



COMUNE DI ALESSANDRIA

Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2023 – 2025



Approvato dalla Giunta Comunale con Deliberazione n.

Sommario

SEZ. I INTRODUZIONE AL PIANO	3
Quadro normativo	3
SEZ. II IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2023/2025	6
Linee d'intervento	6
Soggetti coinvolti	7
Analisi su presenza di mafie e corruzione	12
Popolazione e situazione demografica del comune di alessandria	13
Analisi del contesto interno	14
SEZ. III PIANIFICAZIONE DELLE MISURE	17
Misure generali di prevenzione della corruzione	21
Monitoraggio e riesame	35
Collegamento tra il Piano anticorruzione e trasparenza ed il Piano della performance	39
SEZ. IV MISURE IN MATERIA DI TUTELA DELLA TRASPARENZA	39
Adempimenti per la trasparenza	39
Obiettivi strategici in materia di trasparenza	40
Accesso civico	41
Trasparenza e disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)	44

SEZ. I INTRODUZIONE AL PIANO

QUADRO NORMATIVO

Il 6 novembre 2012 il legislatore italiano ha approvato la Legge 190/2012, recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», in attuazione degli art. 5 e 6 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione adottata il 31/10/2003 e ratificata dall'Italia con la Legge n. 166/2009.

In questo contesto il sistema della prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità, sia a livello centrale che locale, si configura come necessaria integrazione del regime sanzionatorio contenuto nel codice penale, nell'ottica di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche e di rendere trasparenti le procedure all'interno delle Amministrazioni.

Il sistema di prevenzione della corruzione introdotto nel nostro ordinamento si realizza attraverso un'azione coordinata tra un livello nazionale e uno decentrato.

L'Autorità Nazionale fornisce indicazioni per l'adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e coordina l'attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione nella Pubblica Amministrazione.

I Piani nazionali anticorruzione (PNA) e gli aggiornamenti costituiscono di volta in volta atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

L'art. 1, co. 2-bis, L. 190/2012, infatti, stabilisce: «*Il Piano nazionale anticorruzione [...] inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione*».

Considerato che nel tempo l'Autorità è dovuta tornare più volte sugli stessi temi, sia per adeguare gli indirizzi alle novità legislative, sia per tenere conto delle problematiche rilevate in sede consultiva e di vigilanza, con il PNA 2019-2021 il Consiglio dell'ANAC ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino al 2018.

Da ultimo lo scorso 17 gennaio 2023 il Consiglio dell'ANAC ha approvato il PNA 2022 recependo le novità introdotte nel sistema di anticorruzione e trasparenza dal d.l. 9.6.2021 n.80 recante «*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia*», con la finalità che i risultati attesi dal PNRR non vengano vanificati da eventi corruttivi tenuto conto delle numerose deroghe alle procedure pubbliche.

Il nuovo PNA è suddiviso in due sezioni:

- parte generale: volta a supportare il RPCT e le amministrazioni nella pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza con indicazioni specifiche per la formazione della sezione del PIAO con particolare riguardo alle sezioni del valore pubblico e della performance, dedicando particolare attenzione al monitoraggio sull'attuazione;
- parte speciale: incentrata sulla disciplina derogatoria in materia di contratti pubblici a cui si è fatto ricorso per far fronte all'emergenza pandemica e

all'urgenza di realizzare interventi strutturali di grande interesse per il Paese.

La parte speciale si concentra sui contratti pubblici, ambito in cui non solo l'Autorità riveste un ruolo di primario rilievo e a cui lo stesso PNRR dedica cruciali riforme. **L'Autorità ha offerto alle stazioni appaltanti un aiuto nella individuazione di misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza agili** e al contempo utili ad evitare che l'urgenza degli interventi faciliti esperienze di cattiva amministrazione, propedeutiche a eventi corruttivi.

Particolare attenzione è data nella parte speciale anche alla **disciplina del conflitto di interessi in materia di contratti pubblici** (art. 42 d.lgs. 50/2016), settore particolarmente esposto a rischi di interferenze. Oltre ai chiarimenti sull'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo delle disposizioni, sono state **fornite misure concrete da adottare nella programmazione anticorruzione in materia di contratti ed elaborato un esempio di modello di dichiarazione per individuare anticipatamente possibili ipotesi di conflitto di interessi.**

La stessa normativa europea emanata per l'attuazione del PNRR assegna un particolare valore alla prevenzione dei conflitti di interesse, anche alla luce dell'obbligo di cui all'art. 22, co. 1, del Regolamento UE 241/2021 di **fornire alla Commissione i dati del "titolare effettivo" del destinatario dei fondi o dell'appaltatore.** A riguardo da tempo **ANAC ha chiesto al Parlamento di introdurre l'obbligo della dichiarazione del titolare effettivo delle società che partecipano alle gare per gli appalti.** In questa prospettiva – come di recente ricordato dal Presidente Busia - la Banca dati nazionale dei contratti pubblici - BDNCP di ANAC può raccogliere e tenere aggiornato, a carico degli operatori economici, il dato sui titolari effettivi. Nel PNA sono richiamate le norme in materia di contrasto al riciclaggio di cui al d.lgs. n. 231/2007, per la individuazione del "titolare effettivo".

La parte speciale ha riguardato anche **la disciplina sulla trasparenza in materia di contratti pubblici.** Un apposito allegato contiene una **ricognizione di tutti gli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa per i contratti pubblici da pubblicare in «Amministrazione trasparente»**, sostitutivo degli obblighi elencati per la sottosezione "Bandi di gara e contratti" dell'allegato 1) alle delibere ANAC n.ri 1310/2016 e 1134/2017.

L'Allegato elenca, per ogni procedura contrattuale, dai primi atti all'esecuzione, gli obblighi di trasparenza in materia di contratti pubblici oggi vigenti cui le amministrazioni devono riferirsi per i dati, atti, informazioni da pubblicare. Ciò al fine di rendere più chiari anche per lettori esterni all'amministrazione interessati a conoscere lo svolgimento dell'intera procedura che riguarda ogni singolo contratto.

Spetta poi alle singole Amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

Poiché ogni Amministrazione presenta differenti livelli e fattori relativi al rischio corruttivo per via delle specificità ordinamentali e dimensionali nonché per via del contesto territoriale, sociale, economico, culturale e organizzativo in cui si colloca, per l'elaborazione del PTPCT si deve tenere conto di tali fattori di contesto.

Il **Piano** ha, nel dettaglio, la funzione di:

- a) individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei Dirigenti, in relazione alle proprie competenze;
- b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;

- c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;
- d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione od erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i Dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge;
- g) creare un collegamento tra corruzione - trasparenza - performance nell'ottica di una più ampia gestione del "rischio istituzionale";
- h) definire le misure, i modi e le iniziative per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi facenti capo ai Dirigenti/P.O. responsabili dei diversi settori/servizi.

L'adozione del Piano costituisce quindi per l'Ente un'importante occasione per l'affermazione del principio del "buon amministrare" e per la diffusione della cultura della legalità e dell'integrità.

Le riforme introdotte con il PNRR e con la disciplina sul PIAO hanno importanti ricadute in termini di predisposizione degli strumenti di programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza, siano esse inserite nel PIAO o in altri strumenti. L'obiettivo principale del legislatore è infatti quello di mettere a sistema e massimizzare l'uso delle risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni per perseguire con rapidità gli obiettivi del PNRR; semplificazione delle procedure e razionalizzazione del sistema non devono andare a scapito delle iniziative per prevenire la corruzione e per favorire la trasparenza.

ANAC accoglie una nozione ampia di valore pubblico intesa come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento. La prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e genera valore pubblico orientando correttamente l'azione amministrativa nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza.

Per questo si ritiene utile nella costruzione del Piano il coinvolgimento di tutte le parti interessate per acquisire le loro conoscenze e i loro punti di vista sulle misure di prevenzione: prima dell'adozione del PTPCT, si prevede una consultazione interna all'amministrazione rivolta ai dirigenti/responsabili di Servizio Autonomo e referenti e dopo l'adozione una pubblicazione sul sito istituzionale del documento, dando un congruo tempo a disposizione per le osservazioni (almeno 15 giorni) e dando poi conto delle osservazioni pervenute accolte o meno.

SEZ. II IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2023/2025

LINEE D'INTERVENTO

L'ANAC nel PNA 2022 accentua l'importanza della costruzione che non è un mero strumento compilativo ma sottolinea l'aspetto di novità del documento, ovvero che l'anticorruzione deve integrarsi in via progressiva con le altre sezioni dei piani confluiti nel PIAO.

Il presente PTPCT è un programma di attività contenente l'indicazione delle aree di rischio, l'identificazione dei rischi, nonché l'individuazione delle misure concrete per la prevenzione e la repressione della corruzione e, più in generale, dell'illegalità all'interno dell'Ente e per l'attuazione del principio fondamentale della trasparenza, nel suo più ampio significato di *“accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni”*.

Scopo del presente PTPCT è quello di:

- perseguire efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa;
- tutelare i diritti dei cittadini;
- promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa;
- favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Nel contesto del presente PTPCT, il concetto di corruzione preso a riferimento ha un'accezione ampia ed è quindi comprensivo delle varie situazioni in cui, nello svolgimento dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato, al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono dunque più ampie della fattispecie disciplinata dagli artt. 318, 319 e 319 *ter* del Codice Penale e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite (*maladministration*).

L'Ente è tenuto ad adeguare il PTPCT, oltre che annualmente nei termini di legge, anche nel corso della sua durata ed efficacia in relazione a:

- entrata in vigore di nuove norme di settore;
- stipulazione di Intese Istituzionali;
- adozione di linee-guida delle autorità competenti, di provvedimenti ministeriali e pronunce dell'ANAC;
- mutamenti organizzativi rilevanti della struttura;
- esito della consultazione e partecipazione con portatori di interessi sia all'interno sia all'esterno della struttura amministrativa.

Il Comune di Alessandria intende, inoltre, dare attuazione al principio generale di trasparenza poichè concorre ad attuare i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

SOGGETTI COINVOLTI

Organo di indirizzo (la Giunta Comunale)

La disciplina vigente attribuisce importanti compiti all'organo di indirizzo (individuato, per gli Enti Locali, nella Giunta Comunale); esso è tenuto a:

- definire gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario del PTPCT;
- individuare tra i Dirigenti di ruolo il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, ed assicurare che esso disponga di funzioni e poteri idonei allo svolgimento dell'incarico, con piena autonomia ed effettività;
- adottare il PTPCT, su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Il PNA 2019 valorizza il ruolo dell'organo di indirizzo precisando che deve assumere un ruolo proattivo, in particolare deve:

- valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;
- tenere conto, in sede di nomina del RPCT, delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni ad esso assegnate;
- creare le condizioni per favorire l'indipendenza e l'autonomia del RPCT nello svolgimento della sua attività senza pressioni che possono condizionarne le valutazioni;
- assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
- promuovere una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione che coinvolgano l'intero personale.

Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

La vigente disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio, sempre tenendo conto che l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione.

Il RPCT svolge in particolare le seguenti funzioni:

- entro il 31 gennaio di ogni anno o nel diverso termine fissato dalla legge, elabora e propone per l'approvazione alla Giunta Comunale il PTPCT nonché ogni sua modifica quando siano accertate significative violazioni delle sue prescrizioni, ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti nell'organizzazione e nell'attività dell'Ente;
- verifica l'efficace attuazione del PTPCT e la sua idoneità;

- segnala alla Giunta Comunale e al Nucleo di Valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- definisce le procedure di selezione e formazione dei dipendenti che operano nei settori particolarmente esposti alla corruzione;
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione;
- verifica, d'intesa con i Dirigenti competenti, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio di corruzione;
- indica all'ufficio per i procedimenti disciplinari i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- cura che siano rispettate le disposizioni sull'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, segnalando i casi di possibile violazione alle autorità di cui al decreto stesso;
- trasmette al Nucleo di Valutazione e alla Giunta Comunale una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la pubblica nel sito web dell'Amministrazione;
- riferisce sull'attività nei casi in cui la Giunta Comunale lo richieda e qualora lo ritenga opportuno;
- cura la diffusione della conoscenza del Codice di Comportamento, ivi compresa la pubblicazione sul sito istituzionale, il monitoraggio annuale della sua attuazione e la comunicazione dei risultati del monitoraggio all'ANAC;
- controlla l'adempimento da parte dell'Ente degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente;
- riceve l'istanza di accesso civico avente ad oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013;
- segnala alla Giunta Comunale, al Nucleo di Valutazione, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'Ufficio per i procedimenti disciplinari i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste nel PTPCT, risponde ai sensi dell'art. 21 del Decreto Legislativo n. 165/2001, 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 PTPCT.

Con Decreto Sindacale n. 89 del 29.12.2023, il Dirigente Dott.ssa Orietta Bocchio Orietta è stata nominata "Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza" dell'Ente.

Dirigente Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA)

Con Decreto Sindacale n. 51 del 5.8.2022 al Dott. Antonello Paolo Zaccone è stato conferito l'incarico di Responsabile unico dell'Anagrafe per la Stazione appaltante (RASA) del Comune di Alessandria.

Dirigenti/Responsabili di Servizio Autonomo

I Dirigenti di Settore e le Posizioni Organizzative titolari di Servizio Autonomo sono individuati quali responsabili dell'attività di prevenzione della corruzione in relazione alla struttura loro assegnata e svolgono un ruolo di raccordo tra le attività svolte e il RPCT; possono nominare uno o più Referenti tra i dipendenti del Settore/Servizio loro assegnati con compiti di collaborazione e supporto nell'adempimento degli obblighi spettanti.

In particolare i Dirigenti e Responsabili di Servizio Autonomo:

- osservano le misure contenute nel PTPCT;
- svolgono attività informativa nei confronti del RPCT e dell'Autorità Giudiziaria;
- collaborano all'individuazione delle attività più esposte al rischio di corruzione tra quelle del proprio settore/servizio;
- attuano e verificano la corretta applicazione delle misure di contrasto previste dal PTPCT nel proprio Settore/Servizio;
- predispongono, una relazione da trasmettere al RPCT che attesti la corretta applicazione delle misure previste dal PTPCT, lo stato di attuazione del Piano stesso e le azioni realizzate per eliminare le anomalie eventualmente riscontrate nella struttura di riferimento, fornendo altresì al RPCT tutti gli elementi utili per la redazione della relazione finale sull'attività svolta;
- provvedono al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali, nonché alla tempestiva eliminazione delle anomalie;
- propongono il personale da inserire nei programmi annuali di formazione;
- danno immediata applicazione ad azioni correttive laddove riscontrino mancanze e/o difformità nell'attuazione del PTPCT, dandone tempestiva comunicazione al RPCT;
- adottano misure che garantiscano il rispetto delle norme del Codice di Comportamento dei dipendenti, verificando le ipotesi di violazione.

Il PNA 2019 precisa ulteriormente che i Dirigenti e i Responsabili delle unità organizzative devono:

- *valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative;*
- *partecipare attivamente al processo di gestione del rischio, coordinandosi opportunamente con il RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure;*
- *curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità;*
- *assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale*
- *tener conto, in sede di valutazione delle performance, del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.*

Con riferimento alla trasparenza, i Dirigenti e i Responsabili di Servizi Autonomo, cui fanno capo i Settori e i Servizi che elaborano i dati, sono responsabili in merito all'individuazione, pubblicazione ed aggiornamento dei dati di rispettiva competenza al fine di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare sul sito dell'Amministrazione Comunale nei termini stabiliti dalla legge; essi possono nominare uno o più Referenti tra i dipendenti del Settore/Servizio loro assegnati con compiti di collaborazione e supporto nell'adempimento degli obblighi spettanti.

I dipendenti dei singoli Settori/Servizi, in quanto detentori dei dati, relativamente ai documenti riguardanti i procedimenti amministrativi di loro competenza hanno il compito di assicurare la tempestiva e completa trasmissione dei dati al Settore Sistemi Informativi ed e- government.

Il Responsabile del Settore Sistemi Informativi ed e-government, in qualità di Responsabile delle pubblicazioni, vigila sul corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'Amministrazione comunale ed è valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.

Personale dipendente

Tutti i dipendenti del Comune di Alessandria devono partecipare attivamente al processo di gestione del rischio e alla attuazione delle misure contenute nel PTPCT.

In caso di conflitto di interessi e/o di incompatibilità anche potenziale, è fatto obbligo ai dipendenti responsabili di procedimento e/o competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale di astenersi, segnalando tempestivamente al proprio dirigente/responsabile la situazione di conflitto.

Ogni dipendente che esercita attività a rischio corruzione relaziona al proprio dirigente/responsabile in merito a qualsiasi anomalia accertata ed è tenuto a partecipare alla formazione proposta e organizzata dal RPCT in materia di anticorruzione e trasparenza.

Nucleo di Valutazione

Gli OIV e, per gli Enti locali, i Nuclei di Valutazione rivestono un ruolo importante nel coordinamento tra sistema di gestione della *performance* e le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Le funzioni loro affidate in materia di prevenzione della corruzione sono state rafforzate dalle modifiche che il D.Lgs. 97/2016 ha apportato alla L. 190/2012. La nuova disciplina, improntata su una logica di coordinamento e maggiore comunicazione tra i due soggetti, prevede un **più** ampio coinvolgimento dei Nuclei chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della *performance* dei funzionari pubblici.

Il Nucleo di Valutazione è coinvolto nel processo di gestione del rischio e verifica la corretta applicazione del PTPCT, anche ai fini della valutazione della *performance* individuale dei Dirigenti e Responsabili di Servizio Autonomo.

È tenuto altresì a vigilare sulla corretta applicazione del Codice di Comportamento adottato nell'Ente. Svolge compiti connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza.

Inoltre il Nucleo di Valutazione:

- verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che il PTPCT sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che, nella misurazione e valutazione delle performance, si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza, ove stabiliti;
- verifica i contenuti della relazione sui risultati dell'attività svolta dal RPCT in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. A tal fine, il Nucleo di Valutazione può chiedere al RPCT le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti;
- può riferire all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

ANALISI SU PRESENZA DI MAFIE E CORRUZIONE

In uno dei passaggi riportati nella relazione del Ministro dell'Interno **Lamorgese** al Parlamento sui risultati conseguiti dalla **Direzione investigativa antimafia nel primo semestre 2020** si legge:

*"Si conferma il radicamento in Piemonte di gruppi mafiosi, segnatamente della 'ndrangheta, la quale ha costituito nel tempo locali analoghi a quelli presenti nelle rispettive aree d'origine". "La storica presenza di questi clan è stata ancora una volta evidenziata dalla sentenza pronunciata il 19 febbraio 2020 dalla Corte di Cassazione, che ha condannato all'ergastolo un esponente della cosca Belfiore-Ursino per avere commesso nel capoluogo piemontese, nel 1983, l'omicidio dell'allora procuratore capo di Torino (**Bruno Caccia**, ndr). Si tratta di sodalizi dediti principalmente al traffico di stupefacenti, alle estorsioni e alle azioni usurarie spesso finalizzate all'acquisizione di attività imprenditoriali, ma che hanno di recente privilegiato l'inserimento nel settore degli appalti pubblici, attraverso condotte corruttive".*

Nella relazione si fa anche riferimento all'operazione "Carminius/Bellavita 416 bis", che nel febbraio 2020 ha portato al rinvio a giudizio del consigliere regionale **Roberto Rosso**. *"L'inchiesta aveva fatto luce sui tentativi di un sodalizio 'ndranghetista di acquisire alcuni lavori pubblici indetti da un comune della provincia torinese, a fronte della promessa di procacciare consensi elettorali in occasione delle consultazioni amministrative in quel contesto locale. Una commistione con ambiti opachi della pubblica amministrazione che spesso avviene con il contributo fornito da professionisti in grado di costituire complessi reticoli societari utili a schermare la provenienza dei capitali".*

É inoltre evidenziato come *"alcune importanti inchieste degli ultimi anni hanno contribuito non solo alla ricostruzione degli organigrammi 'ndranghetisti, ma hanno rivelato la stabile presenza nella Regione di strutturati gruppi calabresi. Si tratta di aggregazioni criminali con una spiccata propensione affaristico-imprenditoriale, che si avvalgono se del caso dei comportamenti violenti tipici mafiosi commessi sempre in sinergia con la casa madre reggina. Inoltre, si è avuta prova, ancora una volta, di quanto le più tipiche espressioni mafiose di matrice calabrese continuino a manifestarsi anche fuori dalle terre di origine attraverso i rituali di affiliazione, il rigido rispetto dei ruoli e della gerarchia interna, l'obbligo per i consociati di sostenere le spese economiche di altri affiliati detenuti e il mantenimento di una cassa comune".*

Nel documento si osserva poi che *"in Piemonte, da tempo, alcune famiglie mafiose sono riuscite ad inserirsi nei settori dell'edilizia e del movimento terra, nonché nella gestione delle attività connesse al gioco e alle scommesse".* A preoccupare la Dia non é soltanto la 'ndrangheta. Nel territorio operano, infatti, alcuni gruppi delinquenti di matrice straniera. *"Le compagini criminali di matrice africana (soprattutto nigeriana), albanese e romena - si legge nella relazione - confermano il dinamismo criminale sul territorio del Piemonte".*

In conclusione, la relazione osserva che *"non si osservano nella regione segnali sintomatici di un ridimensionamento criminale della 'ndrangheta che, invece, si ritiene continuerà a rivestire un ruolo di primissimo piano nello scenario criminale piemontese. Ciò anche in ragione della più volte sottolineata conformazione e capillarità, nonché per la strategia di pacifica convivenza che le consorterie calabresi hanno pianificato negli ultimi tempi in Piemonte, così come in diverse altre aree del territorio italiano, nei confronti dei sodalizi di diversa matrice ivi presenti e ben inseriti nei rispettivi contesti delinquenti di riferimento".*

Provincia di Alessandria

Per una analisi più attinente del territorio alessandrino occorre far riferimento **alla Relazione finale dell'attività svolta dalla Commissione temporanea e speciale per la promozione della cultura della Legalità della Città di Alessandria (02.03.2017)**, laddove, tra l'altro, è scritto che *“omissis... questi incontri ci hanno aiutato a tratteggiare uno scenario che richiede un livello di allerta importante. Il nostro territorio è stato – ed è – oggetto di infiltrazioni della ‘ndrangheta. Il velo è stato definitivamente squarciato dalla Sentenza della Suprema Corte di Cassazione (V Sezione) che, nel marzo del 2015, ha confermato definitivamente la condanna dei diciassette imputati finiti in carcere a seguito dell’operazione “Albachiara”. Tra questi, anche un Consigliere comunale di Alessandria, del precedente mandato amministrativo. Non dobbiamo dimenticare, seppur non avvenute sul territorio del nostro Comune, le vicende collegate all’operazione “Triangolo” del 2015 e alle successive operazioni “Alchemia” e “Arka di Noè” del 2016, tutte con importanti risvolti di ‘ndrangheta che hanno riguardato il tortonese e la Valle Scrivia. Le infiltrazioni delle organizzazioni criminali nel tessuto economico, politico e sociale sono spesso trahettate da fenomeni corruttivi, a contrasto dei quali la produzione normativa degli ultimi anni è stata importante e ha profondamente coinvolto anche le amministrazioni locali e le loro partecipate, che devono affrontare una serie di nuovi adempimenti volti a prevenire e a far emergere fenomeni di corruzione. Complessivamente si può dire che viene correttamente data grande enfasi al tema della prevenzione, che è sicuramente il ruolo che devono svolgere le pubbliche amministrazioni per evitare di lasciare anche minimi spazi a quei fenomeni che oramai sappiamo essere parte integrante di una strategia di infiltrazione da parte di organizzazioni criminali nelle Istituzioni omissis...”*.

POPOLAZIONE E SITUAZIONE DEMOGRAFICA DEL COMUNE DI ALESSANDRIA

Il Comune di Alessandria, ai sensi del proprio Statuto *«è l'ente che rappresenta la Comunità alessandrina, ne cura gli interessi, ne promuove lo sviluppo e ne tutela le specificità culturali e socio-economiche, ispirandosi al motto: “DEPRIMIT ELATOS, LEVAT ALEXANDRIA STRATOS” (Alessandria umilia i superbi e esalta gli umili)»*.

Abitanti e territorio, pertanto, sono gli elementi essenziali che caratterizzano il nostro Comune in quanto “ente locale”.

La composizione demografica locale mostra tendenze, come ad esempio l'invecchiamento, che un'Amministrazione deve saper interpretare prima di pianificare gli interventi. L'andamento demografico nel complesso, ma soprattutto il saldo naturale e il riparto per sesso ed età, sono fattori importanti che incidono sulle decisioni del Comune sia per la pianificazione territoriale che per l'erogazione dei servizi.

Popolazione (andamento demografico)			
Popolazione legale		D.P.R. 20.01.2023 – G.U. n. 53 del 03.03.2023	
Popolazione legale al 31.12.2021			92.850
Movimento demografico			
Popolazione al 01/01/2022			92.850
Nati nell'anno		-----	604
Deceduti nell'anno		-----	1.336
Saldo naturale		-----	- 732
Immigrati nell'anno			3.430
Emigrati nell'anno			2.416

Saldo migratorio	1.014
Popolazione al 31.12.2022	93.132

di cui		
In età prescolare (0-5)		3.768
In età scuola dell'obbligo (6-14)		7.019
In forza lavoro 1 occupazione (15/29)		13.139
In età adulta (30/65 anni)		46.350
In età senile (oltre 65 anni)		22.856

ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

Nell'anno 2022, a seguito di Elezioni Amministrative con conseguente cambio di Amministrazione, si è rivisto parzialmente l'assetto strutturale del Comune.

L'attuale Amministrazione Comunale risulta così composta:

- Sindaco – Giorgio Angelo ABONANTE – delega: Urbanistica, Università, Turismo e Marketing Territoriale, Eventi, Progetti, Spazi e Istituzioni Culturali, Ambiente e Filiera dei Rifiuti, Pari Opportunità, Gemellaggi, Partecipazione, Associazionismo, Rapporti con ASL e ASO;
- Vice Sindaco – Maria Enrica BARRERA – delega: Personale, Tutela Animali, Trasparenza P.A., Legalità e Anticorruzione, Affari Generali, Avvocatura, Rapporti con il Consiglio Comunale;
- Assessore - Giovanni BERRONE – delega: Artigianato e Agricoltura, Commercio e Mercati, Rapporti con l'Agenzia del Demanio e con la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio;
- Assessore – Maria CORNARA – delega: Pubblica Istruzione, Sistema Educativo Integrato 0-6 anni, Edilizia Scolastica, Ristorazione Scolastica;
- Assessore – Claudio FALLETTI – delega: Anagrafe, Stato Civile e Elettorale, Sobborghi, Decoro Urbano, Parchi e Aree Verdi, Servizi Cimiteriali;
- Assessore – Giorgio LAGUZZI – delega: Progresso e Sviluppo Sostenibile, Politiche Sociali, Open Data, Innovazione Sociale, Città Intelligente, Coordinamento Progetti PNRR;
- Assessore - Enrico MAZZONI – delega: Sicurezza e Polizia Municipale, Prevenzione e Protezione Civile, Politiche Abitative e Rapporti con ATC Piemonte Sud, Reti Idriche e Reti Gas;
- Assessore - Vittoria ONETO – delega: Politiche Giovanili, Sport e Impiantistica Sportiva, Progetti Europei e Coesione Territoriale, Politiche per la Multiculturalità, Lavoro e Formazione, Professionale, Transizione Digitale;
- Assessore - Antonella PERRONE – delega: Bilancio e Partecipate, Valorizzazione del Patrimonio Comunale, Economato, Gare e Acquisti;
- Assessore - Michelangelo SERRA – delega: Lavori Pubblici, Riqualificazione e Rigenerazione Urbana, Abbattimento Barriere Architettoniche e Accessibilità, Trasporti e Mobilità.

A decorrere dal 1°01.2023, ai fini di un maggior snellimento della struttura, con Deliberazione n. 330 adottata dalla Giunta Comunale in data 16.12.2022, è stato ridefinito l'assetto organizzativo dell'Ente (nuova Macrostruttura e relativo Funzionigramma) e, con decorrenza 10.04.2023, con Deliberazione della Giunta Comunale n. 61 del 06.04.2023 sono state apportate ulteriori modifiche ed integrazioni alla Macrostruttura e relativo Funzionigramma.

Oltre agli Organi politico/esecutivi (Consiglio e Giunta Comunale) e ai Revisori dei Conti e il Nucleo di Valutazione, sono presenti n. 6 Settori apicali affidati alle figure Dirigenziali, nonché n. 2 Servizi Autonomi (Polizia Locale ed Avvocatura), il Gabinetto del Sindaco e degli Assessori e l'Unità di Progetto Controllo di Gestione sotto la direzione del Segretario Generale.

Contestualmente alla revisione della Macrostruttura sono state modificate con la stessa decorrenza anche le assegnazioni delle macro funzioni ad ogni Settore/Servizio Autonomo.

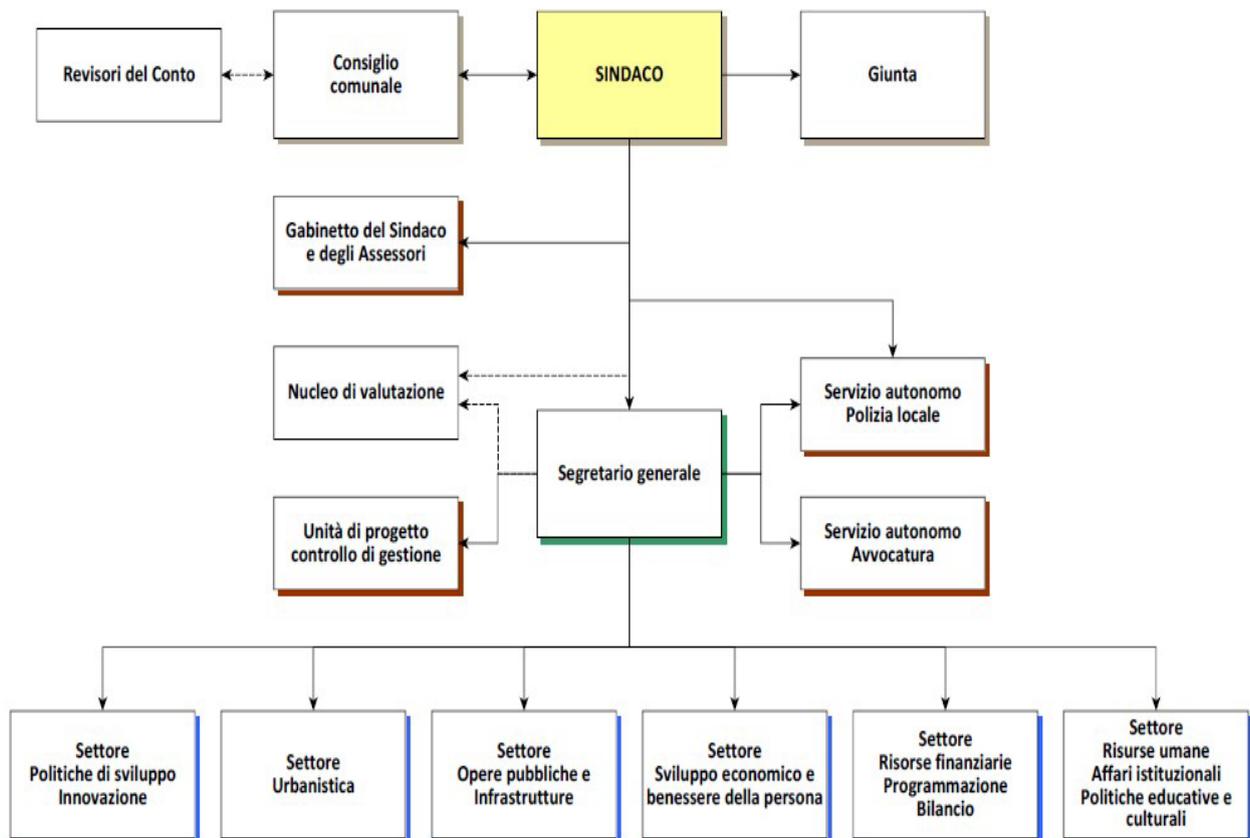
Gli atti riguardanti l'ultima modifica di Macrostruttura sono pubblicati sul portale dell'Ente "*Amministrazione trasparente*" nella sezione Organizzazione/Articolazione degli Uffici/Organigramma e Funzioni.

Ad oggi la Macrostruttura dell'Ente è così composta:

- Gabinetto del Sindaco e degli Assessori, Servizio Autonomo Polizia Locale, Servizio Autonomo Avvocatura, Unità di Progetto Controllo di Gestione – Segretario Generale Dott.ssa Pierluisa VIMERCATI;
- Settore Risorse Umane, Affari Istituzionali, Politiche Educative e Culturali – Vice Segretario Generale – Dirigente - RPCT – Avv. Orietta BOCCHIO;
- Settore Politiche di Sviluppo, Innovazione - Dirigente Ing. Luca GALANDRA;
- Settore Urbanistica - Dirigente Arch. Pierfranco ROBOTTI;
- Settore Opere Pubbliche e Infrastrutture – Dirigente Arch. Antonio Maria ZAPPA;
- Settore Sviluppo Economico e Benessere della Persona – Dirigente Ing. Marco Italo NERI;
- Settore Risorse Finanziarie, Programmazione e Bilancio – Dirigente Dott. Antonello Paolo ZACCONE.

Conseguentemente al nuovo assetto macrostrutturale sono stati conferiti dal Sindaco i relativi incarichi Dirigenziali.

Il nuovo assetto organizzativo interno dell'Ente, a livello di Macrostruttura, è pertanto rappresentato dal seguente Organigramma:



SEZ. III PIANIFICAZIONE DELLE MISURE

Il PTPCT può essere definito come lo strumento per sviluppare il processo di gestione del rischio per favorire il buon andamento e l'imparzialità delle decisioni e dell'attività amministrativa e prevenire il verificarsi di eventi corruttivi.

Il processo di gestione definito nel presente piano, recependo le indicazioni metodologiche e le disposizioni dell'allegato 1 del PNA 2019, si è sviluppato attraverso le seguenti fasi:

1. mappatura dei processi e procedimenti
 - 1.1. identificazione
 - 1.2. descrizione
 - 1.3. rappresentazione
2. valutazione del rischio
 - 2.1. criteri per l'assegnazione del livello di rischio e tabella esplicativa
3. trattamento del rischio
 - 3.1 identificazione delle misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi
 - 3.2 programmazione delle misure specifiche di prevenzione dei rischi di corruzione

1. Mappatura dei processi

Per mappatura dei processi si intende l'individuazione e l'analisi dei processi organizzativi all'interno dell'Ente al fine di individuare quelle aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

La mappatura dei processi come articolata nelle fasi di seguito elencate.

1.1 Identificazione

L'identificazione dei processi è il primo passo da realizzare per uno svolgimento corretto della mappatura dei processi e consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nel predisporre l'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento nella successiva fase.

L'elenco potrà essere aggregato nelle cosiddette "aree di rischio", intese come raggruppamenti omogenei di processi.

1.2 Descrizione

Dopo aver identificato i processi, è opportuno comprenderne le modalità di svolgimento attraverso la loro descrizione. Ai fini dell'attività di prevenzione della corruzione, 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 per inserire poi dei correttivi.

Il risultato di questa fase è, dunque, una descrizione dettagliata del processo.

Ferma restando l'utilità di pervenire nell'ambito del triennio 2023/2025 ad una

descrizione analitica dei processi dell'amministrazione, appare opportuno precisare che tale risultato può essere raggiunto in maniera progressiva nei diversi cicli annuali di gestione del rischio corruttivo, tenendo conto delle risorse umane e delle competenze effettivamente disponibili.

La gradualità di approfondimento, per tenere conto delle esigenze dell'Ente caratterizzato in questo momento da criticità organizzative (scarse risorse e/o competenze), può riguardare in questa fase solo gli elementi descrittivi del processo.

1.3 Rappresentazione

L'ultima fase della mappatura dei processi consiste nella rappresentazione degli elementi descrittivi del processo illustrati nella precedente fase.

Esistono varie modalità e approcci per rappresentare il processo, tra cui la rappresentazione grafica attraverso l'utilizzo di diagrammi di flusso e la rappresentazione sotto forma tabellare. Quest'ultima è la forma più semplice e immediata e in questa fase si opta per questo tipo di rappresentazione:

Area di rischio \Rightarrow **Descrizione processo** \Rightarrow **Unità organizzativa competente**

La mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio.

Per la mappatura è fondamentale il coinvolgimento dei Dirigenti/Responsabili dei Servizi Autonomi e dei Referenti delle varie strutture. In particolare, si ribadisce che, soprattutto in questa fase, il RPCT, che coordina la mappatura dei processi dell'intera amministrazione, deve poter disporre della collaborazione dell'intera struttura organizzativa.

In particolare i Dirigenti, forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo e tutti i dipendenti, prestano collaborazione al Responsabile della prevenzione della corruzione.

2. Valutazione del rischio

La valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive.

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.

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. Definire il livello di esposizione al rischio di eventi corruttivi è importante per individuare i processi e le attività del processo su cui concentrare l'attenzione sia per la progettazione o per il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio, sia per l'attività di monitoraggio da parte del RPCT.

2.1 Criteri per l'assegnazione del livello di rischio e tabella esplicativa

I criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi vengono tradotti in indicatori di rischio in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo.

- 1) Il processo è discrezionale?
Probabilità: SI/NO
- 2) Il processo è complesso?
(la "complessità" è intesa sia sotto il profilo soggettivo – n. soggetti interni/esterni coinvolti sia sotto il profilo oggettivo – n. di fasi endo-procedimentali)
Probabilità: SI / NO
- 3) Il processo ha un impatto economico rilevante?
(si valuti, sulla base della tipologia di processo, l'entità economica correlata)
Probabilità: SI / NO
- 4) Il processo ha un impatto a livello organizzativo interno?
(si valuti, sulla base della tipologia di processo, l'entità della discrezionalità correlata alla possibilità di essere oggetto di pressioni interne/esterne + collegamento al codice di comportamento).
Probabilità: SI / NO
- 5) Il processo ha un impatto verso l'esterno?
(si valuti, sulla base della tipologia di processo, l'entità degli effetti prodotti rispetto all'utenza esterna in termini di costi/benefici/facilitazioni/semplificazioni ed alla correlata immagine dell'Amministrazione)
Probabilità: SI / NO
- 6) La mancanza di controllo associate al processo favorisce l'insorgere del rischio?
Probabilità: SI / NO

Legenda:

Valore del SI: 1 Valore del NO: 0

Scala per definire, in relazione al punteggio ottenuto in ogni singolo processo, la fascia di assegnazione del livello di rischio (ALTA, MEDIA, BASSA) di rischio:

- punteggio da 5 a 6: rischio ALTO
- punteggio da 3 a 4: rischio MEDIO
- punteggio da 0 a 2: rischio BASSO

3. Trattamento del rischio

Il trattamento del rischio è la fase volta ad individuare le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. In tale fase, le amministrazioni non devono limitarsi a proporre delle misure astratte o generali, ma devono progettare l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità di intervento rilevate e alle risorse disponibili.

3.1 Identificazione delle misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi

In primo luogo, occorre tener presente la distinzione tra **misure generali e misure specifiche**. Le **misure generali** intervengono in maniera trasversale sull'intera Struttura organizzativa e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le **misure specifiche** agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano, dunque, per l'incidenza su problemi specifici. Pur traendo origine da presupposti diversi, sono entrambe altrettanto importanti e utili ai fini della definizione complessiva della strategia di prevenzione della corruzione.

La definizione delle misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi e la loro suddivisione tra misure generali e misure specifiche, si è attuata con la collaborazione dei Dirigenti Responsabili di Settore e Posizioni Organizzative Responsabili di Servizio Autonomo, quali soggetti individuati e competenti nell'ambito dei Settori e dei Servizi Autonomi cui si riferiscono i processi/procedimenti.

Le misure specifiche di prevenzione sono state elaborate tenendo conto della loro traducibilità in azioni concrete ed efficaci oltre che verificabili.

3.2 Programmazione delle misure specifiche di prevenzione dei rischi di corruzione

Strettamente legata all'identificazione delle misure di prevenzione è la programmazione delle misure di prevenzione dei rischi.

Nell'allegato A contenente il documento tecnico "Mappatura dei processi per le Aree di rischio" sono state identificate le misure e descritte le modalità di programmazione delle misure specifiche di prevenzione dei rischi di corruzione, definendo:

- priorità d'intervento;
- responsabili dell'attuazione delle misure/responsabile competente/unità organizzativa;
- indicatori di monitoraggio.

Si riporta di seguito la tabella esplicativa delle PRIORITÀ DI INTERVENTO:

IM	IMMEDIATA	(intervento preventivo da attivare immediatamente)
A	ALTA	(entro 30/06/2023)
M	MEDIA	(entro 31/12/2023)
B	BASSA	(da definire in sede di aggiornamento del Piano)

Il PNA 2022 fornisce indicazioni alle Amministrazioni sulla necessità di concentrarsi sui processi interessati dal PNRR e dalla gestione dei fondi strutturali, senza per questo dimenticare di presidiare con misure idonee di prevenzione tutti quei processi che, pur non direttamente collegati alle predette risorse, per le caratteristiche proprie presentano l'esposizione a rischi corruttivi significativi.

Occorre quindi prestare attenzione ai seguenti processi che si caratterizzano per:

- un ampio livello di discrezionalità di cui gode l'Amministrazione (possono essere ricompresi quelli che afferiscono a quelle aree che la l. 190/2012 ritiene a rischio generale quali autorizzazioni o concessioni, concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriera);

- il notevole impatto economico rivestito in relazione alla gestione delle risorse finanziarie (a cui vanno ricondotti i processi relative ai contratti pubblici e alla erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, non c'è attribuzione di vantaggi economici di qualsiasi genere a persone ed enti pubblici e privati).

MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Le misure generali di prevenzione dei rischi di corruzione si ricavano da indicazioni normative introdotte a partire dalla L. n. 190/2012 e dai successivi interventi legislativi, e rappresentano una parte fondamentale del Piano.

Codice di comportamento

Tra le misure di prevenzione della corruzione il **codice di comportamento** riveste un ruolo molto importante, costituendo lo strumento atto a regolare le condotte dei funzionari e orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico.

A tal fine, l'art. 1, co. 44 della Legge 190/2012, riformulando l'art. 54 del D.Lgs. n. 165 del 2001 rubricato "*Codice di comportamento*", ha attuato una profonda revisione della preesistente disciplina dei codici di condotta. Tale disposizione prevede che:

- con un codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici, definito dal Governo e approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, si assicuri *«la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico»*;
- ciascuna pubblica amministrazione definisca, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio OIV/Nucleo di Valutazione, un proprio codice di comportamento che integri e specifichi il codice di comportamento nazionale;
- la violazione dei doveri compresi nei codici di comportamento, ivi inclusi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, abbia diretta rilevanza disciplinare;
- la vigilanza sull'applicazione dei codici sia affidata ai Dirigenti e alle strutture di controllo interno e agli uffici di disciplina che procedono ad una verifica annuale sullo stato di applicazione dei codici.

Il Governo ha approvato il DPR n. 62 del 16 aprile 2013, recante il *«Codice di comportamento dei dipendenti pubblici»*. Esso individua un ventaglio molto ampio di principi di comportamento dei dipendenti di derivazione costituzionale nonché una serie di comportamenti negativi (vietati Stigmatizzati) e positivi (prescritti o sollecitati), tra cui, in particolare, quelli concernenti la prevenzione della corruzione e il rispetto degli obblighi di trasparenza.

Tale codice rappresenta la base di riferimento per i codici che devono essere adottati dalle singole amministrazioni.

Esso si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, il cui rapporto è disciplinato contrattualmente, ai sensi dell'art. 2, commi 2 e 3, del medesimo decreto.

Gli obblighi di condotta sono estesi anche a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi di indirizzo e ai componenti degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che

realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Le singole amministrazioni sono tenute a dotarsi, di propri codici di comportamento, definiti con «*procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio dell'OIV/Nucleo*».

Con deliberazione n. 30 del 28/01/2014 la Giunta Comunale aveva approvato il “Codice Etico e di Integrità del Comune di Alessandria” sulla base delle norme contenute nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici approvato con DPR del 16 aprile 2013 n. 62.

Il suddetto documento definisce, integrando e specificando quanto contenuto nel Codice Nazionale, una serie di norme comportamentali ai quali i dipendenti del Comune di Alessandria devono attenersi sia nei rapporti interni all'organizzazione, sia nelle relazioni instaurate con gli altri soggetti pubblici e privati.

Copia del suddetto Codice viene consegnato ad ogni dipendente neoassunto al momento della firma del contratto individuale di lavoro nonché al momento dell'affidamento di incarichi di lavoro autonomo.

A seguito della modifica dell'art. 54 del D.lgs n. 165/2001, introdotta da ultimo dal Decreto Legge n. 36 del 30/04/2022 “*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*”, convertito nella L. n. 79 del 29/6/2022, e della stipula in data 16/11/2022 del Contratto Nazionale di lavoro del Comparto Funzioni Locali è stato aggiornato il Codice di Comportamento dei dipendenti. Ad oggi, in merito, si è provveduto dal 17 gennaio 2023, per giorni 15, ad effettuare la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente del nuovo testo e della relativa relazione tecnica, nonché darne informazione alle Organizzazioni Sindacali e alla RSU Aziendale. Alla procedura “*aperta*” non è pervenuto nessun rilievo, la documentazione è stata rimessa all'OIV per i relativi adempimenti al fine di poter procedere all'approvazione definitiva del Codice in Giunta, come novato.

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 216/2019 è stato adottato il *Regolamento per la gestione dei procedimenti disciplinari*: in particolare vengono definiti i soggetti titolari dell'azione disciplinare, nonché le sanzioni disciplinari contrattuali e di legge, le modalità ed termini per l'attivazione, conduzione e conclusione del procedimento disciplinare come stabiliti dagli artt. 55 e seguenti del D.lgs. n. 165 del 2001, s.m.i.

Inconferibilità e incompatibilità di incarichi

Il complesso intervento normativo dettato dal D.Lgs. 39 del 2013 si inquadra nell'ambito delle misure volte a garantire l'imparzialità dei funzionari pubblici, al riparo da condizionamenti impropri che possano provenire dalla sfera politica e dal settore privato.

Le disposizioni del decreto tengono conto dell'esigenza di **evitare** che lo svolgimento di attività/funzioni possa agevolare la **precostituzione di situazioni favorevoli** al fine di ottenere incarichi dirigenziali e posizioni assimilate e, quindi, comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire un illecito vantaggio.

Il legislatore ha inoltre stabilito i requisiti di onorabilità e moralità richiesti per ricoprire incarichi dirigenziali e assimilati fissando il divieto ad assumere incarichi in caso di sentenza di condanna anche non definitiva per reati contro la pubblica amministrazione. La durata della inconferibilità può essere perpetua o temporanea, in relazione all'eventuale sussistenza della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici e alla tipologia del reato.

Gli incarichi rilevanti ai fini dell'applicazione del regime delle incompatibilità e inconferibilità sono gli incarichi dirigenziali interni ed esterni, gli incarichi amministrativi di vertice, di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo

pubblico, le cariche in enti privati regolati o finanziati, i componenti di organo di indirizzo politico.

L'art. 20 del D.Lgs. 39/2013 pone in capo all'interessato l'obbligo di rilasciare, **all'atto di nomina**, una dichiarazione sulla insussistenza delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità previste dallo stesso decreto. Tale dichiarazione è condizione di efficacia dell'incarico.

Nelle Linee guida del 2016 è stato, peraltro, già evidenziato che *«tale dichiarazione non vale ad esonerare chi ha conferito l'incarico dal dovere di accertare, nel rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità di cui al citato art. 97 Costituzione, i requisiti necessari alla nomina, ovvero, per quanto qui rileva, l'assenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità in capo al soggetto che si vuole nominare. In altre parole, l'amministrazione conferente è tenuta ad usare la massima cautela e diligenza nella valutazione della dichiarazione richiesta all'art. 20, in quanto non è escluso che questa sia mendace, e ciò anche a prescindere dalla consapevolezza del suo autore circa la sussistenza di una delle cause di inconferibilità o di incompatibilità»*.

La procedura introdotta nell'Ente prevede la preventiva acquisizione della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità da parte del destinatario dell'incarico e la verifica successiva entro un congruo lasso di tempo, il conferimento solo all'esito positivo del controllo e la pubblicazione contestuale dell'atto di conferimento e della dichiarazione.

Disciplina del conflitto di interessi

Fermo restando le disposizioni del Codice di Comportamento, si ritiene necessario individuare specifica procedura di rilevazione delle situazioni di conflitto di interessi, potenziale o reale con la predisposizione di apposite moduli per agevolare la presentazione tempestiva della dichiarazione in casistiche ricorrenti (componenti di commissioni di concorso o di gara).

A tal proposito occorre ricordare le indicazioni date dall'ANAC con la delibera n. 25 del 15 gennaio 2020 per la gestione di situazioni di conflitto di interessi a carico dei componenti delle commissioni giudicatrici di concorsi pubblici e dei componenti delle commissioni di gara per l'affidamento di contratti pubblici.

Il tema della gestione dei conflitti di interesse discende dalla necessità di dare attuazione al principio generale di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione. Esso è stato affrontato dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", con riferimento al personale dipendente delle pubbliche amministrazioni ed, altresì, ai soggetti esterni destinatari di specifici incarichi all'interno delle medesime amministrazioni,

L'articolo 6 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme sul procedimento amministrativo", introdotto dall'art. 1, comma 41, legge n. 190 del 2012, dedicato alla disciplina del conflitto di interessi, prevede che *"Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale"*.

Tuttavia, in linea generale, nel nostro ordinamento non esiste una definizione univoca e generale di conflitto di interessi", né tantomeno una norma che preveda analiticamente tutte le ipotesi e gli elementi costitutivi di tale fattispecie.

Secondo l'interpretazione data dalla giurisprudenza amministrativa, la situazione di conflitto di interessi si configura quando le decisioni che richiedono imparzialità di

giudizio siano adottate da un soggetto che abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati in contrasto con l'interesse pubblico alla cui cura è preposto.

L'interesse privato che potrebbe porsi in contrasto con l'interesse pubblico può essere di natura finanziaria, economica o dettato da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa.

Vanno, inoltre, considerate tutte quelle ipotesi residuali in cui ricorrano "gravi ragioni di convenienza" per cui è opportuno che il funzionario pubblico si astenga dall'esercizio della funzione amministrativa, al fine di evitare potenziali conseguenze quali il danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni.

In materia di conflitto di interessi sono pervenute all'ANAC molteplici segnalazioni e richieste di parere relative ai componenti di:

- 1) commissioni di concorso/selezione/valutazione;
- 2) commissioni di gara per l'affidamento di contratti pubblici.

Per cui con la delibera n. 25 del 15 gennaio 2020 ha dato precise indicazioni.

In materia concorsuale, non esistendo una specifica norma disciplinante i conflitti di interesse, valgono i principi generali di cui agli artt. 51 e 52 del c.p.c., in materia di astensione e ricsuzione del giudice, quanto strettamente connessi al trasparente e corretto esercizio delle funzioni pubbliche. Pertanto, qualora un componente della commissione concorsuale si trovi in una situazione di incompatibilità prevista dal citato art. 51 c.p.c., ha il dovere di astenersi dal compimento di atti inerenti la procedura stessa; allo stesso modo, l'amministrazione interessata, valutata l'esistenza dei presupposti predetti, ha l'obbligo di disporre la sostituzione del componente, al fine di evitare che gli atti del procedimento risultino viziati (Circolare n. 3/2005 Dip. Funzione Pubblica). Occorre evidenziare che l'obbligo di informazione/astensione che ha il commissario di concorso nei confronti dell'amministrazione titolare della procedura non deve essere considerato in senso "statico", dovendo lo stesso funzionario rivalutare la propria posizione al sopraggiungere di elementi nuovi ed, in particolare, dopo aver preso visione della lista dei candidati alla partecipazione alla singola procedura.

La disciplina delle incompatibilità in materia di aggiudicazione di contratti di appalti o di concessioni è contenuta nell'art. 77 del d.lgs. 50/2016 che, ai fini dell'analisi della fattispecie in esame, prevede che *"i commissari non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta. La nomina del RUP a membro delle commissioni di gara è valutata con riferimento alla singola procedura."*(comma 4); che *"si applicano ai commissari e ai segretari di commissioni l'articolo 35-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, l'articolo 51 del codice di procedura civile, nonché l'articolo 42 del presente codice."*

La verifica in merito a tali incompatibilità viene effettuata mediante l'obbligo per i commissari di dichiarare, ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. 445/2000, l'inesistenza delle suddette cause di incompatibilità e di astensione e per le stazioni appaltanti di verificare l'insussistenza di cause ostative alla nomina a componente della commissione giudicatrice prima del conferimento dell'incarico.

L'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016 sancisce che *"Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare,*

costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62

Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 2 (in possibile situazione di conflitto di interessi) è tenuto a darne comunicazione alla stazione appaltante, ad astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni. Fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale, la mancata astensione nei casi di cui al primo periodo costituisce comunque fonte di responsabilità disciplinare a carico del dipendente pubblico.”

In tali ipotesi, precisa il successivo comma terzo, scattano l'obbligo di comunicazione alla stazione appaltante e di astensione dal partecipare alla procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni.

Il PNA 2022 nella parte speciale ha trattato nuovamente anche la **disciplina del conflitto di interessi in materia di contratti pubblici** (art. 42 d.lgs. 50/2016), settore particolarmente esposto a rischi di interferenze. Oltre ai chiarimenti sull'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo delle disposizioni, sono state **fornite misure concrete da adottare nella programmazione anticorruzione in materia di contratti ed elaborato un esempio di modello di dichiarazione per individuare anticipatamente possibili ipotesi di conflitto di interessi.**

La stessa normativa europea emanata per l'attuazione del PNRR assegna un particolare valore alla prevenzione dei conflitti di interesse, anche alla luce dell'obbligo di cui all'art. 22, co. 1, del Regolamento UE 241/2021 di **fornire alla Commissione i dati del “titolare effettivo” del destinatario dei fondi o dell'appaltatore.** A riguardo da tempo ANAC ha chiesto al Parlamento di introdurre l'obbligo della **dichiarazione del titolare effettivo delle società che partecipano alle gare per gli appalti.** In questa prospettiva – come di recente ricordato dal Presidente Busia - la Banca dati nazionale dei contratti pubblici - BDNCP di ANAC può raccogliere e tenere aggiornato, a carico degli operatori economici, il dato sui titolari effettivi. Nel PNA sono richiamate le norme in materia di contrasto al riciclaggio di cui al d.lgs. n. 231/2007, per la individuazione del “titolare effettivo”.

Analoga procedura si ritiene applicabile anche in capo ai consulenti dell'Ente con la 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.

Disciplina degli incarichi extra istituzionali a dipendenti

In via generale i dipendenti pubblici con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato non possono intrattenere altri rapporti di lavoro dipendente o autonomo o svolgere attività che presentano i caratteri dell'abitudine e professionalità o esercitare attività imprenditoriali, secondo quanto stabilito agli art. 60 e ss. del DPR 10 gennaio 1957 n. 3.

La possibilità per i dipendenti pubblici di svolgere incarichi retribuiti conferiti da altri soggetti pubblici o privati è regolata dalle disposizioni dell'art. 53 del D.Lgs. 165/2001 che prevede un **regime di autorizzazione** da parte dell'amministrazione di appartenenza, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati che tengano conto della specifica professionalità e del principio di buon andamento della attività amministrativa; ciò allo scopo di evitare che le attività extra istituzionali impegnino eccessivamente il dipendente a danno dei doveri d'ufficio o che possano interferire con i compiti istituzionali.

La L. 190/2012 è intervenuta a modificare l'art. 53 in ragione della connessione con il sistema di prevenzione della corruzione ove si consideri che lo svolgimento di incarichi

extraistituzionali può determinare situazioni idonee a compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa per favorire interessi contrapposti a quelli pubblici affidati alla cura del dirigente o funzionario.

È stato pertanto aggiunto ai criteri per il rilascio dell'autorizzazione quello volto a escludere espressamente situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che possano pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite.

La normativa vigente, inoltre, prevede numerose limitazioni all'esercizio delle attività libero-professionali da parte del personale dipendente al fine di prevenire situazioni potenzialmente conflittuali con l'attività lavorativa.

Il Comune di Alessandria, con deliberazione della Giunta Comunale n. 269 del 31/10/2019, ha provveduto alla approvazione della “*Disciplina sulle Incompatibilità e Servizio Ispettivo*”, finalizzata al potenziamento dell'attività di controllo sulle autorizzazioni rilasciate ex art. 53 del D.Lgs. 165/2001. Al fine di rendere effettivo detto controllo è al vaglio una proposta di revisione della sopramenzionata disciplina che assicuri compiuta verifica, anche a campione, delle dichiarazioni sostitutive presentate dal personale oggetto di controllo, con coinvolgimento degli organi all'uopo preposti qualora il caso/i casi oggetti di disamina lo richiedano (es. Camera di Commercio, Agenzia Entrate, etc.).

Con determinazione n. 284 del 21/02/2023 il Segretario Generale ha nominato i componenti del Servizio Ispettivo, per l'anno 2023, al fine di procedere all'accertamento dell'osservanza delle disposizioni in materia di incompatibilità, divieto di cumulo di impieghi ed incarichi, conflitto di interessi anche potenziale, da parte di tutto il personale anche a tempo determinato in servizio presso l'Amministrazione Comunale. Il Servizio Ispettivo effettua periodicamente i controlli sulle autorizzazioni rilasciate.

Il pantouflage

L'art. 1, co. 42, lett. l), della L. 190/2012 ha inserito all'art. 53 del D.Lgs. 165/2001 il comma 16-ter che dispone 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 prevede, inoltre, in caso di violazione del divieto, specifiche conseguenze sanzionatorie che svolgono effetto nei confronti sia dell'atto sia dei soggetti. I contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli e i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione per i successivi tre anni e hanno l'obbligo di restituire compensi eventualmente percepiti.

La disposizione è volta a scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che facendo leva sulla propria posizione all'interno dell'amministrazione potrebbe precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto durante il rapporto di lavoro. Allo stesso tempo, il divieto è volto a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare **pressioni** o condizionamenti sullo svolgimento dei **compiti istituzionali**, prospettando al dipendente 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).

L'Autorità ha affrontato il tema del *pantouflage* a seguito di segnalazioni, esprimendo il proprio orientamento e fornendo indicazioni per superare alcune incertezze interpretative. La disciplina sul divieto di *pantouflage* si applica innanzitutto ai

dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni; 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.

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.

Inoltre il divieto si applica anche ai dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, ossia i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente.

Rientrano pertanto in tale ambito, a titolo esemplificativo, i Dirigenti, i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente. Si ritiene inoltre che il rischio di precostituirsi situazioni lavorative favorevoli possa configurarsi anche in capo al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione. Pertanto, il divieto di *pantouflage* si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto finale ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento.

L'Autorità ha avuto modo di chiarire che nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano sia 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. Tenuto conto della finalità della norma, può ritenersi che fra i poteri autoritativi e negoziali sia da ricomprendersi l'adozione di atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere.

Le conseguenze della violazione del divieto di *pantouflage* attengono in primo luogo alla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti all'ex dipendente pubblico dai soggetti privati. Inoltre il soggetto privato che ha concluso contratti di lavoro o affidato incarichi all'ex dipendente pubblico in violazione del divieto non può stipulare contratti con la pubblica amministrazione.

Le pubbliche amministrazioni sono tenute a inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che il soggetto privato partecipante alla gara non abbia

stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a dipendenti pubblici ex art. 53, co. 16-ter, del D.Lgs. n. 165/2001.

L'obbligo di rendere la predetta dichiarazione è stato ribadito nei bandi-tipo emanate dall'Autorità in attuazione del D.Lgs. 50/2016, recante il codice dei contratti pubblici. La **verifica** della dichiarazione resa dall'operatore economico è rimessa alla **stazione appaltante**

Per quanto riguarda, invece, **le possibili misure da inserire nei PTPCT** o nella **sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO**, si fornisce di seguito un elenco non esaustivo:

- inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale, sia di livello dirigenziale che non dirigenziale, che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*;
- previsione di una dichiarazione da sottoscrivere entro un determinato termine ritenuto idoneo dall'amministrazione (ad esempio nei tre anni precedenti alla cessazione dal servizio o dall'incarico), con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;
- previsione della misura di comunicazione obbligatoria, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto, dell'eventuale instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro.
- in caso di **soggetti esterni con i quali l'amministrazione stabilisce un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o uno degli incarichi di cui all'art. 21 del d.lgs. 39/2013** previsione di una dichiarazione da rendere *una tantum* o all'inizio dell'incarico, con cui l'interessato si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*;
- previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi ad ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, **per quanto di conoscenza**, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016;
- inserimento nei bandi di gara, nonché negli atti di autorizzazione e concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere a enti privati, come pure nelle Convenzioni comunque stipulati dall'Amministrazione di un richiamo esplicito alle sanzioni cui incorrono i soggetti per i quali emerge il mancato rispetto dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001;
- inserimento di apposite clausole nel patto di integrità sottoscritto dai partecipanti alle gare, ai sensi dell'art. 1, co. 17, della l. n. 190/2012;
- previsione di specifica consulenza e/o supporto, agli ex dipendenti che prima di assumere un nuovo incarico richiedano assistenza per valutare l'eventuale violazione del divieto;
- previsione di specifici percorsi formativi in materia di *pantouflage* per i dipendenti in servizio o per i soggetti esterni nel corso dell'espletamento dell'incarico;
- attivazione di verifiche da parte del RPCT secondo il modello operativo .

Formazione del personale

La L. n. 190/2012, tra i vari adempimenti, prevede, all'articolo 1 comma 8, l'obbligo per tutte le amministrazioni pubbliche di inserire nel piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in

settori particolarmente esposti alla corruzione.

Ai sensi del successivo comma 10, lett. C, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza provvede ad individuare il personale chiamato ad operare nei settori in cui è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione da inserire nei programmi di formazione

In materia di attività formative è necessario, inoltre, rispettare le disposizione di cui all'art. 15, commi 5 e 6, del D.P.R. 62/2013 i quali testualmente recitano:

“5. Al personale delle pubbliche amministrazioni sono rivolte attività formative in di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti.

6. Le Regioni e gli enti locali, definiscono, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, le linee guida necessarie per l'attuazione dei principi di cui al presente articolo.”

In più occasioni l'ANAC è intervenuta ribadendo che la formazione riveste un ruolo strategico nella prevenzione delle corruzione.

Nel merito, sono previsti:

- percorsi di formazione erogati a favore del Responsabile della prevenzione, dei Dirigenti e Responsabili di Servizio Autonomo nonché a personale interno dell'Area dei funzionari e dell'elevata qualificazione (prescindendo dal profilo professionale) volti ad approfondire le aree di rischio ed il tema delle relative misure (*livello specifico*). La formazione dovrà riguardare le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione;
- percorsi di formazione in tema di anticorruzione e trasparenza erogati a turno a tutto il personale ascritto alle restanti Aree (*livello generale*) con aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e l'attenzione alle tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- percorsi di formazione specifici per il personale neo assunto – sia esso a tempo indeterminato o determinato – sui concetti generali di legalità e prevenzione/individuazione delle misure idonee e sul codice di comportamento interno, con consegna, al momento della assunzione, di copia del PTPCT e sottoscrizione di formale presa d'atto da parte del dipendente.

Ai fine di una più ampia conoscibilità del PTPCT da parte di tutti i dipendenti, oltre alla pubblicazione del medesimo sul sito istituzionale dell'Ente, il RPCT ne curerà anche la pubblicazione sulla rete intranet effettuando conseguentemente una nota informativa a tutti i dipendenti in servizio.

La formazione deve assicurare non solo l'aggiornamento del personale sui temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ma deve avere altresì riguardo, anche ai fini di un miglioramento qualitativo nell'attività di mappatura del rischio corruttivo e di elaborazione e attuazione delle misure organizzative, all'esame di casi pratici di gestione del rischio e di gestione di dilemmi etici che possono insorgere nell'espletamento dell'attività lavorativa.

Il Dirigente del Settore Risorse Umane, sentito il Segretario Generale e sulla scorta delle informazioni e priorità fornite dai Dirigenti, trasmette al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza il predetto Piano di formazione (che a livello generale potrebbe essere biennale, mentre a livello specifico è annuale), nel cui ambito sono contenuti i percorsi formativi finalizzati alla prevenzione della corruzione, per la condivisione ai sensi dell'art. 1 comma 8 della Legge n.190/2012.

Le linee di azione relative alla formazione devono prevedere almeno le seguenti fasi:

- a) individuazione dei dipendenti e dei dirigenti coinvolti nei processi di lavoro con maggiore esposizione al rischio di corruzione e successiva programmazione degli interventi di idonea formazione e aggiornamento alla Legge n. 190/2012, privilegiando coloro che non sono destinatari di interventi formativi da più tempo e coloro che rivestono funzioni di particolare rilievo (es. referenti anticorruzione e trasparenza, titolari P.O./E.Q.);
- b) verifica, con il supporto dei Dirigenti, del grado di conoscenza delle materie a rischio di corruzione da parte dei dipendenti;
- c) sensibilizzazione verso i comportamenti atti a prevenire situazioni a rischio di corruzione, con particolare attenzione ai temi dell'etica e della legalità.

Per far fronte alla contingenza causata dalla pandemia, sono stati attivati alcuni strumenti di informazione/formazione: si tratta della costituzione e attivazione della "Banca dei contenuti", di libero accesso a tutti i dipendenti attraverso il sistema Intranet, che contiene materiali di aggiornamento sia in tema di Trasparenza, sia di Prevenzione alla corruzione (provengono anche da corsi e seminari a cui si è partecipato, in presenza sino alla fine dell'anno 2019, quindi in collegamento remoto).

Inoltre sono stati redatti dall'Ufficio Trasparenza e Prevenzione della Corruzione, una prima serie di opuscoli, inviati con cadenza periodica in formato digitale via e-mail a Referenti e dipendenti tutti, sugli argomenti di seguito esplicitati:

- n. 1 "*Anticorruzione negli Enti Locali*";
- n. 2 "*Procedimento Procedura Processo*";
- n. 3 "*Trasparenza Amministrativa*";
- n. 4 "*Albo dei beneficiary*";
- n. 5 "*Referenti Trasparenza e Anticorruzione*";
- n. 6 "*Whistleblowing*".

Ad oggi, cassata da un anno l'emergenza pandemica, il Servizio reclutamento del personale e Formazione curerà l'organizzazione e la tenuta delle attività formative, privilegiando, ove possibile, l'individuazione dei formatori tra i Dirigenti ed i dipendenti dell'Ente.

Sarà inoltre favorito il confronto tra diverse esperienze e procedure amministrative, al fine di coordinare ed omogeneizzare, all'interno del Comune di Alessandria, le modalità di gestione dei processi da parte degli uffici, garantendo la realizzazione di buone pratiche amministrative che tendano a ridurre il rischio di corruzione.

Al fine di mettere compiutamente in atto la formazione, si ritiene opportuno prevedere le ore/giornate ad essa dedicate nel seguente modo:

Formazione di livello specifico	
per il Responsabile della prevenzione, i Dirigenti e Responsabili di Servizio Autonomo, il personale interno dell'Area dei funzionari e dell'elevata qualificazione	2 giornate della durata di 8 ore ciascuna
Formazione di livello generale	
per i dipendenti impegnati nelle attività a più elevato rischio di corruzione (cat. C e D/ Istruttori e Funzionari)	1 giornata della durata di 8 ore
per tutto il restante personale, ivi inclusi i neo assunti per gli organi di indirizzo politico e per i componenti degli organismi	1 giornata della durata di 4 ore

Qualora si presentino situazioni di maggior criticità, segnalate dai referenti in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, l'Amministrazione potrà procedere con un incremento delle ore dedicate ad una formazione più mirata.

Rotazione del personale (straordinaria e ordinaria)

L'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del D.Lgs. 165/2001 (lettera aggiunta dall'art. 1, co. 24, del Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135 recante «*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*»), dispone che i Dirigenti «*provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttivi*».

La rotazione straordinaria è un provvedimento adottato in una fase iniziale del procedimento penale per cui il legislatore ne circoscrive l'applicazione alle sole «*condotte di natura corruttiva*», le quali, creando anche un danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione, richiedono una valutazione immediata.

Questa misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi deve essere distinta dalla rotazione ordinaria su cui l'ANAC è tornata nell'anno 2019 con l'allegato 2 del PNA per delinearne i vincoli connessi di natura soggettiva attinenti al rapporto di lavoro e i vincoli di natura oggettiva connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione.

La formazione è una misura fondamentale per garantire che siano acquisite dai dipendenti le competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione. Una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività. Si tratta, complessivamente, attraverso la valorizzazione della formazione, dell'analisi dei carichi di lavoro e di altre misure complementari per instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze e porre le basi per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione.

In una logica di formazione dovrebbe essere privilegiata una organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività, con un altro operatore che nel tempo potrebbe sostituirlo; così come dovrebbe essere privilegiata la circolarità delle informazioni attraverso la cura della trasparenza interna delle attività, che, aumentando la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate attività, conseguentemente aumenta le possibilità di impiegare per esse personale diverso.

Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di medie dimensioni.

A decorrere dal 01/01/2023, ai fini di un maggior snellimento della struttura, con Deliberazione n. 330 adottata dalla Giunta Comunale in data 16/12/2022, è stato ridefinito l'assetto organizzativo dell'Ente (nuova Macrostruttura e relativo Funzionigramma).

Nella nuova struttura sono presenti n. 6 Settori apicali affidati alle 6 figure Dirigenziali in servizio come sopra indicato, nonché n. 2 Servizi Autonomi (Polizia Locale ed Avvocatura) e il Gabinetto del Sindaco e degli Assessori sotto la direzione del Segretario Generale Dott.ssa Pierluisa Vimercati.

Stante il ridotto numero delle figure dirigenziali presenti nella dotazione organica è stato possibile attuare una parziale rotazione degli incarichi dirigenziali pur in presenza, a seguito delle elezioni amministrative, di un cambiamento significativo della compagine

politica.

In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza.

A titolo esemplificativo:

- potrebbero essere rafforzate le misure di trasparenza – anche prevedendo la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria – in relazione al processo rispetto al quale non è stata disposta la rotazione;
- potrebbero essere previste dal dirigente modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio;
- nelle aree identificate “a rischio” e per le istruttorie più delicate, potrebbero essere preferiti meccanismi di condivisione delle fasi procedurali. Ad esempio il funzionario istruttore può essere affiancato da un altro funzionario, in modo che, ferma restando l’unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell’istruttoria;
- potrebbe essere attuata una corretta articolazione dei compiti e delle competenze per evitare che l’attribuzione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto non finisca per esporre l’amministrazione a rischi di errori o comportamenti scorretti. Pertanto si suggerisce che nelle aree a rischio le varie fasi procedurali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l’adozione del provvedimento finale;
- potrebbe essere programmata all’interno dello stesso ufficio una rotazione “funzionale” mediante la modifica periodica di compiti e responsabilità, anche con una diversa ripartizione delle pratiche secondo un criterio di causalità;
- si potrebbe prevedere la “doppia sottoscrizione” degli atti, dove firmano, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell’atto finale;
- si potrebbe realizzare una collaborazione tra diversi ambiti con riferimento ad atti ad elevato rischio (ad esempio, lavoro in team che può favorire nel tempo anche la rotazione degli incarichi).

Per l’attuazione della misura è necessario che l’amministrazione nel proprio PTPCT sviluppi un’adeguata programmazione della rotazione per evitare che la stessa sia impiegata o effettivamente utilizzata in maniera non funzionale alle esigenze di prevenzione di fenomeni di cattiva amministrazione e corruzione.

È fondamentale che la rotazione sia programmata su base pluriennale, dopo che sono state individuate le aree a rischio corruzione e al loro interno gli uffici maggiormente esposti a fenomeni corruttivi. Ciò consente di rendere trasparente il processo di rotazione e di stabilirne i collegamenti con le altre misure di prevenzione della corruzione. La programmazione della rotazione richiede non solo il coordinamento del RPCT, ma anche e soprattutto il forte coinvolgimento di tutti i Dirigenti e dei Referenti del RPCT. Come ogni misura specifica, la rotazione deve essere calibrata in relazione alle caratteristiche peculiari di ogni struttura (dimensione e relativa dotazione organica, qualità del personale addetto, modalità di funzionamento degli uffici, distribuzione del lavoro e delle mansioni).

Tenuto conto dell'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, è consigliabile programmare la stessa secondo un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria. A tal fine dovranno essere considerati, innanzitutto, gli uffici più esposti al rischio di corruzione, per poi considerare gli uffici con un livello di esposizione al rischio più basso.

Con specifico riferimento al personale non dirigenziale, il criterio della gradualità implica, ad esempio, che le misure di rotazione riguardino in primo luogo i responsabili dei procedimenti nelle aree a più elevato rischio di corruzione e il personale addetto a funzioni e compiti a diretto contatto con il pubblico.

Allo scopo di evitare che la rotazione determini un repentino depauperamento delle conoscenze e delle competenze complessive dei singoli uffici interessati, potrebbe risultare utile programmare in tempi diversi, e quindi non simultanei, la rotazione dell'incarico dirigenziale e del personale non dirigenziale all'interno di un medesimo settore.

Con le deliberazioni della Giunta Comunale del 2021 è stata completamente ridefinita la struttura organizzativa e attuando una rotazione parziale degli incarichi dirigenziali, come sopra illustrato nel paragrafo dedicato al contesto interno.

La rotazione del personale spesso si presenta come una misura di difficile attuazione in realtà medie come quella del Comune di Alessandria in quanto l'esigenza di cambiamento dei ruoli dovuta ad una lunga permanenza in funzioni ed attività esposte a rischio di corruzione si scontra con quella di disporre di funzionari con competenze e conoscenze elevate in grado di gestire servizi complessi e con l'esigenza di dare continuità e garantire un efficace svolgimento dei servizi.

Considerato comunque che il principio della rotazione può avere una valenza anche dal punto dell'attitudine al cambiamento e alla crescita professionale si può prevedere che la rotazione avvenga su base triennale coinvolgendo quindi ogni anno una parte di dipendenti e tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) in caso di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva;
- b) su proposta del dirigente, al fine di prevenire possibili rischi relativi a processi critici
- c) tenendo conto delle specificità professionali in modo da salvaguardare il buon andamento e la continuità della gestione amministrativa.

Tutela del dipendente segnalante illeciti (Whistleblowing)

Il 29/12/2017 è entrata in vigore la L. 179/2017 contenente "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato".

La novella all'art. 1 va a sostituire l'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165/2001 prevedendo forme di tutela per il dipendente pubblico che nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione segnala al RPCT ovvero all'ANAC o denuncia alla magistratura ordinaria o contabile condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. Nello stesso articolo si specifica che "*per dipendente pubblico si intende il dipendente delle AAPP, ivi compreso il personale in regime di diritto pubblico, il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del c.c. La disciplina si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica*".

La norma non intende incentivare il fenomeno di riporto di rumor interni ma piuttosto realizzare un sistema di reporting di fatti/situazioni che integrino la fattispecie di

condotta illecita in senso ampio (reati contro la P.A., malfunzionamento, mancato rispetto tempi di conclusione di procedimenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, ecc...).

Recenti sviluppi tecnologici, dettati dalle esigenze dell'ANAC, l'Autorità nazionale anticorruzione, hanno permesso di dare attuazione a sistemi informatici aggiornati, utili per ricevere segnalazioni in forma riservata da parte dei cosiddetti "whistleblower" e garantendo in modo ottimale la loro tutela, oltre alla garanzia della riservatezza dell'identità. L'ANAC, sentito il Garante per la privacy, adotterà apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni prevedendo l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovendo il ricorso a sistemi di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e del contenuto della segnalazione.

In attesa delle emanande disposizioni è stato attivato presso l'Ente il servizio di **Whistleblowing** a disposizione dei dipendenti e dei cittadini per segnalare eventuali condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza. Le segnalazioni possono essere **inviare** utilizzando il seguente link:

<https://comunealexandria.whistleblowing.it/#/>.

All'atto di invio della segnalazione, il segnalante riceverà un codice numerico di 16 cifre che deve conservare per poter accedere nuovamente alla segnalazione. Il protocollo di crittografia adottato garantisce il trasferimento di dati riservati ed il codice identificativo univoco ottenuto a seguito della segnalazione registrata consentirà al segnalante di verificare la risposta dell'RPCT e dialogare rispondendo a richieste di chiarimenti o approfondimenti.

Le caratteristiche di questa modalità di segnalazione sono le seguenti:

- la segnalazione viene fatta attraverso la compilazione di un questionario e può essere inviata in forma anonima. Se anonima, sarà presa in carico solo se adeguatamente circostanziata;
- la segnalazione viene ricevuta dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPCT) e da lui gestita mantenendo il dovere di confidenzialità nei confronti del segnalante;
- la segnalazione può essere fatta da qualsiasi dispositivo digitale (pc, tablet, smartphone) sia dall'interno dell'ente che dal suo esterno.

La tutela dell'anonimato è garantita in ogni circostanza.

Nel pieno rispetto dell'anonimato secondo le normative vigenti, le segnalazioni sono visibili solamente dal RPCT (Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza), a cui compete l'attività di verifica e analisi in merito all'infondatezza o meno di ciascuna segnalazione.

Adozione Patti d'Integrità negli affidamenti

Il Patto di Integrità rappresenta un complesso di regole di comportamento che rafforzano condotte già doverose per coloro che sono ammessi a partecipare alle gare, in funzione di prevenzione dei fenomeni corruttivi nel delicato settore dei contratti pubblici.

La Giunta Comunale, con propria Deliberazione n. 163 del 08/06/2016, ha approvato il "Patto di Integrità" del Comune di Alessandria in materia di contratti pubblici. Con l'approvazione della su indicata deliberazione, il Patto di Integrità è diventato parte integrante dei contratti, oltre che del Comune di Alessandria, anche degli Organismi partecipati e dispiega i suoi effetti fino alla completa esecuzione del contratto. La sua

violazione comporta l'esclusione dalla procedura, la revoca dell'aggiudicazione o la risoluzione di diritto del contratto. In ogni caso, all'accertamento della violazione ne consegue la segnalazione del fatto all'Autorità Nazionale Anticorruzione ed alle competenti Autorità.

MONITORAGGIO E RIESAME

Il monitoraggio e il riesame periodico costituiscono una fase fondamentale del processo di gestione del rischio attraverso cui verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione nonché il complessivo funzionamento del processo stesso e consentire in tal modo di apportare tempestivamente le modifiche necessarie.

Monitoraggio e riesame sono due attività diverse anche se strettamente collegate. Il monitoraggio è un'attività continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, mentre il riesame è un'attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso.

Essendo il PTPCT un documento di programmazione, appare evidente che ad esso debba logicamente seguire un adeguato monitoraggio e controllo della corretta e continua attuazione delle misure.

Per tale ragione, il PNA 2019 considera che ogni Amministrazione preveda (e descriva nel proprio PTPCT) il proprio sistema di monitoraggio dell'attuazione delle misure.

Il monitoraggio in capo al solo RPCT potrebbe non essere facilmente attuabile, anche in funzione della generalizzata numerosità degli elementi da monitorare. Per tale ragione, si possono prevedere sistemi di monitoraggio su più livelli, in cui il primo è in capo alla struttura organizzativa che è chiamata ad adottare le misure e il secondo livello in capo al RPCT.

Il monitoraggio di primo livello, dunque, può essere attuato in autovalutazione da parte dei Dirigenti/Responsabili di Servizio Autonomo, con la collaborazione dei Referenti, che hanno la responsabilità di attuare le misure oggetto del monitoraggio.

A tal fine, in data 20/01/2023 è stata emessa la determinazione dirigenziale n. 68 avente ad oggetto: *“Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) 2023-2025 e relativi allegati. Presa d'atto nominativi referenti sia per la sezione anticorruzione che per la sezione trasparenza, in ausilio ai Dirigenti”*.

Anche se in autovalutazione, il responsabile del monitoraggio di primo livello sarà chiamato a rendicontare semestralmente producendo un apposito report al 15 luglio (riferito al 1 semestre) e al 15 gennaio (riferito al 2 semestre) e fornire al RPCT evidenze concrete sulla attuazione delle singole misure .

Il monitoraggio di secondo livello, dunque, dovrà essere attuato dal RPCT, coadiuvato da una struttura di supporto ove esistente e/o dagli altri organi con funzioni di controllo interno, laddove presenti.

Il monitoraggio del RPCT consiste nella verifica dell'osservanza delle misure di prevenzione del rischio previste nel PTPCT da parte dei Settori/Servizi Autonomi in cui si articola l'amministrazione con cadenza annuale. Il monitoraggio è infatti indispensabile per acquisire elementi conoscitivi a supporto della redazione della Relazione annuale del RPCT.

Con riferimento alle modalità di verifica, il RPCT dovrà verificare la veridicità delle informazioni rese in autovalutazione attraverso il controllo degli indicatori previsti per l'attuazione delle misure all'interno del Piano e attraverso la richiesta di documenti, informazioni e/o qualsiasi “prova” dell'effettiva azione svolta.

A tal fine può essere utile prevedere, nel corso dell'anno, incontri tra il RPCT (e la struttura di supporto) e i responsabili (Dirigenti, P.O. o Referenti) dell'attuazione delle misure.

Il RPCT dovrà svolgere degli *audit* specifici, con verifiche sul campo che consentono il più agevole reperimento delle informazioni e documenti necessari al miglior svolgimento del monitoraggio di secondo livello. Tali momenti di confronto sono utili anche ai fini della migliore comprensione dello stato di attuazione delle misure e di eventuali criticità riscontrate, in un'ottica di dialogo e miglioramento continuo.

Il sistema dei controlli interni

Con deliberazione del Consiglio Comunale n 72 del 09/07/2018 è stato approvato il Regolamento sui controlli interni.

Il sistema dei controlli interni, da intendersi come strumento di lavoro, di guida e di miglioramento dell'organizzazione, è finalizzato al monitoraggio e alla valutazione dei risultati, dei rendimenti e dei costi dell'attività amministrativa svolta dal Comune di Alessandria, nel rispetto del principio di trasparenza.

Il sistema dei controlli interni è diretto a:

- a) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi e di ogni altro strumento di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (controllo strategico);
- b) verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestive azioni correttive, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché fra risorse impiegate e risultati (controllo di gestione);
- c) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari dell'Ente, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (controllo sugli equilibri finanziari);
- d) garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);
- e) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati sia direttamente sia mediante organismi esterni (controllo di qualità);
- f) verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni (controllo sulle società partecipate).

Il sistema dei controlli si articola:

- a) *Controllo strategico*, diretto a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti, degli aspetti economico finanziari connessi ai risultati, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni delle procedure operative attuate, confrontate con i progetti elaborati.
- b) *Controllo di gestione*, diretto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestive azioni correttive, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;
- c) *Controllo sugli equilibri finanziari*, volto ad assicurare l'equilibrio di bilancio e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, anche a fronte di nuove esigenze di intervento pubblico insorte in corso d'anno e non previste in sede di bilancio previsionale o a fattori di squilibrio in termini di potenziali maggiori oneri o minori entrate sopravvenute nel corso della gestione;
- d) *Controllo di regolarità amministrativa e contabile*, investe tutta l'attività amministrativa dell'Ente e ha la finalità di garantire la legittimità, la regolarità e

la correttezza dell'azione amministrativa;

- Il controllo di regolarità amministrativa, nella fase preventiva, ha ad oggetto le deliberazioni del Consiglio e della Giunta, nonché le determinazioni dirigenziali;
 - Il controllo di regolarità contabile sugli atti, nella fase preventiva, si realizza secondo le modalità previste dal regolamento di contabilità;
 - Le attività di controllo successivo di regolarità amministrativa hanno la finalità di monitorare e verificare la regolarità e la correttezza delle procedure e degli atti adottati, nonché di migliorare la qualità degli atti amministrativi;
- e) *Controllo di qualità*, finalizzato al monitoraggio della qualità percepita dagli utenti dei servizi e alla verifica del rispetto degli standard definiti nelle carte dei servizi o in sede di programmazione degli interventi;
- f) *Controllo sulle società partecipate*, finalizzato a verificare l'efficacia, l'efficienza, l'economicità e la qualità delle attività da esse svolte, nonché a valutare i possibili effetti che la loro situazione economico-finanziaria può determinare sugli equilibri finanziari del Comune.

Con Determinazione Dirigenziale n. 298 del 23/02/2023 il Segretario Generale ha approvato il *Programma 2023/2024 per l'effettuazione dei controlli di regolarità amministrativa nella fase successiva all'adozione degli atti, ex art 19 del regolamento comunale sui controlli interni: approvazione del documento tecnico e della scheda di verifica.*

Il controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva è volto a monitorare e verificare la regolarità e la correttezza delle procedure e degli atti adottati, nonché a migliorare la qualità degli atti amministrativi, e ha come oggetto le determinazioni di impegno di spesa e di accertamento di entrata, i contratti e gli altri atti amministrativi; il controllo successivo degli atti deve essere inteso come un'attività finalizzata a garantire non solo la legittimità dell'azione amministrativa, ma anche a implementarne l'efficacia, l'efficienza e l'economicità, attraverso la formulazione di raccomandazioni e pareri, in un'ottica di collaborazione continua con le strutture organizzative dell'Ente;

La Giunta Comunale ha approvato il sistema di controllo sulle società partecipate con la deliberazione n. 120 del 24/06/2020 al fine di conseguire una più efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche nell'ottica sia della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, sia del miglior soddisfacimento dei bisogni della collettività. nuovo

Il Sistema si applica:

- a) alle società che rientrano nel perimetro di consolidamento, con esclusione delle società quotate e di quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile,
- b) per le altre società del Gruppo pubblico comunale il controllo è circoscritto alla verifica dell'andamento economico-finanziario, al fine di valutarne gli eventuali effetti sugli equilibri finanziari del Comune.

Il controllo sulle società partecipate è assicurato con le seguenti modalità:

- a) *controllo societario* (attinente a: Statuto, sistemi di Governance, patti parasociali, nomina Organi esecutivi societari)
- b) *controllo economico-finanziario* (attinente a: analisi di budget, analisi di bilancio, riconciliazioni, rapporti con il MEF, Bilancio consolidato del Gruppo pubblico comunale)
- c) *controllo di efficienza/efficacia* (analisi obiettivi del DUP – ex ante, concomitante ed ex post – verifiche degli adempimenti di cui a contratti di servizio, carte dei servizi, qualità dei servizi)

- d) *controllo sulla gestione* (attraverso atti di indirizzo riguardanti: assunzioni di personale, affidamento di incarichi, struttura organizzativa, lavori/servizi/forniture, PTPCT).

In particolare il controllo sulla gestione si esplica mediante l'esercizio di funzioni:

- a) *autorizzative*, che comportano un controllo diretto sulle attività delle società partecipate soggette al controllo, con riferimento a particolari atti (assunzioni di personale, affidamento di incarichi, struttura organizzativa, lavori/servizi/forniture, PTPCT)
- b) *ispettive*, che comportano un diretto esercizio dell'attività di vigilanza e controllo presso la sede e/o nei confronti degli Organi amministrativi delle società partecipate soggette al controllo, mediante richieste di dati, informazioni, notizie e/o di rapporti informativi.

La gestione delle società partecipate deve ispirarsi a principi di legalità, efficienza, efficacia ed economicità; a tal fine, le società si devono dotare sia di appositi Regolamenti disciplinanti assunzioni di personale, affidamento di incarichi professionali, definizione della struttura organizzativa, modalità di acquisizione di forniture, servizi e lavori in economia, sia del PTPCT (Piano Triennale Prevenzione Corruzione e Trasparenza), nel rispetto degli obblighi di trasparenza e pubblicità.

Gli obblighi e gli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza si applicano, infatti, a tutti i suddetti organismi rientranti nel "Gruppo Comune di Alessandria", in funzione della natura degli stessi e, soprattutto, del grado di coinvolgimento del Comune all'interno degli stessi, in termini del rapporto di controllo esercitato.

L'obiettivo infatti è quello di prevenire l'insorgere di fenomeni corruttivi nei settori più esposti a rischio, laddove è coinvolta l'Amministrazione, con le proprie risorse e la cura dei propri interessi: poiché l'influenza che il Comune esercita nelle società e negli enti controllati è più penetrante di quello che deriva dalla mera partecipazione, si ritiene che le società e gli enti controllati siano esposti a rischi analoghi a quelli che il legislatore ha inteso prevenire con la Legge n. 190/2012 in relazione all'Amministrazione controllante, oltre che un più incisivo controllo da parte del Comune.

Azioni di sensibilizzazione e rapporti con Società civile/Amministrazione

A questo riguardo si prevede un generale coinvolgimento dell'intera comunità alessandrina, attraverso gli stakeholder di riferimento, per cui nel corso della attuazione del Piano, l'Ente provvederà a individuare e attivare canali dedicati alla segnalazione (dall'esterno, anche in forma anonima e in modalità informale e/o mediante le tecnologie ICT e del web) di episodi di cattiva amministrazione, conflitto d'interessi, corruzione, valorizzando altresì, con le modalità che verranno specificamente definite con la dirigenza, il ruolo dell'Ufficio per la relazione con il pubblico (URP) quale interfaccia comunicativa interno/esterno, anche al fine dell'applicazione delle specifiche disposizioni attinenti l'accesso civico generalizzato. Questo tipo di azioni sono correlate ad uno dei principali obiettivi strategici che l'Ente si pone affinché l'emersione dei fatti di cattiva amministrazione e dei fenomeni corruttivi si accompagni a un congruo coinvolgimento dell'intera collettività.

COLLEGAMENTO TRA IL PIANO ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA ED IL PIANO DELLA PERFORMANCE

La modifica apportata dal D.Lgs. n. 97/2016 alla L. n. 190/2012 ha espressamente previsto che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che, nella misurazione e valutazione della performance, si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e trasparenza.

Occorre coordinare la suddetta previsione normativa con le disposizioni legislative dell'ordinamento degli enti locali. L'art. 169 del TUEL stabilisce che il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance (che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori) sono unificati organicamente nel PEG. Inoltre la Relazione annuale sulla performance può essere unificata al rendiconto della gestione.

Le misure previste nel presente Piano 2023/2025 verranno tradotte in specifici obiettivi assegnati ai dirigenti/Responsabili di Servizio che ad essi fanno capo nel PEG/Piano della Performance del medesimo triennio, anche in virtù di quanto previsto dall'art. 1 comma 8 e 8 bis dalla L. 190/2012.

SEZ. IV MISURE IN MATERIA DI TUTELA DELLA TRASPARENZA

Adempimenti per la trasparenza

Tra le misure generali di prevenzione va data particolare evidenza a quelle sulla trasparenza.

Per trasparenza amministrativa deve intendersi *oggi l'accessibilità totale di dati e documenti detenuti dalle PP.AA. allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovendo la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorendo forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali degli enti e sull'utilizzo di risorse pubbliche.*

La trasparenza è al tempo stesso mezzo e fine dell'azione amministrativa: quale mezzo per garantire i diritti dei cittadini e come strumento a disposizione dell'Amministrazione che funzioni da collante tra il principio di legalità e il principio di efficienza.

Il PNA 2022 ha dedicato una parte speciale alla **disciplina sulla trasparenza in materia di contratti pubblici**. Un apposito allegato contiene una **ricognizione di tutti gli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa per i contratti pubblici da pubblicare in «Amministrazione trasparente»**, ed è sostitutivo degli obblighi elencati per la sottosezione "Bandi di gara e contratti" dell'allegato 1) alle delibere ANAC n.ri 1310/2016 e 1134/2017. L'allegato elenca, per ogni procedura contrattuale, dai primi atti all'esecuzione, gli obblighi di trasparenza in materia di contratti pubblici oggi vigenti cui le amministrazioni devono riferirsi per i dati, atti, informazioni da pubblicare. Ciò al fine di rendere più chiari anche per lettori esterni all'amministrazione interessati a conoscere lo svolgimento dell'intera procedura che riguarda ogni singolo contratto.

Nell'affrontare il tema della trasparenza in materia di contratti pubblici è anche intenzione di ANAC verificare in che modo eventuali disposizioni al riguardo sono previste nella disciplina sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza (PNRR). Può essere utile **per accertare se ci sono profili di sovrapposizione con la disciplina sugli obblighi di**

pubblicazione prevista dal d.lgs. n. 33/2013 ed eventualmente tenerne conto in una logica di semplificazione.

Una delle priorità per l'attuazione delle misure contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è quella di garantire che l'ingente mole di risorse finanziarie stanziata sia immune da gestioni illecite, nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, assenza di conflitto di interessi, frodi e corruzione.

Inoltre, in linea con quanto previsto dall'art. 34 del Regolamento (UE) 2021/241, va garantita adeguata visibilità ai risultati degli investimenti e al finanziamento dell'Unione europea per il sostegno offerto. I destinatari dei finanziamenti dell'Unione sono tenuti a rendere nota l'origine degli stessi e ad assicurarne la conoscibilità, diffondendo informazioni coerenti, efficaci e proporzionate *“destinate a pubblici diversi, tra cui i media e il vasto pubblico”*.

In particolare all'interno dell'Ente è stata adottata la Direttiva n. 1085 del 23.06.2016, ad oggetto *“D.Lgs.n. 97/2016 – Sezione Amministrazione Trasparente”*, il Segretario Generale, ha rammentato ai Dirigenti e ai Responsabili di Servizio Autonomo l'obbligo del rigoroso rispetto delle anzidette norme, anche attraverso l'individuazione dei nominativi dei responsabili della trasmissione dei documenti, delle informazioni e dei dati.

Obiettivi strategici in materia di trasparenza

L'organo di indirizzo (Giunta Comunale) definisce gli obiettivi strategici in materia di trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPCT in riferimento ai seguenti assiomi:

- la trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sul sito istituzionale, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità;
- devono essere promosse l'innovazione, l'efficienza organizzativa e la trasparenza quali strumenti di prevenzione alla corruzione, anche migliorando la qualità dell'accesso alle informazioni.

Gli obiettivi del presente Piano in materia di trasparenza, pertanto, si declinano come segue:

- rendere trasparenti i risultati dell'azione amministrativa, sia attraverso l'informatizzazione delle procedure sia con lo snellimento dei processi e dei procedimenti con cui opera la struttura comunale;
- orientare i suddetti processi e procedimenti alla realizzazione di un risultato utile per i fruitori dei servizi;
- potenziare, nel rispetto dei ruoli – politici e gestionali - e delle relative responsabilità, gli strumenti operativi finalizzati all'espletamento dei controlli interni;
- implementare analitici sistemi di controllo della qualità, dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dei servizi erogati dagli organismi del Gruppo pubblico comunale;
- prevedere idonei tempi e modalità di partecipazione all'azione amministrativa da parte di tutti i portatori di interessi pubblici collettivi e/o diffusi.

Modalità di attuazione degli obiettivi

Gli obiettivi strategici attinenti alla trasparenza sono sviluppati attraverso le seguenti fasi:

- riorganizzazione *web-oriented* del sito istituzionale, in modo da diventare "permeabile" ai motori di ricerca;
- miglioramento della trasparenza e della pubblicazione dei dati, rispettando le regole previste dal CAD;
- digitalizzazione dei procedimenti amministrativi mediante la realizzazione del fascicolo digitale;
- avvio del processo di accesso informatizzato del cittadino al procedimento amministrativo, attraverso sistemi digitali di autenticazione e accesso (SPID) e possibilità per l'utenza di effettuare i pagamenti con modalità informatiche, ossia attraverso l'utilizzo di carte di debito, di credito, prepagate ovvero di altri strumenti di pagamento elettronico disponibili, che consentano anche l'addebito agli utenti in conto corrente;
- aggiornamento e monitoraggio costante dei dati della Sezione Trasparenza, verificando il rispetto degli obblighi di pubblicazione;
- eliminazione delle informazioni superate e non più significative, individuando i periodi di tempo entro i quali mantenere i dati on-line e i relativi trasferimenti nella sezione di Archivio, come previsto dal D.lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.lgs. n. 97/2016;
- valutazione dei processi eseguiti e dei risultati ottenuti, riprogettando e ottimizzando interventi alla luce dei risultati ottenuti e delle criticità rilevate;
- qualificazione e responsabilizzazione del personale dedicato ai servizi ed ai procedimenti inerenti le specifiche materie Anticorruzione, Trasparenza, Digitalizzazione;
- incremento, incentivazione e miglioramento della comunicazione interna funzionale all'Amministrazione e tra l'Amministrazione e i portatori di interesse;
- realizzazione di eventi partecipati di promozione alla cultura della trasparenza, dell'etica e della legalità.

Accesso civico

L'affermarsi dei principi di trasparenza, pubblicità ed accessibilità dei documenti amministrativi ha radicalmente trasformato il *modus operandi* della pubblica amministrazione, realizzando il definitivo passaggio da "una amministrazione criptica e poco penetrabile al controllo degli interessati, ad una amministrazione improntata a criteri di informazione e pubblicità nei confronti degli utenti" (Liberati).

Le riforme successive alla L. 241/90 hanno contribuito a delineare meglio i contorni e le esplicazioni del principio di trasparenza, fermo restando che le nuove disposizioni in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione d'informazioni da parte delle Pubbliche amministrazioni, non sostituiscono le situazioni che consentono l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi degli art. 22 e ss. della legge 7/8/1990 n. 241, e s. m.i. Con il D.Lgs. n. 33/2013, infatti, si è inteso procedere al riordino della disciplina, intesa ad assicurare a tutti i cittadini la più ampia accessibilità alle informazioni, concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di attuare "*il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche*", quale integrazione del diritto "*ad una buona amministrazione*", nonché per la "*realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino*".

In particolare il D.Lgs. n. 97/2016 "*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” ha modificato ed integrato il sopracitato D.lgs. n. 33/2013 (cd. “decreto trasparenza”), con particolare riferimento al diritto di accesso civico generalizzato.

L'introduzione dell'accesso civico, c.d. “Freedom of Information Act - FOIA”, segna “il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (from need to right to know) e rappresenta per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine della pubblica amministrazione “trasparente come una casa di vetro.

L'accesso generalizzato è pensato con l'obiettivo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche nonché nell'ottica della previsione di sanzioni a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni normative in materia di accesso, mediante procedure di ricorso all'ANAC.

A differenza del diritto di accesso procedimentale o documentale il diritto di accesso generalizzato garantisce il bene “conoscenza” in via autonoma, a prescindere dalla titolarità di un interesse qualificato e differenziato. A differenza del diritto di accesso civico “semplice”, che riguarda esclusivamente le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria (art. 5, c. 1, D.Lgs. n. 33/2013), il solo limite al diritto di conoscere è rappresentato dagli interessi pubblici e privati espressamente indicati dall'articolo 5-bis.

Detta normativa – avente finalità dichiarate di contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione – con l'introduzione dell'accesso civico “generalizzato”, riconosce a chiunque il diritto di accedere a tutti i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e non solo a quelli oggetto di specifici obblighi di pubblicazione. Il D.Lgs. 97/2016 ridefinisce il principio di trasparenza contenuto nel D.Lgs. 33/2013 prevedendo che le stesse amministrazioni debbano garantire l'accessibilità totale a tutti i dati ed i documenti, non più soltanto allo scopo di favorire forme di controllo diffuso su di esse, ma anche al fine di tutelare i diritti dei cittadini e di promuovere la partecipazione attiva.

Nel 2016 l'ANAC, con l'emanazione delle Linee Guida recanti le indicazioni operative rivolte alle PPAA, ha precisato i limiti all'esercizio dell'accesso civico generalizzato, fissati dal legislatore e ha aperto una fase a forte contenuto sperimentale per lo sviluppo, all'interno di ogni ente, di regole e procedure personalizzate di trattazione dell'accesso civico generalizzato.

Pertanto, l'Ente Comune di Alessandria, alla luce delle suddette Linee guida ANAC e della Circolare n. 2/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, avente ad oggetto: “Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)” ha dato avvio, già dal 2017, ad una fase di confronto all'interno dell'organizzazione, per studiare misure e soluzioni tecnico-organizzative da adottare al fine di agevolare l'esercizio del diritto di accesso generalizzato da parte dei cittadini e contemporaneamente, gestire in modo efficiente le richieste di accesso.

La Giunta comunale con deliberazione n. 341 del 21 dicembre 2017 ha approvato il Regolamento in materia di accesso civico semplice e accesso generalizzato, la cui pubblicazione compare sul sito sotto la sezione Amministrazione trasparente - Altri contenuti- Accesso civico,”...

<http://www.comune.alessandria.it/amm-trasparente/accesso-civico/>

Il Regolamento comunale specifica le modalità di esercizio del diritto di accesso generalizzato, che può essere esercitato presentando istanza, anche per via telematica secondo le modalità previste dal C.A.D. o con le altre modalità di legge, alternativamente ad uno dei seguenti soggetti:

- a) all'ufficio che detiene i dati e i documenti;
- b) all'Ufficio relazioni con il pubblico;

- c) ad altro ufficio eventualmente indicato nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale del Comune di Alessandria.

Nella sezione Amministrazione trasparente -Accesso civico- sono stati inseriti tre Moduli per la richiesta rispettivamente di:

Modulo 1 - Richiesta di accesso civico

Modulo 2 - Richiesta di accesso civico generalizzato

Modulo 3 - Accesso civico generalizzato richiesta di riesame al responsabile della trasparenza.

I controinteressati sono individuati mediante richiamo all’art. 5 bis c. 2 d.lgs. 33/2013 nella parte in cui si prevede la possibilità di rifiutare l’accesso qualora siano pregiudicati taluni interessi privati e, in particolare:

- a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- b) la libertà e la segretezza della corrispondenza anche telematica;
- c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica (ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d’autore e i segreti commerciali).

Nelle linee guida è specificato infatti che, ove la valutazione riguardi aspetti di protezione dei dati personali, ai fini della valutazione del “*pregiudizio concreto*” (che può legittimare il diniego alla richiesta di accesso), vanno prese in considerazione “*le conseguenze – anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale – che potrebbero derivare all’interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto, tenuto conto delle implicazioni derivanti dalla previsione di cui all’art. 3, comma 1, del D.Lgs. n.33/2013, in base alla quale i dati e i documenti forniti al richiedente tramite l’accesso generalizzato sono considerati come «pubblici», sebbene il loro ulteriore trattamento vada in ogni caso effettuato nel rispetto dei limiti derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 7 del D.Lgs. 33/2013). Tali conseguenze potrebbero riguardare, ad esempio, future azioni da parte di terzi nei confronti dell’interessato, o situazioni che potrebbero determinare l’estromissione o la discriminazione dello stesso individuo, oppure altri svantaggi personali e/o sociali*”. Possono risultare soggetti controinteressati anche i dipendenti e gli amministratori, rispetto all’atto del quale è richiesto l’accesso (art. 10, punto 3 del Regolamento).

Va ancora implementato il Registro di accesso FOIA, previsto nel Regolamento comunale accessibile dall’esterno. L’art.18, infatti al punto 1. specifica che “tutte le richieste di accesso generalizzato pervenute al Comune di Alessandria devono essere registrate in ordine cronologico di presentazione attraverso il sistema di gestione del protocollo informatico e dei flussi documentali, ai sensi del DPR n. 445/2000, del D.Lgs. n. 82/2005 e s.m.i (C.A.D.) e delle relative regole tecniche come da DPCM 3 dicembre 2013) e al punto 2. “le informazioni contenute nella banca dati di cui al comma 1 sono utilizzate anche ai fini della predisposizione dell’elenco delle richieste di accesso da pubblicare nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale del Comune di Alessandria, all’interno della sotto-sezione “Altri contenuti- Accesso civico”, secondo le indicazioni fornite dall’Autorità Nazionale Anticorruzione e nel rispetto delle norme vigenti in materia di tutela dei dati personali.” La Circolare n. 2/2017, riprendendo le Linee guida ANAC, suggerisce di utilizzare le funzionalità del sistema di protocollo informatico quale migliore soluzione in grado di rendere più efficiente il processo complessivo di gestione delle richieste e invita ciascuna amministrazione a individuare le unità di personale, adeguatamente formate, che assicurino le funzioni di “centro di competenza” o “*help desk*”, al fine di assistere gli uffici della medesima amministrazione nella trattazione delle singole domande.

Trasparenza e 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 decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679, sono stati richiesti chiarimenti all'ANAC 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*».

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, verificano 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).

Si ricorda che i principi previsti all'art. 5, par. 1 del Regolamento (UE) 2016/679 sono: liceità, correttezza e trasparenza, minimizzazione dei dati, esattezza, limitazione della conservazione, integrità e riservatezza, “responsabilizzazione” del titolare del trattamento (artt. 5, par. 2; 24 del Regolamento). Cfr. Garante per la protezione dei dati personali, «*Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*»(in G.U. n. 134 del 12 giugno 2014 e in www.gpdp.it, doc. web n. 3134436, attualmente in corso di aggiornamento).

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, comma 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.

Si ricorda inoltre che, in ogni caso, ai sensi della normativa europea, il Responsabile della

Protezione dei Dati-RPD 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).

Rapporti tra RPCT e Responsabile della Protezione dei Dati – RPD

Un indirizzo interpretativo con riguardo ai rapporti fra il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) e il Responsabile della protezione dei dati - RPD, figura introdotta dal Regolamento (UE) 2016/679 (artt. 37-39), è stato sollecitato all'ANAC da diverse amministrazioni; ciò in ragione della circostanza che molte amministrazioni e soggetti privati tenuti al rispetto delle disposizioni contenute nella L. 190/2012, e quindi alla nomina del RPCT, sono state chiamate a individuare anche il RPD.

Secondo le previsioni normative, il RPCT è scelto fra personale interno alle amministrazioni o enti; diversamente il RPD può essere individuato in una professionalità interna all'ente o assolvere ai suoi compiti in base ad un contratto di servizio stipulato con persona fisica o giuridica esterna all'ente (art. 37 del Regolamento (UE) 2016/679).

Fermo restando, quindi, che il RPCT è sempre un soggetto interno, qualora il RPD sia individuato anch'esso fra soggetti interni, l'Autorità ritiene che tale figura non debba coincidere con il RPCT. Si valuta, infatti, che la sovrapposizione dei due ruoli possa rischiare di limitare l'effettività.

Il nostro Ente si è adeguato a tale orientamento nominando due soggetti interni ma indipendenti tra loro.

Pubblicazione dei dati

I Dirigenti sono tenuti agli obblighi di trasparenza previsti dalla legislazione vigente. Per il perseguimento degli obblighi di trasparenza, assume carattere permanente l'analisi dei dati pubblicati sul portale, attraverso la verifica, la rielaborazione e l'aggiornamento degli stessi.

I dati e le informazioni devono essere pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'Ente e aggiornati periodicamente secondo criteri di facile accessibilità, completezza, semplicità di consultazione ed in formato tale da poter essere riutilizzati, nel rispetto della normativa sulla *privacy*.

La sezione del sito istituzionale denominata "Amministrazione trasparente" è organizzata in sottosezioni all'interno delle quali sono inseriti i documenti, le informazioni e i dati previsti dal D.Lgs. n. 33/2013, così come modificato dal D.Lgs. 97/2016. Per i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria si fa riferimento all'Allegato 1) Sezione "Amministrazione trasparente" – Elenco degli obblighi di pubblicazione, allegato alla Determinazione ANAC n. 1310 del 28/12/2016, all'allegato B del D.lgs. n. 97/2016 nonché alla determinazione n.241 dell'08/03/2017, ad oggetto "*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali*".

I documenti, le informazioni e i dati sono pubblicati sul sito istituzionale tempestivamente, ad eccezione di quelli per i quali la normativa prevede un termine perentorio e per i quali si richiede apposita pubblicazione per garantire il corretto aggiornamento dei dati. Per garantire la celerità delle pubblicazioni di dati e documenti si predilige l'utilizzo del formato PDF. Per garantire la riutilizzabilità sono utilizzati i seguenti formati aperti: Odt, Word, Excel.

Non sono oggetto di pubblicazione:

- i dati personali non pertinenti, compreso i dati previsti dall'art. 26, comma 4, del D.Lgs. n. 33/2013, così come integrato e modificato dal D.Lgs. n. 97/2106 (dati da cui sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute o alla situazione

- di disagio economico–sociale);
- i dati sensibili o giudiziari che non siano indispensabili rispetto alle specifiche finalità della pubblicazione;
 - le notizie di infermità, impedimenti personali o familiari che causino l’astensione dal lavoro del dipendente pubblico;
 - dati sensibili: dati personali idonei a rivelare l’origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l’adesione a partiti, sindacati, associazioni, organizzazione a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale.

Sul portale istituzionale, oltre ai dati la cui pubblicazione è resa obbligatoria dalla normativa vigente, sono presenti informazioni non obbligatorie, ma ritenute utili per consentire al cittadino una maggiore conoscenza dell’attività svolta dal Comune e delle azioni intraprese nella gestione del territorio e delle risorse pubbliche nonché l’informazione su alcuni aspetti tematici legati al territorio comunale e sulle iniziative e progetti in corso.

SEZIONE PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Allegato A: Piano delle misure di prevenzione della corruzione

SEZIONE TRASPARENZA

Allegato B: Obblighi di trasparenza