

PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E ATTUAZIONE DELLA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA

TRIENNIO 2021 -2023

Adottato con Delibera del Commissario Liquidatore n. 36 del 16.06.2021



INDICE

PARTE I

1. Premessa
2. Strategie di prevenzione della corruzione nelle società/enti privati in controllo pubblico
3. Contesto interno - Organizzazione e classificazione delle attività
4. Soggetti coinvolti nella strategia di prevenzione di prevenzione e relative responsabilità
5. Contenuto e finalità del documento recante misure di prevenzione della corruzione alla luce delle linee-guida ANAC n. 1134/2017
6. La Procedura di redazione del Piano di prevenzione della corruzione
7. La gestione del rischio
8. Le misure di prevenzione della corruzione obbligatorie
9. Il monitoraggio

PARTE II

10. La nuova Trasparenza Amministrativa – novità normative e fissazione obiettivi strategici in materia di trasparenza
11. I Responsabili della trasmissione, comunicazione e pubblicazione dati, documenti ed informazioni
12. Obblighi di pubblicazione imposti alle società pubbliche
13. Misure organizzative per garantire la regolarità dei flussi informativi – monitoraggio e vigilanza sugli obblighi di pubblicazione
14. Misure per garantire l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico
15. Regole procedurali di responsabilizzazione
16. Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)
17. Entrata in vigore del PTPCT 2021 – 2023

PARTE III

18. Mappatura dei processi attivi nell'Ente



PARTE I

1. Premessa

La Legge n. 190 del 6 novembre 2012, si inquadra nel solco della normativa internazionale in tema di lotta alla corruzione che ha visto il progressivo imporsi della scelta di prevenzione accanto allo strumento della repressione della corruzione. A fronte della pervasività del fenomeno si è, infatti, ritenuto di incoraggiare strategie di contrasto che anticipino l'attuazione delle condotte corruttive.

Gli accordi internazionali, e in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), adottata a Merida dall'Assemblea Generale il 31 ottobre 2003 e ratificata dallo Stato italiano con la Legge 3 agosto 2009, n. 116, delineano chiaramente un orientamento volto a rafforzare le prassi a presidio dell'integrità del pubblico funzionario e dell'agire amministrativo, secondo un approccio che attribuisce rilievo non solo alle conseguenze delle fattispecie penalistiche ma anche all'adozione di misure dirette a evitare il manifestarsi di comportamenti corruttivi.

In questo contesto, il sistema di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità in tutti i processi e le attività pubbliche, a ogni livello di governo, sulla base dell'analisi del rischio corruttivo nei diversi settori e ambiti di competenza, si configura come necessaria integrazione del regime sanzionatorio stabilito dal codice penale per i reati di corruzione, nell'ottica di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, di rendere trasparenti le procedure e imparziali le decisioni delle amministrazioni.

Sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali, (es. OCSE e Consiglio d'Europa) firmate e ratificate dall'Italia, la corruzione consiste in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.

Questa definizione, che è tipica del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, volto ad evitare comportamenti soggettivi di funzionari pubblici (intesi in senso molto ampio, fino a ricomprendere nella disciplina di contrasto anche la persona incaricata di pubblico servizio), delimita il fenomeno corruttivo in senso proprio. Nell'ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come "condotte di natura corruttiva".

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con la propria delibera n. 215 del 2019, sia pure ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria (di cui alla Parte I, § 8, M09 "*Rotazione del personale addetto alle aree di rischio*"), ha considerato come "condotte di natura corruttiva" tutte quelle indicate dall'art. 7 della L. n. 69/2015, che aggiunge ai reati prima indicati quelli di cui agli art. 319-bis, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis del Codice Penale. Con la L. n. 190/2012, è stata delineata una nozione ampia di "prevenzione della corruzione", che comprende una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l'adozione di comportamenti di corruzione.

Le disposizioni concernenti le misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti pubblici e privati, come individuati nell'art. 1, co. 2-bis, della L. n. 190/2012 e nell'art. 2-bis del D.Lgs. n. 33/2013. In ragione della diversificata natura giuridica di tali categorie di soggetti, le disposizioni richiamate prevedono regimi parzialmente differenziati. A seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 97/2016, alla L. n. 190/2012 e al D.Lgs. n. 33/2013, è stata introdotta una correlazione incisiva tra l'ambito di applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e quella della trasparenza.

L'art. 2-bis del D.Lgs. n. 33/2013 individua l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza. Ad essa fa riferimento l'art. 1, co. 2-bis, della L. n. 190/2012 per identificare le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti tenuti all'adozione del PTPCT o nei soggetti, anche privati, considerati dalla L. n. 190/2012, di misure di prevenzione della corruzione integrative rispetto a quelle adottate ai sensi



del D.Lgs. n.231/2001, recante «*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*».

Da un punto di vista generale, per l'individuazione dell'ambito soggettivo, l'Autorità ha dato indicazioni con la delibera 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*” e con la delibera n. 1134 dell’8 novembre 2017, recante “*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*”.

Per quel che concerne la trasparenza, l'Autorità ha anche fornito chiarimenti sul criterio della “compatibilità”, introdotto dal legislatore all’art. 2-bis, co. 2 e 3, del D.Lgs. n. 33/2013 ove è stabilito che i soggetti pubblici e privati ivi indicati applicano la disciplina sulla trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni “in quanto compatibile”. Nella delibera n. 1310 e nella delibera n. 1134, l'Autorità ha espresso l'avviso che la compatibilità non va esaminata per ogni singolo ente, bensì in relazione alle categorie di enti e all'attività propria di ciascuna categoria. In particolare, il criterio della compatibilità va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti.

Prima ancora, con la determinazione n. 8 del 17 giugno 2015, l'ANAC aveva elaborato una linea guida recante “*Disposizioni 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 da pubbliche amministrazioni e da enti pubblici economici*”.

Tuttavia, nelle materie oggetto della precitata determinazione sono nel frattempo intervenute numerose e significative innovazioni normative, che da un lato hanno imposto all'ANAC una rivisitazione della determinazione n. 8/2015, dall'altro, hanno contribuito a risolvere alcuni dubbi interpretativi nati con la precedente disciplina e a delineare un nuovo quadro normativo. In tale contesto, pertanto, meritano di essere citati il D.Lgs. n. 97/2016, recante “*La revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012 n. 190 e del D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell’art 7 della Legge 7 agosto 2015 n. 124, in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni*”, insieme al D.Lgs. n. 175/2016, “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP)*”, come modificato dal D.Lgs. n. 100/2017.

Infatti, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 97/16 di riforma della Legge 190/2012 e del D.Lgs. n. 33/2013 è stato riformulato l'ambito soggettivo di applicazione della normativa, come risulta dall'art 1 c. 2-bis della L. n. 190 /2012 e dall'art 2-bis del D.Lgs. n. 33/2013, oltre al fatto che importanti disposizioni sono state, poi, introdotte con il D.Lgs. n. 175/2016, recante il c.d. TUSP, cui il D.Lgs. n. 33/2013 fa rinvio per la definizione di società in controllo pubblico, quotate e in partecipazione pubblica.

Tali innovazioni normative, hanno sì portato l'Autorità ad aggiornare la determinazione n. 8/2015, ma hanno al tempo stesso, imposto alle società menzionate una rivisitazione dei sistemi di prevenzione della corruzione fino ad oggi messi in atto ed un'attenta applicazione della nuova linea guida dell'ANAC del 21/11/2017 n. 1134.

Il presente PTPCT 2021 – 2023, pur riguardando un Ente soppresso e in stato di liquidazione, conferma l'impegno del Consorzio nella lotta alla corruzione. Nella predisposizione si è tenuto conto delle indicazioni contenute nel nuovo PNA 2019 e nei suoi allegati, in particolare nell'allegato 1, che rappresenta attualmente l'unico riferimento metodologico da seguire nella predisposizione del PTPCT per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo e aggiorna, integra e sostituisce le indicazioni metodologiche contenute nel PNA 2013 e nell'aggiornamento PNA 2015.

A conclusione di questa premessa appare utile riepilogare le norme in materia di prevenzione della corruzione e le deliberazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ad oggi approvate. Oltre alla Legge 190/12, il contesto giuridico di riferimento comprende:



- il Decreto Legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 “*Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*”;
- il Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012*”;
- il Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39 “*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*”;
- il Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 “*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”;
- il Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito in L.114/2014, che ha ridefinito le competenze dell’Autorità anticorruzione, acquisendo le funzioni del Dipartimento di Funzione Pubblica e quelle della soppressa AVCP (Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici);
- la Legge del 27 maggio 2015, n. 69 rubricata “*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*” che ha inasprito le pene ed esteso la punibilità agli incaricati di pubblico servizio anche per i delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A;
- il Decreto Legislativo del 23 maggio 2016, n. 97 recante “*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”;
- il Decreto Legislativo del 19 agosto 2016, n. 175 come modificato dal D.Lgs. n. 100 del 16 giugno 2017 (c.d. TUSP);
- la Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016 di approvazione del PNA 2016;
- la Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016 di approvazione della disciplina delle cause di inconferibilità/incompatibilità;
- la Delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016 recante gli obblighi in materia di accesso civico;
- la Delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016, sulle “*prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016*”;
- il Regolamento ANAC del 16/11/2016, pubblicato in G.U. n. 284 del 5/12/2016 “*sull’esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell’art 47 del D.Lgs. n. 33/13, come modificato dal D.Lgs. n. 97/16*”;
- la Delibera ANAC n. 241 del 8 marzo 2017 sulle “*linee guida recanti indicazioni sull’attuazione dell’art.14 del D.Lgs. n. 33/13 relativa agli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali, come modificato dall’ art 13 del D.Lgs. n. 97/16*”;
- il Regolamento ANAC n. 328 del 29 marzo 2017 “*sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari*”;
- il Regolamento ANAC n. 330 del 29 marzo 2017 “*sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*”;



- la Delibera ANAC n. 1134 del 8 novembre 2017 relativa alla “*attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati da pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*”;
- la Circolare FOIA n. 2/2017 del Dipartimento della Funzione pubblica;
- il Regolamento ANAC del 24.10.2018 sull’esercizio della funzione consultiva;
- la Circolare n. 1/2019 del Ministro per la Pubblica Amministrazione;
- la Legge del 9 gennaio 2019, n. 3 (c.d. legge “*spazza-corrotti*”);
- la Delibera ANAC n. 586 del 26 giugno 2019: “*Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241 per l’applicazione dell’art. 14, co. 1-bis e 1-ter del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019*”;
- la Delibera ANAC n. 1064 del 2 ottobre 2019 di approvazione del nuovo PNA 2019.
- la Delibera ANAC n. 1126 del 4 dicembre 2019 di sospensione della delibera ANAC n. 586/2019;
- la Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di stabilità per il 2020) all’art 1 c. 163.
- il Decreto Legge 30 dicembre 2019, n. 162 (c.d. “*mille proroghe*”) all’art 1 c. 7;

2. Strategie di prevenzione della corruzione nelle società/enti privati in controllo pubblico

La Legge 6 novembre 2012 n. 190, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”, pubblicata in G.U. n. 265 del 13 novembre 2012 ed entrata in vigore il 28 novembre 2012, è nata dall’indifferibile esigenza avvertita nel nostro Paese di innovare un sistema normativo ritenuto da tempo inadeguato a contrastare fenomeni di c.d. “*mala administration*” e dalla necessità di adeguare l’ordinamento interno agli impegni assunti a livello internazionale con la ratifica di due importanti Convenzioni, la Convenzione di Merida delle Nazioni Unite ratificata in Italia con la legge 3 agosto 2009 n. 116 e la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d’Europa del 27 gennaio 1999 (Convenzione di Strasburgo), ratificata in Italia con Legge 28 giugno 2012 n. 110, ma al tempo stesso, di rispondere ai costanti monitoraggi e alle continue raccomandazioni degli organi di verifica internazionale (come ad es. il rapporto redatto dal G.R.E.CO. - Gruppo di Stati contro la Corruzione – organismo istituito in seno al Consiglio d’ Europa).

Sulla scorta dell’adesione alla Convenzione di Merida è stata istituita la “CIVIT”, poi ANAC, ad opera del D.L. n. 90/2014, cui si deve il merito di aver individuato un’unica Autorità competente a vigilare sull’attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e sulle commesse pubbliche, dopo la soppressione dell’AVCP.

Su sollecitazione degli organismi internazionali, di cui l’Italia fa parte, è stato quindi introdotto anche nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione, articolato su due livelli (nazionale e decentrato) della Pubblica Amministrazione.

A livello “nazionale” vi è l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con il compito di adottare un Piano Nazionale Anticorruzione, in grado di rappresentare un atto di indirizzo per tutti gli enti pubblici e assimilati, destinatari della normativa, a livello “locale”, imponendo all’interno di ciascuna amministrazione pubblica o società in controllo pubblico, o soggetti assimilati, non solo la nomina di un responsabile della prevenzione della corruzione, ma soprattutto l’impegno e il supporto da parte degli organi di indirizzo politico, dirigenti, referenti, OdV, dipendenti nella predisposizione del PTPC e nell’attuazione concreta delle misure di prevenzione all’interno di ciascun Ente.

In tale contesto giova, inoltre, infatti, collocare la L. 7 agosto 2015 n. 124, contenente “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”, con cui il legislatore delegante ha invitato il Governo all’adozione di numerosi decreti legislativi, per la verità si tratta di 11 provvedimenti, concernenti



svariati settori della P.A., (sul procedimento amministrativo, codice dell'amministrazione digitale, trasparenza, dirigenza pubblica, disciplina dei servizi pubblici locali), in modo da rendere concreta la riforma della P.A.

Tra questi provvedimenti figura il D.Lgs. n. 97/2016 approvato in attuazione della delega contenuta nell'art 7 della L. n. 124/2015, recante *“la revisione e la semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione pubblica e trasparenza, correttivo alla L. n. 190/2012 e al D.lgs. n. 33/2013”*.

Nel suo complesso, il precitato decreto legislativo si pone due obiettivi: da un lato, rafforzare la trasparenza amministrativa, favorendo forme diffuse di controllo da parte dei cittadini tramite un adeguamento della normativa a previsioni e standard internazionali, dall'altro, contrastare la corruzione nella pubblica amministrazione mediante misure più efficaci.

Nello spirito della Legge 190/2012, la trasparenza è considerata uno strumento rilevante per operare in maniera eticamente corretta e, contestualmente, per perseguire obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione, anche attraverso specifiche azioni di sensibilizzazione.

Riguardo alle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 97/2016 al D.Lgs. n. 33/2013 balza subito agli occhi l'eliminazione del Programma Triennale sulla Trasparenza e l'Integrità, che diventa *“Sezione sulla trasparenza”* destinata ad essere inclusa nel PTPCT e l'abrogazione dell'art 11 recante l'ambito soggettivo di applicazione del decreto sulla trasparenza e l'introduzione ad opera del D.Lgs. n. 97/2016 del nuovo art 2-bis, che oggi contiene una elencazione dettagliata degli enti tenuti all'attuazione delle regole sulla trasparenza.

All'art 41 del D.Lgs. n. 97/2016 si devono, invece, una serie di modifiche alla L. n. 190/2012 rese necessarie dalle novità introdotte dal D.L. n. 90/2014, circa le competenze e le funzioni in materia di anticorruzione attribuite all'ANAC.

Al fine di coordinare l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale, sempre all'art 41 del D.Lgs. n. 97/2016 si deve l'introduzione del c. 2-bis nell'art 1 della L. n. 190/2012, in base al quale, il PNA ha durata triennale e va aggiornato annualmente, rappresenta un atto di indirizzo, per le pubbliche amministrazioni, gli organismi di diritto pubblico e le imprese pubbliche di cui all'art 2-bis c. 2 del D.Lgs. n. 33/2013 ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione.

La disciplina fino ad oggi vigente era molto incentrata sul ruolo del RPC, mentre risultava del tutto assente la responsabilità per gli organi politici e sfumata quella dei dirigenti, o responsabili, di uffici e servizi.

La scelta di disciplinare nuovamente ruoli, compiti e responsabilità, in particolare, dell'organo di indirizzo, del RPC e dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV) è strettamente collegata ai rilievi fatti dall'ANAC già in sede di adozione della determinazione n. 12/2015 in ordine al fatto che, ad avviso dell'Autorità, una delle cause della scarsa qualità dei PTPC fosse imputabile alla non chiara configurazione di compiti e responsabilità dei soggetti interni alla P.A. e quindi, sostanzialmente ad una mancata condivisione degli obiettivi di prevenzione della corruzione e ad un ridotto coinvolgimento dei componenti degli organi di indirizzo della politica.

Di qui, la previsione tra i compiti ricadenti in capo all'organo di indirizzo politico della fissazione degli obiettivi strategici in materia di anticorruzione e trasparenza, legati al mandato politico al fine di agganciare la predisposizione del piano o di misure integrative in materia di anticorruzione ad un impegno assunto dall'alto nella lotta alla corruzione, come dimostra la modifica apportata dall'art 41 del D.Lgs. n. 97/2016 all'art 1 c. 8, della L. n. 190/2012.

Già nel 2015, l'ANAC con determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 aveva affrontato il problema dell'applicazione della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza da parte delle società ed enti di diritto privato controllati e partecipati da amministrazioni pubbliche nazionali o locali e degli enti pubblici economici, in modo da orientarli nell'attuazione delle c.d. misure di prevenzione e delle regole sulla trasparenza. Una prima distinzione suggerita dalla linea guida n. 8/2015 e confermata dalla recente linea guida n. 1134/2017 è quella relativa alle società in controllo pubblico e società a partecipazione pubblica non di controllo; distinzione non meramente formale, ma che determina in modo differenziato l'applicazione della



normativa anticorruzione, in ragione del diverso grado di coinvolgimento delle amministrazioni all'interno delle due diverse tipologie di società.

Se si guarda allo spirito della normativa che è quello di prevenire l'insorgere di fenomeni corruttivi nei settori più esposti ai rischi dove sono coinvolte pubbliche amministrazioni, risorse pubbliche o la cura di interessi pubblici, l'influenza che l'amministrazione esercita sulle società in controllo pubblico è più penetrante di quello che deriva dalla mera partecipazione ad essa tramite capitale pubblico, motivo per il quale, l'Autorità in tempi non sospetti aveva sottolineato come le società controllate sono esposte a rischi analoghi a quelli che il legislatore ha inteso prevenire con la normativa anticorruzione del 2012 in relazione all'amministrazione controllante, ribadendo più volte, la necessità di adottare, o misure di prevenzione della corruzione integrative del modello di organizzazione e gestione ex D.Lgs. n. 231/2001, se dotate già di un Modello, o, in caso contrario, ad adottare un piano che contenga le misure e le definisca in relazione alle funzioni svolte e alla propria specificità organizzativa.

Tuttavia, le società pubbliche e le Pubbliche amministrazioni scontano una disciplina normativa non coincidente, poiché la L. n. 190/2012 ed il D.Lgs. n. 231/2001, sebbene finalizzate alla prevenzione dei reati all'interno delle proprie strutture organizzative, evidenziano profonde differenze.

Non a caso, in particolare:

- a) per il D.Lgs. 231/2001 assumono rilevanza i reati-presupposto commessi nell'interesse o a vantaggio della Società, mentre per la L. 190/2012 assumono rilevanza anche i reati commessi in danno della stessa, allo scopo di tutelare, tout court, la corretta amministrazione e, quindi, anche l'immagine esterna della Società, dalla commissione di reati che si configurano quali sensori di una gestione amministrativa non ispirata ai principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità;
- b) la L. 190/2012 persegue la finalità di prevenire, non solo l'intera gamma dei reati contro la Pubblica Amministrazione disciplinati dal Titolo II del Libro II del Codice Penale, ma anche le situazioni di "*cattiva amministrazione*", intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari (Determinazione n. 12/2015 dell'ANAC).

Il concetto di "*corruzione*" da prendere a riferimento ha un'accezione ampia rispetto a quella che poteva essere presa in considerazione ai fini del D.Lgs. n. 231/2001, essendo comprensivo delle diverse situazioni in cui sia riscontrabile l'abuso da parte di un soggetto del potere/funzione a lui affidato, al fine di ottenere vantaggi privati. Il presente documento, dunque, è rivolto a contrastare e a reprimere non solo i comportamenti scorretti ovvero gli illeciti commessi a vantaggio dell'Ente, ma anche quelli posti in essere nell'interesse esclusivo dell'agente ovvero nell'interesse di altri soggetti, sia nel caso in cui abbiano avuto successo che nel caso in cui siano rimasti a livello di mero tentativo.

In tale contesto giova segnalare le modifiche apportate dalla c.d. legge "*spazza-corrotti*" che ha, non solo inciso sul regime delle pene accessorie, finendo indirettamente per incidere su una delle misure di prevenzione della corruzione più importanti e cioè la rotazione straordinaria del personale, ma, proprio nell'ambito del D.Lgs. n. 231/2001, ha inasprito le sanzioni interdittive, ricompreso nell'ambito del c.d. catalogo dei reati presupposto di cui all'art 25 del precitato decreto, anche il traffico di influenze illecite, in passato escluso, oltre ad aver reso procedibile d'ufficio il reato di corruzione tra privati, introdotto dalla L. n. 190/2012.

3. Contesto interno - Organizzazione e classificazione delle attività

3.1 Natura giuridica

Il Consorzio per la Zona Industriale di Macomer costituito nel 1956 ai sensi del combinato disposto delle norme di cui al titolo IV del T. U. delle Leggi comunali e provinciali approvato con R.D. 3.03.1934, n. 383 e delle Leggi della Regione Autonoma della Sardegna 7.05.1953, n. 22 e 18.11.1968, n. 47, è Ente Pubblico Economico ai sensi dell'art. 36, 4. comma della L. 5.10.1991, n. 317.



La legge regionale 25 luglio 2008 n. 10 ha attuato un primo riordino delle funzioni in materia di aree industriali, disponendo la trasformazione degli enti preesistenti in consorzi di Enti locali, e accorpandoli fra loro.

A seguito dell'entrata in vigore della suddetta legge, il Consorzio di Macomer è stato posto in stato di "liquidazione" per essere successivamente soppresso. L'iter, che si sarebbe dovuto concludere in tempi brevi, è attualmente ancora in corso con conseguente persistenza della fase transitoria e preparatoria alla chiusura dell'ente.

3.2 Struttura, attività e missione istituzionale

Ai sensi dell'art. 5 del vigente Statuto consortile, l'ambito territoriale di intervento del Consorzio è delimitato come segue:

- gli agglomerati industriali di Bonu Trau e Tossilo (circa 338 ettari);
- l'intero territorio dei Comuni di Macomer, Borore, Bortigali, Birori e Sindia, e degli altri Comuni del Marghine.

In tale ambito il Consorzio persegue, ai sensi dell'art. 36, comma 5 della L. 5.10.1991, n. 317 la finalità di promuovere le condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività produttive nei settori dell'industria e dei servizi.

A tale scopo realizza e gestisce, nel citato ambito territoriale, infrastrutture per l'industria, rustici industriali, incubatori, porti, centri intermodali, depositi franchi, zone franche, servizi reali alle imprese, iniziative per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori, dei quadri direttivi ed intermedi e degli imprenditori ed ogni altro servizio sociale connesso con la produzione industriale; espleta le attività e svolge le funzioni che gli siano demandate dalla Regione; assume qualunque iniziativa sia utile per il raggiungimento dei propri fini istituzionali.

3.3 Governance

Nell'originaria conformazione il consorzio operava con un'Assemblea di soggetti pubblici e privati, un C.d.A. e un Presidente secondo le disposizioni del Codice Civile, con il C.d.A. che poneva in essere gli atti di amministrazione del Consorzio secondo lo schema privatistico delle società.

La Legge Regionale 25 luglio 2008 n. 10 ha disposto lo scioglimento degli organi e la nomina di un Commissario Liquidatore. Allo stato attuale gli organi del Consorzio sono:

- il Commissario Liquidatore, nominato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale, che, in qualità di Legale Rappresentante dell'Ente, si occupa di compiere tutti gli atti necessari per il suo funzionamento;
- il Collegio dei Revisori, nominato dalla Regione Sardegna Assessorato dell'Industria, composto da tre membri, che vigila sull'osservanza della Legge e dello Statuto, nonché dei principi di corretta amministrazione, sull'adeguatezza dell'assetto amministrativo-contabile, esprimendo valutazioni sul piano economico e finanziario e sul bilancio di esercizio.

L'art. 26 dello Statuto prevede inoltre la figura del Direttore. Esso provvede all'amministrazione del Consorzio, sovrintende a tutti gli Uffici del Consorzio stesso ed al relativo personale, è responsabile del buon andamento dei servizi e dà attuazione alle deliberazioni consortili adottando i conseguenti provvedimenti. Propone ai competenti organi del Consorzio le soluzioni ed i provvedimenti che ritiene utili al conseguimento dei fini istituzionali ed ha il potere di firma sugli atti gestionali.

Attualmente il ruolo del Direttore e le funzioni ad esso attribuite sono svolte dal Commissario Liquidatore.

Nelle more del trasferimento delle funzioni delegate per legge al Comune o al Consorzio Provinciale, il Consorzio opera con notevoli difficoltà con un organico di dimensioni ridotte in uno stato di precarietà ed incertezza, con attività limitata esclusivamente all'ordinario sia a causa delle ristrette risorse economiche e finanziarie e lo stato di liquidazione in cui opera, sia per l'assenza di programmazione futura e di qualsiasi previsione di investimenti.



Dal 01 novembre 2018, in esecuzione delle Deliberazione G.R. n. 38/36 del 8 agosto 2017, del Decreto Presidenziale n. 85 prot. 16803 del 27.09.2017 e della Deliberazione EGAS n. 18 del 31.05.2018, gli impianti acquedottistici, fognari e di depurazione gestiti dal Consorzio ZIR Macomer sono stati trasferiti in concessione d'uso al Gestore del Servizio Idrico Integrato Abbanoa S.p.A.

3.4 Articolazione dei Settori e dei Servizi

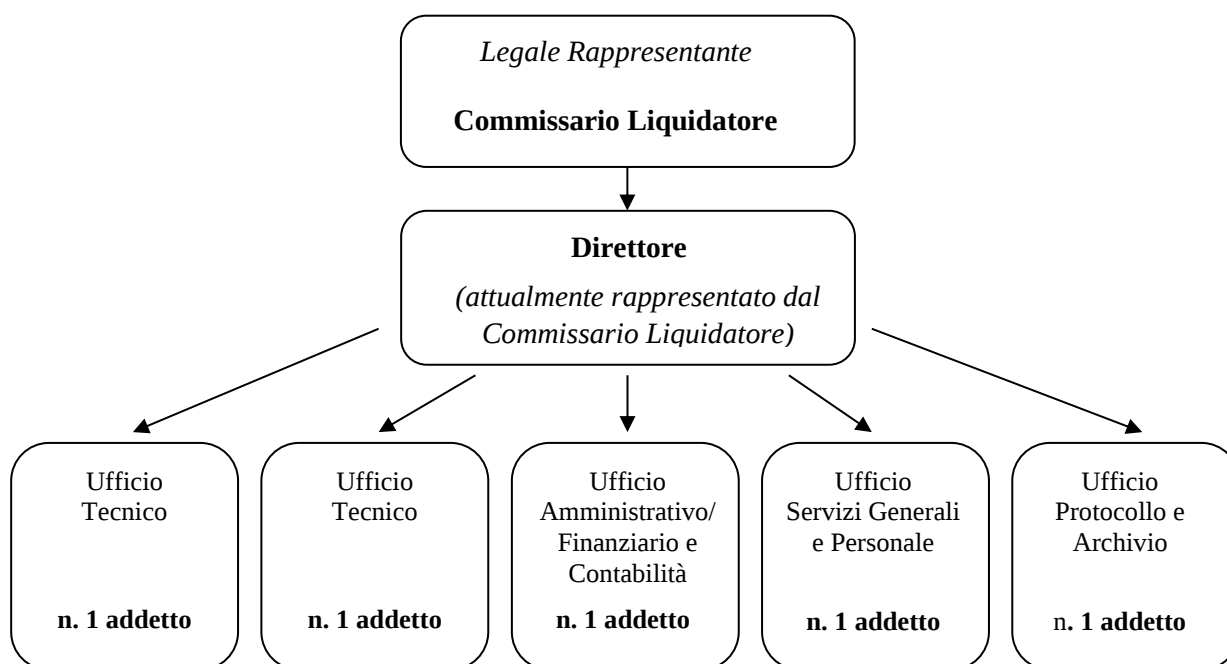
Allo stato attuale il Consorzio ha una struttura gestionale molto semplice, infatti la dotazione organica è costituita da n. 5 unità.

Il sistema organizzativo è articolato in due Centri di Responsabilità (Settori di attività e funzioni), entrambi sotto il coordinamento organizzativo e funzionale del Direttore/Commissario Liquidatore:

- Settore Amministrativo: si occupa di tutta l'area della finanza, contabilità e bilancio, affari generali e pratiche relative al personale.
- Settore tecnico: si occupa di tutte le pratiche riguardanti gli agglomerati industriali di Tossilo e Bonu Trau, nonché della gestione integrale dei lavori delegati dalla Regione Sardegna;

Il numero limitato dei dipendenti consortili influisce direttamente sull'adozione di alcune misure previste dal Piano Nazionale soprattutto quelle relative alla rotazione dei funzionari.

3.5 Il personale



3.6 Partecipazioni societarie

Denominazione società partecipata	Numero azioni ordinarie ZIR	Valore azioni	Percentuale di partecipazione
Tossilo Tecnoservice S.p.A.	219.270	Euro 5,00	98,67%



Organizzazione e classificazione delle attività

<i>settore</i>	<i>ufficio</i>	<i>attività</i>
AMMINISTRATIVO	Servizi generali/ Personale	Gestione gare per acquisti di forniture, beni e servizi
		Elaborazione cartellini presenze
	Protocollo/Economato	Gestione protocollo
		Gestione cassa economale
	Amministrativo	Pratiche amministrative, finanziarie e contabili
	TECNICO	Appalti Lavori Pubblici
Manutenzioni Immobili Consortili		Gestione gare e contratti d'appalto di interventi manutentivi
Assegnazione di strutture e locali consortili		Istruttoria, pratiche, rilascio pareri e gestione contratti
Impianti tecnologici affidati a terzi		Controllo e verifica tecnica degli impianti tecnologici affidati in gestione a terzi
Approvazione progetti insediativi produttivi		Istruttoria, pratiche e rilascio pareri
Assegnazione ed alienazione aree consortili		Istruttoria, pratiche e rilascio pareri
Locazioni immobili consortili		Istruttoria, pratiche, rilascio pareri e gestione contratti
Rilascio concessioni e autorizzazioni		Istruttoria, pratiche e rilascio pareri
Redazione progetti opere pubbliche ed infrastrutturali		Progettazione, direzione lavori e collaudo



4. Soggetti coinvolti nella strategia di prevenzione della corruzione e relative responsabilità

I soggetti interessati dalle fasi di predisposizione, attuazione e monitoraggio del piano, ovvero soggetti chiamati a darvi attuazione, che concorrono alla prevenzione della corruzione, mediante compiti e funzioni indicati nella legge e nel Piano Nazionale Anticorruzione sono:

- Gli Organi di indirizzo politico e gestionale (Commissario Liquidatore);
- il Responsabile della prevenzione della Corruzione e attuazione della Trasparenza (RPCT);
- il Direttore Generale, i Dirigenti / Responsabili di settore, il Referente per la prevenzione (*se presenti*);
- il Collegio dei Revisori;
- tutti i dipendenti dell'Amministrazione;
- i collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione.

Gli organi di indirizzo politico, come ribadito dal PNA 2019, sono tenuti a:

- nominare il RPCT e assicurare che esso disponga di funzioni e poteri idonei allo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività (art. 1, co. 7, L. 190/2012);
- definire gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza che costituiscono contenuto necessario del PTPCT;
- adottare il PTPCT (art. 1, co. 7 e 8, L. 190/2012).

Gli organi di indirizzo ricevono, inoltre, la relazione annuale del RPCT che dà conto dell'attività svolta e sono destinatari delle segnalazioni del RPCT su eventuali disfunzioni riscontrate sull'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza.

4.1 Compiti e poteri del RPCT

Alla luce della delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza svolge i seguenti compiti:

- predisporre – in via esclusiva (essendo vietato l'ausilio esterno) – il PTPCT e lo sottopone all'Organo di indirizzo per la necessaria approvazione;
- segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le “disfunzioni” inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano», con particolare riguardo alle attività ivi individuate;
- verifica l'efficace attuazione del PTPC e la sua idoneità e propone modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- verifica d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici maggiormente esposti ai reati di corruzione nonché quello di definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nelle aree a rischio corruzione;
- redige la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione definite nei PTPC;
- sollecita la nomina del RASA (Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante), il quale, nel caso specifico del Consorzio, sarà individuato tra il personale in organico;
- svolge anche le funzioni di Responsabile per la Trasparenza;
- si occupa dei casi di riesame dell'accesso civico: “*Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni*”;



- effettua, la segnalazione all'Ufficio di disciplina di cui all'art. 43, co. 5 del D.Lgs. 33/2013 nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- cura la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale della loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione ad ANAC dei risultati del monitoraggio.

4.2 In tema di inconferibilità e incompatibilità di incarichi

Ai sensi dall'art. 15, D.Lgs. n. 39/2013 al RPCT è affidato il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al medesimo decreto legislativo, con capacità proprie di intervento, anche sanzionatorio e di segnalare le violazioni ad ANAC.

A tale proposito è utile ricordare che l'Autorità con le *“Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione”*, adottate con Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016, ha precisato che spetta al RPCT *“avviare il procedimento sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e dell'applicazione della misura interdittiva prevista dall'art. 18 (per le sole inconferibilità)”*.

Il procedimento avviato dal RPCT è un distinto e autonomo procedimento, che si svolge nel rispetto del contraddittorio e che è volto ad accertare la sussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa, anche lieve, in capo all'organo conferente.

All'esito del suo accertamento il RPCT irroga, se del caso, la sanzione inibitoria di cui all'art. 18 del D.Lgs. n.39/2013.

Per effetto di tale sanzione, l'organo che ha conferito l'incarico non potrà, per i successivi tre mesi, procedere al conferimento di incarichi di propria competenza.

4.3 In tema di responsabilità del RPCT

A fronte dei compiti attribuiti, la L. 190/2012 prevede (artt. 12 e 14) anche consistenti responsabilità in capo al RPCT.

In particolare, l'art. 12 stabilisce che *“In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il RPCT risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano”*.

L'art. 14 stabilisce altresì che *“In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile [...] risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, [...] nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare”*.

I Dirigenti e i Responsabili di settore, in qualità di referenti del RPCT provvedono, sotto il suo coordinamento, all'attività di mappatura dei processi che consenta la individuazione del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio. Questi nell'ambito dei settori di rispettiva competenza, partecipano al processo di gestione del rischio, concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti. (comma 1-bis); provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione.

I Dirigenti e i Responsabili di settore, inoltre, con riguardo alle attività considerate a rischio dal presente Piano:



- svolgono attività informativa nei confronti del RPCT ai sensi dell'articolo 1, comma 9, lett. c, della L. 190 del 2012, ogni sei mesi. La relazione è pubblicata per esteso nella sezione Amministrazione Trasparente /corruzione del sito web istituzionale;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.T.;
- vigilano sull'applicazione dei codici di comportamento e ne verificano le ipotesi di violazione, ai fini dei conseguenti procedimenti disciplinari.
- rischiano di incorrere in responsabilità dirigenziale e disciplinare.

L'assenza di ruoli dirigenziali nell'organico del Consorzio non consente attualmente di svolgere/attribuire tali attività.

Tutti i dipendenti sono tenuti a:

- osservare le misure previste nel presente Piano;
- segnalare eventuali situazioni di illecito di cui sono venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro;
- segnalare casi personali di conflitto di interessi.

I dipendenti incorrono in responsabilità disciplinare legata alla violazione delle misure di prevenzione e al mancato rispetto del Codice comportamento.

Tutti i soggetti esterni che operano per il conseguimento degli scopi e degli obiettivi del Consorzio, (collaboratori, consulenti, fornitori, etc.) sono tenuti a:

- osservare le misure contenute nel presente Piano;
- segnalare eventuali situazioni di illecito, in base a quanto previsto dal Regolamento ANAC n. 330 del 29 marzo 2017, compilando il modello ad esso allegato.

5. Contenuto e finalità del documento recante misure di prevenzione della corruzione alla luce della linea guida ANAC n. 1134/2017.

I nuovi obiettivi strategici declinati dall'Organo di indirizzo politico relativamente all'attività di vigilanza e contrasto in materia di corruzione possono essere così sintetizzati:

Prevenzione della corruzione:

- adeguamento dell'impostazione del PTPCT alle recenti direttive emanate dall'ANAC;

Attuazione della Trasparenza:

- adozione dei Patti di Integrità

Il Piano triennale della prevenzione della corruzione 2021 - 2023 recepisce le novità delle linee guida ANAC n. 1134/2017, ribadite dal PNA 2019 "Parte V".

In sintonia con le linee guida ANAC n. 1134/2017, il Piano contiene una descrizione delle attività svolte dal Consorzio maggiormente esposte al rischio di corruzione, oltre alla previsione degli strumenti che l'Ente intende adottare per la gestione di tale rischio secondo quanto suggerito dall'allegato 1 al PNA 2019, adottando un approccio di tipo qualitativo nella valutazione del rischio corruttivo che si annida dietro ciascun processo/procedimento amministrativo, e accompagnandolo da adeguate documentazioni e motivazioni.

Infatti al fine di garantire un progressivo adeguamento al c.d. nuovo sistema di gestione del rischio, relativo alle novità introdotte dall'allegato 1 al PNA 2019 il Consorzio ha riorganizzato la c.d. mappatura dei processi, utilizzando criteri, i c.d. indicatori, che consentono di verificare, attraverso l'attribuzione a ciascuno di essi di un valore, il livello di esposizione a rischio del processo di volta in volta preso in considerazione.

Una prima stesura di tale mappatura, suscettibile di ulteriori modifiche ed integrazioni nei prossimi aggiornamenti del PTPCT è contenuta nella Parte III del presente Piano.



È fatto obbligo, pertanto, all'organo di indirizzo politico e gestionale (Commissario Liquidatore), vigilare sul rispetto e l'attuazione dei precitati obiettivi strategici attraverso azioni di impulso delle attività del RPCT e di tutti i dipendenti.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) è un documento programmatico che, previa individuazione delle attività dell'Ente nell'ambito delle quali è più elevato il rischio che si verifichino fenomeni corruttivi e di illegalità in genere, definisce le azioni e gli interventi organizzativi volti a prevenire detto rischio o, quanto meno, a ridurne il livello. Tale obiettivo viene perseguito mediante l'attuazione delle misure generali e obbligatorie previste dalla normativa di riferimento e di quelle ulteriori ritenute utili in tal senso.

Da un punto di vista strettamente operativo, il Piano può essere definito come lo strumento per porre in essere il processo di gestione del rischio nell'ambito dell'attività amministrativa svolta dall'Ente pubblico.

Il presente piano fa riferimento al triennio 2021 - 2023.

6. La procedura di redazione del Piano di prevenzione della corruzione

Per i successivi aggiornamenti del Piano verrà seguita una procedura aperta alla partecipazione di interlocutori interni ed esterni all'Amministrazione.

All'uopo verrà pubblicato un avviso di consultazione pubblica con il quale sarà data informazione della necessità da parte dell'Amministrazione di provvedere ad aggiornare il P.T.P.C. - nel triennio di competenza - e un modulo osservazioni per consentire a tutti i soggetti esterni di far pervenire le proprie osservazioni su indirizzi di posta istituzionali e su modelli per l'occasione predisposti.

La bozza di piano, insieme all'avviso e al modulo osservazioni verrà quindi pubblicato nel sito web istituzionale per la consultazione on line da parte di soggetti portatori di interessi, sia singoli individui che organismi collettivi, ed eventuali loro osservazioni.

Quelle che perverranno, anche dopo la pubblicazione all'albo, verranno inserite in apposita sezione del P.T.P.C. e serviranno per i successivi aggiornamenti del Piano.

Dopo l'approvazione il P.T.P.C. viene adeguatamente diffuso mediante pubblicazione definitiva nel sito istituzionale dell'Ente (Sezione "Amministrazione Trasparente/Altri contenuti/Prevenzione della Corruzione" e in "Amministrazione Trasparente/Disposizioni generali"), ed inoltrato sulla posta elettronica del dipendente, la cui ricezione ne costituisce implicito motivo di conoscenza.

Con le medesime modalità verrà data diffusione degli aggiornamenti annuali del Piano.

7. La gestione del rischio

L'adozione del PTPC è il mezzo per attuare la gestione del rischio. Per "gestione del rischio" si intende l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al rischio di corruzione. La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi. Secondo le indicazioni della L. 190/2012, la redazione del PTPC è frutto di un processo, conosciuto come "*Risk Management*", o Gestione del Rischio, capace di individuare, mappare e valutare il rischio corruttivo cui un Ente è potenzialmente o concretamente esposto e per il quale necessita di specifiche misure di correzione e prevenzione contestualizzate nella realtà in cui lo stesso opera. In tal senso, il processo di gestione del rischio corruttivo deve essere finalizzato alla:

- individuazione della totalità degli eventi rischiosi, il cui verificarsi incide sulla realizzazione delle attività poste in essere dall'Ente e genera delle conseguenze di diversa natura;
- identificazione del grado di esposizione di un Ente al rischio corruttivo.

Risulta, allora, indispensabile, l'utilizzo di una metodologia capace di intercettare e valutare in maniera corretta il grado di esposizione dell'amministrazione al rischio.



Il processo di gestione del rischio definito nel presente piano è il frutto delle indicazioni metodologiche e dei suggerimenti presenti nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Per tali motivi, il Consorzio, come detto, ha provveduto ad nuova mappatura dei processi, scegliendo come oggetto di analisi, ai fini della valutazione del rischio, il processo analizzato nel suo complesso, provvedendo ad utilizzare solo alcuni degli indicatori considerati nel precitato allegato e di seguito riportati, al fine di ottenere un giudizio sintetico sul livello di esposizione a rischio di ciascun processo e individuare le misure di prevenzione da applicare, impegnandosi, successivamente a completare l'analisi sul livello di esposizione a rischio dei processi mappati, in modo da avere, poi, nei prossimi PTPCT una visione completa dei processi attivi nell'Ente ed una valutazione altrettanto completa dei rischi, ma soprattutto delle misure di prevenzione descritte nel piano che potranno essere implementate.

Tale processo comprende le seguenti fasi:

- a) mappatura dei processi attuati dall'Amministrazione;
- b) valutazione del rischio per ciascun processo;
- c) trattamento del rischio.

7.1 La mappatura dei processi

Per mappatura dei processi si intende la ricerca e descrizione dei processi attuati all'interno dell'Ente al fine di individuare quelli potenzialmente a rischio di corruzione, secondo l'accezione ampia contemplata dalla normativa e dai P.N.A.

Essa è riportata in unica griglia nella Parte III del presente documento, insieme alla indicazione delle misure di prevenzione che il Consorzio intende attuare e dei soggetti responsabili della loro attuazione.

In base all'allegato 1 al PNA 2019, tale attività consiste appunto nella individuazione dei processi e soprattutto nello stabilire l'unità di analisi (il processo). Dopo aver identificato i processi, la descrizione del processo è una fase particolarmente rilevante, in quanto consente di identificare più agevolmente le criticità del processo in funzione delle sue modalità di svolgimento al fine di inserire dei correttivi. Il tutto è destinato a confluire in una rappresentazione grafica che si caratterizza per un approccio qualitativo basato su criteri, oggi definiti "indicatori", che consentono di pervenire ad una valutazione complessiva e ad un giudizio sintetico sul livello di esposizione a rischio di un processo.

L'art. 1 co. 16 della L. 190/2012 individua le attività che devono essere obbligatoriamente sottoposte a valutazione e monitoraggio del rischio.

Si rinvia alla Parte III del PTPCT che rappresenta la c.d. mappatura dei processi dell'Ente.

7.2 La valutazione del rischio

La valutazione del rischio si articola in tre fasi:

- 1) identificazione;
- 2) analisi;
- 3) ponderazione.

7.2.1 L'identificazione del rischio

L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo. Questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione. L'identificazione dei rischi deve includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi. L'identificazione degli eventi rischiosi porta alla creazione del c.d. registro dei rischi collegati all'oggetto di analisi scelto dal Consorzio che è il processo nel suo complesso.



7.2.2 L'analisi del rischio.

L'analisi del rischio ha un duplice obiettivo. Il primo è quello di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione. Il secondo è quello di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio. L'analisi è essenziale al fine di comprendere i fattori abilitanti degli eventi corruttivi, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione. L'analisi è finalizzata a stimare il livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto definito nella fase precedente, processo o sua attività; nel caso del Consorzio, la scelta è ricaduta sul processo considerato nel suo complesso.

Ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio è necessario:

- 1) scegliere l'approccio valutativo;
- 2) individuare i criteri di valutazione;
- 3) formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

7.2.2.1 Scelta dell'approccio valutativo.

Come precisato nell'allegato 1 al PNA 2019, l'approccio utilizzabile per stimare l'esposizione delle organizzazioni ai rischi può essere qualitativo, quantitativo o misto.

Considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), l'ANAC suggerisce di utilizzare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza.

7.2.2.2 Individuazione dei criteri di valutazione

Coerentemente all'approccio qualitativo suggerito nel presente allegato metodologico, i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (*key risk indicators*) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti.

Di seguito si riportano alcuni indicatori:

- discrezionalità: il processo è discrezionale?
- rilevanza esterna: il processo produce effetti diretti all'esterno dell'Ente?
- valore economico: quale è l'impatto economico del processo?
- impatto organizzativo: il processo richiede la collaborazione di più uffici o amministrazioni?
- impatto economico: nel corso degli ultimi 5 anni sono state pronunciate sentenze della Corte dei Conti a carico di dipendenti o sentenze di risarcimento del danno in favore dell'Ente per la medesima tipologia di evento corruttivo descritto?

7.2.2.3 Misurazione del livello di esposizione al rischio e formulazione di un giudizio sintetico

Per ogni oggetto di analisi (in questo caso il processo) e tenendo conto dei dati raccolti, si è proceduto alla misurazione di ognuno dei criteri illustrati in precedenza attribuendo agli stessi un valore compreso tra nullo, basso, medio, alto e critico. La valutazione di insieme sul processo è data dalla media dei valori attribuiti ai singoli indicatori: ad esempio, se nell'analisi del processo sono stati attribuiti 3 indicatori un valore "alto" e a due un valore "basso", il giudizio sintetico da attribuire al processo sarà comunque "alto".

7.2.3 La ponderazione del rischio

La ponderazione del rischio è quella fase che ha l'obiettivo di stabilire:

- le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio;
- le priorità di trattamento dei rischi.

7.3 Il trattamento del rischio

La fase di trattamento del rischio è il processo finalizzato a intervenire sui rischi emersi attraverso l'introduzione di apposite misure di prevenzione e contrasto. Il trattamento del rischio rappresenta la fase in



cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta (fase 1) e si programmano le modalità della loro attuazione.

Tali misure possono essere classificate sotto diversi punti di vista. Una prima distinzione è quella tra:

- “*misure comuni e obbligatorie*” o legali (in quanto è la stessa normativa di settore a ritenerle comuni a tutte le pubbliche amministrazioni e a prevederne obbligatoriamente l'attuazione a livello di singolo ente);
- “*misure ulteriori*” ovvero eventuali misure aggiuntive individuate autonomamente da ciascuna amministrazione. Esse diventano obbligatorie una volta inserite nel P.T.P.C.

Di seguito esplicate le misure di prevenzione della corruzione c.d. “*obbligatorie*”.

MISURA DI CONTRASTO	CODICE IDENTIFICATIVO MISURA
Attività relativa alla trasparenza	M01
Codici di comportamento	M02
Attività relativa al conflitto di interessi	M03
Inconferibilità / incompatibilità per gli incarichi dirigenziali	M04
Attività relativa alla cessazione del rapporto di lavoro (<i>pantouflage – revolving doors</i>)	M05
Attività di tutela del segnalatore anonimo (<i>whistleblowing</i>)	M06
Patti di integrità	M07
Formazione	M08
Rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione	M09

8. Le misure di prevenzione della corruzione obbligatorie

M01 - Attività relativa alla trasparenza

Ai sensi dell'articolo 43 del D.Lgs. n. 33/2013, modificato dal D.Lgs. n. 97/2016, si stabilisce che “*All'interno di ogni amministrazione il responsabile per la prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, svolge, di norma, le funzioni di Responsabile per la trasparenza*”.

La ridotta dotazione organica del Consorzio e l'assenza di figure dirigenziali, fermo restando il ruolo di coordinatore del RPCT, rende ogni dipendente responsabile delle pubblicazioni per i servizi di propria competenza, nel rispetto delle prescrizioni contenute nell'Allegato 1 – par. C3- del PNA 2013 e nella Delibera n. 1310/2016. Al tempo stesso ognuno è delegato all'accesso civico, per atti del proprio settore.

M02 - Codici di comportamento

Lo strumento dei codici di comportamento è una misura di prevenzione molto importante al fine di orientare in senso legale ed eticamente corretto lo svolgimento dell'attività amministrativa. L'articolo 54 del D.Lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art. 1, comma 44, della L. 190/2012, dispone che la violazione dei doveri contenuti nei codici di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogni qualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti.

Il rispetto delle norme comportamentali è monitorato sotto il profilo di eventuali violazioni emerse e accertate all'esito del procedimento disciplinare. Il RPCT monitora periodicamente il rispetto delle norme, ferma restando la possibilità di eventuali comunicazioni o segnalazioni di criticità emerse durante la vigenza del PTPCT ritenute rilevanti al fine di intervenire con azioni correttive sulle misure adottate.



M03 - Attività relativa al conflitto di interessi

La tutela anticipatoria di fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso l'individuazione e la gestione del conflitto di interessi.

La situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell'interesse pubblico, cui è preposto il funzionario, potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente.

Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria.

Il tema della gestione dei conflitti di interessi è espressione del principio generale di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

Esso è stato affrontato dalla L. 190/2012, con riguardo sia al personale interno dell'Ente sia a soggetti esterni destinatari di incarichi negli Enti, mediante norme che attengono a diversi profili quali:

- a) l'astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi;
- b) le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche amministrazioni e presso Enti privati in controllo pubblico, disciplinate dal D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39;
- c) l'adozione dei codici di comportamento;
- d) il divieto di *pantouflage* (cfr. infra § 1.8. “*Divieti post-employment*”);
- e) l'affidamento di incarichi a soggetti esterni in qualità di consulenti ai sensi dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165 del 2001;

In merito all'astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi, si evidenzia che con l'art.1, co. 41, della L. 190/2012 è stato introdotto nella legge sul procedimento amministrativo (L. 241/1990) l'obbligo di astensione in capo al responsabile del procedimento o al titolare dell'ufficio competente ad effettuare valutazioni, a predisporre atti endoprocedimentali e ad assumere il provvedimento finale nel caso in cui si trovi in una situazione di conflitto, anche potenziale, di interesse. Tale disposizione, contenuta all'art. 6-bis “*conflitto di interessi*” della L. 241/1990, ha una valenza prevalentemente deontologico-disciplinare e diviene principio generale di diritto amministrativo che non ammette deroghe ed eccezioni. La materia del conflitto di interessi è, inoltre, trattata nel Regolamento recante il “*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*”, emanato con il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, sopra citato. In particolare, l'art. 6 rubricato “*Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interessi*” prevede per il dipendente l'obbligo di comunicare al dirigente, all'atto di assegnazione all'ufficio, rapporti intercorsi negli ultimi tre anni con soggetti privati in qualunque modo retribuiti. La comunicazione del dipendente riguarda anche i rapporti intercorsi o attuali dei parenti o affini entro il secondo grado, del coniuge o del convivente con soggetti privati. Il dipendente è tenuto a specificare, altresì, se i soggetti privati abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, con riferimento alle questioni a lui affidate. L'art. 6 stabilisce inoltre per il dipendente l'obbligo di astensione dallo svolgimento di attività in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. L'art. 7 del codice di comportamento contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interessi e una norma di chiusura di carattere generale riguardante le “*gravi ragioni di convenienza*” che comportano l'obbligo di astensione, in sintonia con quanto disposto per l'astensione del giudice all'art. 51 c.p.c.. Più nel dettaglio l'art. 7 dispone che «*il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di Enti, associazioni anche non conosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza*». Ciò vuol dire che, ogni qualvolta si configurino le descritte situazioni di conflitto di interessi, il dipendente è tenuto a una



comunicazione tempestiva al responsabile dell'ufficio di appartenenza che valuta nel caso concreto la sussistenza del conflitto.

Il D.P.R. n. 62/2013 prevede un'ulteriore ipotesi di conflitto di interessi all'art. 14 rubricato "*Contratti ed altri atti negoziali*" che appare come una specificazione della previsione di carattere generale di cui all'art. 7 sopracitato. In particolare, il comma 2 dell'art. 14 dispone l'obbligo di astensione del dipendente nel caso in cui l'amministrazione concluda accordi con imprese con cui il dipendente stesso abbia stipulato contratti a titolo privato (ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 del C.C.) o ricevuto altre utilità nel biennio precedente. Il dipendente si "*astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo verbale scritto di tale astensione da conservare agli atti dell'ufficio*".

Sebbene la norma sembri configurare un'ipotesi di conflitto di interessi configurabile in via automatica, si ritiene opportuno che il dipendente comunichi la situazione di conflitto al dirigente/superiore gerarchico che decide sull'astensione in conformità a quanto previsto all'art. 7 del d.P.R. 62/2013. Si rammenta, peraltro, che uno specifico obbligo di informazione a carico del dipendente è previsto nel caso in cui stipuli contratti a titolo privato con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, finanziamento e assicurazione, per conto dell'amministrazione.

La segnalazione del conflitto di interessi, con riguardo sia ai casi previsti all'art. 6-bis della L. 241/1990, sia a quelli disciplinati dal codice di comportamento, deve essere tempestiva e indirizzata al dirigente o al superiore gerarchico o, in assenza di quest'ultimo, all'organo di indirizzo, che, esaminate le circostanze, valuta se la situazione rilevata realizza un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Visto anche il riferimento alle gravi ragioni di convenienza che possono determinare il conflitto di interessi, è necessario che il dirigente/superiore gerarchico verifichi in concreto se effettivamente l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione possano essere messi in pericolo. La relativa decisione in merito deve essere comunicata al dipendente. Tale valutazione in capo al dirigente o al superiore gerarchico circa la sussistenza di un conflitto di interessi, appare necessaria anche nella fattispecie di cui all'art. 14, sebbene la norma sembri prevedere un'ipotesi di astensione automatica.

L'Autorità ha, inoltre, fornito alcune indicazioni operative di seguito elencate.

- nei casi in cui il funzionario debba astenersi, tale astensione riguarda tutti gli atti del procedimento di competenza del funzionario interessato (cfr. delibera n. 1186 del 19 dicembre 2018);
- l'Autorità ha anche prospettato la possibilità di considerare un periodo di raffreddamento ai fini della valutazione della sussistenza di situazioni di conflitto di interessi, nel caso in cui siano intercorsi rapporti con soggetti privati operanti in settori inerenti a quello in cui l'interessato svolge la funzione pubblica. Tenuto conto dell'assenza, nelle disposizioni legislative e normative vigenti, di indicazioni specifiche sui periodi temporali di astensione utili a determinare il venir meno di presunte situazioni di conflitto di interessi, nel PNA 2019, l'Autorità ha ritenuto che l'arco temporale di due anni, previsto in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi ai sensi del D.Lgs. 39/2013, sia utilmente applicabile anche per valutare l'attualità o meno di situazioni di conflitto di interessi (cfr. Delibera n. 321 del 28 marzo 2018);
- in tema di imparzialità dei componenti delle commissioni di concorso per il reclutamento del personale o di selezione per il conferimento di incarichi, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali e dei principi generali in materia di astensione e riconsuazione del giudice (artt. 51 e 52 c.p.c.), applicabili anche nello svolgimento di procedure concorsuali, si è ritenuto che la situazione di conflitto di interessi tra il valutatore e il candidato presuppone una comunione di interessi economici di particolare intensità e che tale situazione si configura solo ove la collaborazione presenti i caratteri di stabilità, sistematicità e continuità tali da connotare un vero e proprio sodalizio professionale (cfr. Delibera n. 209 del 1 marzo 2017, Delibera n. 384 del 29 marzo 2017 e Delibera n. 1186 del 19 dicembre 2018).

Per tali motivi, alla luce dei suggerimenti contenuti nel nuovo PNA, il Consorzio ritiene opportuno prevedere:

- la predisposizione di appositi moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi per il dipendente;



- l’inserimento in tutte le determinazioni e deliberazioni di una clausola di stile sul conflitto di interessi, ricavata dall’art 6 bis L. 241/1990.

Riguardo poi al conferimento di incarichi a consulenti o collaboratori, la verifica della insussistenza di situazioni di conflitto di interessi ai fini del conferimento dell’incarico di consulente risulta coerente con l’art. 2 del D.P.R. n. 62/2013, laddove è stabilito che le pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, co. 2, del D.Lgs. 165/2001 estendono gli obblighi di condotta previsti dal codice di comportamento (e dunque anche la disciplina in materia di conflitto di interessi), per quanto compatibili, anche a tutti i collaboratori o consulenti, a qualunque titolo e qualunque sia la tipologia di contratto o incarico, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche.

All’uopo, il Consorzio ritiene opportuno puntare:

- sulla predisposizione di un modello di dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, con l’indicazione dei soggetti (pubblici o privati) presso i quali l’interessato ha svolto o sta svolgendo incarichi/attività professionali o abbia ricoperto o ricopra cariche;
- sul rilascio della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte del diretto interessato, prima del conferimento dell’incarico di consulenza;
- sull’aggiornamento, (anche in relazione alla durata dell’incarico di consulenza) della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- sulla previsione di un dovere dell’interessato di comunicare tempestivamente la situazione di conflitto di interessi insorta successivamente al conferimento dell’incarico;
- controllo a campione da parte del RPCT della avvenuta verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e della relativa pubblicazione delle stesse ai sensi dell’art. 53, co. 14, D.Lgs. 165/2001 almeno ogni 6 mesi.

M04 - Inconferibilità / incompatibilità per gli incarichi dirigenziali

I concetti di inconferibilità ed incompatibilità sono indicati nella disciplina speciale (D.Lgs. n. 39/2013), intendendosi per “*inconferibilità*” la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi dirigenziali o di vertice amministrativo a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, ovvero 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*” si intende 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.

Con delibera n. 833/2016 l’ANAC ha regolamentato il procedimento sanzionatorio che il RPCT è tenuto ad aprire nei confronti dell’organo che ha conferito l’incarico, che rischia, previo accertamento del dolo o della colpa, una sanzione inibitoria pari al divieto di conferire per tre mesi incarichi del tipo di quello rispetto al quale è emersa, nonostante la dichiarazione di insussistenza, una causa di inconferibilità. La contestazione va fatta anche a colui che ha reso la dichiarazione per verificarne la buona o mala fede.

In caso di mancate contestazioni, l’ANAC avoca a sé i poteri del RPCT e quest’ultimo è tenuto ad attenersi negli adempimenti a quanto indicato dall’ANAC, con il rischio di incorrere in contestazioni di carattere penale per non aver fatto le dovute contestazioni.

Nel caso particolare delle società pubbliche, per gli amministratori, come definiti dall’art 1 c. 2 lett. l) le condizioni ostative al conferimento sono specificate dalle seguenti disposizioni del D.Lgs. n. 39/13 art 3 c. 1, lett. d); art 7; invece, per i dirigenti si applica l’art 3 c. 1 lett. c); cui va aggiunta, in caso di società in controllo pubblico “*indiretto*” anche l’ipotesi contemplata dall’art 11 c. 11 del D.Lgs. n. 175/16.



Le situazioni di incompatibilità per gli amministratori, sono indicate negli artt. 9, 11e 13 del D.Lgs. n. 39/2013; per i dirigenti trova applicazione l'art 12, relativo all'incompatibilità tra incarichi dirigenziali interni ed esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali. A queste ipotesi di incompatibilità si aggiunge quella prevista dall'art 11 c. 8 del D.Lgs. n. 175/2016, in base al quale, *“Gli amministratori della società in controllo pubblico non possono essere dipendenti della amministrazione pubblica controllante o vigilante. Qualora siano dipendenti della controllante, in virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al c. 6, hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi alla società di appartenenza”*.

- Normativa di riferimento:** D.Lgs. n. 39/2013 – Delibera ANAC n. 833/2016 – Regolamento n. 328/2917 - D.Lgs. n. 175/2016 (art 11) - Linea guida n. 1134/2017;
- Azioni da intraprendere:** - autocertificazione da parte dei Responsabili di settore all'atto del conferimento dell'incarico circa l'insussistenza delle cause di inconferibilità;
- dichiarazione annuale nel corso dell'incarico sulla insussistenza delle cause di incompatibilità; il RPCT cura l'acquisizione annuale delle autocertificazioni;
- Soggetti responsabili:** il RPCT;
- Termine:** annualmente e a decorrere dalla data di conferimento dell'incarico;
- Note:** misura comune a tutti i livelli di rischio individuati dal presente Piano;

M05 - Attività relativa alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage – revolving doors*)

L'art. 1, co. 42, lett. l) della L. 190/2012, ha contemplato l'ipotesi relativa alla cd. *“incompatibilità successiva”* (pantouflage), introducendo all'art. 53 del D.Lgs. 165/2001, il co. 16-ter, ove è disposto il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La norma sul divieto di pantouflage prevede inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

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 preconstituersi 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 formulazione della norma non appare del tutto chiara e ha dato luogo a dubbi interpretativi sotto diversi profili, riguardanti in particolare la delimitazione dell'ambito di applicazione, dell'attività negoziale esercitata dal dipendente e dei soggetti privati destinatari della stessa. Inoltre, notevoli criticità sono state riscontrate con riferimento al soggetto competente all'accertamento della violazione e all'applicazione delle sanzioni previste dalla disciplina, attesa l'assenza di un'espressa previsione in merito che rischia di pregiudicare la piena attuazione della disciplina. Si rammenta che l'intervento dell'Autorità in materia si esplica in termini sia di vigilanza sia di funzione consultiva. L'attività di vigilanza è svolta nell'esercizio dei poteri conferiti dall'art. 16 del D.Lgs. 39/2013, tenuto conto del richiamo al divieto di pantouflage operato nel medesimo decreto (art. 21). Al riguardo, giova evidenziare che recenti pronunce del giudice amministrativo hanno chiarito la portata e la natura dei poteri dell'Autorità nella materia disciplinata dal D.Lgs. 39/2013, che all'art. 16 attribuisce espressamente all'ANAC peculiari competenze di vigilanza, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento a singole fattispecie di conferimento degli incarichi.



In materia di pantouflage, la funzione consultiva è riconosciuta dalla l. 190/2012, art. 1, co. 2, lett. e), potendo esprimere «*pareri facoltativi in materia di autorizzazione, di cui all'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli Enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter introdotto dal comma 42, lett. l) del presente articolo*». L'attività di vigilanza dell'Autorità, a differenza della funzione consultiva che ha un carattere preventivo, si svolge spesso su impulso di privati che segnalano casi di possibile violazione della normativa.

La disciplina sul divieto di pantouflage si applica innanzitutto ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, individuate all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. 165/2001. Si evidenzia che una limitazione ai soli dipendenti con contratto a tempo indeterminato sarebbe in contrasto con la ratio della norma, volta a evitare condizionamenti nell'esercizio di funzioni pubbliche e sono pertanto da ricomprendersi anche i soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo.

Si 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 inconferibilità 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.

Secondo una lettura in senso ampio della norma e coerentemente a quanto specificato all'art. 21 cit., si sottolinea che il divieto di pantouflage è da riferirsi non solo ai dipendenti degli Enti pubblici non economici (già ricompresi fra le pubbliche amministrazioni) ma anche ai dipendenti degli Enti pubblici economici, atteso che il D.Lgs. 39/2013 non fa distinzione fra le due tipologie di enti (come rilevato dal Consiglio di Stato).

Altro profilo che risulta importante precisare riguarda il contenuto dell'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali, presupposto per l'applicazione delle conseguenze sanzionatorie.

Per «*poteri autoritativi e negoziali*» si intendono i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la P.A. sia i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari, atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere.

I contratti conclusi e gli incarichi conferiti sono nulli; ai soggetti privati che li hanno conferiti o conclusi è vietato di contrattare con la P.A. interessata per 3 anni successivi e sono tenuti a restituire i compensi eventualmente percepiti.

Per tali motivi, negli atti di gara è inserito:

- 1) l'obbligo di autocertificazione, da parte dei concorrenti di non avere stipulato rapporti di collaborazione/lavoro dipendente con ex-dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali nei loro confronti. L'obbligo di rendere la predetta dichiarazione è stato ribadito nei bandi-tipo emanati dall'Autorità in attuazione del D.Lgs. 50/2016, recante il codice dei contratti pubblici;
- 2) analogo obbligo dovrà essere previsto dai Dirigenti/Responsabili Settore, con apposita clausola da inserire nei contratti stipulati.

È intenzione del Consorzio inserire, in via del tutto innovativa, in linea di continuità con le previsioni contenute nel PNA 2018 la seguente ed ulteriore misura di prevenzione (ovviamente solo nei confronti dei dipendenti che abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Ente): «*l'obbligo per il dipendente, al momento della cessazione dal servizio, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna*



al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma”.

NB: Con la sentenza n. 7411/2019 il Consiglio di Stato dopo aver ribadito la competenza dell'ANAC in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di pantouflage previste dall'art 53, c. 16-ter, D.Lgs. 165/2001, ne ha riconosciuto anche i poteri sanzionatori. (comunicato ANAC del 30 ottobre 2019).

Sarà cura del Consorzio dare concreta attuazione alla misura.

M06 - Attività di tutela del segnalatore anonimo (whistleblowing)

Tra gli aspetti più salienti introdotti dalla L. 29 dicembre 2017 n. 179 si segnalano:

- un ampliamento della tutela al dipendente di un Ente pubblico economico o di un Ente privato sottoposto a controllo pubblico;
- il RPCT diventa unico destinatario della segnalazione;
- è prevista la nullità per ogni atto discriminatorio posto in essere dall'amministrazione pubblica nei confronti del segnalante;
- previsione di sanzioni salatissime in capo a colui che ha adottato la misura (da euro 5.000 a 30.000);
- previsione di sanzioni salatissime in caso di mancato svolgimento da parte del RPCT di un'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute (da euro 10.000 a 50.000);
- inversione dell'onere della prova in capo all'Ente, tenuto a provare che la misura ritorsiva adottata nei confronti del segnalante esula da ragioni legate alla segnalazione;
- le tutele previste dalla legge per chi fa la segnalazione non sono offerte in caso di accertata responsabilità penale per calunnia o diffamazione.

In linea con le indicazioni della L. 179/2017, l'Ente ha provveduto all'attivazione di una casella di posta elettronica e-mail: anticorruzione@consorzioindustrialemacomer.it che ha come destinatario solo il RPCT.

La legge si struttura in tre articoli: il primo dedicato all'ambito pubblico e detta modifiche all'art 54 bis del D.Lgs. 165/2001, il secondo introduce la tutela del *whistleblower* nel settore privato, inserendo disposizioni ad hoc nel D.Lgs. n. 231/2001 il terzo si occupa di integrare la disciplina sul segreto d'ufficio, aziendale, professionale scientifico e industriale.

Mentre nel settore pubblico la L. n. 179/2017 ha modificato e ampliato una disciplina già esistente in materia, nel settore privato ha introdotto ex-novo le tutele per i dipendenti o collaboratori finora mai previste.

È possibile scorgere delle differenze rispetto alla disciplina pubblicistica:

- l'adozione dei MOG (Modelli di Organizzazione e Gestione) non è un obbligo a carico dell'Ente, ma un meccanismo facoltativo che consente di escludere o limitare la responsabilità al verificarsi dei reati contemplati dal D.Lgs. n.231/2001;
- la protezione si applica sia ai soggetti apicali che sottoposti;
- l'oggetto della segnalazione è rappresentato dalle condotte illecite rilevanti ai sensi del D.Lgs. n.231/2001 e quindi, dei reati elencati negli artt. 24 e 25-terdecies e dalle violazioni del MOG della società di cui il lavoratore è venuto a conoscenza in ragione delle funzioni svolte.

NB: Restano esclusi i reati non espressamente contemplati come per esempio quelli previdenziali o tributari.

In particolare, sono stati aggiunti 3 nuovi commi all'art 6 del D.Lgs. n. 231/2001 (2-bis, 2-ter e 2-quater), che prevedono la necessità di integrare i MOG idonei a prevenire reati con le misure di salvaguardia a favore dei *whistleblower*. Il sistema di *whistleblowing* introdotto dal D.Lgs. n. 231/2001 prevede:

- a) uno o più canali che consentano ai soggetti di cui all'art 5 c. 1, lett. a e b) di presentare segnalazioni circostanziate di condotte illecite su elementi di fatto precisi e concordanti o su violazioni del MOG, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte. Tali canali dovranno garantire la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione;



- b) l'espresso divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti nei confronti del segnalante per motivi collegati direttamente o indirettamente alla segnalazione;
- c) l'adozione di sanzioni nei confronti di chi viola le misure di tutela del segnalante, nonché di chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate.

Non solo, ma il legislatore ha fissato alcune norme inderogabili a tutela del segnalante. In primo luogo è stato previsto che l'adozione di misure discriminatorie nei confronti del segnalante può essere denunciata all'Ispettorato del Lavoro, per i provvedimenti di competenza, sia direttamente dal segnalante che dalla propria organizzazione sindacale (art 6 c. 2-ter, D.Lgs. n. 231/2001).

Il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto segnalante è nullo. Sono considerati, altresì, nulli:

- il mutamento di mansioni ai sensi dell'art 2103 C.C.;
- ogni altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante.

Anche nel privato, è onere del datore di lavoro dimostrare che le sanzioni disciplinari, i demansionamenti, i licenziamenti, i trasferimenti e ogni altra misura con effetti negativi siano fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa.

La tutela del segnalante riguarda anche l'onere della prova in un eventuale giudizio; infatti *“è onere del datore di lavoro, in caso di controversie legate all'irrogazione di sanzioni disciplinari o a demansionamenti, licenziamenti, dimostrare che tali misure sono fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa”* (art 6 c. 2-quater, D.Lgs. n. 231/2001).

La tutela del segnalante culmina poi nella previsione di cui all'art. 3 della L. n. 179/2017 a cui si deve l'introduzione di un'ipotesi di esenzione da responsabilità per il dipendente che abbia rivelato notizie coperte dall'obbligo del segreto di cui agli articoli:

- 326 C.P., riguardante la rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio;
- 622 C.P., riguardante la rivelazione di segreto professionale;
- 623 C.P., riguardante la rivelazione di segreti scientifici o industriali;
- 2105 C.C., riguardante l'obbligo di fedeltà.

Tale previsione conferma la priorità al perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni pubbliche e private e alla prevenzione e repressione delle condotte illecite, ciò solo, però, nel caso in cui la segnalazione venga effettuata nelle forme e nei limiti di cui all'art 6 del D.Lgs. n. 231/2001.

La L. n. 179/2017 è il primo esempio di legge italiana a carattere generale sul *whistleblowing*.

Si segnala, infine, che il Parlamento Europeo ha approvato il 7/10/2019 la nuova direttiva sul *whistleblowing* destinata ad essere recepita in Italia entro due anni.

M07 - Patti di integrità

Le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, in attuazione dell'art. 1, co. 17, della l. 190/2012, di regola, predispongono e utilizzano protocolli di legalità o patti d'integrità per l'affidamento di commesse. A tal fine, le pubbliche amministrazioni inseriscono negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia secondo cui il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

Sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (ex-art. 97 Cost.) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici.

Si tratta, in particolare, di un sistema di condizioni la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante la partecipazione delle imprese alla specifica gara, finalizzate ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente, sia sotto il profilo temporale - nel senso che gli impegni assunti dalle imprese rilevano



sin dalla fase precedente alla stipula del contratto di appalto - che sotto il profilo del contenuto - nel senso che si richiede all'impresa di impegnarsi, non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento dell'aggiudicazione del contratto.

La Corte di Giustizia Europea nella sentenza C-425/14 ha affermato che la previsione dell'obbligo di accettazione di un protocollo di legalità appare idonea a rafforzare la parità di trattamento e la trasparenza nell'aggiudicazione di appalti. Inoltre, poiché tale obbligo incombe su qualsiasi candidato od offerente indistintamente, lo stesso non viola il principio di non discriminazione.

Di qui, la precisazione dell'ANAC nel PNA 2019, in ordine al fatto che i patti di integrità potrebbero essere utilizzati per rafforzare alcune prescrizioni, in particolare, costringere i privati al rispetto dei codici di comportamento dell'ente, del divieto di pantouflage e della disciplina sul conflitto di interessi.

Nelle Linee guida adottate dall'Autorità con la delibera n. 494/2019 sui conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici, L'ANAC ha, infatti, suggerito l'inserimento, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, di specifiche prescrizioni a carico dei concorrenti e dei soggetti affidatari mediante cui si richiede la preventiva dichiarazione sostitutiva della sussistenza di possibili conflitti di interesse rispetto ai soggetti che intervengono nella procedura di gara o nella fase esecutiva e la comunicazione di qualsiasi conflitto di interesse che insorga successivamente alla dichiarazione originaria.

È stata evidenziata, altresì, l'opportunità di prevedere, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, sanzioni a carico dell'operatore economico, sia in veste di concorrente che di aggiudicatario, nel caso di violazione degli impegni sottoscritti.

Per tali motivi, il Consorzio si impegna ad utilizzare, a far data dall'adozione del presente Piano (a cui è allegato), il modello di Patto di integrità adottato nell'ambito del Protocollo d'intesa sottoscritto in data 15.06.2015 dal Presidente della Regione, dal Presidente dell'ANCI Sardegna e da Transparency International Italia e approvato dalla Regione Autonoma della Sardegna, con deliberazione n. 30/16 del 16.06.2015.

M08 - Formazione

La legge n. 190/2012 prevede che il Responsabile per la prevenzione della corruzione definisca procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti al rischio corruttivo.

La formazione in tema di anticorruzione prevede uno stretto collegamento tra il piano triennale di formazione e il P.T.P.C.

La formazione costituisce elemento basilare e ruolo strategico nella qualificazione e mantenimento delle competenze, considerata come misura essenziale tanto dal PNA 2015 quanto dalla Deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016 (PNA 2016) e dal PNA 2019.

Trattandosi di formazione obbligatoria non rientra nei limiti di spesa previsti dall'art. 6, comma 13, del D.L. 78/2010 come confermato dalla giurisprudenza contabile della Corte Conti Emilia Romagna – Deliberazione n. 276/2013 (ex multi Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia n. 106/2012).

L'Ente si impegna ad adottare piani di formazione annuali e a focalizzare l'attenzione su percorsi formativi tesi all'approfondimento dei problemi di coordinamento tra la disciplina sulla trasparenza e la nuova privacy a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 101/18, decreto di adeguamento del Codice Privacy al Reg. UE 2016/679 oltre che sulle novità introdotte dalla legge "spazza-corrotti" in materia di anticorruzione, dal decreto milleproroghe (D.L. n. 162/2019) e dell'ultima legge di bilancio in materia di trasparenza.

M09 - Rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione

La rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.



L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate. In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore. La rotazione è una tra le diverse misure che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione. Il ricorso alla rotazione deve, infatti, essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo. In particolare occorre considerare che detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti. Per le considerazioni di cui sopra, essa va vista prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in via emergenziale o con valenza punitiva e, come tale, va accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale.

L'ambito soggettivo di applicazione della rotazione va identificato con riguardo sia alle organizzazioni alle quali essa si applica, sia ai soggetti interessati dalla misura. Con riferimento alle organizzazioni, ai sensi dell'art. 1, co. 59, della L. 190/2012, si deve trattare delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. 165/2001.

Pur in mancanza di una specifica previsione normativa relativa alla rotazione negli Enti di diritto privato a controllo pubblico e negli Enti pubblici economici, l'Autorità ritiene opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano l'adozione da parte dei suddetti Enti di misure di rotazione come già, peraltro, indicato nelle Linee guida di cui alla determinazione n. 8 del 17 giugno 2015. La scelta di misure in alternativa alla rotazione, non può che ricadere o sulla c.d. articolazione degli uffici, basata su meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria, o sulla c.d. "segregazione delle funzioni" con cui sono attribuiti a soggetti diversi i compiti relativi a: a) svolgimento di istruttorie e accertamenti; b) adozione di decisioni; c) attuazione delle decisioni prese; d) effettuazione delle verifiche.

La rotazione del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni, nelle aree a più elevato rischio di corruzione, è stata introdotta come misura di prevenzione della corruzione dall'art. 1, comma 5, lettera b), della legge 190/2012, ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni devono definire e trasmettere all'ANAC «procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari». Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 10, lettera b) della legge medesima legge, il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) deve verificare, d'intesa con il dirigente/responsabile di settore competente, «l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione».

Questo tipo di rotazione, definita "ordinaria" è da tenere ben distinta dalla rotazione "straordinaria", già prevista dal D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, c.d. Testo Unico sul pubblico impiego (art. 16, comma 1, lettera l-quater), che prevede, infatti, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni illeciti, la rotazione «del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva».

L'istituto della rotazione straordinaria, invece, è previsto dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater) D.Lgs. n. 165/2001, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione del personale "nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva".

Dalla disposizione si desume l'obbligo per l'amministrazione di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva ad altro servizio. Si tratta di una misura di natura non sanzionatoria dal carattere eventuale e cautelare, tesa a garantire che nell'area/ufficio in cui si sono verificati i fatti oggetto di



procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo al fine di tutelare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione.

La rotazione straordinaria consiste in un provvedimento dell'amministrazione, adeguatamente motivato, con il quale viene stabilito che la condotta corruttiva imputata può pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'Ente e con il quale viene individuato il diverso ufficio al quale il dipendente viene trasferito.

Pur non trattandosi di un procedimento sanzionatorio di carattere disciplinare, è necessario che venga data all'interessato la possibilità di contraddittorio.

Il provvedimento, poiché può avere effetto sul rapporto di lavoro del dipendente/dirigente, è impugnabile davanti al giudice amministrativo o al giudice ordinario territorialmente competente, a seconda della natura del rapporto di lavoro in atto.

Con l'obiettivo di fornire chiarimenti sui profili critici sopra rappresentati, l'ANAC ha adottato la recente delibera 215/2019, recante «*Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del D.Lgs. n. 165 del 2001*» e fa poi, il punto su alcuni aspetti collegati all'applicazione dell'istituto della rotazione straordinaria non del tutto chiari, quali:

- ambito soggettivo;
- ambito oggettivo e quindi l'identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell'adozione della misura;
- momento del procedimento penale in cui l'Amministrazione deve adottare il provvedimento di valutazione della condotta del dipendente, adeguatamente motivato, ai fini dell'eventuale applicazione della misura.

1. Ambito soggettivo

Come chiarito dall'Autorità, l'istituto trova applicazione a tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro con l'amministrazione: dipendenti e dirigenti, interni ed esterni, in servizio a tempo indeterminato o con contratti a tempo determinato.

Riguardo agli incarichi amministrativi di vertice, di fatto sarà impossibile applicare la misura della rotazione trattandosi di incarichi fiduciari, per cui, se dipendente, si apre la strada dell'aspettativa o la messa in disponibilità con conservazione del trattamento economico; invece, per coloro che non sono dipendenti scatta la revoca dell'incarico e la risoluzione del contratto.

2. Ambito oggettivo e Reati presupposto

L'ANAC sottolinea come l'art. 16, co. 1, lett. l-quater) D.Lgs. n. 165/2001 sia lacunoso, ribadendo che, a differenza del "*trasferimento a seguito di rinvio a giudizio*" disciplinato dall'art. 3, co. 1, della legge n. 97 del 2001, nel caso della "*rotazione straordinaria*" il legislatore non individua gli specifici reati, presupposto per l'applicazione dell'istituto ma genericamente rinvia a "*condotte di tipo corruttivo*", salvo poi rinviare ad una linea guida di prossima uscita che dovrebbe sciogliere una serie di dubbi sul punto.

3. Tempistica e immediatezza del provvedimento di eventuale adozione della rotazione straordinaria

L'art.16, co. 1, lettera l-quater, del D.Lgs. 165 del 2001, sul punto, richiama la fase di "*avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttivi*", senza ulteriori specificazioni (a differenza dell'art. 3 della legge n. 97 del 2001 che prevede il trasferimento del dipendente a seguito di "*rinvio a giudizio*").

Per tali motivi, l'Autorità ritiene che l'espressione "*avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva*" di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater del D.Lgs. 165/2001, non può che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.. Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale.

La ricorrenza di detti presupposti, nonché l'avvio di un procedimento disciplinare per condotte di tipo corruttivo impongono in via obbligatoria l'adozione soltanto di un provvedimento motivato con il quale l'amministrazione dispone sull'applicazione dell'istituto, con riferimento a "*condotte di natura corruttiva*".



Il provvedimento potrebbe anche non disporre la rotazione, ma l'ordinamento raggiunge lo scopo di indurre l'amministrazione ad una valutazione trasparente, collegata all'esigenza di tutelare la propria immagine di imparzialità.

Si tratta di valutare se rimuovere dall'ufficio un dipendente che, con la sua presenza, pregiudica l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e di darne adeguata motivazione con un provvedimento.

La misura, pertanto, deve essere applicata non appena l'amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale.

In virtù delle previsioni contenute nella delibera in cui prevede che il momento dell'applicazione della misura della rotazione debba coincidere con l'iscrizione del soggetto nel registro delle notizie di reato, in quanto con tale atto prende avvio il procedimento penale ed in considerazione del fatto che al registro possono accedere solo l'autore del reato, la persona offesa ed i relativi difensori, l'Autorità raccomanda alle amministrazioni di inserire nei propri codici di comportamento il dovere in capo ai dipendenti coinvolti in procedimenti penali di comunicare immediatamente l'avvio.

NB: Per l'ANAC, quindi, l'Ente è tenuto ad adottare un provvedimento che disponga l'applicazione della misura o la conferma dell'incarico in attesa degli esiti del procedimento penale.

Se, però, ci si sofferma sulle modifiche apportate dalla l. n. 3/2019 c.d. "*legge spazza-corrotti*", colpisce che la linea guida nulla dice al riguardo, soprattutto sui suoi effetti a cascata che hanno interessato proprio la misura della rotazione straordinaria.

Se si parte, infatti, dal considerare le modifiche apportate da questa legge sul regime delle pene accessorie, si comprende come la linea guida non risolve di fatto il problema dell'applicazione della misura in esame.

La norma che è stata modificata ed è oggetto di interesse è l'art 317 bis c.p.

Sino ad oggi, infatti, i piani di prevenzione della corruzione hanno previsto 2 forme differenti di rotazione del personale:

- a) quella ordinaria, introdotta dalla legge 190/2012 ed oggetto di programmazione atta a prevenire fatti di reato nelle aree di rischio corruttivo per evitare il cristallizzarsi delle c.d. rendite di posizione;
- b) quella straordinaria, già prevista dall'art 16 c. 1, lett. l)-quater, che veniva attivata al verificarsi di fatti di reato.

Era rimessa all'autonomia organizzativa della P.A. la fissazione delle modalità di attuazione ed esecuzione delle rotazioni.

La maggior parte degli Enti, infatti, aveva nei propri piani stabilito le condizioni al verificarsi delle quali opera la c.d. rotazione straordinaria ovvero:

- in maniera immediata, nelle ipotesi di rinvio a giudizio ai sensi dell'art 429 c.p.p. per i reati la P.A. di cui al Titolo II, Capo I del c.p., richiamati dal D.Lgs. n. 39/2013 nonché dal D.Lgs. n. 235/12;
- o a seguito di un provvedimento cautelare restrittivo di limitazione della libertà personale indicato nel libro IV del c.p.p.;
- o di una sentenza di condanna all'esito di un procedimento penale, anche speciale, deflattivo indicato nella parte seconda, libro VI, titolo I, II, III, IV, V del c.p.p., per le fattispecie di reato previste nel libro II, Titolo II del C.P. rubricato "delitti contro la P.A." e per i reati richiamati dal D.Lgs. n. 235/2012.

In tutti questi casi, scattava la revoca dell'incarico dirigenziale e, laddove possibile si assegnava il Dirigente e/o il dipendente ad altra area non di rischio in attesa della definizione del processo penale definitivo, dal momento che l'assoluzione in appello o in Cassazione avrebbe consentito al funzionario condannato in primo grado di ritornare al lavoro.

Le assegnazioni temporanee erano, di fatto, previste nei piani anticorruzione.

L'avvento della legge stravolge nella sostanza l'impalcatura del piano nella parte relativa alla rotazione straordinaria nella ipotesi di condanna superiore a 2 anni, se si considera che la nuova legge da un lato, dice che se il dipendente viene condannato con una pena superiore a 2 anni è sospeso ipso iure dalla legge, dall'altro



non specifica di che tipo di sentenza si tratta (I grado o definitiva), si comprende come, di fatto queste lacune normative, hanno finito per restringere il campo di applicazione della misura da parte delle pubbliche amministrazioni in senso lato.

Per i motivi esposti, di conseguenza, la misura della rotazione trova applicazione:

- solo per la fase di mezzo tra il rinvio a giudizio o l'iscrizione nel registro delle notizie di reato (come sostenuto dall' ANAC) e la sentenza di condanna di primo grado;
- è rimodulata dal legislatore quella successiva alla condanna sotto i 2 anni, laddove non trova applicazione la pena accessoria;
- è cancellata l'applicazione della misura per le ipotesi di condanna sopra 2 anni, in considerazione del fatto che, in base alla legge c.d. spazza corrotti il dipendente è come chiarito in precedenza, sospeso ipso iure.

Per i motivi esposti, all'Ente spetterà nei casi di rinvio a giudizio e fino alla sentenza di primo grado per i reati indicati nella l. n. 3/2019 decidere se adottare un provvedimento di conferma della fiducia fino alla sentenza di primo grado o di revoca della fiducia e, in quest'ultimo caso, si procederà ad applicare la misura della rotazione.

La rotazione del personale dovrà avvenire, per le finalità e secondo i criteri e le modalità su esposte, laddove la dotazione organica lo consenta. Allo stato attuale il numero dei dipendenti del Consorzio è pari a cinque unità, in linea generale non professionalmente interscambiabili. L'ipotesi di rotazione "ordinaria" potrà essere percorribile, nel caso in cui l'Ente, non più in liquidazione a seguito di Riforma organica e/o accorpamento con altro soggetto, completerà la pianta organica.

Non potendo attuare la misura della rotazione, l'Ente si impegna ad intensificare le forme di controllo interno, effettuare una verifica maggiore della assenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità, una verifica maggiore della assenza di rapporti di parentela o cointeressenza tra coloro che hanno adottato i provvedimenti ed i destinatari etc.

9. Il monitoraggio

Alla luce delle indicazioni contenute nel PNA 2017 che puntava proprio sull'attività di verifica delle misure di prevenzione descritte nei piani di prevenzione della corruzione e della trasparenza, il RPCT, in virtù delle precisazioni contenute anche nell'allegato 1 al PNA 2019, si impegna a predisporre note ad hoc su ciascuna delle misure di prevenzione descritte, al fine di garantire un'attenta verifica in termini di efficacia delle stesse, in modo da addivenire ad un loro annuale riesame.



PARTE II

10. La nuova Trasparenza Amministrativa

La riforma della normativa sulla trasparenza operata con il D.Lgs. n. 97/2016, che ha modificato parte del D.Lgs. n. 33/2013 e della L. 190/2012, mira ad introdurre in Italia un vero e proprio Freedom of Information Act (FOIA), in analogia a quanto fatto nei Paesi del Nord Europa ed anglosassoni, richiedendo un profondo ripensamento delle modalità operative e mettendo la trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione al centro della propria attività.

L'elemento più rilevante della riforma, tale da indurre le amministrazioni a modificare organizzazione e comportamenti, consiste nel c.d. ampliamento per quanto concerne i casi di ricorso all'accesso civico, che diviene diritto di ogni cittadino di pretendere la pubblicazione nei siti istituzionali degli atti e delle informazioni da rendere obbligatoriamente pubblici e ottenere gratuitamente l'accesso a dati, informazioni e documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'art 2 bis, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti (art 2 c. 1, D.Lgs. n. 33/2013). Ne deriva che, le società pubbliche, nei limiti indicati dall'art 2-bis, sono tenute ad attuare la disciplina sulla trasparenza, sia attraverso la pubblicazione on line all'interno del proprio siti sia garantendo l'accesso civico "semplice" e "generalizzato" a dati, documenti detenuti dalla società e relativi all'organizzazione e all'attività svolte.

Tale attività sarà disciplinata attraverso l'adozione di un Regolamento, che consenta di distinguere le 3 tipologie di accesso di cui ad oggi può usufruire l'utente: accesso civico "semplice", "generalizzato" e documentale ex L. n. 241/1990 che sarà aggiornato insieme alla modulistica allegata al GDPR 679/16 e al D.Lgs. n. 101/2018. Tutta l'attività di accesso sarà infine monitorata attraverso l'attivazione di un Registro informatico delle istanze di accesso.

- **Ambito oggettivo di applicazione** - Mediante la sostituzione dell'art. 2, comma 1, è stato ridefinito ed ampliato l'ambito oggettivo del D.Lgs. n. 33/2013, non più limitato alla sola individuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza delle P.A., ma volto ad assicurare la libertà di accesso (cd. accesso civico), da parte di chiunque, ai dati e documenti detenuti dalle P.A., nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati. In base a quanto previsto dall'art 1 c. 9, lett. f) della L. n. 190/2012 e dall'art 7-bis c. 3 del D.Lgs. n. 33/2013, la società curerà anche la pubblicazione di dati ulteriori, espressione delle caratteristiche strutturali e funzionali della stessa.
- **Coordinamento con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione (art. 10)** - È stata prevista la soppressione dell'obbligo, per le P.A., di redigere il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ("PTTI"), demandando a ciascuna P.A. il compito di indicare, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione ("PTPC"), i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.
- **Obblighi di pubblicazione concernenti gli atti di carattere normativo e amministrativo generale (art. 12)** - Si amplia il novero dei dati di carattere normativo e amministrativo generale oggetto di pubblicazione obbligatoria ai documenti strategico gestionali e ai riferimenti normativi su organizzazione e attività, oltre ai codici di condotta codice etico dell'Ente pubblico.
- **Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali (art. 14)** - In linea di continuità con quanto previsto dalla determinazione n. 8/15, i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, direzione o governo, sono tenuti a pubblicare i dati di cui al c. 1, lettere da a) ad f). L'obbligo afferisce tutti i componenti degli organi titolari di poteri di indirizzo generale con riferimento all'organizzazione e all'attività della società cui sono preposti e della quale definiscono obiettivi e programmi da attuare, verificando la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Il riferimento è al consiglio di amministrazione o ad altro organo con funzioni equivalenti. Quanto alla dirigenza, occorre distinguere la posizione dei direttori generali richiamata dall'art 12 della l. n. 441/1982 cui l'art 14 rinvia dotati di poteri



decisionali a cui compete l'adozione di atti di gestione, da quella della c.d. dirigenza ordinaria che, salvo casi particolari, non risulta destinataria di autonomi poteri di amministrazione e gestione, affidati, invece, all'organo di indirizzo o alla direzione generale. Per tali motivi, ai primi si considerano applicabili gli obblighi di trasparenza indicati all'art 14 c. 1, lett. da a) ad f), mentre, ai dirigenti ordinari, troveranno applicazione solo gli obblighi declinati al c. 1, lett. da a) ad e), risultando esclusa per questi ultimi la pubblicità dei dati reddituali e patrimoniali di cui alla lett. f).

NB: L'art 1. co. 7 del D.L. n. 162/2019 (c.d. “*decreto mille proroghe*”) prova a fornire una soluzione definitiva alla vicenda innescata dalla dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 14, comma 1-bis, nella parte in cui estendeva anche ai dirigenti non appartenenti ai vertici massimi delle amministrazioni statali scelti per via fiduciaria gli obblighi pubblicitari, disposta con la sentenza della Consulta 20/2019.

In considerazione del fatto che dopo tale sentenza urge l'intervento del Parlamento per riordinare il sistema, nelle more dell'adozione dei provvedimenti di adeguamento alla sentenza della Consulta 20/2019 lo schema di decreto stabilisce che ai titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e ai titolari di incarichi dirigenziali non si applicano le sanzioni previste dagli articoli 46 e 47 del D.Lgs. n. 33/2013 per la mancata pubblicazione dei dati.

In aggiunta, lo schema di Decreto “*milleproroghe*” demanda ad un regolamento delegato di delegificazione la specificazione dei dati, che le pubbliche amministrazioni e i soggetti a vario titolo partecipati di cui di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013, devono pubblicare con riferimento ai titolari amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, comunque denominati, ivi comprese i funzionari incaricati nelle posizioni organizzative ad essi equiparate, nel rispetto di due criteri. Il primo è la graduazione degli obblighi di pubblicazione, funzionale al rilievo esterno dell'incarico svolto al livello di potere gestionale e decisionale esercitato correlato all'esercizio della funzione dirigenziale; il secondo è che i dati patrimoniali siano oggetto esclusivamente di comunicazione all'amministrazione di appartenenza.

- **Obblighi di pubblicazione concernenti incarichi conferiti nelle società controllate (art. 15-bis)** - Sussiste l'obbligo, per le società a controllo pubblico ad esclusione di quelle emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e loro controllate, di pubblicare, entro 30 giorni dal conferimento, i dati relativi agli incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali. La pubblicazione di tali informazioni è condizione di efficacia per il pagamento, ed in caso di omessa o parziale pubblicazione sono soggetti al pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, sia il soggetto responsabile della mancata pubblicazione che il soggetto che ha effettuato il pagamento. In particolare, vanno pubblicati: oggetto della prestazione, ragione dell'incarico, durata dell'incarico, compenso, curriculum vitae e procedura di selezione utilizzata per la scelta del contraente.
- **Obblighi di pubblicazione concernenti i servizi erogati (art. 32)** - Si estende ai gestori di pubblici servizi l'obbligo di pubblicazione della carta dei servizi o del documento contenente gli standard di qualità dei servizi pubblici.
- **Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (art. 37)** - È stato sancito l'obbligo per le P.A. e le stazioni appaltanti di pubblicare:
 - a) i dati di cui all'art. 1, comma 32 della L. n. 190/2012. Tale obbligo può intendersi assolto mediante l'invio di tali dati alla banca dati delle P.A. ex art. 2 del D.Lgs. n. 229/2011, relativamente alla parte “lavori”;
 - b) gli atti e le informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi del D.Lgs. n. 50/2016.

La norma non contiene un'indicazione puntuale di atti ma rinvia genericamente agli “atti” del nuovo Codice, imponendo alle stazioni appaltanti un'attività complessa di enucleazione delle diverse tipologie di atti da pubblicare, con possibili difformità di comportamento.

- **Responsabile per la trasparenza (art. 43)** - In conseguenza della soppressione dell'obbligo di redazione del PTTI, viene modificato anche l'art.43 del D.Lgs. n. 33/2013, che individua i compiti del responsabile per la trasparenza. Si estende inoltre ai dirigenti responsabili della P.A. il compito di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico.



- **Sanzioni per violazioni degli obblighi di pubblicazione** - In ordine alle sanzioni, la linea guida ANAC n. 1134/2017 ha chiarito che:
 - a) l'omessa previsione della sezione dedicata alla trasparenza è considerata come un caso di omessa adozione del PTPCT e, pertanto, sanzionata ex-art 19 c. 5 del D.L. n. 90/2014;
 - b) la mancata pubblicazione di dati, documenti e informazioni oggetto di obbligo, dà luogo a responsabilità disciplinare o dirigenziale. Tali responsabilità dovranno essere attivate nelle forme stabilite con atto statutario o regolamento interno;
 - c) la mancata pubblicazione di dati, documenti e informazioni di cui all'art 47 del D.Lgs. n. 33/2013 è sanzionata dall'Autorità. Per gli aspetti procedurali si rinvia al "Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'art 47 del D.Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016, adottato dall'Autorità in data 16/11/2016.

A tali previsioni, vanno aggiunte quelle contenute nel D.Lgs. n. 175/2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica". Il decreto parte dal considerare che le società in controllo pubblico sono tenute ad assicurare il massimo livello di trasparenza nell'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti ed introduce all'art 19 specifici obblighi di pubblicazione di seguito riassunti, per i quali, in caso di violazione, estende l'applicazione di specifiche sanzioni contenute, in particolare negli artt. 22 c.4, 46, 47 c. 2 del D.Lgs. n. 33/2013:

- a) i provvedimenti con cui le società in controllo pubblico stabiliscono criteri e modalità per il reclutamento del personale;
- b) i provvedimenti delle amministrazioni pubbliche socie in cui sono fissati, per le società in loro controllo, gli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, incluse quelle del personale;
- c) I provvedimenti in cui le società in controllo pubblico recepiscono gli obiettivi relativi alle spese di funzionamento fissati dalle pubbliche amministrazioni.

Le sanzioni, giova precisarlo, consistono:

- nel divieto di erogare somme a qualsiasi titolo a favore della società da parte dell'amministrazione controllante (art 22 c. 4, D.Lgs. n. 33/2013);
- nell'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della violazione, (art 47 c. 2);
- nell'attivazione della responsabilità dirigenziale, eventuale responsabilità per danno all'immagine e valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili (art 46).

11. I Responsabili della trasmissione, comunicazione e pubblicazione dati, documenti ed informazioni

I soggetti che sono responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati sono:

- a) il Responsabile per la trasparenza;
- c) I Dirigenti / Responsabili di settore.

Ciascun Dirigente o Responsabile di settore è tenuto, per il settore di propria competenza, a trasmettere al soggetto Responsabile della pubblicazione nei tempi e nelle modalità richieste dalle vigenti disposizioni, i dati, i documenti e le informazioni da pubblicare nella Sezione "Amministrazione Trasparente".

Sulla pubblicazione dei dati il RPCT opererà una verifica a controllo a campione semestrale, al fine di consentire una più agevole disamina della situazione all'interno dell'Ente.

Ciascun Dirigente/Responsabile di Settore curerà, inoltre, l'aggiornamento di quanto già pubblicato.



Come precedentemente specificato la ridotta dotazione organica del Consorzio e l'assenza di figure dirigenziali rende ogni dipendente co-responsabile delle pubblicazioni dei contenuti dei dati/documenti relativi ai servizi di propria competenza.

12. Obblighi di pubblicazione imposti alle società pubbliche

Quanto agli obblighi di pubblicazione, in questa sede si ribadisce che il Responsabile della Trasparenza e della Pubblicazione è chiamato ad operare le pubblicazioni di propria ed esclusiva competenza e responsabilità nel rispetto delle prescrizioni contenute nella delibera n. 1134/2017 e dell'allegato alla citata delibera ANAC relativo agli obblighi di pubblicazione imposti alle società pubbliche.

13. Misure Organizzative per garantire la regolarità dei flussi informativi – il successivo monitoraggio e la vigilanza sugli obblighi di pubblicità

Al fine di assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi tutti i dati, le informazioni e i documenti da pubblicare sul sito istituzionale vengono trasmessi al soggetto responsabile della pubblicazione in formato elettronico tramite la rete interna o la posta elettronica.

Spetta al Responsabile della trasparenza, il compito di verificare l'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la qualità dei dati pubblicati. In caso di inottemperanza di un Dirigente/Responsabile di settore, il RPCT inoltra una segnalazione all'organo di indirizzo politico, all'Organismo di Vigilanza, all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), e nei casi più gravi all'ufficio di disciplina (art. 43, cc. 1 e S, D.Lgs. n. 33/2013).

14. Misure per garantire la efficacia dell'istituto dell'accesso civico

Con l'accesso civico è stata riconosciuta la partecipazione e la collaborazione diretta del cittadino-utente.

L'attivazione di questo strumento di tutela diffusa non richiedeva una motivazione, era gratuita e non presupponeva una situazione legittimante in capo all'istante. L'amministrazione era tenuta a rispondere entro 30 giorni e a procedere alla pubblicazione sul sito di quanto richiesto, con evidente beneficio non solo per il richiedente, ma anche per l'intera collettività.

In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente poteva e può ricorrere al titolare del potere sostitutivo (ai sensi dell'art 2 comma 9 bis, L. n. 241/1990), il cui nominativo deve essere necessariamente indicato sul sito internet dell'Ente.

Oggi, invece, a seguito della riforma ad opera dell'art 6 del precitato D.Lgs. n. 97/2016 e, in considerazione dell'obiettivo del c.d. FOIA, ovvero, quello di consentire l'accesso ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni per i quali non vi fosse l'obbligo della pubblicazione, è consentito *“a chiunque senza motivazione di accedere ai dati e documenti detenuti dalle amministrazioni pubbliche, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione”*, (art 5 c. 2, D.Lgs. n. 33/2013).

Il primo elemento da cogliere è che l'accesso civico non ha più solo come presupposto l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione, ma è utilizzabile da chiunque senza motivazione sui dati e sui documenti detenuti dalla P.A. ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Il Consiglio di Stato ha, al riguardo, parlato di trasparenza di tipo *“reattivo”* alle istanze di conoscenza avanzate dagli interessati, che si aggiunge a una trasparenza di tipo *“proattivo”* realizzata grazie alla pubblicazione sui siti istituzionali dei documenti, informazioni e dati indicati dalla legge.

In coerenza con il quadro normativo, il diritto di accesso civico c.d. generalizzato non richiede una situazione legittimante in capo all'istante e non richiede una motivazione oltre ad essere gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali, (c.d. diritti di segreteria).



Ai sensi del c. 3 del medesimo articolo, l'istanza può essere trasmessa per via telematica e le istanze presentate per via telematica sono valide se:

- sottoscritte mediante firma digitale;
- l'istante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale, nonché carta di identità elettronica;
- sono state sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento di identità;
- trasmesse dall'istante mediante la propria PEC.

Resta salva la possibilità di presentare l'istanza anche a mezzo posta, fax o direttamente presso i seguenti uffici:

- all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- all'ufficio relazioni con il pubblico o ad altro ufficio indicato dall'ente nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale;
- al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia ad oggetto dati, documenti, informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria in base al D.Lgs. n. 33/2013.

NB: la P.A. è tenuta a rispondere entro e non oltre 30 giorni.

Le risposte all'istanza di accesso civico di cui all'art 5 c. 2, saranno date al cittadino direttamente dal settore competente che detiene gli atti; laddove la richiesta coinvolga più settori, il riscontro sarà dato da quello che detiene il provvedimento finale.

Interessante è la Circolare n. 1/2019 del Ministro della Pubblica Amministrazione che approfondisce alcuni aspetti in ordine all'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA), tra cui:

- criteri applicativi di carattere generale (§ 3);
- regime dei costi (§ 4);
- notifica ai controinteressati (§ 5);
- partecipazione dei controinteressati alla fase di riesame (§ 6);
- termine per proporre l'istanza di riesame.

In tale contesto, balza, altresì, l'obbligatorietà della nomina del c.d. Responsabile della transizione digitale, cioè di colui (soggetto interno all'Ente), che dovrà aiutare il Consorzio verso un percorso di digitalizzazione (Circolare RTD n. 3/2018 ne precisa ulteriormente i compiti).

15. Regole procedurali di responsabilizzazione

La sezione sulla trasparenza confluita nel PTPCT in sostituzione del Programma sulla Trasparenza è innanzitutto uno strumento rivolto ai cittadini e alle imprese con cui le amministrazioni rendono noti gli impegni in materia di trasparenza.

Alla sua corretta attuazione concorrono, oltre al RPCT, tutti gli uffici dell'amministrazione e i relativi dirigenti e responsabili di settore, in base alla loro esclusiva ed autonoma competenza gestionale. Per tali motivi, il PTPCT sarà messo a disposizione di tutti gli uffici in formato elettronico e pubblicato sul sito web istituzionale dell'Ente nella pagina "Amministrazione Trasparente/Altri contenuti/Prevenzione della Corruzione" e in "Amministrazione Trasparente/Disposizioni generali"

16. Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)

A seguito dell'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 "relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)" (di seguito RGPD) e, il 19 settembre 2018, del D.Lgs. n. 101/2018 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali – D.Lgs n. 196/2003, - alle



disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679, sono stati richiesti chiarimenti all’Autorità sulla compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione previsti dal D.Lgs. 33/2013.

Occorre evidenziare, al riguardo, che l’art. 2-ter del D.Lgs. 196/2003, introdotto dal D.Lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l’esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all’esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell’art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, “è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento”.

Inoltre il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che “La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l’esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all’esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1”.

N.B. Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel D.Lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l’obbligo di pubblicazione. Giova rammentare, tuttavia, che l’attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all’art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679. In particolare assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati (“*minimizzazione dei dati*”) (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo D.Lgs. 33/2013 all’art. 7-bis, co. 4, dispone inoltre che “*Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione*”.

Si richiama anche quanto previsto all’art. 6 del D.Lgs. 33/2013 rubricato “*Qualità delle informazioni*” che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati. Al riguardo, si rinvia alle più specifiche indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali.

Si ricorda inoltre che, in ogni caso, ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD (vedi infra paragrafo successivo) svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l’amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

17. Entrata in vigore del PTPCT 2021- 2023

Il piano entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nel sito istituzionale dell’Ente (Sezione “Amministrazione Trasparente/Altri contenuti/Prevenzione della Corruzione” e in “Amministrazione Trasparente/Disposizioni generali”).

Il piano verrà inoltre reso conoscibile a tutti i dipendenti attraverso le forme ritenute più idonee dal Consorzio.



PARTE III

18. Mappatura dei processi attivi nell'Ente

STRUTTURA RESPONSABILE	PROCESSO	ESEMPLIFICAZIONE RISCHIO	INPUT	OUTPUT	DISCREZIONALITÀ	RILEVANZA ESTERNA	VALORE ECONOMICO	IMPATTO ORGANIZZATIVO	IMPATTO ECONOMICO	N° PROCEDIMENTI DISCIPLINARI E PENALI A CARICO DEI DIPENDENTI	GRADO DI EFFICENZA IN BASE A SODDISFACIMENTO UTENZA ESTERNA	TRASPARENZA PROCEDIMENTO E DATI PUBBLICATI	MISURE DI PREVENZIONE	GIUDIZIO SINTETICO
Settore Amministrativo	Accesso agli atti dei procedimenti da parte di privati cittadini e pubbliche amministrazioni ed estrazione di documenti per fini amministrativi	Procedimento disciplinato dalla Legge 241/90 e dal D.Lgs. 97/2016 soggetto al pagamento di diritti di segreteria	di parte	trasmissione informazioni e/o atti richiesti	basso	alto	basso	medio	basso	basso	alto	basso	M01 M07	MEDIO
Settore Amministrativo Settore Tecnico	Acquisizione lavori forniture e servizi tramite il mercato elettronico	Il rischio si annida nel frazionamento artificioso dei contratti per avvalersi delle acquisizioni in economia con elusione del ricorso al mercato elettronico	d'ufficio	affidamento Lavori Servizi Forniture	medio	alto	alto	alto	alto	basso	alto	basso	M01 M03 M07	ALTO
Settore Amministrativo Settore Tecnico	Procedure di controllo delle autodichiarazioni (verifica possesso requisiti dichiarati da soggetti aggiudicatari di servizi o forniture)	Omesso controllo dei requisiti	d'ufficio	verifica requisiti	basso	alto	alto	medio	medio	basso	alto	basso	M02 M07	ALTO



Consorzio per la Zona Industriale di Macomer in liquidazione

Sede località Tossilo – 08015 Macomer (NU)
e-mail: info@consorzioindustrialemacomer.it
www.consorzioindustrialemacomer.it

Tel. 078571675 – 078570597 Telefax 078572125
pec: zirmacomer@digitalpec.com
C.F. e P.IVA 00153150917

STRUTTURA RESPONSABILE	PROCESSO	ESEMPLIFICAZIONE RISCHIO	INPUT	OUTPUT	DISCREZIONALITÀ	RILEVANZA ESTERNA	VALORE ECONOMICO	IMPATTO ORGANIZZATIVO	IMPATTO ECONOMICO	N° PROCEDIMENTI DISCIPLINARI E PENALI A CARICO DEI DIPENDENTI	GRADO DI EFFICENZA IN BASE A SODDISFACIMENTO UTENZA ESTERNA	TRASPARENZA PROCEDIMENTO E DATI PUBBLICATI	MISURE DI PREVENZIONE	GIUDIZIO SINTETICO
Settore Amministrativo Settore Tecnico	Acquisizioni di beni e servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria	Induzione ad indicare bisogni alterati per favorire determinati operatori economici o a diffondere informazioni riservate, ad alterare atti e valutazioni	d'ufficio	affidamento lavori servizi forniture	alto	alto	alto	medio	alto	basso	alto	medio	M01 M02 M03 M07 M08	ALTO
Settore Amministrativo	Gestione Cassa economale	Procedimento di gestione delle somme di denaro per acquisti di beni di modico valore	d'ufficio	liquidazione modiche spese	alto	alto	medio	medio	medio	basso	medio	alto	M02	ALTO
Settore Amministrativo Settore Tecnico	Acquisizioni di beni e servizi di importo superiore alla soglia comunitaria	Violazione delle norme in materia di gare pubbliche, accordi collusivi tra imprese partecipanti ad una gara volti a manipolarne gli esiti utilizzando il meccanismo del subappalto per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti, uso distorto del criterio dell'OEPV	d'ufficio	affidamento lavori servizi forniture	medio	alto	alto	alto	alto	basso	alto	basso	M01 M02 M03 M07 M08	ALTO



STRUTTURA RESPONSABILE	PROCESSO	ESEMPLIFICAZIONE RISCHIO	INPUT	OUTPUT	DISCREZIONALITÀ	RILEVANZA ESTERNA	VALORE ECONOMICO	IMPATTO ORGANIZZATIVO	IMPATTO ECONOMICO	N° PROCEDIMENTI DISCIPLINARI E PENALI A CARICO DEI DIPENDENTI	GRADO DI EFFICENZA IN BASE A SODDISFACIMENTO UTENZA ESTERNA	TRASPARENZA PROCEDIMENTO E DATI PUBBLICATI	MISURE DI PREVENZIONE	GIUDIZIO SINTETICO
Direzione Generale Settore Amministrativo	Procedure selettive per assunzione di personale	Reclutamento di personale attraverso il rispetto della procedura ad evidenza pubblica. Il rischio si annida nella pre-costituzione di prove ad hoc e nella nomina di commissari compiacenti	d'ufficio	assunzione personale	alto	alto	alto	medio	alto	basso	medio	basso	M01 M02 M03 M06	ALTO
Direzione Generale Settore Amministrativo Settore Tecnico	Istruttoria per assegnazioni lotti, aree e capannoni (vendita, locazioni, comodati e concessioni)	Istruttoria svolta in violazione della normativa di settore al fine di agevolare determinati soggetti	parte d'ufficio	assegnazione immobile	basso	alto	alto	basso	alto	basso	medio	medio	M01 M02 M03 M06	MEDIO
Direzione Generale Settore Amministrativo Settore Tecnico	Procedimenti disciplinari	Verifica della violazione della disciplina di settore, del Codice di comportamento dell'Ente e conseguente irrogazione della sanzione	d'ufficio	erogazione sanzione	medio	basso	basso	alto	basso	medio	basso	basso	M02 M03	MEDIO



STRUTTURA RESPONSABILE	PROCESSO	ESEMPLIFICAZIONE RISCHIO	INPUT	OUTPUT	DISCREZIONALITÀ	RILEVANZA ESTERNA	VALORE ECONOMICO	IMPATTO ORGANIZZATIVO	IMPATTO ECONOMICO	N° PROCEDIMENTI DISCIPLINARI E PENALI A CARICO DEI DIPENDENTI	GRADO DI EFFICENZA IN BASE A SODDISFACIMENTO UTENZA ESTERNA	TRASPARENZA PROCEDIMENTO E DATI PUBBLICATI	MISURE DI PREVENZIONE	GIUDIZIO SINTETICO
Settore Amministrativo	Tenuta della contabilità	Programmazione alterata, sottostima e/o sovrastima delle risorse economiche finanziarie necessarie per la erogazione di servizi, mancata correlazione con eventuali contributi finanziari	d'ufficio	predisposizione bilancio economico finanziario	basso	medio	alto	alto	alto	basso	basso	basso	M02 M03	MEDIO
Settore Amministrativo	Fatturazione attiva e passiva	Omesse e/o non veritiere registrazioni contabili / sovraffatturazioni / ordinativi di pagamento senza verifica della prestazione eseguita	d'ufficio parte	corretta fatturazione	medio	alta	alto	medio	alto	basso	alto	alto	M03 M03	ALTO
Settore Amministrativo	Attività preliminare di recupero credito	Il rischio si annida nel ritardo e nell'erroneo calcolo del quantum	d'ufficio	incasso somme dovute all'Ente	alto	bassa	alto	basso	alto	basso	basso	basso	M02 M03	MEDIO
Settore Tecnico	Procedimenti connessi alla gestione di impianti consortili	Il rischio si annida nel mancato rispetto della normativa di settore in relazione a ciascun sub-procedimento	d'ufficio	corrette pratiche di gestione	alto	alto	alto	alto	alto	alto	alto	alto	M01 M02 M06 M08	ALTO



Consorzio per la Zona Industriale di Macomer in liquidazione

Sede località Tossilo – 08015 Macomer (NU)
e-mail: info@consorzioindustrialemacomer.it
www.consorzioindustrialemacomer.it

Tel. 078571675 – 078570597 Telefax 078572125
pec: zirmacomer@digitalpec.com
C.F. e P.IVA 00153150917

STRUTTURA RESPONSABILE	PROCESSO	ESEMPLIFICAZIONE RISCHIO	INPUT	OUTPUT	DISCREZIONALITÀ	RILEVANZA ESTERNA	VALORE ECONOMICO	IMPATTO ORGANIZZATIVO	IMPATTO ECONOMICO	N° PROCEDIMENTI DISCIPLINARI E PENALI A CARICO DEI DIPENDENTI	GRADO DI EFFICENZA IN BASE A SODDISFACIMENTO UTENZA ESTERNA	TRASPARENZA PROCEDIMENTO E DATI PUBBLICATI	MISURE DI PREVENZIONE	GIUDIZIO SINTETICO
Direzione Generale Settore Amministrativo Settore Tecnico	Collaborazione con gli altri Settori per la predisposizione ed aggiornamento dei Regolamenti consortili	Il rischio si annida in una gestione slegata e non organica delle pratiche di aggiornamento dei Regolamenti dell'Ente, determinando l'inapplicabilità e/o la bassa efficacia delle norme consortili	d'ufficio	aggiornamento Regole-menti consortili	alto	alto	alto	alto	alto	basso	alto	alto	M01 M02 M03	ALTO