzo, affinché adotti una prima deliberazione preliminare.

Nella seconda fase, il testo adottato in via preliminare è soggetto a procedura partecipativa tramite pubblicazione sulla Intranet e sul sito istituzionale dell’ente: chiunque, in forma singola o associata, può quindi presentare considerazioni e/o proposte di modifica.

Al termine del periodo previsto per la consultazione, al netto di eventuali contributi sopraggiunti, lo schema definitivo di Codice è oggetto di parere obbligatorio del Nucleo di Valutazione e, successivamente, di adozione finale tramite deliberazione di Giunta.

I patti di integrità

La Legge n. 190/2012, all’articolo 1, comma 17, stabilisce che *“le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere d’invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti d’integrità costituisce causa di esclusione dalla gara”*.

Il D.Lgs.n. 159/2011 (c.d. *Codice antimafia*), all’articolo 83-bis (introdotto dall’articolo 3, comma 7, della Legge n. 120/2020), dispone che *“le stazioni appaltanti prevedono negli avvisi, bandi di gara o lettere d’invito che il mancato rispetto dei protocolli di legalità costituisce causa di esclusione dalla gara o di risoluzione del contratto”*.

Con il Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2024-2026 (D.G.R. n. 4-8114 del 31 gennaio 2024), in calce all’appendice *“Le misure generali e speciali del trattamento del rischio”*, è stato aggiornato alle disposizioni del nuovo Codice Contratti, d.lgs. n. 36/2023, lo schema del patto di integrità della Giunta della Regione Piemonte che stabilisce la reciproca e formale obbligazione, tra l’Amministrazione regionale e l’operatore economico, di conformare i propri comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza.

In tale ambito occorre altresì raccomandare l’adozione dei patti di integrità anche nel caso in cui le strutture regionali deleghino la procedura di gara, a favore esclusivo della Regione, alla centrale di committenza regionale S.C.R. (c.d. *“Gare su delega”*). Si precisa che per gli affidamenti in house non sono richiesti i patti di integrità, così come non sono previsti per gli affidamenti diretti.

La disciplina sul whistleblowing, segnalazione di condotte illecite

Si rinvia a quanto contenuto nel PIAO 2024-2026.

Conferimento di incarichi istituzionali ed extra-istituzionali ai dipendenti regionali

La materia è stata oggetto di modifiche ed integrazioni ad opera del Decreto Legislativo 25 Maggio 2017, n. 75, che ha modificato l’art. 53, commi 12 e seguenti, del D.Lgs. n. 165/2001.

L’obbligo di pubblicazione, ai sensi dell’art. 18 del D.Lgs. n. 33/2013, degli elenchi degli incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti, su Amministrazione Trasparente, sarà oggetto di controllo a campione, in particolare per gli incarichi autorizzati.

Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi amministrativi ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013 e s.m.i.

1. Premessa

Il D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39, recante *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”* disciplina le cause di inconferibilità e incompatibilità ai fini del conferimento di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Le disposizioni del nostro ordinamento in materia di inconferibilità e incompatibilità sono volte a garantire l’imparzialità soggettiva dei pubblici impiegati i quali, ai sensi dell’art. 98 della Costituzione, sono al servizio esclusivo della Nazione.

Il vincolo si inquadra all'interno dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione - di cui all'art. 97 della Costituzione - i quali ne orientano l'operato ai fini del perseguimento del primario interesse pubblico.

L'obiettivo ultimo del decreto è, quindi, quello di prevenire situazioni ritenute anche potenzialmente portatrici di conflitto di interessi o comunque contrastanti con i principi costituzionali di cui sopra.

La disciplina dettata dal legislatore in materia di inconferibilità e incompatibilità rientra nell'alveo di tutte quelle misure di prevenzione della corruzione - come ad esempio la rotazione, la gestione del conflitto di interessi, i doveri di comportamento, i codici etici, i presidi di controllo sulla formazione delle commissioni, sull'assegnazione agli uffici e sugli incarichi extraistituzionali, il divieto di pantouflage e i patti d'integrità, - volte a garantire il riparo da condizionamenti impropri e l'imparzialità dei pubblici dipendenti. A tal fine il legislatore prevede, in capo a quest'ultimi, non solo precisi vincoli e divieti, ma anche specifici requisiti di onorabilità e moralità. In quest'ottica, il sistema disegnato dal D.Lgs. n. 39/2013, in coerenza con l'impianto anticorruptivo del nostro ordinamento, si basa innanzitutto sulla prevenzione: le inconferibilità e le incompatibilità sono misure di natura preventiva e non sanzionatoria. Per questo motivo, e cioè per garantirne l'efficacia di natura preventiva, tali misure devono essere accompagnate da tutte quelle attività di verifica in capo all'ufficio competente per l'affidamento dell'incarico e dal monitoraggio in capo all'RPCT, volte ad assicurare la corretta applicazione della disciplina e quindi a garantire l'integrità e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

2. Definizioni

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 39/2013, si intende:

- per "inconferibilità", la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal decreto a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico;
- per "incompatibilità", l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

La misura generale di prevenzione in esame riguarda il conferimento, da parte della Regione, di:

- incarichi amministrativi di vertice nell'amministrazione regionale, negli enti pubblici regionali e negli enti di diritto privato in controllo regionale;
- incarichi dirigenziali, interni ed esterni, nell'amministrazione regionale, negli enti pubblici regionali e negli enti di diritto privato in controllo regionale;
- incarichi di amministratore negli enti pubblici regionali e negli enti di diritto privato in controllo regionale;
- incarichi di Direttore generale nelle Aziende Sanitarie locali.

3. Le dichiarazioni

Le dichiarazioni sull'insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, previste dall'art. 20 del D.Lgs. n. 39/2013, sono rese dall'interessato prima del conferimento dell'incarico, in tempo utile per le dovute verifiche.

Le dichiarazioni devono essere presentate unitamente al *curriculum vitae* aggiornato, da cui risulti l'elencazione di tutti gli incarichi e le cariche che il soggetto ricopre o che abbia ricoperto, nonché di eventuali condanne subite per i reati contro la pubblica amministrazione.

Le dichiarazioni, debitamente compilate e sottoscritte, devono essere protocollate all'atto della ricezione, anche al fine di acquisire certezza in ordine all'arco temporale da controllare, e scrupolosamente conservate insieme agli atti istruttori del procedimento finalizzato al conferimento dell'incarico.

Le stesse, ai sensi dell'art. 20, comma 3, del D.Lgs. n. 39/2013, devono essere pubblicate sul sito istituzionale dell'Amministrazione regionale, nella sezione Amministrazione trasparente, a cura dell'ufficio competente per il conferimento dell'incarico, previo oscuramento dei dati personali non oggetto di pubblicazione, nel rispetto della

normativa in materia di tutela della privacy.

L'interessato al conferimento dell'incarico è tenuto a dichiarare di non trovarsi, nello specifico, in alcuna delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità previste dal D.Lgs. n. 39/2013.

Le dichiarazioni di inconferibilità e incompatibilità possono essere rese anche all'interno di un modello di dichiarazione unico, a patto che l'assenza di cause di inconferibilità o incompatibilità risulti indicata in maniera separata e con il richiamo ai relativi articoli di riferimento previsti dal D.Lgs. n. 39/2013.

Si specifica che la dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico e per questo è necessario che sia resa dall'interessato prima del conferimento dell'incarico.

La dichiarazione sull'insussistenza di cause di incompatibilità dev'essere ripetuta annualmente e in questo caso dovrà essere utilizzato un modello di dichiarazione relativo alla sola assenza di cause incompatibilità.

Le dichiarazioni annuali di incompatibilità relative agli incarichi affidati dalla Regione Piemonte in altri enti vanno rese all'ente presso cui l'incarico è svolto (Delibera ANAC n. 671 del 2016) e non alla Regione.

Eventuali variazioni del contenuto delle dichiarazioni di inconferibilità o incompatibilità devono essere comunicate dall'autore tempestivamente dal momento che, così come specificato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, entrambe le dichiarazioni devono comunque essere rinnovate ogni qualvolta sopraggiungano eventi rilevanti.

Qualora uno degli incarichi sopra elencati (paragrafo 2. *Definizioni*) sia prorogato (cioè sia spostato in avanti il solo termine di scadenza, nei casi in cui ciò sia direttamente previsto dalla normativa o da essa consentito), non occorre acquisire, all'atto di conferimento della proroga, una nuova dichiarazione iniziale sull'assenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, ma occorrerà comunque acquisire le dichiarazioni annuali sull'assenza di cause di incompatibilità.

Laddove, invece, l'incarico sia rinnovato, è necessario acquisire, prima dell'atto di rinnovo, una nuova dichiarazione sull'assenza di cause di inconferibilità e incompatibilità. Essa sarà seguita dalle dichiarazioni annuali sull'assenza di cause di incompatibilità.

La disciplina in materia di inconferibilità e incompatibilità dev'essere applicata anche nei casi di eventuali incarichi di commissari che sostituiscono nelle loro funzioni i soggetti titolari degli incarichi sopra elencati.

Nell'atto di conferimento dell'incarico dev'essere data evidenza della regolare acquisizione delle dichiarazioni, dando atto che sulla base delle stesse e dei fatti notori comunque acquisiti, non sussistono preclusioni all'attribuzione dell'incarico.

Dalle dichiarazioni mendaci derivano responsabilità penali in capo ai loro autori ai sensi dell'art. 76 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 nonché, ai sensi del comma 5 dell'art. 20 del D.Lgs. n. 39/2013, l'inconferibilità per 5 anni di qualsivoglia incarico previsto dal decreto in commento.

4. I controlli

Si forniscono di seguito, a titolo esemplificativo, alcune indicazioni di supporto per le attività di verifica sulle dichiarazioni rese dal soggetto al quale viene conferito l'incarico. Si tratta di indicazioni aggiornabili e suscettibili d'integrazione, da parte degli uffici competenti per il controllo, tenuto conto anche della disponibilità di accesso alle banche dati:

- richiesta al Ministero della Giustizia di notizie sull'eventuale sussistenza di sentenze di condanna per i reati di cui all'art. 3 del D.Lgs. n. 39/2013 (casellario giudiziale, carichi pendenti) per la verifica di assenza di condanne, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale;
- consultazione dei siti istituzionali delle amministrazioni statali, regionali e locali, nelle sezioni relative alla composizione degli organi, oppure consultazione della banca dati dell'Anagrafe degli Amministratori Locali e Regionali, disponibile sul sito del Ministero dell'Interno;
- consultazione dalla banca dati PerlaPa, filtrando i dati per CCE (incarichi conferiti a consulenti e collaboratori esterni alla pubblica amministrazione) e DIP (incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti della pubblica amministrazione);
- consultazione, per gli enti di diritto privato, dei servizi di Telemaco - InfoCamere, lo sportello telematico per l'accesso al Registro Imprese;
- consultazione della sezione Amministrazione Trasparente, sottosezioni "Sovvenzioni, contributi, sussidi,

vantaggi economici” e “Consulenti e collaboratori”, per la verifica della presenza di attività professionali regolate, finanziate o comunque retribuite dell’amministrazione. A tal fine può essere consultato anche il Casellario dei lavoratori attivi, costituito presso l’INPS, che gestisce l’anagrafe generale delle posizioni previdenziali di tutte le categorie di lavoratori;

- consultazione della sezione Amministrazione Trasparente, sottosezione “Personale – Titolari di incarichi dirigenziali amministrativi di vertice” e delle sezioni Amministrazione Trasparente degli enti pubblici regionali e degli enti di diritto privato in controllo regionale;
- consultazione dei siti istituzionali del Parlamento e del Governo Italiano per la verifica di assenza della titolarità di Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo di cui all’art. 11 della Legge 23 agosto 1988, n. 400, o di parlamentare;
- consultazione della sezione Amministrazione Trasparente degli enti del SSR per la verifica dell’assenza, nei due anni precedenti la nomina di Direttore generale nelle Aziende Sanitarie, di incarichi o cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dal servizio sanitario regionale;
- consultazione di Eligendo, la piattaforma del Ministero dell’Interno realizzata e gestita dalla Direzione Centrale per i Servizi Elettorali e della pagina “Elezioni trasparenti” del sito internet del Ministero dell’Interno dove è possibile effettuare una ricerca per nominativi, ai fini della verifica dell’assenza, nei cinque anni antecedenti la nomina di Direttore generale, di candidature in elezioni europee, nazionali, regionali e locali e nei collegi elettorali che comprendano il territorio dell’ASL;
- richiesta di informazioni alle amministrazioni di appartenenza in caso di dirigenti provenienti da altre P.A.;
- consultazione di altri fatti notori comunque acquisiti.

Ai fini del controllo, si richiama quanto evidenziato da ANAC nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019 e nelle Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi amministrativi (Delibera ANAC n. 833/2016, come modificata dal Consiglio dell’Autorità nell’adunanza del 28 luglio 2021), per cui le dichiarazioni, anche se prodotte sotto la responsabilità dei loro autori, non esonerano chi conferisce l’incarico dal dovere di accertare l’assenza di cause di inconferibilità e incompatibilità. L’amministrazione conferente è, quindi, tenuta, come sottolinea ANAC, alla massima cautela e diligenza nella valutazione di dette dichiarazioni, dal momento che sussiste la possibilità che queste siano mendaci anche a prescindere dalla consapevolezza dei loro autori circa la sussistenza di una delle cause di inconferibilità o incompatibilità.

Le conseguenze giuridiche derivanti dalla violazione del D.Lgs. n. 39/2013 sono diverse a seconda che si sia operato in regime di inconferibilità o incompatibilità:

- la violazione delle disposizioni in materia di inconferibilità comporta la dichiarazione di nullità, da parte dell’RPCT, degli atti di conferimento degli incarichi e dei relativi contratti (art. 17), ed in caso di accertamento dell’elemento soggettivo del dolo o della colpa, anche lieve, l’applicazione della sanzione inibitoria prevista dall’art. 18, che dispone l’impossibilità per l’organo che ha conferito l’incarico di conferire gli incarichi di propria competenza per tre mesi;
- la violazione delle disposizioni in materia di incompatibilità comporta la decadenza dall’incarico e la risoluzione del relativo contratto di lavoro, decorso il termine perentorio di 15 giorni dalla contestazione all’interessato, da parte dell’RPCT, dell’insorgere della causa di incompatibilità (art. 19), in assenza di un’opzione da parte dell’interessato.

L’RPCT, nel caso in cui venisse a conoscenza del conferimento di un incarico in violazione delle norme di cui al D.Lgs. n. 39/2013, avvia il procedimento di accertamento della situazione di inconferibilità o incompatibilità e, in caso positivo, applica le sanzioni previste (art. 15 D.Lgs. n. 39/2013, Delibera ANAC n. 833/2016, PNA 2019).

Misure di rotazione ordinaria del personale

La misura, prevista dalla Legge n. 190/2012 e s.m.i., è volta a intervenire su situazioni di eccessiva permanenza nel medesimo incarico. La rotazione degli incarichi costituisce un elemento rilevante nelle valutazioni organizzative insieme con la specializzazione e la professionalizzazione.

Alcune indicazioni operative volte ad assicurare la corretta applicazione della misura sono indicate da ANAC: ambito soggettivo di applicazione della rotazione, vincoli soggettivi e oggettivi, attività di formazione, selezione e

affiancamento, necessità di predisporre eventuali misure alternative e tutti gli step indispensabili per conseguire un'adeguata programmazione.

Il principio della rotazione è da anni applicato dalla Regione Piemonte sia come modello organizzativo, sia come misura di prevenzione della corruzione. In particolare, la misura organizzativa della rotazione presuppone che venga garantito il corretto svolgimento delle funzioni amministrative in termini di conoscenze, competenze, di efficienza e di efficacia; ciò comporta necessariamente una programmazione e applicazione graduale della misura stessa al fine di mantenere in equilibrio l'esigenza di avere delle buone performance e un'efficienza organizzativa con l'esigenza di favorire un sistema di rotazione degli incarichi.

La misura è stata introdotta nell'ordinamento della Regione Piemonte dalla legge regionale n. 23/2008 "Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale" che ha previsto:

- all'art. 2 (Principi e finalità), alla lettera e), "realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane impiegate nelle strutture regionali anche al fine di assicurare una migliore organizzazione del lavoro, promuovendone la formazione e lo sviluppo professionale anche attraverso la mobilità e la rotazione, compatibilmente con le esigenze di funzionalità dell'ente, e prevedendo strumenti che ne assicurino la piena responsabilizzazione nel conseguimento dei risultati";

- all'art. 22 (Conferimento degli incarichi a Dirigenti regionali) che "nell'attribuzione degli incarichi è assicurata di massima la rotazione dei dirigenti, mediante l'applicazione di criteri che favoriscano la mobilità trasversale e lo sviluppo professionale, nel rispetto delle esigenze di continuità e funzionalità delle strutture".

Con DGR n. 29-9649 del 22 settembre 2008 e s.m.i. sono stati definiti i criteri e le modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali della Giunta regionale. Con specifico riferimento al conferimento degli incarichi dirigenziali non di vertice, è stato tra l'altro previsto che: "Gli incarichi dirigenziali sono conferiti assumendo a base dell'azione amministrativa il principio della rotazione che pur non prefigurando un generale obbligo di spostamento deve consentire il miglior perseguimento dei fini istituzionali, secondo valutazioni ispirate ai principi della trasparenza e ragionevolezza, nonché favorire la crescita professionale dei dirigenti o consentire di attivare processi di cambiamento al fine di accentuare i processi di innovazione organizzativa. Il principio della rotazione viene applicato favorendo le disponibilità volontarie con l'assegnazione di incarico di pari livello...".

L'Amministrazione regionale, dal 2022, ha assunto 54 dirigenti, di cui 44 da concorso pubblico, 7 da mobilità esterna e 3 tramite avviso pubblico (assunzione a tempo determinato), ha riorganizzato 4 Direzioni regionali e ha istituito, riorganizzato, modificato e accorpato (a seguito di soppressione) circa n. 50 settori in una diversa articolazione delle funzioni e competenze (declaratorie), che ha dato vita ad una organizzazione più efficace, con conseguente aggiornamento degli incarichi dirigenziali e funzionali a tutti i livelli a seguito dell'inserimento della nuova classe dirigente e considerata anche l'assunzione di circa 500 unità di personale da concorso/mobilità.

Dopo un'attenta analisi organizzativa dell'ente, si individuano i principi ed criteri organizzativi per la regolamentazione della rotazione del personale dirigenziale e dei titolari di incarichi di elevata qualificazione, individuandone al contempo tempistiche e modalità.

Principi

In questa fase, stante la necessità di aggiornamento della rilevazione dei rischi corruttivi, sulla base di una più organica e completa analisi dei rischi dei processi e dei procedimenti afferenti alle singole strutture organizzative a cura del Responsabile della Trasparenza e Anticorruzione, si ritiene utile fissare i seguenti principi:

- la rotazione del personale delle strutture della Giunta regionale deve avvenire con modalità che non pregiudichino la continuità amministrativa, così come la specificità professionale posseduta;
- per evitare il depauperamento delle conoscenze e delle competenze complessive nell'ambito di un Settore e garantire il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, occorre cercare di effettuare la rotazione dell'incarico dirigenziale di un Settore in modo che non avvenga nello stesso anno nel quale ruota la generalità degli incarichi di elevata qualifica professionale assegnata al Settore;
- la rotazione deve tenere conto dell'eventuale infungibilità delle competenze necessarie a svolgere incarichi derivante dalla necessaria appartenenza a categorie professionali o dal possesso di professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti di Settore o di particolari requisiti di reclutamento, di qualifiche direttamente correlate alle funzioni attribuite o di casi in cui lo svolgimento di una prestazione è direttamente correlato al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione al relativo albo;

- occorre evitare che possano consolidarsi posizioni eccessivamente influenti correlate alla circostanza che lo stesso dirigente/funziario si occupi per lungo tempo dello stesso tipo di procedimenti o attività in assenza di alcuna misura di attenuazione di detta posizione;
- devono essere preventivamente individuate aree funzionali omogenee presenti all'interno dell'organizzazione tale da permettere la programmazione della rotazione per alcuni incarichi;
- devono essere tendenzialmente allineate le scadenze degli incarichi, al fine di facilitare il ricorso alla rotazione;
- la rotazione può essere effettuata anche con interventi che modifichino l'attribuzione di linee funzionali o di parti di processi o che scompongano le attività attribuendole a diversi soggetti;
- ruolo di primaria importanza deve essere assunto dalla formazione e dall'affiancamento, quali strumenti atti a garantire la continuità funzionale e organizzativa, ad incrementare e rendere trasversali le competenze facendo in modo che il personale divenga impiegabile in modo più flessibile e fungibile in diverse attività, garantendo così anche un suo arricchimento e sviluppo professionale; il Settore competente in materia di formazione definisce ed attua programmi formativi per il personale dirigenziale anche con l'obiettivo di sviluppare competenze di carattere trasversale e professionalità idonee a supportare la concreta attuazione del principio di rotazione;
- per quanto riguarda l'affiancamento, si ritiene utile che il soggetto destinato a lasciare l'incarico e quello chiamato ad assumerlo lavorino congiuntamente per realizzare il completo passaggio di consegne e minimizzare eventuali rallentamenti nell'attività dovuta all'avvicendamento;
- la rotazione, attuata dalla Direzione della Giunta regionale - Settore Organizzazione, deve essere effettuata nell'ambito di una adeguata programmazione pluriennale, da aggiornare annualmente, tenendo conto dei vincoli e dei criteri indicati nei punti precedenti, in modo che sia funzionale alle esigenze di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Modalità e Criteri:

Le modalità e i criteri attuativi del principio della rotazione sono i seguenti:

- sono soggetti a rotazione ordinaria degli incarichi i dirigenti che, alla scadenza dell'incarico in corso, ricoprono il medesimo incarico da più di 7 anni a valere su Settori che, negli ultimi 7 anni, non sono stati oggetto di modificazioni organizzative;
- sono soggetti a rotazione gli incarichi di elevata qualificazione con responsabilità di processi/attività ricoperti da più di 9 anni;
- in sede di valutazione organizzativa devono essere previsti specifici indicatori riferiti all'ottemperanza alle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione ed alla assunzione di iniziative volte a migliorare l'efficacia della strategia di prevenzione in atto;
- la rotazione può essere integrata da interventi correttivi che prevedano la separazione dei compiti e dei ruoli e l'attribuzione precisa di responsabilità nell'ambito di diverse fasi di un procedimento a rischio, finalizzate a ridurre il margine di discrezionalità;
- i dirigenti soggetti a rotazione possono essere riassegnati al medesimo o analogo incarico oggetto della rotazione a seguito dell'espletamento di altro incarico, non prima di 2 anni;
- la ricognizione dei Settori a rischio corruttivo deve essere effettuata almeno due anni prima della scadenza dell'incarico al fine di valutare eventuali piani formativi o di specifici affiancamenti.

Deroghe:

In sede di programmazione della rotazione, è possibile derogare alla durata massima di 7 anni nei seguenti casi:

- collocamento a riposo o comunque cessazione dal servizio del dirigente nell'arco dei successivi 24 mesi;
- Settore con processi/attività correlati a calamità naturali ed eventi che hanno determinato situazioni emergenziali di eccezionale gravità ed urgenza, per un tempo massimo di ulteriori 12 mesi;
- Settore con processi/attività che richiedono competenze infungibili o difficilmente fungibili, in quanto richiedono il possesso di lauree specialistiche, abilitazioni o iscrizioni ad Ordini/Collegi/Albi ovvero una preparazione tecnico professionale altamente specializzata, possedute da un solo dipendente all'interno dell'Amministrazione che per qualifica possa accedere agli incarichi in questione ovvero presenti nell'Amministrazione in misura limitata e tale da non consentire la rotazione senza comportare disfunzioni alla qualità e continuità dell'azione amministrativa;
- specifiche valutazioni dell'Amministrazione regionale.

Rotazione straordinaria del personale

Tutte le strutture regionali sono tenute a rispettare, con il massimo rigore, le misure precauzionali (non sanzionatorie) previste dall'ordinamento, volte ad impedire l'accesso o la permanenza in incarichi e in cariche pubbliche di persone coinvolte in procedimenti penali o disciplinari per tipi di reato, di natura corruttiva, particolarmente lesivi dell'immagine dell'Amministrazione. Rimangono ferme le procedure e i provvedimenti di natura cautelare e sanzionatoria previsti dalla normativa, legislativa e contrattuale, in materia di responsabilità disciplinare.

Ambito soggettivo di applicazione

L'istituto trova applicazione, con le specificità sotto riportate, nei confronti di tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro con l'Amministrazione regionale (Giunta regionale): titolari di incarichi amministrativi di vertice, dirigenti e dipendenti, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, inquadrati nell'organico regionale, in comando, in distacco da altra pubblica amministrazione o esterni.

Ambito oggettivo di attuazione: i reati presupposto

Il legislatore circoscrive l'applicazione dell'istituto alle sole "condotte di natura corruttiva", le quali, creando un maggiore danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione, richiedono una valutazione immediata. Sono considerati reati di "natura corruttiva", i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del Codice penale, elencati all'art. 7 della legge n. 69 del 2015. Tale disposizione individua i reati che obbligano il pubblico ministero, in caso di "esercizio dell'azione penale" a informare il presidente di ANAC, ma è ritenuta utile dall'Autorità anche al fine di circoscrivere i reati che fanno scattare la misura precauzionale della "rotazione straordinaria". Si precisa che i reati di tale elenco sono tutti compresi tra i reati contro la pubblica amministrazione (ad eccezione dei reati di cui agli art. 353 e 353-bis c.p.), ma non ne esauriscono il novero. Il diverso ambito oggettivo delle norme precitate comporta diverse conseguenze procedurali. Infatti, nel caso di reati di "natura corruttiva" previsti dal citato art. 7 della L. n. 69/2015 è obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta "corruttiva" del dipendente ed eventualmente disposta la sua rotazione straordinaria. Viceversa, l'adozione del provvedimento di cui sopra è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per altri delitti contro la pubblica amministrazione (di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice penale) non compresi in tale elenco, fermo restando in ogni caso, dopo il rinvio a giudizio, quanto prescritto dall'art. 3 della L. n. 97/2001, per il relativo ambito di applicazione. L'istituto della "rotazione straordinaria" trova applicazione anche nel caso in cui le condotte corruttive siano state tenute in altre strutture dell'amministrazione o in una diversa amministrazione.

Competenza e procedura

Il Direttore della Direzione della Giunta, nel caso in cui venga a conoscenza dell'avvio di un procedimento penale nei confronti di dipendenti o titolari di incarichi dirigenziali per condotte di natura corruttiva ed in particolare per uno dei delitti previsti dagli artt. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del Codice Penale, adotta senza ritardo un provvedimento motivato con il quale, acquisite sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto, viene eventualmente disposta la rotazione straordinaria. L'avvio del procedimento penale è individuato nel momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p. di cui il Direttore della Direzione della Giunta abbia avuto conoscenza in qualsiasi modo (anche attraverso notizie rese pubbliche dai media o la comunicazione del destinatario). Il Direttore della Direzione della Giunta effettua una nuova valutazione sulla eventuale rotazione in relazione allo stato di accertamenti compiuti dell'autorità giudiziaria di cui venga a conoscenza, ad esempio in caso di successivo rinvio a giudizio. Il provvedimento di rotazione di cui sopra è adottato anche nel caso di provvedimento disciplinare per comportamenti che possono integrare fattispecie di natura corruttiva considerate nei reati sopra indicati. La misura, diversamente dalla eventuale sanzione disciplinare, è di natura preventiva e non sanzionatoria. Il Direttore della Direzione della Giunta regionale può adottare il provvedimento motivato di cui al primo capoverso anche nel caso in cui vengano commessi altri reati contro la pubblica amministrazione di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale o di procedimenti disciplinari per comportamenti che possono integrare tali fattispecie. Il provvedimento che dispone la rotazione è adeguatamente motivato in relazione al pregiudizio arrecato dalla condotta corruttiva imputata all'immagine di imparzialità dell'amministrazione e individua il diverso ufficio ed incarico da attribuire. In caso di oggettiva e

motivata impossibilità di trasferimento ad altro ufficio e incarico, quali l'impossibilità di individuare un ufficio o incarico di livello corrispondente alla qualifica del dipendente da trasferire, con esclusione di considerazioni sulla soggettiva insostituibilità della persona, il dipendente è posto in aspettativa o in disponibilità con conservazione del trattamento economico in godimento spettante in quanto dipendente. In caso di rotazione straordinaria applicata ad un soggetto titolare di incarico dirigenziale, in caso di impossibilità di assegnazione di altro incarico, possono essere assegnate funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specificamente previsti dall'ordinamento ai sensi dell'art. 19, comma 10, D.Lgs. n. 165/2001. In caso di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'Amministrazione, rimane valido il contratto di lavoro a tempo determinato sottostante l'incarico e anche in tal caso il dirigente può essere assegnato a diverso ufficio o a diversa funzione con la conservazione del contratto di lavoro e della retribuzione in esso stabilita. Il Direttore della Direzione della Giunta regionale informa immediatamente e trasmette al Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza i provvedimenti adottati secondo la procedura sopra esposta. È fatta salva l'applicazione dell'art. 3, comma 1, della L. n. 97/2001 (trasferimento a seguito di rinvio a giudizio), dell'art. 3 del D.Lgs. n. 39/2013 (inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione) e delle ipotesi di applicazione delle misure disciplinari previste dalla contrattazione collettiva.

Il conflitto di interessi nella PA

Il conflitto d'interesse si verifica quando un interesse privato di un pubblico funzionario influisce sul soddisfacimento degli interessi pubblici, compromettendo così l'imparzialità richiesta nel processo decisionale. Esso può riguardare non solo situazioni esplicitamente descritte dalla legge, ma anche altre situazioni che possono compromettere l'imparzialità.

Un conflitto di interessi si verifica quando un funzionario pubblico, incaricato di prendere decisioni che richiedono imparzialità di giudizio, ha interessi personali (anche solo potenziali) che entrano, appunto, in conflitto con l'interesse pubblico. L'interesse personale che può contrastare con l'interesse pubblico può riguardare tanto aspetti finanziari ed economici, quanto derivare da legami specifici di parentela, affinità, convivenza o relazioni abituali con le persone interessate dalle decisioni amministrative (v. Codice di comportamento, artt. 5 e 6).

Il conflitto di interessi secondo il nuovo Codice dei contratti

L'articolo 16 del nuovo Codice dei contratti pubblici ha modificato le regole sui conflitti di interesse, stabilendo che *“si ha conflitto di interessi quando un soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, ha direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione”*.

In linea con il principio della fiducia e per garantire la funzionalità dell'azione amministrativa, la minaccia all'imparzialità e indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto di interesse sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi ad interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro.

Il personale che si trova in una condizione di conflitto di interesse deve fare comunicazione alla stazione appaltante o all'ente concedente e si deve astenere dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione.

D'altra parte, le stazioni appaltanti devono adottare misure necessarie per individuare, prevenire e risolvere ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e delle concessioni.

In materia di conflitto di interessi, occorre richiamare anche l'art. 95 del Codice (Cause di esclusione non automatica), ai sensi del quale la stazione appaltante *“esclude dalla partecipazione alla procedura un operatore economico qualora accerti:[...] b) che la partecipazione dell'operatore economico determini una situazione di conflitto di interesse di cui all'articolo 16 non diversamente risolvibile”*.

Nella Relazione Illustrativa del Codice si precisa che l'art. 16 del Codice *“recepisce la nozione eurounitaria di conflitto di interessi che viene, tuttavia, riformulata e semplificata, anche al fine di evitare inutili ridondanze”*.

Inoltre, *“la norma in esame specifica che il conflitto di interessi può riguardare qualsiasi soggetto, anche non formalmente lavoratore dipendente della stazione appaltante o dell'ente concedente, che interviene nella*

procedura di aggiudicazione e di esecuzione con compiti funzionali (che implicino esercizio della funzione amministrativa, con esclusioni di mansioni meramente materiale o d'ordine) e che, pertanto, sia in grado di influenzarne il risultato”.

In tale ambito si precisa che *“un conflitto di interessi si determina le volte in cui a un soggetto sia affidata la funzione di cura di un interesse altrui (così detto interesse funzionalizzato) ed egli si trovi, al contempo, ad essere titolare (de iure vel de facto) di un diverso interesse la cui soddisfazione avviene aumentando i costi o diminuendo i benefici dell’interesse funzionalizzato. Il conflitto di interessi non consiste quindi in comportamenti dannosi per l’interesse funzionalizzato, ma in una condizione giuridica o di fatto dalla quale scaturisce un rischio di siffatti comportamenti, un rischio di danno. L’essere in conflitto e abusare effettivamente della propria posizione sono due aspetti distinti”.*

Il Consiglio di Stato con la sentenza 9850/2023 sottolinea come l’articolo 16 abbia codificato le acquisizioni giurisprudenziali in materia di conflitto di interessi formatesi nella vigenza del D.Lgs. n.50/2016, secondo le quali *“...l’art. 42, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, sul versante soggettivo, va interpretato in senso ampio, nel senso che il riferimento alla nozione di “personale della stazione appaltante” (le cui vicende soggettive rilevano ai fini dell’applicazione della normativa in tema di conflitto di interesse) non resti limitato ai soli soggetti che intrattengono con l’amministrazione rapporti di lavoro dipendente. Al contrario, tale nozione va riferita (e in modo più ampio) a quanti, in base ad un valido titolo giuridico (legislativo o contrattuale), siano in grado di validamente impegnare, nei confronti dei terzi, i propri danti causa o comunque rivestano, di fatto o di diritto, un ruolo tale da poterne obiettivamente influenzare l’attività esterna”.*

In coerenza con tale indirizzo, l’art. 16 del nuovo Codice, chiarisce quindi – con disposizione di ampia portata – che la nozione di conflitto di interessi riguarda tutti i soggetti che *“a qualsiasi titolo”*, intervengono con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni, potendone influenzare, *“in qualsiasi modo”*, il risultato, gli esiti e la gestione e che hanno *“direttamente o indirettamente”* un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione. La norma intende quindi includere nel suo campo di applicazione, ogni situazione di conflitto di interesse che possa minare il trasparente, corretto e imparziale svolgimento della gara, confermando inoltre l’operatività delle sue previsioni anche nella fase esecutiva del contratto pubblico.

Ciò in quanto il concetto di conflitto di interesse è posto a presidio del principio costituzionale di imparzialità dell’azione amministrativa ed ha portata estremamente ampia ed atipica, abbracciando tutte le situazioni in cui si determina, anche solo a livello potenziale, il rischio di una contaminazione tra la sfera personale del dipendente pubblico e quella istituzionale delle funzioni cui è preposto.

Si fa, in particolare, riferimento a tutte le situazioni in cui un soggetto chiamato a svolgere una funzione strumentale all’espletamento di una gara d’appalto (tra cui rientra certamente la predisposizione della documentazione posta a base di gara) sia portatore di interessi della sfera propria o altrui privata idonei ad influenzare negativamente l’esercizio imparziale ed obiettivo delle sue funzioni, creando il pericolo di distorsioni della concorrenza e di violazione del principio di parità di trattamento tra gli operatori economici.

L’interesse in conflitto del funzionario/agente per conto della P.A. può essere di natura finanziaria, economica o dettato da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell’azione amministrativa e può realizzarsi in danno della stazione appaltante oppure a vantaggio dell’agente o di un terzo senza compromissione dell’interesse pubblico.

Il configurarsi del conflitto di interessi richiede verifiche in concreto e sulla base di prove specifiche, pertanto, l’eventuale esclusione da una gara d’appalto di un operatore economico non è automatica, ma deve essere pronunciata all’esito di una valutazione della stazione appaltante in ordine alla situazione concreta.

Il conflitto di interesse era disciplinato nel D.Lgs. n. 50/2016 all’art. 24, comma 7, a tenore del quale *“...gli affidatari di incarichi di progettazione per progetti posti a base di gara non possono essere affidatari degli appalti, nonché degli eventuali subappalti o cottimi, per i quali abbiano svolto la suddetta attività di progettazione”.*

La norma, letta congiuntamente all’art. 42 dello stesso D.Lgs. n. 50/2016, era *“espressione di un principio generale in forza del quale ai concorrenti ad una procedura di scelta del contraente da parte della Pubblica Amministrazione deve essere riconosciuta un’omogenea posizione, ex se implicante la più rigorosa parità di trattamento, dovendo comunque essere valutato se lo svolgimento di pregressi affidamenti presso la stessa stazione appaltante possa aver creato, per taluno dei concorrenti stessi, degli speciali vantaggi incompatibili con i*

principi – propri non soltanto dell’ordinamento italiano, ma anche di quello comunitario – di libera concorrenza e di parità di trattamento”.

Inoltre la ratio della stessa *“va individuata nell’esigenza di garantire che il progettista si collochi in posizione di imparzialità rispetto all’appaltatore esecutore dei lavori, potendo svolgere una funzione sostanziale di ausilio alla P. A. nella verifica di conformità tra il progetto e i lavori realizzati. Se le posizioni di progettista e di appaltatore-esecutore dei lavori coincidessero vi sarebbe il rischio di vedere attenuata la valenza pubblicistica della progettazione, con la possibilità di elaborare un “progetto su misura” per una impresa alla quale l’autore della progettazione sia legato, così agevolando tale impresa nell’aggiudicazione dell’appalto”* (in tal senso Consiglio di Stato n. 2853/2018).

Le previsioni dell’art. 24, comma 7 del previgente Codice, non sono state riprodotte nel D.Lgs.n. 36/2023, nel quale le situazioni di conflitto di interesse hanno trovato una regolamentazione unitaria – come detto – nell’art. 16 che (secondo la Relazione Illustrativa del Codice), semplifica la disciplina in materia ed elimina *“norme presenti in altra parte dell’ordinamento(ad esempio, nel Piano anticorruzione, o nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici – D.P.R. n. 62 del 2013) evitando confusioni e sovrapposizioni”*.

Formazione di commissioni, assegnazione agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la P.A.

La Legge n. 190/2012 ha introdotto nel D.Lgs. n.165/2001 l’articolo 35-*bis*, il quale *“integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari”* e stabilisce che *“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”*.

Divieti post-employment: svolgimento di attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage; revolving doors)

La Legge n. 190/2012 ha introdotto all’articolo 53 del D.Lgs. n. 165/2001 il comma 16-*ter*, il quale stabilisce: *“i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell’attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri”*.

Lo scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all’interno dell’amministrazione per precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Il divieto è anche volto allo stesso tempo a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un’amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

La violazione della norma comporta la nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti ed il divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di stipulare contratti con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni nonché l’obbligo di restituzione dei compensi riferiti agli stessi eventualmente percepiti ed accertati.

Le prescrizioni ed i divieti contenuti nell’art. 53, comma 16-*ter*, del D.Lgs. 165/2001, che fissa la regola del cosiddetto *pantouflage*, trovano applicazione non solo ai dipendenti che esercitano i poteri autoritativi e negoziali per conto della P.A., ma anche ai dipendenti che - pur non esercitando concretamente ed effettivamente tali poteri - sono tuttavia competenti ad elaborare atti endo-procedimentali obbligatori (pareri, certificazioni, perizie) che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal funzionario competente.

Tenuto conto della finalità della norma, può ritenersi che fra i poteri autoritativi e negoziali sia da ricomprendersi l'adozione di atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere²¹.

ANAC evidenzia, inoltre, che il divieto per il dipendente cessato dal servizio di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati 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.

Tale linea interpretativa emerge chiaramente dalla disciplina sulle incompatibilità e inconfiribilità di incarichi, laddove l'ambito di applicazione del divieto di *pantouflage* è stato ulteriormente definito.

L'art. 21 del D.Lgs. 39/2013 ha, infatti, precisato che ai fini dell'applicazione dell'art. 53, co. 16-ter, del D.Lgs. 165/2001, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi considerati nel medesimo decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico e l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

Si è inteso così estendere la sfera dei soggetti assimilabili ai dipendenti pubblici, rafforzando la finalità dell'istituto in argomento quale presidio del rischio corruttivo: di conseguenza, il riferimento ai dipendenti pubblici va inteso nel senso di ricomprendere anche i titolari di incarichi indicati all'art. 21 del D.Lgs. n. 39/2013.

Si confermano le seguenti misure già introdotte nei precedenti Piani Triennali Anticorruzione e PIAO:

- inserimento, nei provvedimenti di incarico e nei contratti di assunzione del personale che esercita poteri autoritativi o negoziali o che elabora atti endoprocedimentali obbligatori che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, di clausole che prevedano il divieto di svolgere, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorative o professionali (rapporti di lavoro subordinato o autonomo) presso i soggetti privati destinatari dell'attività svolta in virtù dei suddetti poteri (provvedimenti, contratti o accordi);
- inserimento nei bandi di gara o negli atti preliminari agli affidamenti della dichiarazione di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti o a soggetti legati alla Regione Piemonte da un rapporto di lavoro autonomo che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali o che hanno elaborato atti endoprocedimentali obbligatori che hanno inciso in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale per conto della Regione Piemonte nei loro confronti, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto;
- acquisizione da parte degli uffici competenti, della dichiarazione di conoscenza della normativa e di impegno a rispettarla, dichiarazione da acquisire all'atto della cessazione del rapporto di lavoro per dimissioni o per collocamento in quiescenza.

A fronte della difficoltà di applicazione del sistema sanzionatorio previsto per la violazione della norma, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 7411 del 29 Ottobre 2019 ha stabilito la competenza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di *pantouflage* previste dall'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. n. 165/2001 ed ha stabilito altresì che spettano all'Autorità i previsti poteri sanzionatori.

Con delibera n. 493, approvata dal Consiglio dell'Autorità del 25 settembre 2024 e pubblicata il 13 novembre 2024, vengono forniti indirizzi interpretativi e operativi sui profili sostanziali e sanzionatori riguardanti il divieto di *pantouflage*. Ciò allo scopo di affinare le indicazioni già elaborate in passato, orientando ancora meglio le amministrazioni nell'individuazione di misure di prevenzione del *pantouflage*. Le Linee Guida approvate sono da intendersi come integrative di quanto indicato già nel Piano Nazionale Anticorruzione 2022.

Antiriciclaggio: comunicazione di dati e informazioni relativi ad operazioni sospette da parte delle Pubbliche Amministrazioni ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 231/2007 e s.m.i

Si rinvia a quanto contenuto nel PIAO 2024-2026.

²¹ Cfr. parere ANAC AG 2/2017 approvato con delibera n. 88 dell'8 Febbraio 2017.

Formazione del personale in materia di Trasparenza e Anticorruzione

Per l'anno 2025, sono calendarizzati i seguenti corsi formativi: una formazione e-learning rivolta al personale delle Direzioni maggiormente esposte al fenomeno corruttivo sui temi relativi a "Mafie e corruzione in ambito sanitario" per la Direzione Sanità, "Agro-mafie e caporalato" per la Direzione Agricoltura, "Mafie, Corruzione, Welfare" per la Direzione Welfare, "Mafie, ciclo dei rifiuti, reati ambientali" per la Direzione Ambiente; una formazione e-learning sulla piattaforma Syllabus destinata a tutto il personale, avente come tema "La strategia di prevenzione della corruzione e la trasparenza amministrativa". È inoltre prevista l'attivazione di appositi laboratori formativi per l'analisi e la valutazione del rischio tra addetti ai lavori ed esperti esterni.

B) Le misure specifiche di trattamento del rischio

Nella definizione delle misure specifiche si è tenuto conto dell'esigenza di evitare che le stesse aggravino (senza effettivi benefici sotto il profilo preventivo) processi oggetto di semplificazione e di accelerazione, anche per la realizzazione degli obiettivi del PNRR, nonché dell'impatto organizzativo delle riforme in atto e, soprattutto, della disciplina e degli specifici controlli e monitoraggi che già accompagnano la realizzazione degli obiettivi del PNRR (previsti dalla normativa europea, nazionale e regionale). Si intendono confermate, così come di seguito riportate, le misure specifiche di prevenzione del rischio già previste nei precedenti PIAO.

Avvicendamento del personale addetto a ispezioni e controlli

Al fine di ridurre il rischio, anche potenziale di corruzione, i dirigenti devono garantire l'avvicendamento, tra i dipendenti del Settore in possesso delle necessarie professionalità, del personale addetto a funzioni di ispezione e controllo e dei soggetti nominati Responsabile Unico del Procedimento. Nel caso di ispezioni e controlli si prevede inoltre che ad effettuare tali attività siano 2 dipendenti regionali, che sottoscrivano entrambi gli atti. I dipendenti regionali titolari di incarichi elettivi non possano essere adibiti a questo tipo di mansioni, all'interno del territorio dell'Ente nel quale sono stati eletti.

Nell'ipotesi in cui i Dirigenti e/o i Direttori riscontrino una carenza di personale in possesso della necessaria professionalità, tale da non consentire di effettuare l'avvicendamento del personale per ispezioni e controlli, ed alla quale non possano ovviare mediante mobilità del personale all'interno della direzione o attraverso ricerche di professionalità, dovranno provvedere individuando i dipendenti da formare per adibirli successivamente a tali attività e concordando col settore competente in materia di formazione percorsi formativi individuali.

Occorre inoltre precisare che esistono situazioni particolari in cui è opportuno adottare specifiche procedure.

Ad esempio i "controlli in loco" eseguiti sulla base della normativa europea devono essere effettuati da un soggetto che non ha partecipato ad altri controlli sulla stessa pratica (cosiddetta segregazione delle funzioni).

La Direzione Agricoltura effettua controlli ai sensi degli articoli 49, 50 e 51 del Reg. UE 809/2014 e per consuetudine effettua il controllo in loco in concomitanza con il controllo amministrativo con la contestuale partecipazione di due funzionari, ciascuno dei quali assolve al proprio controllo: uno che svolge il controllo amministrativo e l'altro il controllo in loco, con la redazione di due diversi verbali.

Il Settore Trasparenza e Anticorruzione e la Direzione Agricoltura hanno concordato la seguente procedura per i controlli, effettuati ai sensi del Reg. UE 809/2014, relativi al PSR, in ambito FEASR.

I due funzionari incaricati del controllo, rispettivamente amministrativo o del controllo in loco, sottoscrivono reciprocamente i verbali, dopo aver apposto la seguente postilla: "Il presente verbale viene da me sottoscritto in quanto ho assistito al controllo ai fini dell'adempimento previsto dal PIAO 2025-2027".

Per gli altri fondi strutturali, FSE e FESR, tale disposizione non è prevista e pertanto la tipologia dei controlli documentali e in loco sono svolti dal medesimo soggetto, nel rispetto dei relativi regolamenti vigenti.

Realizzazione di iniziative per la promozione della cultura della legalità e dell'integrità

Si prevede di attuare le seguenti misure:

- collaborazioni con altre istituzioni e/o organismi interessati per concordare iniziative di promozione della legalità;
- sensibilizzazione e informazione alla cittadinanza avvalendosi degli uffici di relazione con il pubblico (URP);

- sviluppo della comunicazione in tema di “buone prassi”.

Prevenzione della corruzione e trasparenza nelle società e negli enti controllati, partecipati o a cui siano affidate attività di pubblico interesse

L'esigenza di una programmazione delle attività di vigilanza delle Amministrazioni controllanti in ordine al rispetto della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte degli enti dalle stesse controllati discende dalle “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”²², che pongono in capo alle PP.AA. controllanti l'onere di programmare l'attività di vigilanza.

Impulso e vigilanza sulla nomina del R.P.C.T. e sull'adozione di misure di prevenzione anche integrative del modello di organizzazione e gestione ex D.Lgs. n. 231/2001.

Con particolare riferimento agli enti di diritto privato in controllo pubblico, le Linee Guida evidenziano (par. 3.2, pp. 36 ss., par. 4.2, p. 45), quale compito specifico delle PP.AA., l'impulso e la vigilanza sull'adozione delle misure di prevenzione della corruzione da parte degli enti (*in primis*, nomina del R.P.C.T. e adozione delle misure integrative del modello “231”), e specificano che l'attività di vigilanza deve essere programmata nei Piani dell'Amministrazione controllante.

Verifica della delimitazione delle attività di pubblico interesse svolte dai soggetti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, comma 3 del D.Lgs. n. 33/2013

Al riguardo le Linee guida (par. 2.4, pp. 18-20; par. 4.1, p. 46) precisano che:

- è onere dei singoli enti, d'intesa con le Amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti, indicare chiaramente all'interno del P.T.P.C.T. o all'interno dello strumento adottato per l'introduzione di misure integrative del modello di organizzazione e gestione ex D.Lgs. n. 231/2001, quali siano le attività di pubblico interesse che esse svolgono;
- le Amministrazioni controllanti sono chiamate a sovrintendere a tale delimitazione, attraverso l'impiego di vari strumenti quali la promozione di apposite modifiche statutarie, l'adozione di atti di indirizzo rivolti agli enti, la promozione di deliberazioni a carattere organizzativo generale, adottate dagli organi di direzione degli enti, atti di affidamento di attività di pubblico interesse, contratti di servizio.

Verifica della delimitazione delle attività di pubblico interesse svolte dai soggetti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, comma 3 del D.Lgs. n. 33/2013

Le Direzioni regionali, in ragione di un criterio di competenza per materia rispetto all'attività istituzionale dei singoli enti controllati, provvedono a sovrintendere e a sollecitare l'opera di delimitazione delle attività di pubblico interesse che le Nuove Linee guida pongono in capo agli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, comma 3 del D.Lgs. n. 33/2013, rilevante ai fini dell'applicazione della disciplina in materia di trasparenza e accesso civico generalizzato.

Tale opera di supervisione da parte dell'Amministrazione potrà essere svolta attraverso gli strumenti propri del controllo (atti di indirizzo rivolti agli enti, promozione dell'adozione di deliberazioni a carattere organizzativo generale, atti di affidamento di attività di pubblico interesse, promozione di apposite modifiche degli statuti degli enti).

Le Direzioni relazioneranno al RPCT in ordine allo svolgimento di tale compito di supervisione.

Monitoraggio relativo alla programmazione triennale dei lavori pubblici e degli acquisti di beni e servizi 2024/2026

Poiché gli strumenti di programmazione indicano gli interventi di lavori e gli acquisti da eseguire nel triennio successivo, si ritiene utile effettuare un monitoraggio sul rispetto di quanto stabilito negli atti di programmazione, al fine di verificare che l'attività posta in essere dalle strutture avvenga in conformità a quanto previsto e per garantire una corretta ed efficace gestione delle risorse.

²² Linee Guida approvate con delibera del Consiglio dell'ANAC n. 1134 del 8.11.2017 e pubblicate nella G.U. - Serie Generale n. 284 del 5.12.2017. Le linee guida introducono una piena rivisitazione dei contenuti della determinazione dell'ANAC n. 8/2015 “Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”.

Affidatari ricorrenti al medesimo operatore economico

Analisi degli operatori economici per verificare quelli che, in relazione alle categorie merceologiche e in un determinato arco temporale, risultano come gli affidatari più ricorrenti relativamente alle procedure di affidamento diretto e negoziale indette nel triennio 2022/2024 e confronto con il triennio precedente.

Affidamenti diretti

Il Settore effettuerà una verifica su tutti gli affidamenti con importo appena inferiore alla soglia minima a partire dalla quale non si potrebbe più ricorrere all'affidamento diretto al fine di individuare i contratti sui quali esercitare maggiori controlli anche rispetto alla fase di esecuzione. Appalti sotto soglia di 150 mila euro per lavori e 140 mila euro per servizi e forniture (luglio 2024 - giugno 2025).

C) Monitoraggio sulle misure di prevenzione della corruzione e sulla trasparenza

cfr.: vedasi la Sezione "Monitoraggio" del presente documento