

PIANO TRIENNALE di PREVENZIONE della CORRUZIONE e della TRASPARENZA

P.T.P.C.T. 2021-2023

ALLEGATO A)
Alla D.G.R. n. del



**Regione
Lombardia**

**PIANO TRIENNALE
di PREVENZIONE
della CORRUZIONE
e della TRASPARENZA**

PTPCT 2021 - 2023

SOMMARIO

PARTE I – OBIETTIVI STRATEGICI E SOGGETTI COINVOLTI.....	2
1. FINALITÀ E ORIENTAMENTI STRATEGICI DEL PTPCT	2
1.1. Finalità generali	2
1.2. Inquadramento normativo.....	3
1.3. Orientamenti strategici della Giunta regionale	5
2. RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)	6
2.1. Attività e poteri del RPCT	6
3. I SOGGETTI E I RUOLI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA	10
3.1. Organizzazione dell'Amministrazione regionale ai fini della prevenzione	10
3.2. Organismi di controllo.....	16
4. PROCESSO DI ADOZIONE E MONITORAGGIO DEL PTPCT	19
4.1. Adozione del PTPCT.....	19
4.2. Diffusione del Piano	20
4.3. Monitoraggio del PTPCT	20
5. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO	21
5.1. Il contesto esterno.....	21
5.2. Il contesto interno	27
5.3. I controlli in situazioni di emergenza	30
PARTE II – MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	31
6. GESTIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI.....	31
6.1. Analisi del contesto e mappatura dei processi.....	32
6.2. Valutazione del rischio	32
6.3. Trattamento del rischio.....	35
7. LE MISURE SULL'IMPARZIALITÀ SOGGETTIVA DEI FUNZIONARI PUBBLICI	36
7.1. La rotazione straordinaria	36
7.2. Il Codice di comportamento.....	39
7.3. Il conflitto di interessi.....	46
7.4. Il conflitto di interessi nel codice dei contratti pubblici	53
7.5. Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e soggetti esterni che stipulino contratti o siano interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici (art. 1, comma 9, lett. E), l. n. 190/2012).....	56
7.6. Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità ai sensi del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39	57
7.7. La prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici: l'art. 35-bis del d.lgs. 165 del 2001.....	60
8. ATTIVITÀ E INCARICHI ESTERNI	61
8.1. L'art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.....	61
8.2. Incarichi extraistituzionali.....	61
8.3. Incarichi istituzionali	63
8.4. Adempimenti pubblicitari	63
9. LA ROTAZIONE ORDINARIA	64
9.1. Modalità di attuazione della misura	65
10. DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ SUCCESSIVE ALLA CESSAZIONE DAL SERVIZIO (C.D. PANTOUFLAGE)	66
10.1. Inquadramento normativo.....	66
10.2. Modalità di attuazione della misura	68
11. ANTIRICICLAGGIO	69
12. EROGAZIONI LIBERALI.....	71
13. APPALTI E CONTRATTI	72
13.1. Certificazione di Qualità ISO 9001:2015 alla Struttura Programmazione acquisti e Gestione appalti	72
13.2. Patti di integrità	73
13.3. Sistema di intermediazione telematica e utilizzo di strumenti telematici.....	73
13.4. Rotazione	74
13.5. Modifiche rilevanti ai fini della prevenzione	74
13.6. Commissione di gara.....	75

13.7.	<i>Provvedimento di aggiudicazione</i>	75
13.8.	<i>Controlli</i>	75
14.	FORMAZIONE DEL PERSONALE	76
15.	TUTELA DEL DIPENDENTE CHE SEGNALE ILLECITI (WHISTLEBLOWER)	77
15.1.	<i>Sistema per le segnalazioni nel rispetto dei requisiti di sicurezza</i>	78
15.2.	<i>Gestione delle segnalazioni provenienti da soggetti esterni o da fonti anonime</i>	78
15.3.	<i>Modalità di attuazione della misura</i>	79
16.	VIGILANZA SULL'ADOZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI TRASPARENZA DA PARTE DELLE SOCIETÀ E DEGLI ENTI CONTROLLATI, PARTECIPATI E VIGILATI	79
16.1.	<i>Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione delle misure di trasparenza e di prevenzione della corruzione</i>	79
16.2.	<i>Compiti di vigilanza delle Amministrazioni controllanti, partecipanti e vigilanti e modalità di attuazione nel triennio 2020-2022</i>	80
17.	I PROTOCOLLI	84
17.1.	<i>Protocolli operativi tra Regione Lombardia e Guardia di Finanza</i>	84
17.2.	<i>Accordo di collaborazione interistituzionale con ANCI Lombardia</i>	84
17.3.	<i>Accordo con l'Università di Pavia</i>	85
18.	LA TRASPARENZA	86
18.1.	<i>Sistema della trasparenza: obblighi e obiettivi</i>	86
18.2.	<i>Responsabilità e trasparenza: verso l'applicazione del nuovo modello organizzativo decentrato</i>	87
18.3.	<i>Iniziative di potenziamento della qualità delle informazioni</i>	87
18.4.	<i>Certificazione di qualità</i>	88
18.5.	<i>Rimozione dei dati</i>	88
18.6.	<i>Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti e a consulenti e collaboratori. Sistema PerlaPA- Anagrafe delle Prestazioni</i>	88
18.7.	<i>Sovvenzioni e contributi – Precisazioni e indicazioni</i>	90
18.8.	<i>Prospettive di riforma</i>	90
18.9.	<i>Coordinamento tra le azioni in materia di trasparenza e disciplina della tutela dei dati personali</i>	90
18.10.	<i>Formazione in tema di trasparenza</i>	91
18.11.	<i>Iniziative di comunicazione della trasparenza: Giornata della trasparenza</i>	92
18.12.	<i>Misure di monitoraggio e controlli sull'attuazione degli obblighi di trasparenza</i>	92
18.13.	<i>Perfezionamento dei sistemi informativi a supporto della pubblicazione dei dati</i>	92
18.14.	<i>Trasparenza e diritto di accesso</i>	94
18.15.	<i>Pubblicità del complesso di enti pubblici vigilati, società partecipate ed enti di diritto privato in controllo pubblico</i>	96
18.16.	<i>Linee guida Trasparenza e Tracciabilità (T&T)</i>	100

LEGENDA DELLE ABBREVIAZIONI UTILIZZATE

ALER	Azienda Lombarda Edilizia Residenziale
ANAC	Autorità Nazionale Anti Corruzione
ARIA	Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti
AUSA	Anagrafe Unica Stazioni Appaltanti
CONSIP	Concessionaria Servizi Informativi Pubblici
CRCU	Comitato Regionale Consumatori e Utenti
DEFR	Documento di Economia e Finanza Regionale
DFS	Direttore Funzione Specialistica
DGR	Deliberazione della Giunta regionale
d.l.	Decreto Legge
d.lgs.	Decreto Legislativo
DPGR	Decreto Presidente Giunta Regionale
DPIA	Data Protection Impact Assessment
DPO	Data Protection Officer
DPR	Decreto del Presidente della Repubblica
FESR	Fondo Europeo Sviluppo Regionale
FRISL	Fondo Ricostituzione Infrastrutture Sociali per la Lombardia
FSE	Fondo Sociale Europeo
GR	Giunta Regionale
IGRUE	Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea
l.	Legge
l.r.	Legge Regionale
OIV	Organismo Indipendente di Valutazione
ORAC	Organismo Regionale per le Attività di Controllo
PA	Pubblica Amministrazione
PNA	Piano Nazionale Anticorruzione
PO	Posizione Organizzativa
PRA	Piano Rafforzamento Amministrativo
PRS	Programma Regionale di Sviluppo
PTPCT	Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
RASA	Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante
RL	Regione Lombardia
RPCT	Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
RUP	Responsabile Unico di Procedimento
SETRA	Sistema Elettronico della Trasparenza
SIAGE	Sistema Agevolazioni
SiGeCo	Sistema di Gestione e Controllo
SINTEL	Sistema Intermediazione Telematica
SIREG	Sistema Regionale
UTR	Uffici Territoriali Regionali
USR	Ufficio Scolastico Regionale
UE	Unione Europea
UO	Unità Organizzativa

PARTE I – OBIETTIVI STRATEGICI E SOGGETTI COINVOLTI

1. FINALITÀ E ORIENTAMENTI STRATEGICI DEL PTPCT

1.1. Finalità generali

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (PTPCT), previsto dalla legge n. 190/2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, individua il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica le misure volte a prevenirlo.

Il PTPCT si conforma alle indicazioni del Piano nazionale anticorruzione (PNA), che è l’atto di indirizzo mediante il quale l’Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC) coordina l’attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all’illegalità nella pubblica amministrazione (art. 1, co. 4, lett. a), l. 190/2012).

Le Convenzioni internazionali ratificate dall’Italia definiscono la corruzione in senso proprio come quei *comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all’adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d’ufficio, cioè dalla cura imparziale dell’interesse pubblico affidatogli*. Di conseguenza, nell’ordinamento penale italiano la corruzione non coincide più con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi, ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come “*condotte di natura corruttiva*”.

L’azione di prevenzione della corruzione richiede inoltre la messa a sistema di misure che incidono sui fattori che determinano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all’interesse pubblico perseguito sotto il profilo dell’imparzialità e del buon andamento (funzionalità ed economicità).

Le misure possono essere di carattere organizzativo (oggettivo) e comportamentale (soggettivo).

Le misure di tipo oggettivo sono volte a prevenire il rischio incidendo sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni (es. rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione).

Le misure di carattere soggettivo concorrono alla prevenzione della corruzione proponendosi di evitare una più vasta serie di comportamenti devianti, quali il compimento dei reati di cui al Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale (“reati contro la pubblica amministrazione”), il compimento di altri reati di rilevante allarme sociale, l’adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari anziché penali, fino all’assunzione di decisioni di cattiva amministrazione.

Finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative più efficaci per contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. Spetta alle Amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l’analisi del contesto (interno ed esterno) e la valutazione e il trattamento del rischio. Per lo svolgimento di tali attività il Piano Nazionale Anticorruzione prevede i seguenti principi guida:

- coinvolgimento dell’organo di indirizzo;
- cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio;
- collaborazione tra amministrazioni;
- prevalenza della sostanza sulla forma;
- gradualità nelle diverse fasi di gestione del rischio;
- selettività degli interventi;
- integrazione con i processi di programmazione, controllo e valutazione, con particolare riferimento al ciclo di gestione della performance;
- miglioramento e apprendimento continuo;
- effettiva riduzione del livello di esposizione dell’organizzazione ai rischi evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati;
- orizzonte del valore pubblico, inteso come miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni.

1.2. Inquadramento normativo

La redazione del PTPCT si conforma alla normativa in materia di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione e trasparenza nonché, sotto il profilo interpretativo, alla *soft law* dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, rappresentata, in primo luogo, dal Piano Nazionale Anticorruzione.

Sono di seguito elencati i principali provvedimenti legislativi e amministrativi di cui il presente Piano tiene conto, oltre alle ulteriori fonti e discipline menzionate nell'ambito della trattazione.

NORMATIVA NAZIONALE
▪ D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"; ▪ D.lgs. n. 196 del 30 giugno 2003, recante "Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 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"; ▪ L. 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella Pubblica Amministrazione"; ▪ Linee di indirizzo del Comitato interministeriale (D.P.C.M. 16 gennaio 2013) per la predisposizione del PNA; ▪ Circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica; ▪ Piano Nazionale Anticorruzione 2013 e successivi aggiornamenti, da ultimo l'Aggiornamento 2019, approvato con delibera dell'ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019; ▪ D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"; ▪ D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, recante "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190"; ▪ D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, recante "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"; ▪ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 - Nuovo codice degli appalti "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"; ▪ D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50"; ▪ D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 "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"; ▪ D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"; ▪ L. 17 ottobre 2017, n. 161 recante "Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate"; ▪ L. 30 novembre 2017, n. 179 recante "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"; ▪ D.lgs. 25 maggio 2017, n. 90 recante "Attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo"; ▪ Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni adottate il 27 marzo 2018 dal Comitato Sicurezza Finanziaria della Banca d'Italia; ▪ D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 122, recante "Disposizioni per la revisione della disciplina del casellario giudiziale, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 18 e 19, della legge 23 giugno 2017, n. 103"; ▪ L. 27 dicembre 2018, n. 205 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021"; ▪ L. 9 gennaio 2019, n. 3, recante "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici"; ▪ D.l. 18 aprile 2019, n. 32 "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici"; ▪ D.l. 16 luglio 2020, n. 76 "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali" (Decreto Semplificazioni);

NORMATIVA REGIONALE

- L.R. 17 del 4 giugno 2014 “Disciplina del sistema dei controlli interni ai sensi dell'articolo 58 dello Statuto d'autonomia”;
- L.R. 17 del 24 giugno 2015 “Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità”;
- L.R. 17 del 20 luglio 2016 “Disciplina per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il Consiglio regionale”;
- L.R. n. 13 del 28.09.2018 “Istituzione dell'Organismo Regionale per le Attività di Controllo”;
- DGR n. X/2871 del 12.12.2014 con cui si approva la disciplina delle misure per la tutela del dipendente regionale che segnala illeciti (Whistleblower);
- DGR n. X/1299 del 30.01.2014 con cui si approva il Patto di Integrità in materia di contratti pubblici regionali;
- DGR n. X/1926 del 06/06/2014 - VIII provvedimento organizzativo 2014, Allegato b) Regolamento relativo allo svolgimento di incarichi ed attività esterne da parte dei dirigenti/dipendenti della Giunta regionale;
- DGR n. X/3990 del 4 agosto 2015, con cui viene nominato il RPCT che dipende funzionalmente dal Segretario Generale e unifica nella stessa figura, sia la prevenzione della corruzione e la trasparenza;
- DGR n. X/4687 del 29.12.2015 recante “Determinazione in ordine all'attuazione dell'Art. 18 del D.Lgs n. 39/2013”;
- DGR n. X/4888 del 07.03.2016 recante “Piano anticorruzione - Individuazione di un soggetto certificatore della qualità dei processi di gare pubbliche della Giunta Regionale e del Sireg”;
- DGR n. X/5381 del 11.07.2016 recante “Approvazione patto di integrità inerente la gara di assistenza tecnica per le linee di attività POR FSE 2014-2020”;
- DGR n. X/5447 del 25.07.2016, recante “Direttive per gli enti del sistema regionale di cui all'Allegato A1, Sezione 1, della Legge Regionale 30/2006”;
- DGR n. X/5651 del 03.10.2016 “Determinazioni in ordine alle procedure di controllo interne alla Direzione Generale Welfare nell'ambito del sistema sociosanitario lombardo”;
- DGR n. X/6062 del 29.12.2016, recante “Approvazione del Codice di comportamento per il personale della Giunta di Regione Lombardia”;
- DGR n. X/6546 del 4.05.2017 “Disciplina del controllo analogo di Regione Lombardia sulle società partecipate in modo totalitario di cui all'allegato A1 e sulle società a totale partecipazione pubblica di cui all'allegato A2 alla L.R. 30/2006. Integrazione D.G.R. 2524/2011 e revoca D.G.R. 1385/2011”;
- DGR n. X/7186 del 09.10.2017 “Regolamento regionale recante la disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici della giunta regionale e degli enti di cui all'articolo 48 dello statuto d'autonomia come individuati dall'articolo 1 e dagli allegati A1 e A2 della L.R. 30/2006”;
- DGR n. X/7251 del 23.10.2017 recante “Disposizioni interne in tema di accesso civico ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”;
- Programma Regionale di Sviluppo della XI Legislatura - presentato dalla Giunta il 29 maggio 2018, con DGR n. XI/154 e approvato dal Consiglio Regionale con DCR XI/64 del 10 luglio 2018;
- DGR n. XI/183 del 31/05/2018 avente ad oggetto “Criteri e modalità per la rotazione del personale dirigenziale”;
- DGR n. XI/840 del 19/11/2018 “Linee di indirizzo per la formazione del personale di Regione Lombardia nel triennio 2019-2021”;
- Decreto D.F.S. “Sistema dei Controlli, Prevenzione della Corruzione, Trasparenza e Privacy” (d'ora in poi D.F.S.) n. 40 del 23/05/2018 recante “Nomina responsabile “PerLaPa” – sistema integrato per la PA – per Regione Lombardia”;
- Decreto D.F.S. n. 10018 del 10/07/2018 avente ad oggetto “Adempimenti previsti dalla DGR n. X/7837 del 12.02.2018, in attuazione del regolamento europeo del trattamento dei dati (679/2016), in ordine alla gestione del registro informatizzato degli accessi”;
- Decreto D.F.S. n. 15090 del 19/10/2018 recante “Costituzione del gruppo di lavoro per la ricognizione degli enti e delle società ai fini dell'attuazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e la trasparenza, e della razionalizzazione del Sistema Regionale”;
- Decreto D.F.S. n. 17311 del 28/11/2019 avente ad oggetto “Attività di controllo del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (R.P.C.T.) sulle dichiarazioni Concernenti l'insussistenza delle cause di inconferibilità di cui al D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 relative a cariche e incarichi conferiti dalla Giunta regionale e dal presidente della regione all'interno di Pubbliche amministrazioni ed enti di diritto privato in controllo Pubblico” - anni 2018/2019”;
- Decreto D.F.S. n. 18113 del 04/12/2018 avente ad oggetto “Rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici – indicazioni operative per i dirigenti e i dipendenti e attività di monitoraggio del responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza”;
- Decreto D.F.S. n. 15903 del 05/11/2018 recante “Criteri e modalità per la rotazione del personale titolare di posizione organizzativa”;
- Circolare del D.F.S. n. 8 del 25/09/2018 “Esplicativa per l'attuazione degli artt. 26 e 27 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33”;
- DGR n. XI/2206 del 08/10/19 “POR FSE 2014-2020 - Azione 11.3.3 - Approvazione accordo di collaborazione tra Anci Lombardia e Regione Lombardia per la realizzazione del progetto “Rafforzamento competenze per contrastare riciclaggio e

NORMATIVA REGIONALE

- corruzione nella P.A.”;
- Codice di condotta dei componenti dell’Organismo Regionale per le Attività di Controllo (ORAC) approvato nella seduta del 18/11/2019;
 - DGR n. XI/2544 Seduta del 26/11/2019 “Determinazioni in ordine alla “Proposta di regolamento sull’organizzazione e sul funzionamento dell’organismo regionale per le attività di controllo (ORAC) e sulle modalità di raccordo di detto Organismo con gli altri Organismi di controllo di cui all’art. 5 della l.r. 28 settembre 2018, n. 13” - (Richiesta di parere alla commissione consiliare)”;
 - DGR n. XI/2625 del 16/12/2019. “Orientamenti e criteri per classificare enti e società ai fini dell’applicazione degli istituti giuridici previsti dal d.lgs. n. 33/2013, dal d.lgs. n. 50/2016, dal d.lgs. n. 39/2013 e dal d.l. n. 78/2010”;
 - DGR n. XI/33513 del 05.08.2020 “XII Provvedimento organizzativo 2020” relativamente alla nomina dell’OIV;
 - Decreto del D.F.S. n.14577 del 25/11/2020 “Attività di controllo del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (R.P.C.T.) sulle dichiarazioni concernenti l’insussistenza delle cause di inconferibilità di cui al d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 relative a cariche e incarichi conferiti dalla giunta regionale e dal presidente della regione all’interno di pubbliche amministrazioni ed enti di diritto privato in controllo pubblico”;
 - Decreto D.F.S. n. 16148 del 21/12/2020 “Indicazioni operative e attività di monitoraggio del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza in attuazione dell’art. 35 bis del d.lgs.165/2001”;
 - DGR n. XI/4120 del 21/12/2020 “Linee di indirizzo e obiettivi strategici per l’aggiornamento del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (PTPCT 2021-2023)”;
 - Atti e deliberazioni ORAC con rilevanza ai fini dell’attuazione del presente Piano:
 - Deliberazione n. 2 del 23.06.2020 “Indirizzi per la prevenzione dei rischi in situazioni di emergenza”
 - Protocollo d’intesa tra Orac e Anac dell’8 luglio 2020;
 - Deliberazione n. 12 del 30.11.2020 “Il funzionamento dei sistemi di controllo interno degli Enti del Sistema Regionale nella prevenzione dei rischi da reato”;
 - Deliberazione n. 7 del 30.11.2020 “Determinazioni in ordine agli obblighi di pubblicazione dei bilanci degli enti sociosanitari contrattualizzati da Regione Lombardia di cui al d.lgs. n. 33/2013”;
 - Deliberazione n. 11 del 30.11.2020 “Ricognizione e classificazione del sistema dei controlli interni di Regione Lombardia”;
 - Deliberazione n. 13 del 7.12.2020 “Approfondimenti in materia di donazioni e operatività del sistema dei controlli nell’emergenza”;
 - Deliberazione n. 14 del 7.12.2020 “Decisioni in materia sanitaria e meccanismi di finanziamento delle aziende sanitarie”;
 - Deliberazione n. 19 del 28.12.2020 “Approvazione della Relazione per il Consiglio regionale e la Giunta regionale Lombardia ai sensi dell’art. 3, c. 5 della L.R. 28 settembre 2018, n. 13 – luglio-dicembre 2020”;
 - Deliberazione n. 20 del 28.12.2020 “Approvazione del Piano annuale di attività 2021”.

1.3. Orientamenti strategici della Giunta regionale

Con DGR n. XI/4120 del 21/12/2020 la Giunta regionale ha approvato le linee di indirizzo e gli obiettivi strategici per l’aggiornamento del PTPCT 2021-2023.

L’attuale scenario di crisi sanitaria ha radicalmente modificato la situazione sociale ed economica del territorio lombardo, rendendo necessaria di conseguenza una riprogrammazione degli interventi regionali per la gestione della fase di emergenza e per il sostegno alla ripresa. Questi nuovi scenari determinano l’esigenza di adottare strumenti di prevenzione e deterrenza in grado di intercettare i nuovi rischi emergenti.

Occorre ulteriormente promuovere l’ulteriore evoluzione degli strumenti di confronto e coordinamento con il Sistema regionale, in modo da favorire la convergenza delle informazioni e la creazione di una visione integrata delle possibili fonti di rischio e degli strumenti per contrastarle.

La piena attuazione delle misure di prevenzione, di carattere generale e specifico, dovrà essere garantita favorendo la snellezza delle procedure e l’utilizzo integrato delle informazioni disponibili, privilegiando l’ottimizzazione e la razionalizzazione dell’organizzazione e delle attività.

Una particolare attenzione sarà data alla promozione dell’uso delle tecnologie digitali per rafforzare trasparenza e tracciabilità dei flussi finanziari ed informativi, ai fini della prevenzione del riciclaggio del denaro e per la definizione di indicatori di allerta preventiva di tipo “*red flags*”. Per quanto concerne la nuova metodologia di valutazione del rischio, l’indicazione è quella di applicarla ad una prima selezione di processi, garantendo il coinvolgimento di tutte le Direzioni Generali, per poi arrivare ad una progressiva applicazione a tutte le aree di rischio.

L’Amministrazione procederà inoltre all’aggiornamento del Codice a seguito dell’emanazione delle Linee guida ANAC adottate con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020.

In attuazione della disciplina interna per il contrasto ai fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (DGR n. XI/1935 del 15/07/2019), nel corso dell'anno saranno predisposti strumenti operativi per meglio identificare i possibili casi di riciclaggio anche attraverso il confronto con esperti e altre pubbliche amministrazioni.

Compatibilmente con le nuove prassi di *smart working* diffuso, la Giunta regionale ha previsto lo sviluppo di iniziative e progetti finalizzati a consolidare e accrescere le competenze del personale nel suo complesso, prevedendo anche iniziative dedicate a specifiche misure ed aree di rischio.

Proseguirà inoltre l'azione di rafforzamento della sinergia tra PTPCT e Piano della performance, di concerto con l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), al fine di consolidare l'effettivo collegamento tra i due sistemi e introdurre percorsi di miglioramento volti a promuovere una cultura organizzativa orientata ai principi della legalità e dell'*accountability* degli interventi.

Nel corso del 2021 saranno proseguite le azioni per portare a compimento l'attuazione del processo di "riorganizzazione della trasparenza" avviato nel 2019 per semplificare le procedure, consentendo ai singoli dirigenti responsabili degli uffici di garantire senza ulteriori passaggi il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare anche con riferimento ai contenuti "diffusi", ossia dati facenti capo potenzialmente a tutte le Direzioni generali. Costante attenzione, in continuità con il passato, sarà dedicata al rapporto privacy-trasparenza e alla redazione della modulistica. Saranno rafforzate le azioni dirette a migliorare la qualità e a trarre informazioni sintetiche e significative dall'elaborazione delle informazioni presenti nelle banche dati contenute in Amministrazione trasparente, sfruttando in primis le funzionalità del portale Open data di Regione Lombardia.

La Giornata della Trasparenza verrà promossa in modalità on line, sfruttando le potenzialità degli strumenti per facilitare il dialogo ed il confronto interattivo con gli stakeholders. L'evento potrà essere preceduto da iniziative di rilevazione di opinioni sui temi trattati, con l'obiettivo di favorire il confronto diretto con gli interlocutori, come strumento di conoscenza della percezione dell'attività amministrativa e di consapevolezza civica.

Saranno rafforzate le azioni per il monitoraggio ed il presidio del registro degli accessi, per migliorare la gestione tempestiva e corretta delle istanze nell'ambito dello stesso, favorendo il controllo nell'attuazione dell'istituto e garantendone la tempestiva pubblicazione.

Con la conclusione delle attività di classificazione degli enti e delle società regionali ai sensi degli artt. 2-bis e 22 del d.lgs. n. 33/2013, la Giunta regionale intende dare attuazione alle forme di vigilanza sugli enti e le società controllati, partecipati e vigilati, in conformità agli atti di indirizzo dell'ANAC.

2. RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)

2.1. Attività e poteri del RPCT

2.1.1. Attività del RPCT

Il RPCT della Giunta regionale - nominato con DGR X/3990 del 4 agosto 2015 nella persona del Direttore Sistema dei Controlli, Prevenzione della Corruzione, Trasparenza e Privacy, posto in posizione di sotto-ordinazione funzionale rispetto al Segretario Generale - è stato individuato in conformità ai criteri di selezione dettati dal PNA, nei suoi diversi aggiornamenti.

Il RPCT svolge i seguenti compiti:

- predispone la proposta del PTPCT e i relativi aggiornamenti per l'approvazione da parte della Giunta;
- notifica a tutti i Direttori e i Dirigenti una copia del PTPCT, per la successiva diffusione al personale;
- verifica l'efficace attuazione del PTPCT;
- pubblica, entro il 15 dicembre di ogni anno o comunque nei tempi indicati da ANAC, sul sito web dell'Amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta;
- cura la diffusione del Codice di Comportamento dei pubblici dipendenti ai sensi dell'art. 15 del D.P.R. n. 62 del 2013, il monitoraggio sulla relativa attuazione attraverso i Referenti e la sua pubblicazione sul sito istituzionale;
- assicura che sia individuato il soggetto Responsabile dell'Anagrafe della Stazione Appaltante (R.A.S.A.) preposto all'iscrizione dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (A.U.S.A.);
- segnala i casi gravi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione all'OIV, al vertice politico

dell'amministrazione e all'ufficio di disciplina, ai fini dell'attivazione delle diverse forme di responsabilità (art. 43, comma 5, d.lgs. n. 33/2013, art. 21 d.lgs. n. 165/2001);

- a richiesta, fornisce informazioni all'OIV in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012), e segnala a tale organo nonché all'organo di indirizzo le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1, co. 7, L. 190/2012);
- supporta gli uffici nell'approfondimento e nella corretta applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, ferme restando le responsabilità attribuite al personale, e in particolar modo, ai dirigenti, dalla legge.

In base a quanto previsto dal d.lgs. n. 39/2013, il RPCT in particolare deve:

- vigilare sulla applicazione delle disposizioni in materia di rispetto delle norme sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al decreto, con il compito di contestare all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità (art. 15, c.1);
- segnalare i casi di possibili violazioni al decreto all'Autorità Nazionale Anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini delle funzioni di cui alla L. 215/2004, nonché alla Corte dei conti per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative (art. 15, c. 2).

In base a quanto previsto dall'art. 15 del DPR n. 62/2013, il RPCT deve:

- curare la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento dell'Amministrazione;
- effettuare il monitoraggio annuale sulla loro attuazione;
- provvedere a pubblicare sul sito istituzionale e a comunicare all'ANAC i risultati del monitoraggio.

In base a quanto previsto dal d.lgs. n. 33/2013, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 97/2016, il RPCT in particolare deve, ai sensi dell'art. 43:

- svolgere stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente (comma 1);
- assicurare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (comma 1);
- segnalare alla Giunta regionale, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (comma 1);
- assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico, anche in sede di riesame, sulla base di quanto stabilito dal suddetto decreto, ed in particolare dagli articoli 5 e 5-bis (comma 4).

Nell'espletamento di tali attività il RPCT si avvale di uno staff di supporto.

Inoltre, al RPCT sono riconosciute le seguenti competenze:

- verifica, d'intesa con il Direttore e/o il Dirigente competente, l'effettiva rotazione dei Dirigenti degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è elevato il rischio corruzione;
- coordina le azioni di gestione del rischio di corruzione;
- individua, con il supporto dei Referenti della prevenzione della corruzione, il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, c. 10, lett c) L. 190/2012);
- riferisce della propria attività all'organo di indirizzo politico, ogni qual volta esso ne faccia richiesta.

Per l'adempimento dei compiti previsti dalla legge 190/2012 sopra elencati, il RPCT può, altresì, in ogni momento:

- chiedere informazioni ai Referenti della prevenzione della corruzione circa fatti di presunta corruzione verificatisi presso la relativa Direzione;
- verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono generare, anche solo potenzialmente, corruzione e illegalità;
- richiedere ai dipendenti che hanno istruito un procedimento di fornire motivazioni per iscritto circa le circostanze di fatto e di diritto che sottendono all'adozione del provvedimento finale.

Come chiarito dalla delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018 "il RPCT, nell'esercizio delle proprie funzioni - secondo criteri di proporzionalità, ragionevolezza ed effettività, rispetto allo scopo delle norme richiamate - non può svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione, né esprimersi sulla regolarità tecnica o contabile di tali atti, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti all'interno di ogni ente o amministrazione ovvero della magistratura". Inoltre "si può certamente affermare che, qualora il RPCT riscontri o

riceva segnalazioni di irregolarità e/o illeciti, debba, innanzitutto, svolgere una deliberazione sul fumus di quanto rappresentato e verificare se nel PTPC vi siano o meno misure volte a prevenire il tipo di fenomeno segnalato. Tale deliberazione è senza dubbio funzionale ai poteri di predisposizione del PTPC e delle misure di prevenzione che esplicitamente la legge attribuisce al RPCT ma può anche - salvo che la fattispecie e il relativo fumus non si appalesino in modo chiaro dalla segnalazione ricevuta - essere necessario per comprendere quali siano gli organi interni o gli enti/istituzioni esterne a cui rivolgersi per l'accertamento di responsabilità o per l'assunzione di decisioni in ordine al corretto andamento dell'azione amministrativa. Se nel PTPC esistono misure di prevenzione adeguate, il R.P.T.C. è opportuno richieda per iscritto ai responsabili dell'attuazione delle misure - come indicati nel P.T.C.P. - informazioni e notizie sull'attuazione delle misure stesse, rappresentando, anche in modo circostanziato e con riferimento alla fattispecie specifica riscontrata o segnalata, le ragioni per le quali tali notizie e informazioni vengono richieste. Qualora, invece, a seguito dell'esame del PTPC non risulti mappato il processo in cui si inserisce il fatto riscontrato o segnalato ovvero, pur mappato il processo, le misure manchino o non siano ritenute adeguate rispetto alla fattispecie rappresentata, il RPCT è opportuno proceda con la richiesta scritta di informazioni e notizie agli uffici responsabili su come siano state condotte le attività istituzionali su cui si innesta il fenomeno di presunta corruzione riscontrato o segnalato, rappresentando, anche in modo circostanziato e con riferimento alla fattispecie specifica riscontrata o segnalata, le ragioni per le quali tali notizie e informazioni vengono richieste. In tal senso, ad esempio, il RPCT potrà chiedere ai dipendenti che hanno istruito un procedimento in difformità alle indicazioni fornite nel PTPC e ai dirigenti che lo hanno validato, di fornire motivazione per iscritto circa le circostanze di fatto e di diritto che sottendono all'adozione del provvedimento".

L'acquisizione di atti e documenti da parte del RPCT e l'audizione di dipendenti (da verbalizzare, o comunque da tracciare adeguatamente) è ammessa nella misura in cui consente al RPCT di avere una più chiara ricostruzione dei fatti oggetto della segnalazione. Non, dunque, al fine dell'accertamento di responsabilità o della fondatezza dei fatti oggetto della segnalazione ma per poter, se necessario, attivare gli organi sia interni che esterni all'Amministrazione competenti al riguardo, ovvero per calibrare il PTPC rispetto ai fatti corruttivi che possono verificarsi nell'ente".

2.1.2. Responsabilità del RPCT

L'art. 1, comma 12, della L. n. 190/2012 prevede in capo al RPCT l'imputazione di una responsabilità dirigenziale, disciplinare ed amministrativa in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato. La responsabilità è esclusa solo se il responsabile della prevenzione prova entrambe le circostanze sotto riportate:

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano di prevenzione e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 dello stesso articolo 1 della L. n. 190/2012;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

La responsabilità disciplinare, a carico del RPCT, "non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi".

L'art. 1, comma 14, della stessa L. n. 190/2012, come modificato, precisa poi che "in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano".

2.1.3. Ulteriori attività affidate al RPCT

RAPPORTO CON ORAC

Al fine di garantire il necessario raccordo, il RPCT partecipa - senza diritto di voto - alle sedute dell'Organismo Regionale per le Attività di Controllo (O.R.A.C.), pur non facendone parte.

Il raccordo con il RPCT della Giunta di Regione Lombardia è assicurato attraverso:

- la partecipazione alle sedute dell'Organismo;
- la partecipazione dell'Organismo agli incontri richiesti, sollecitati o promossi dal RPCT;
- il recepimento da parte dell'Organismo - attraverso l'iscrizione all'ordine del giorno delle proprie sedute - delle proposte di trattazione di argomenti urgenti o di particolare rilevanza proposti dal RPCT della Giunta Regionale;

- la formulazione - entro il mese di novembre di ciascun anno – di proposte, suggerimenti ed orientamenti, anche alla luce degli esiti e delle attività svolte, da sottoporre all'attenzione della Giunta Regionale e del RPCT in tempo utile per l'elaborazione del PTPCT dell'anno successivo;
- la partecipazione del RPCT o di suo delegato alle verifiche ispettive di cui all'art. 3, comma 3, della L.R. 13/2018;
- il coinvolgimento del RPCT nelle attività di coordinamento e rafforzamento della rete degli Internal Auditors degli enti del Sistema Regionale, anche attraverso il raccordo con la rete degli RPCT del Sistema Regionale.

Anche su proposta dell'Organismo regionale per le attività di controllo, i RPCT della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale, segnalano all'ente di appartenenza l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani anticorruzione e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza. Se la segnalazione riguarda un ente del sistema regionale, la stessa è effettuata anche al RPCT della Giunta regionale.

REFERENTE DI REGIONE LOMBARDIA NEI CONFRONTI DELLA CORTE DEI CONTI

Si evidenzia in particolar modo l'attività di coordinamento con riferimento alla predisposizione della relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni (L. 213 del 07 dicembre 2012) ed il supporto all'istruttoria propedeutica al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione (art. 1, comma 5, dl 174/2012).

Il rendiconto generale della Regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al Presidente della Giunta regionale e al Consiglio regionale.

Inoltre, il Responsabile del sistema dei controlli coordina le funzioni interessate al fine della predisposizione delle misure correttive volte a superare le criticità contenute nella Relazione sulla gestione della Regione Lombardia, dandone comunicazione alla Corte dei conti così come previsto dall'art. 3, comma 6 della L. 20/1994.

VERIFICHE ISPETTIVE

Il Responsabile del Sistema dei Controlli, su mandato della Giunta regionale o del Segretario Generale della Presidenza, svolge le verifiche ispettive previste dall'art. 7 della L.R. 17/2014 per individuare eventuali responsabilità disciplinari e amministrative.

A tal fine, può istituire Gruppi di Lavoro Interni o partecipare a Commissioni che coinvolgano le funzioni maggiormente interessate.

INTERVENTI DI CONTROLLO E DI SUPERVISIONE A SEGUITO DI SEGNALAZIONI CIRCOSTANZiate

Il Responsabile del Sistema dei Controlli svolge anche interventi di controllo e di supervisione, attivati a seguito di esposti e segnalazioni circostanziate, e si occupa di predisporre le relative relazioni di approfondimento e/o le eventuali risposte agli esponenti.

Le segnalazioni protocollate e assegnate alla competenza del DFS Sistema dei Controlli vengono verificate in merito al contenuto dei fatti segnalati, sentite le Direzioni interessate; per gli esposti che riguardano l'ambito sanitario le verifiche sono condotte con la collaborazione della Direzione Generale Welfare.

Con decreto n. 18986 del 20/12/2019 e successivo decreto n. 1273 del 5/2/2020 di modifica ed integrazione, il DFS Sistema dei Controlli ha approvato una procedura per la gestione delle segnalazioni provenienti da soggetti esterni, con cui sono state fornite indicazioni operative interne. Nell'atto si precisa che il DFS prende in considerazione tutte le segnalazioni pervenute al suo ufficio per competenza e quelle indirizzate per conoscenza.

3. I SOGGETTI E I RUOLI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA

3.1. Organizzazione dell'Amministrazione regionale ai fini della prevenzione

3.1.1. Giunta regionale

Assume un ruolo di rilievo alla luce delle indicazioni contenute nella determinazione ANAC n. 12 del 2015 e nel PNA 2019, che evidenziano l'importanza di un suo pieno coinvolgimento in tutte le fasi del processo di adozione del PTPCT, dalla programmazione alla concreta attuazione e monitoraggio.

Ai sensi dell'art. 1, comma 7, della L. n. 190/2012, la Giunta individua il Responsabile della prevenzione della corruzione tra i dirigenti di ruolo. Inoltre, con propria deliberazione:

- approva il PTPCT e i suoi aggiornamenti;
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

3.1.2. Direttori Generali

Principali competenze e responsabilità:

- curare la diffusione del PTPCT ai dipendenti;
- assicurare piena collaborazione nell'attuazione del sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza, anche attraverso il monitoraggio puntuale sull'attuazione delle misure;
- garantire la collaborazione per l'attuazione della rotazione/avvicendamento dei Dirigenti e dei titolari delle PO e l'adozione di misure organizzative finalizzate alla prevenzione del rischio corruttivo;
- garantire la collaborazione nell'espletamento dell'analisi, valutazione e aggiornamento dei rischi corruttivi;
- garantire la massima diffusione del codice di comportamento, vigilare sull'osservanza del medesimo ed adottare proporzionati provvedimenti nei casi di violazione, segnalandoli agli organi competenti;
- assicurare il controllo per quanto attiene agli obblighi di pubblicazione dei dati ed informazioni in adempimento della normativa in materia di trasparenza per le società/enti e fondazioni che afferiscono agli ambiti di attività della Direzione Generale, anche ai fini dell'erogazione di risorse;
- fornire dati e informazioni al RPCT per l'espletamento delle attività ispettive, controlli ed esame di documentazione che rientrano nelle competenze e funzioni affidate al RPCT;
- verificare preventivamente l'insussistenza di incompatibilità, inconferibilità e di conflitto di interessi in ordine a nomine ed incarichi in enti, società, associazioni e fondazioni rientranti nella competenza della Direzione;
- esercitare l'azione disciplinare, in caso di inosservanza del codice di comportamento, per quanto di competenza, ovvero informare l'Ufficio competente in materia disciplinare (artt. 55 e seguenti del d.lgs. 30/03/2001, n. 165);
- dare seguito in ordine alle osservazioni e rilievi pervenuti a seguito dei controlli successivi degli atti dirigenziali;
- attuare le misure di prevenzione e della trasparenza anche nell'ambito della valutazione delle prestazioni dirigenziali, con riferimento a specifici obiettivi, anche ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato;
- segnalare tempestivamente al RPCT eventuali criticità rilevate nella propria Direzione in merito all'assolvimento degli obblighi previsti dal PTPCT e all'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza ed accesso civico;
- segnalare tempestivamente al RPCT eventuali anomalie e operazioni sospette per quanto attiene a fenomeni di riciclaggio e/o finanziamento del terrorismo.

3.1.3. Dirigenti di Unità Organizzativa e Struttura

Il ruolo dei dirigenti è fondamentale per il perseguimento degli obiettivi del PTPCT; i loro compiti si configurano come sostanziali alla funzione di direzione svolta e strettamente integrati con le loro competenze tecnico-gestionali.

Il dirigente, in coerenza a quanto previsto dalla L.R. n. 20/2008 nell'ambito delle proprie attività deve:

- assicurare l'accesso dei cittadini alle informazioni alle quali essi abbiano titolo e, nei limiti degli obblighi di riservatezza, fornire tutte le informazioni e spiegazioni necessarie per individuare ed eliminare eventuali ostacoli;
- fornire al RPCT le informazioni e le proposte necessarie per attuare le misure di verifica e di controllo del Piano;

- assicurare la presa in carico degli accessi civici di competenza, e assicurare la conclusione dei relativi procedimenti, nonché l'inserimento della documentazione nella piattaforma informativa;
- collaborare con il RPCT all'attuazione del PTPCT e al monitoraggio delle azioni attuative del medesimo;
- garantire la massima diffusione del codice di comportamento, vigilare sull'osservanza del medesimo ed adottare proporzionati provvedimenti nei casi di violazione, segnalandoli agli organi competenti;
- proporre la programmazione di specifiche attività di formazione in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione e favorire la partecipazione del personale;
- esercitare l'azione disciplinare, in caso di inosservanza del codice di comportamento, per quanto di competenza, ovvero informare l'Ufficio competente in materia disciplinare (artt. 55 e seguenti del d.lgs. 30.03.2001, n. 165).
- segnalare tempestivamente al RPCT eventuali anomalie e operazioni sospette per quanto attiene a fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo;
- provvedere ad elaborare, raccogliere, trasmettere, pubblicare e rimuovere i dati, documenti e informazioni dal sito "Amministrazione Trasparente".

La violazione dei compiti di cui sopra, con particolare riferimento all'attuazione delle misure di mitigazione del rischio, è fonte di responsabilità disciplinare e dirigenziale e se ne deve tenere conto ai fini della valutazione annuale delle prestazioni dirigenziali.

3.1.4. Referenti Dirigenti e operativi

I Referenti concorrono a supportare l'attività del RPCT e costituiscono nella complessità dell'organizzazione regionale il punto di riferimento sia nella fase della programmazione che nella fase di attuazione e monitoraggio del PTPCT. In relazione alla prevenzione della corruzione i Referenti:

- contribuiscono all'aggiornamento annuale del PTPCT;
- partecipano al processo di analisi dei rischi corruttivi (mappatura dei processi, individuazione dei rischi e delle relative misure di mitigazione, monitoraggio dell'attuazione delle misure da parte dei dirigenti responsabili);
- condividere con i referenti della formazione le esigenze formative della Direzione in materia di etica ed integrità;
- monitorano i tempi di conclusione dei procedimenti per la valutazione di possibili azioni correttive delle eventuali anomalie riscontrate, così da consentire al RPCT le azioni di verifica prescritte dalla normativa vigente;
- assicurano l'applicazione delle disposizioni in materia di rilevazione dei conflitti di interesse;
- contribuiscono al monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione ed i soggetti che con essa stipulano contratti o che risultino destinatari di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica senza e con effetti economici;
- collaborano al monitoraggio periodico relativo all'attuazione delle misure contenute nel PTPCT;
- segnalano tempestivamente al RPCT eventuali anomalie relative a possibili fenomeni corruttivi e a operazioni sospette di riciclaggio del denaro e finanziamento del terrorismo;
- assicurano l'adempimento degli obblighi di trasparenza prestando la massima collaborazione nell'individuazione, elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito anche con riferimento agli adempimenti di caricamento a sistema secondo le procedure definite;
- monitorare il termine di aggiornamento delle pubblicazioni di propria competenza e, nel rispetto di tale termine, farsi carico di inviare al RPCT i dati aggiornati da pubblicare;
- collaborare fattivamente all'aggiornamento annuale del PTPCT per la parte attinente alla trasparenza;
- segnalare eventuali criticità rispetto agli obblighi di pubblicazione, al fine di individuare, con il coordinamento del RPCT, la soluzione più adeguata;
- collaborare per la presa in carico degli accessi civici di competenza, monitorare la conclusione dei procedimenti di accesso e l'inserimento della documentazione sulla piattaforma informativa;
- segnalare tempestivamente al RPCT eventuali criticità rilevate nelle rispettive strutture in merito all'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza ed accesso civico;
- individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

MISURE GENERALI - PROSPETTO I.1 ATTIVITÀ DI SUPPORTO AL RPCT DA PARTE DEI DIRIGENTI REFERENTI

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Supporto all'analisi dei rischi e alla programmazione degli adempimenti	Partecipazione incontri Condivisione esiti	Continuo	Referenti Dirigenti e titolari di P.O./funzionari coinvolti
Individuazione dei dipendenti da coinvolgere nella formazione	In collaborazione con i referenti della formazione proposta delle candidature	Continuo	Referenti Dirigenti e titolari di PO/funzionari coinvolti
Coadiuvare il RPCT nell'attività di monitoraggio	Trasmissione esiti del monitoraggio	Annuale	Referenti Dirigenti e titolari di PO/funzionari coinvolti
Collaborazione per il rispetto degli adempimenti normativi in materia di trasparenza, con particolare attenzione al rispetto dei tempi e completezza dei dati da pubblicare sul sito "Amministrazione Trasparente"	Attestazione su adempimenti e segnalazione criticità	Continuo	Referenti Dirigenti e titolari di PO/funzionari coinvolti

3.1.5. *Principali compiti richiesti a tutti i Dipendenti*

Al fini del presente Piano, per "dipendenti regionali" si intendono coloro che sono inquadrati, con qualsiasi qualifica/categoria, nei ruoli della Regione, alle strutture di diretta collaborazione politica o che abbiano con la Regione rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato o di formazione-lavoro. Rientrano nel medesimo novero i titolari di contratti di lavoro flessibile di somministrazione con la Regione, nonché i titolari di contratti di lavoro subordinato che siano distaccati, comandati o comunque assegnati temporaneamente presso la Regione.

I dipendenti in relazione ai compiti loro affidati:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- osservano le misure contenute nel PTPCT;
- osservano il codice di comportamento;
- partecipano ai momenti formativi che attengono ai temi dell'anticorruzione;
- forniscono risposte direttamente alle richieste del RPCT;
- segnalano i possibili illeciti (penali, disciplinari, amministrativo-contabili) di cui vengono a conoscenza seguendo le procedure delineate nel Codice di comportamento regionale e in materia di whistleblowing.

Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione indicate nel PTPCT devono essere rispettate da tutti i dipendenti. L'art. 8 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62/2013) precisa che "la violazione delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare".

3.1.6. *Collaboratori a qualsiasi titolo*

Principali compiti:

- segnalano situazioni di illecito;
- osservano il codice di comportamento;
- osservano le misure contenute nel presente PTPCT.

3.1.7. *Sistema dei controlli a supporto della strategia della prevenzione*

Nell'ambito della funzione specialistica Sistema dei Controlli, Prevenzione della Corruzione, Trasparenza e Privacy sono presidiate, tramite le strutture competenti, le procedure di controllo successivo degli atti dirigenziali, l'Audit interno e le attività relative all'Audit fondi UE e Privacy. I controlli, considerati in una prospettiva coordinata con la prevenzione della corruzione, richiedono un approccio integrato che consenta, in prospettiva, di assumere i controlli come uno strumento strategico di primaria importanza.

3.1.8. Audit

La Struttura a cui è affidato l'Audit effettua la mappatura dei rischi e la relativa pianificazione degli audit verso le Direzioni e promuove il consolidamento della Rete degli IA degli enti e delle società del Sireg, monitorandone l'attività. Inoltre, verifica le procedure di gestione e controllo, il monitoraggio dello svolgimento dei controlli interni, l'individuazione di eventuali criticità di sistema e indica azioni di miglioramento. Assicura altresì il supporto alle Direzioni Generali per la redazione dei loro programmi di controllo e il raccordo con il Dirigente dell'Organizzazione e Personale Giunta per l'assegnazione delle funzioni ispettive.

MISURE GENERALI - PROSPETTO I.2 VERIFICA ATTUAZIONE DELLE MISURE DA PARTE DELL'AUDIT

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Verifica dell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione attraverso l'esercizio della Funzione Audit	Relazione sulle attività di Audit con particolare riferimento alle attività afferenti i piani annuali di controllo delle DDGG	Annuale	D.F.S. Sistema dei Controlli, Prevenzione della Corruzione, Trasparenza e Privacy D.F.S. Struttura Audit

3.1.9. Audit fondi UE

L'Autorità di Audit dei Programmi operativi finanziati con fondi europei effettua l'analisi dei rischi e predispone strategie di audit ai fini del contrasto alle frodi e del contenimento e riduzione del rischio di errore. Cura lo sviluppo e gestione delle attività di audit sui Programmi ed i rapporti con la Commissione europea e l'Organismo di coordinamento nazionale e partecipa al Comitato delle Autorità di audit istituito presso il Ministero Economia e Finanza – Ragioneria Generale dello Stato e Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (MEF-RGS-IGRUE).

3.1.10. Controllo successivo degli atti dirigenziali

Il controllo successivo di regolarità amministrativa, introdotto con la L.R. 4 giugno 2014, n. 17 relativa al sistema dei controlli interni, è volto ad una verifica che conduca, se del caso, all'esercizio dei poteri dell'autotutela amministrativa dei Dirigenti che hanno emanato l'atto e dei poteri di vigilanza e coordinamento dei Direttori Generali sovraordinati. Il processo di verifica è disciplinato dalla DGR n. X/2995 del 30.12.2014 e il numero degli atti è regolato in base alla disponibilità di risorse dedicate da un decreto semestrale del DFS del Sistema dei controlli.

Dall'analisi degli esiti dell'attività ed in particolare dei rilievi effettuati e dei riscontri ricevuti, fermo restando il vigente procedimento di controllo, è previsto il riscontro alla scheda di controllo esiti con rilievi da parte del Direttore di riferimento.

MISURE GENERALI - PROSPETTO I.3 REGOLARITÀ SUCCESSIVA SUGLI ATTI DIRIGENZIALI

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Verifica della regolarità amministrativa degli atti attraverso l'esercizio della funzione di controllo successivo	Relazione sulla verifica dei Direttori sovraordinati riguardo gli esiti del controllo successivo degli atti loro trasmessi	Annuale	U.O. Rapporti Istituzionali

3.1.11. Altri presidi interni della Giunta regionale

Talune Direzioni, Unità Organizzative e Strutture, in conseguenza delle funzioni e competenze loro affidate all'interno dell'organizzazione, sono maggiormente coinvolte rispetto ad altre nella attuazione del PTPCT e nel processo di qualificazione degli interventi da mettere in atto.

U.O. Organizzazione e Personale Giunta

Si relaziona con il RPCT attraverso l'invio di informazioni e dati, nei tempi definiti nel presente PTPCT. Provvede all'organizzazione, pianificazione e programmazione del fabbisogno del personale, nonché alle relazioni sindacali, alla contrattazione collettiva nazionale e decentrata integrativa ed ai rapporti con gli enti del sistema regionale.

Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD)

L'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari, oltre ad esercitare le funzioni proprie delineate dall'art. 55 bis del d.lgs. n. 165/2001, svolge una funzione propositiva in relazione all'aggiornamento del Codice di comportamento dell'Ente aggiornato con DGR n. X/6062 del 29.12.2016. Il Codice di comportamento regionale prevede inoltre, all'art. 1 comma 4 che il RPCT, in raccordo con l'U.P.D. accerti annualmente il livello di attuazione del vigente Codice, verificando il numero e la tipologia delle infrazioni allo stesso, accertate e sanzionate, nonché monitorando i settori dell'Amministrazione regionale in cui è più alto il tasso di violazioni. Avvia e gestisce i procedimenti disciplinari, nonché gestisce il contenzioso, in raccordo con l'Avvocatura regionale e propone le modifiche del codice di comportamento.

Responsabile della protezione dei dati (Data Protection Officer)

La Giunta Regionale con DGR n. XI/294 del 28.06.2018 (IV Provvedimento Organizzativo) ha affidato l'incarico di Responsabile della protezione dei dati (Data Protection Officer, DPO) al Direttore di Funzione Specialistica "Audit Fondi UE e Responsabile Protezione dei Dati" e successivamente con DGR n. XI/479 del 02.08.2018 (V Provvedimento Organizzativo) ha previsto in capo alla stessa anche le funzioni di Privacy Officer.

In base all'art. 39 del Reg.to (UE) n. 679/2016, c.d. *General Data Protection Regulation* (GDPR), il D.P.O.:

- informa e fornisce consulenza all'amministrazione regionale in merito agli obblighi derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali, coordinando il gruppo dei referenti designati dalle Direzioni;
- sorveglia l'osservanza della normativa in materia di protezione dei dati personali e provvede alla sensibilizzazione e formazione del personale che partecipa ai trattamenti e alle connesse attività di controllo;
- fornisce, se richiesto, un parere in merito alla valutazione d'impatto sulla protezione dei dati e ne sorveglia lo svolgimento ai sensi dell'articolo 35 del Regolamento 2016/679;
- coopera con il Garante per la protezione dei dati personali;
- funge da punto di contatto per l'Autorità Garante per questioni connesse al trattamento, tra cui la consultazione preventiva di cui all'art. 36 del Regolamento, ed effettua consultazioni relativamente a qualunque altra questione.

L'assetto organizzativo adottato dalla Giunta regionale in attuazione del Reg.to (UE) n. 679/2016 è delineato dal D.P.G.R. n. 144 del 16.10.2018 e dal decreto del DPO n. 16759 del 16.11.2018.

La collaborazione tra RPCT e DPO è finalizzata al rilascio di pareri da parte del D.P.O. per le questioni di carattere generale riguardanti la protezione dei dati personali ai sensi del Regolamento (UE) n. 679/2016 e anche a rafforzare il coordinamento delle strategie e delle azioni in materia di trasparenza e accesso civico con la disciplina sulla Privacy. Il RPCT si avvale inoltre del supporto del DPO per valutare la scelta di misure organizzative e tecniche per la rimozione dei dati, dei documenti e delle informazioni dalla sezione "Amministrazione Trasparente" al termine della durata dell'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 33 del 2013.

U.O. Avvocatura, Affari Europei e Supporto Giuridico

Cura l'attività di assistenza giudiziale e stragiudiziale della Giunta e le procedure di infrazione europea, coordinando gli adempimenti per l'adeguamento alle direttive europee e ai principi giurisprudenziali della Corte di Giustizia.

MISURE GENERALI - PROSPETTO I.4 ARBITRATI ED ACCESSI POLIZIA GIUDIZIARIA

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Comunicazione degli accessi di polizia giudiziaria presso gli uffici regionali o a seguito di emersione di fatti rilevanti in udienze civili, penali o amministrative e nelle relative pronunce giurisdizionali	Relazione	Annuale	U.O. Avvocatura, Affari Europei e Supporto Giuridico
Applicazione dei principi di pubblicità e rotazione per incarichi di arbitrato	Relazione	Annuale	U.O. Avvocatura, Affari Europei e Supporto Giuridico

UO Rapporti Istituzionali

Si occupa della gestione delle attività relative:

- ai procedimenti di nomina e designazione ai sensi della L.R. n. 32/2008 acquisendo, laddove previsti, i pareri del Comitato tecnico consultivo nomine, a favore del quale svolge funzione di segreteria;

- ai procedimenti di rinnovo dei consigli camerali delle Camere di Commercio e di nomina dei rappresentanti regionali nei collegi dei revisori delle Camere e delle loro Aziende speciali;
- al riconoscimento delle persone giuridiche di cui al Libro I, titolo II, del Codice civile e all'iscrizione nel Registro regionale deputato, alle operazioni straordinarie di trasformazione e di fusione, nonché alla loro estinzione.

Con riferimento agli atti di nomina/designazione e di modifica degli statuti delle persone giuridiche affidate, per responsabilità di procedimento ad altre direzioni, opera, prima dell'adozione dell'atto finale, la verifica di visto.

Assicura inoltre il supporto tecnico giuridico riferito agli ambiti di competenza dell'Unità Organizzativa, in raccordo con gli uffici regionali che svolgono funzioni di coordinamento del SIREG e le altre Direzioni per le attività funzionali, alla governance degli enti sulla base delle risultanze dell'apposita Banca Dati Nomine.

Struttura Ragioneria

Verifica che le proposte di provvedimenti e le richieste di pagamento presentino la disponibilità finanziaria e la copertura della spesa, la corretta imputazione della spesa, la corretta imputazione e disponibilità del capitolo di entrata, la conformità dell'atto ai principi e alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 118/2011 e nella legge e nel regolamento di contabilità.

Struttura Programmazione acquisiti e gestione appalti

La Struttura si occupa della programmazione degli acquisti e forniture della Giunta regionale e coordinamento fabbisogno del SIREG in raccordo con l'Azienda regionale per l'innovazione e gli acquisti (A.R.I.A.) attraverso il Tavolo tecnico appalti. Assicura le procedure di appalto in materia di servizi e forniture connessi a lavori in qualità di Stazione appaltante della Giunta regionale, ivi comprese le adesioni e la gestione delle convenzioni con Consip e ARIA, come definite nella convenzione. Assicura gli adempimenti relativi alla pubblicazione degli atti relativi a contratti pubblici di servizi e forniture e raccolta informazioni per la trasparenza e per il Tavolo tecnico appalti.

È Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RSA).

UO Attuazione del Programma del Presidente, e promozione socio-economica correlata alle Olimpiadi 2026

Provvede al coordinamento delle relazioni connesse alla realizzazione di obiettivi strategici per la finalizzazione del programma di legislatura tra cui il presidio e il coordinamento delle azioni finalizzate alla realizzazione di un progetto di valorizzazione e sviluppo socio-economico dei territori interessati dalle Olimpiadi invernali 2026. Supporta il Vice Segretario Generale nella verifica dell'attuazione del programma e nel coordinamento delle azioni necessarie.

UO Semplificazione, Trasformazione digitale e Sistemi informativi

È stato adottato uno strumento per una gestione informatizzata dell'anagrafe dei procedimenti e il monitoraggio dei tempi di conclusione delle istanze. L'aggiornamento dell'anagrafe è gestito da referenti nelle singole Direzioni, coordinate dalla UO Sistema dei Controlli. Il sistema di monitoraggio dei tempi di conclusione delle istanze si sta popolando, con un piano di attuazione pluriennale, attingendo le informazioni sulle stesse quando i relativi procedimenti sono gestiti all'interno del sistema informatico regionale.

Questa soluzione consente di individuare le situazioni critiche e conseguentemente adeguare il processo di gestione dei procedimenti, con interventi che possono essere multidisciplinari (si può intervenire semplificando il procedimento stesso, migliorando l'organizzazione e i flussi, migliorando i sistemi infotelematici a supporto) per raggiungere il pieno rispetto dei tempi previsti da ciascun procedimento amministrativo.

MISURE GENERALI - PROSPETTO I. 5 ANAGRAFE UNICA DEI PROCEDIMENTI

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Aggiornamento Anagrafe unica dei procedimenti (art. 35 Dlgs 33/2013)	Monitoraggio	Annuale	Direzioni competenti con coordinamento RPCT
Integrazione tecnica tra anagrafe procedimenti e sistema di monitoraggio istanze. Produzione reportistica di verifica conclusione procedimenti ed invio automatizzato ai responsabili di procedimento.			U.O. Semplificazione, Trasformazione digitale e Sistemi informativi

Direzione Sicurezza

La Direzione Generale coordina il gruppo di lavoro che si occupa della promozione di azioni per il finanziamento delle attività finalizzate al recupero sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

MISURE GENERALI - PROSPETTO I. 6 ATTIVITÀ DI RECUPERO BENI CONFISCATI ALLE ORGANIZZAZIONI CRIMINALI

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Sostegno al recupero dei beni confiscati alla criminalità organizzata	Relazione	Annuale	D.G. Sicurezza

3.1.12. Coordinamento a livello regionale in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza

Al fine di creare progressivamente un sistema integrato e strutturato di monitoraggio e prevenzione del rischio corruttivo a livello regionale, il RPCT promuove forme di coordinamento nei confronti dei seguenti soggetti:

- Organismi di Controllo interni;
- RPCT degli enti e delle società del Sistema Regionale;
- RPCT degli enti del Sistema Sanitario Regionale;
- RPCT dei Comuni, anche in collaborazione con ANCI Lombardia.

3.1.13. Il Consiglio regionale

Il Consiglio regionale ha potenziato, con la costituzione della Commissione consiliare speciale Antimafia, il proprio impegno per indagare il fenomeno delle infiltrazioni della criminalità organizzata nel territorio lombardo anche con la finalità di monitorare i tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e di proporre misure idonee a prevenire e contrastare tali fenomeni. La Commissione ha compiti di studio, ricerca e approfondimento:

- analizza le modalità di protezione del sistema degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti della criminalità organizzata di stampo mafioso, le forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, di investimento e riciclaggio dei proventi derivanti dalle attività delle organizzazioni criminali;
- verifica l'impatto negativo, sotto i profili economico e sociale, delle attività delle associazioni mafiose o similari sul sistema produttivo;
- verifica l'adequatezza delle iniziative di prevenzione e di contrasto dei fenomeni criminali, nonché di controllo del territorio, attuate attraverso procedure e atti amministrativi in carico ai diversi enti territoriali;
- monitora i tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e propone misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni regionali vigenti in materia;
- propone ogni altra iniziativa e attività ritenuta utile a contrastare la diffusione di una sottocultura criminale.

Con decreto del Presidente del Consiglio regionale n. 2 del 29.04.2016 è stato istituito il Comitato tecnico-scientifico per la legalità e il contrasto alle mafie, costituito da sette componenti. È un organismo consultivo in materia di contrasto e di prevenzione dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso, nonché di promozione della cultura della legalità, a supporto della commissione consiliare speciale "Antimafia", nonché degli altri organismi consiliari. Redige una relazione annuale sull'attività svolta da inviare al Presidente della Regione e al Presidente del Consiglio regionale. Predispone inoltre documenti sui fenomeni connessi al crimine organizzato e mafioso, con specifico riguardo al territorio regionale diffusi attraverso i siti internet della Giunta e del Consiglio regionale.

3.2. Organismi di controllo

3.2.1. ORAC

La L.R. 28 settembre 2018, n. 13 ha istituito l'Organismo Regionale per le Attività di Controllo (ORAC), con la finalità di rendere più efficiente l'azione amministrativa e di valutare l'efficacia del sistema dei controlli interni della Giunta regionale e degli enti del Sistema Regionale.

COMPOSIZIONE E COSTITUZIONE

ORAC è composto da undici componenti:

- nove esterni all'Amministrazione regionale, nominati dal Consiglio regionale su designazione della Giunta regionale (di cui due espressione delle minoranze consiliari), scelti tra esperti di notoria indipendenza, di elevata e accertata professionalità con esperienze e competenze in una o più delle seguenti materia: controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, analisi del rischio, analisi dei processi e contratti pubblici;
- due componenti interni, individuati nel Responsabile della Struttura organizzativa preposta all'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti dirigenziali della Giunta regionale e nel Responsabile della Struttura organizzativa preposta alla funzione di audit.

L'Organismo Regionale per le attività di controllo (ORAC) è stato costituito con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 390 del 02/10/2019 e si è insediato il 7/10/2019.

FUNZIONI

L'Organismo è caratterizzato da indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione e svolge, con riferimento alla Giunta regionale e agli enti del Sistema Regionale, le seguenti funzioni:

- definisce gli indirizzi e le linee guida dei sistemi di controllo interno e delle funzioni di audit;
- valuta l'incidenza dei rischi sistemici per il corretto funzionamento dei sistemi di controllo interno;
- verifica a campione che le procedure di acquisto siano conformi ai principi di buon andamento, imparzialità, economicità e appropriatezza;
- verifica la rispondenza dell'attività gestionale e dei risultati raggiunti agli obiettivi e agli indirizzi stabiliti, nonché la corretta ed economica gestione delle risorse, l'imparzialità, la regolarità e l'efficienza dei procedimenti amministrativi di competenza;
- supporta nella predisposizione e nell'attuazione del PTPCT.

L'Organismo svolge poi le seguenti funzioni:

- verifica i risultati dell'applicazione delle linee guida della Regione per la Trasparenza e Tracciabilità (T&T) della fase esecutiva dei contratti pubblici;
- verifica l'idoneità e l'efficacia dell'attività di controllo analogo sulle società partecipate dalla Regione;
- coordina la rete degli uffici che svolgono attività di audit interno.

ORAC costituisce, di norma, il soggetto che è preposto allo svolgimento delle verifiche ispettive, disposte ai sensi dell'art. 7 della L.R. n. 17/2014, con esclusione dei casi in cui venga diversamente stabilito dall'atto che dispone la verifica stessa.

MODALITÀ DI FUNZIONAMENTO

ORAC svolge le funzioni di cui sopra secondo un Piano annuale di attività, redatto anche sulla base degli indirizzi forniti dalla Commissione consiliare competente in materia di antimafia, anticorruzione, trasparenza e legalità. Il piano viene approvato da ORAC e comunicato alla Giunta regionale e al Consiglio regionale entro il 31 dicembre di ogni anno. Per l'anno 2021 la programmazione delle attività è stata approvata nella seduta del 28 dicembre 2020.

È facoltà di ORAC esercitare le proprie funzioni, anche al di fuori delle attività pianificate, al verificarsi di casi sopravvenuti di particolare importanza o meritevoli di urgente considerazione, anche a seguito di segnalazioni ricevute. L'Organismo è tenuto a presentare - ogni sei mesi - alla Giunta regionale e al Consiglio regionale una relazione sull'attività svolta, in coerenza con il Piano annuale di attività.

ORAC svolge in piena autonomia le verifiche ispettive disposte dalla Giunta regionale o dal Segretario Generale.

L'organismo comunica tempestivamente l'esito alla Giunta regionale e al Segretario Generale per l'assunzione delle iniziative di rispettiva competenza.

Per lo svolgimento delle proprie funzioni, ORAC opera in stretto coordinamento con le competenti strutture della Giunta regionale e degli enti del Sistema Regionale.

Al fine di garantire il coordinamento tra le diverse attività di controllo interno, l'Organismo opera in raccordo con:

- il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) della Giunta regionale;
- l'Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV);
- il Collegio dei revisori dei conti;
- l'Agenzia di controllo del servizio sociosanitario lombardo.

L'ORAC promuove altresì la collaborazione con la Corte dei Conti e con il Difensore regionale.

3.2.2. Organismo indipendente di valutazione (OIV)

L'OIV della Regione Lombardia, la cui costituzione è prevista dall'art. 14 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, è nominato dalla Giunta regionale, ai sensi dell'art. 30 della L.R. 7 luglio 2008, n. 20, per un periodo di tre anni ed è composto da un collegio di tre esperti esterni di comprovata esperienza e professionalità nell'ambito della valutazione della performance.

L'OIV svolge le funzioni attribuitegli dall'art. 14 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e dall'art. 30 della L.R. 7 luglio 2008, n. 20. In particolare, a norma dell'art. 30, comma 4, della L.R. n. 20/2008, all'OIV spetta:

- definire le modalità, i tempi e gli altri adempimenti relativi alla valutazione delle prestazioni dei dirigenti;
- elaborare le linee guida sui sistemi di valutazione, garantendone la corretta applicazione;
- assicurare la correttezza dei processi di valutazione e l'utilizzo dei premi.

Occorre rilevare che ai sensi dell'art. 44 del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, l'OIV verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. I soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, nonché l'OIV, utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza, nonché gli esiti del controllo successivo di regolarità amministrativa, trasmessi a cadenza periodica ai vertici gestionali dell'Amministrazione e all'OIV, ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati e dell'adozione degli atti, nonché dei loro Direttori sovraordinati riguardo all'attivazione dei poteri di vigilanza e controllo.

Il comma 8-bis dell'art. 1 della l. 6 novembre 2012, n. 190 assegna all'OIV il compito di verificare, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, 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 delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

Ancora, il comma 8-bis pone in capo all'OIV il compito di verifica dei contenuti della Relazione annuale del RPCT sui risultati dell'attività svolta in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. A tal fine, l'OIV può chiedere al RPCT le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti. Viene inoltre confermato l'obbligo in capo al RPCT di segnalare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione anche all'OIV, ai fini dell'attivazione della responsabilità dirigenziale (art. 43, comma 5, d.lgs. n. 33/2013, art. 21 d.lgs. n. 165/2001).

Sotto il profilo dei rapporti tra l'OIV e l'ANAC, l'OIV riferisce ad ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1, c. 8-bis, L. n. 190/2012). Inoltre, nell'ambito dell'attività di controllo sull'operato dei RPCT, l'ANAC può chiedere all'OIV ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente (art. 45, d.lgs. n. 33/2013).

Anche nel 2021 le misure di prevenzione della corruzione, gli adempimenti per la trasparenza e le disposizioni del codice di comportamento rappresenteranno i tre ambiti privilegiati di dialogo e confronto con l'OIV nell'ambito del piano della performance, al fine di promuovere comportamenti virtuosi nell'ambito dell'azione amministrativa, diffondendo le buone pratiche e incentivandone l'adozione a tutti i livelli, dalle figure apicali a quelle di comparto.

MISURE GENERALI - PROSPETTO I.7 ADEMPIMENTI DELL'OIV

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Verifica coerenza del PTPCT con il Piano delle performance	Incontri	Periodici	Organismo Indipendente di Valutazione
Assolvimento degli obblighi di pubblicazione	Attestazione	Annuale	Organismo Indipendente di Valutazione

3.2.3. Comitato Unico di Garanzia (CUG)

Il Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG) è un organismo aziendale composto da dipendenti regionali nominati dall'Amministrazione e dalle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative, ai sensi dell'articolo 57 del D.Lgs. n. 165/2001. Il

Comitato è unico per Giunta e Consiglio regionale ed esplica le proprie attività nei confronti di tutto il personale al fine di garantire parità e pari opportunità tra uomini e donne, nonché l'assenza di ogni forma di discriminazione e di violenza, diretta e indiretta, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro. Per lo svolgimento delle proprie attività si avvale del supporto della U.O. Organizzazione e Personale della Giunta.

3.2.4. Agenzia di controllo del Sistema sociosanitario lombardo

Con l'art. 11 della L.R. 30 dicembre 2009, n. 33, recante “*Testo unico delle leggi regionali in materia di Sanità*”, è stata istituita l'Agenzia di controllo del sistema sociosanitario lombardo.

La legge affida all'Agenzia, tra i diversi compiti: la predisposizione e la proposta alla Giunta regionale del piano annuale dei controlli e dei protocolli; la programmazione e il coordinamento degli interventi delle strutture di controllo delle ATS; l'individuazione e la valutazione di un sistema di monitoraggio improntato al rafforzamento dei controlli, non limitato all'esame a campione, ma articolato in un diffuso raffronto di dati e indicazioni per prestazioni omogenee che garantiscano la rispondenza ai criteri di efficienza, efficacia, qualità, appropriatezza ed economicità delle prestazioni e dei servizi erogati, anche attraverso l'analisi dell'incidenza dei costi sui fattori di produzione dei soggetti erogatori; la valutazione della corretta applicazione dei criteri identificati per la determinazione della remunerazione delle funzioni non tariffabili e, in funzione degli esiti analitici, propone ulteriori indicatori alla Giunta regionale; l'analisi dei dati che derivano dall'attività di controllo e fornisce alla Giunta regionale elementi utili per l'aggiornamento del sistema degli indicatori di efficacia ed efficienza a supporto della programmazione.

L'Agenzia ha collaborato con il RPCT della Giunta Regionale per la definizione di un sistema coordinato dei controlli a cui far conseguire una concreta attuazione operativa finalizzata a migliorare la *governance* in un'ottica di complementarietà. Risponde, infine, alle richieste del RPCT della Giunta di dati, informazioni ed analisi utili all'espletamento della propria attività e collabora nel rafforzamento della rete degli RPCT della sanità.

4. PROCESSO DI ADOZIONE E MONITORAGGIO DEL PTPCT

4.1. Adozione del PTPCT

Agli stakeholders è affidato un ruolo di primaria importanza nel processo di formazione e valutazione del Piano, con possibilità di formulare osservazioni, richieste, suggerimenti e proposte.

Di seguito si riporta la tabella riepilogativa degli stakeholder consultati.

SISTEMA REGIONALE
Dirigenza interna Struttura Audit RPCT SIREG ORAC Commissione speciale Antimafia, anticorruzione, trasparenza e legalità del Consiglio Regionale
SOGGETTI ESTERNI
Patto per lo sviluppo - Tavolo tecnico Organismo Indipendente di Valutazione Comitato regionale dei consumatori e degli utenti (C.R.C.U.) Associazioni attive nell'ambito della prevenzione della corruzione e nella promozione dei principi di legalità e trasparenza: Transparency Italia, Avviso pubblico, Fondazione etica, Transcrime Cittadini e altri soggetti interessati attraverso la consultazione pubblica sul portale istituzionale

Tabella 1 – Soggetti consultati

Per l'elaborazione del PTPCT, il RPCT si è avvalso delle risorse interne e del proprio staff. Come per gli anni precedenti è stato attivato un canale di ascolto aperto ai dipendenti e ai cittadini ed organizzazioni che sono stati chiamati a dare un loro contributo attraverso la casella di posta elettronica staff_RPCT@regione.lombardia.it e ampiamente pubblicizzato con forme specifiche di comunicazione (banner) sul portale regionale, mettendo a disposizione un format dedicato all'inoltro di proposte e suggerimenti.

4.2. Diffusione del Piano

Al fine di garantire una adeguata diffusione del PTPCT, si darà luogo, a seguito dell'approvazione, alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale di Regione Lombardia, sulla *homepage* del portale istituzionale dell'Amministrazione e all'interno della sezione "Amministrazione trasparente".

Inoltre, per consentirne la diffusione anche all'interno dell'Ente, il PTPCT sarà pubblicato anche sul portale *intranet* regionale, sarà inviato, attraverso posta elettronica interna, a tutti i Direttori affinché assicurino una capillare diffusione a tutti i dipendenti. Sarà altresì consegnata una copia dello stesso al personale di nuova assunzione ed al personale proveniente da altri enti.

Infine, il RPCT illustrerà i contenuti del PTPCT attraverso specifici interventi da tenersi in occasione degli incontri con Dirigenti, con i Referenti ed in occasione di attività formative.

Il RPCT vigila sulla osservanza del Piano, avvalendosi, per tale scopo, della collaborazione dei Direttori, dei Dirigenti e dei Referenti impegnati nelle diverse attività.

Lo strumento per la vigilanza è costituito dal monitoraggio del PTPCT. A tal fine, sono inseriti prospetti, in corrispondenza delle misure ed azioni di prevenzione per rendere cogente e concreto l'impegno di ciascuno nell'osservanza degli adempimenti.

MISURE GENERALI - PROSPETTO I.8: DIFFUSIONE DEL PTPCT

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Pubblicazione del PTPCT sulla <i>homepage</i> del portale istituzionale, all'interno della sezione "Amministrazione trasparente", sul B.U.R.L. e sulla <i>intranet</i> regionale	Pubblicazione	Successivamente all'approvazione del PTPCT	RPCT
Invio del PTPCT a tutti i Direttori affinché ne assicurino la diffusione a tutto il personale	Trasmissione	Successivamente all'approvazione del PTPCT	RPCT
Diffusione del PTPCT al personale neoassunto o personale proveniente da altri enti	Consegna del documento	All'atto di assunzione o iscrizione nei ruoli nell'amministrazione	UO Organizzazione e personale Giunta
Illustrazione dei contenuti del PTPCT	Attività formative o divulgative	In occasione di incontri e attività formative	RPCT

4.3. Monitoraggio del PTPCT

Il monitoraggio delle misure preventive riportate nel presente Piano è svolto nei tempi e modalità specificate in corrispondenza delle diverse attività contenute nel Piano ed in particolare:

- per le misure generali, nei prospetti di sintesi relativi a ciascun paragrafo, così come ricapitolate nell'Allegato II;
- per le misure specifiche, nei prospetti di analisi relativi a ciascuna area di rischio (Allegato III).

Per quanto riguarda, in particolare, i flussi informativi inerenti alle attività più esposte, le informazioni devono essere indirizzate al RPCT mediante un sistema di "reportistica" interna costruito in modo da evidenziare e far emergere taluni indicatori e misure non applicate come possibili indizi di un potenziale rischio di corruzione o di situazioni anomale. Tali report devono essere trasmessi dai Dirigenti responsabili, tramite i rispettivi Dirigenti referenti per la prevenzione della corruzione.

Nella scelta delle procedure da sottoporre a controllo, il RPCT opera in autonomia, coinvolgendo i Dirigenti referenti che sono tenuti a prestare la massima collaborazione, garantendo la disponibilità del personale e delle informazioni necessarie.

La verifica interna ha lo scopo di valutare lo stato di attuazione delle misure previste, nonché la loro rispondenza alla realtà organizzativa e alla *ratio* della loro originaria previsione nel PTPCT, nell'ottica di ciclo dinamico, nonché di individuare eventuali violazioni delle prescrizioni del PTPCT

Le procedure di verifica/monitoraggio prevedono:

- la trasmissione di dati e informazioni di sintesi, secondo quanto richiesto dal Responsabile Anticorruzione;
- l'autocompilazione, da parte del Dirigente responsabile del processo/procedimento esaminato, di una lista di controllo sugli adempimenti previsti dal PTPCT;
- le procedure di verifica sopra indicate sono estese anche agli adempimenti in materia di pubblicità dell'azione amministrativa di cui alla parte relativa alla trasparenza contenuta nel PTPCT.

MISURE GENERALI - PROSPETTO I.9 MONITORAGGIO DEL PTPCT

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Verifica dello stato di attuazione delle misure preventive	Monitoraggio	Annuale	RPCT Direzioni generali: dirigenti competenti con il supporto dei referenti
Controlli successivi all'attività di monitoraggio	Campionamento	Annuale	RPCT

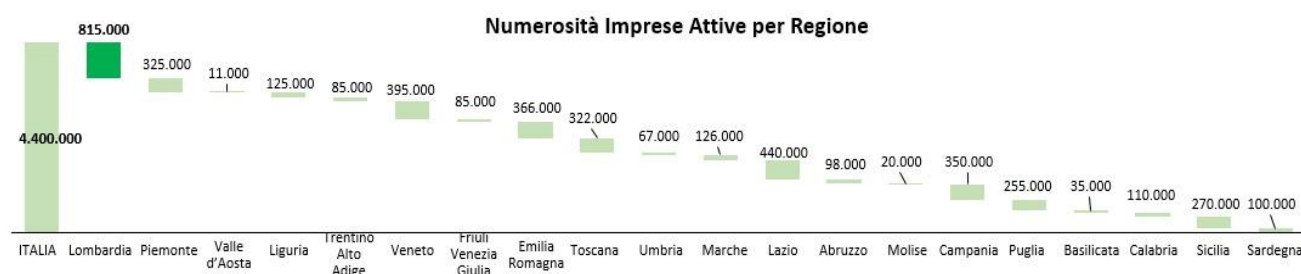
5. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

5.1. Il contesto esterno

I dati riportati dal Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2020 di Regione Lombardia evidenziano come la crisi sanitaria abbia modificato radicalmente lo scenario macroeconomico internazionale con impatti occupazionali ancora mitigati dal massiccio ricorso agli ammortizzatori sociali. Nel corso del 2020, ci sono state variazioni negative del PIL (Prodotto Interno Lordo) comprese tra gli 8 ed i 13 punti percentuali e si presuppone che l'andamento della Regione Lombardia possa essere equiparabile in quanto quasi il 20% delle imprese italiane è attivo in Lombardia.

Fonte	Previsione PIL 2020 Italia
Banca d'Italia (scenario base)	-9,2%
Banca d'Italia (scenario severo)	-13,1%
Commissione Europea	-9,5%
ISTAT	-8,3%
FMI	-9,1%

Previsione PIL Italia 2020 (Fonte: DEFR 2020)



Numerosità imprese attive per regione (Fonte: DEFR 2020, rielaborazione su dati ISTAT 2018)

Per Regione Lombardia è prioritario il rilancio delle attività economiche attraverso investimenti mirati per garantire sostegno a tutela delle liquidità, della redditività e della competitività delle imprese lombarde e, anche nel post emergenza, appare necessario continuare puntare a modelli sicuri di produzione e consumo improntati alla flessibilità, alla digitalizzazione e alla sostenibilità ambientale ed alla transizione verso un'economia circolare.

Guardando invece al numero mensile di procedure di fallimento aperte in Lombardia tra il primo gennaio 2020 e il 31 agosto 2020, dopo la forte contrazione registrata tra marzo ed aprile 2020, un dato anomalo che riflette con ogni probabilità l'impatto del lockdown sulle attività amministrative di supporto al sistema economico, nei mesi successivi si registra una robusta crescita che ha quasi colmato il *gap* rispetto ai livelli precedenti all'insorgere dell'emergenza sanitaria. I valori di agosto sono come atteso inferiori ai due mesi precedenti ma superiori a quelli dell'anno prima (69 fallimenti nell'agosto 2019, 83 nel 2020). In tutto il periodo considerato, la Lombardia mantiene comunque una posizione migliore rispetto al resto d'Italia, con una variazione tendenziale dell'indice della produzione del settore manifatturiero fissata al -20,7% contro una variazione nazionale pari a -33,8%.

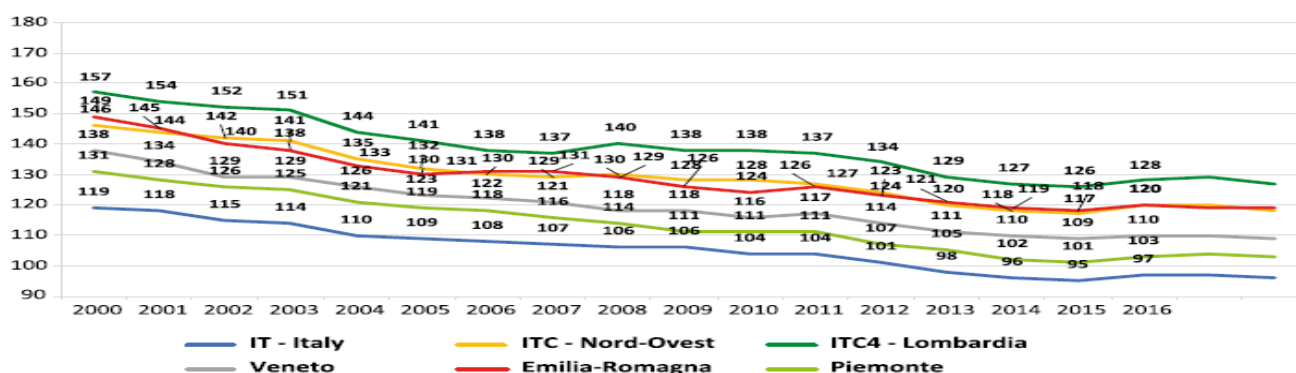
SEMPLIFICAZIONE E TRASFORMAZIONE DIGITALE (da Rapporto Lombardia 2020)

Il lockdown ha messo in risalto il modesto livello di competenze e infrastrutture digitali che si è tradotto in basse percentuali di smart workers: la stima si aggira attorno al 35% a livello nazionale a fine marzo. Meglio, da un'indagine Assolombarda condotta su 1.414 imprese, la situazione nello stesso periodo nelle province di Milano, Lodi e Monza e Brianza: 49%. La Lombardia, seppure al di sotto delle medie europee, è la regione italiana più digitalizzata.

Competitività

PRODUZIONE E CRESCITA (da Rapporto Lombardia 2020)

Nel 2018 il PIL pro-capite lombardo ha seguito il rallentamento dell'economia globale. Nonostante ciò, la performance della Lombardia continua a essere buona nel contesto nazionale e internazionale, posizionandosi al di sopra della media UE28 del 27% e degli altri benchmark nazionali (Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna che superano la media UE28 rispettivamente del 3%, 9% e 19%).



PIL per abitante in standard di potere d'acquisto - Lombardia, Italia benchmark nazionali, 2008- 2018 (% media UE28, UE28 = 100)

AGRICOLTURA (da Rapporto Lombardia 2020)

Nel 2019 il settore agricolo in Lombardia, secondo dati ISTAT, ha registrato un valore della produzione pari a 7,64 miliardi di euro su un totale nazionale di 59,3 miliardi, ovvero, quasi il 13% del totale, interessando una superficie di 931.600 ettari. Nel 2018 con 7,74 miliardi di euro la Lombardia era al primo posto nella graduatoria nazionale.

ESPORTAZIONI (da DEFR 2020)

Guardando alle esportazioni, a fronte di una flessione di 1,9% dell'export nazionale nel I trimestre 2020 si segnala la performance negativa della Lombardia (-3,0%) che da sola contribuisce per 0,8 punti percentuali – ovvero di circa la metà - alla flessione su base annua di quella nazionale. Nei diversi settori, le flessioni variano da un minimo della chimica (-2,1%) ad un massimo dell'auto (-25%). In positivo i settori dei computer, dell'agricoltura, dell'alimentare e della farmaceutica (+66,9%). Un ulteriore indicatore macro per valutare l'andamento del tessuto produttivo lombardo riguarda la movimentazione delle imprese lombarde in termini di rapporto tra aperture e chiusure di nuove imprese nel territorio regionale. I dati pervenuti dai registri delle imprese delle Camere di Commercio nel periodo 24 febbraio 2020 – 25 maggio 2020 segnalano 11.293 cancellazioni e 10.339 iscrizioni di nuove imprese e unità locali in Lombardia. Il saldo fra aperture e chiusure nel periodo considerato è quindi negativo. Le chiusure sono 954 in più

rispetto delle aperture nello stesso periodo. Le curve relative alle cancellazioni e alle iscrizioni mostrano entrambe una tendenza al ribasso, anche se nelle ultime due settimane si segnala una ripresa delle iscrizioni.

MERCATO DEL LAVORO (da Rapporto Lombardia 2020)

Gli impatti dell'emergenza sanitaria sul mercato del lavoro dipendente

L'11 settembre 2020 l'ISTAT inoltre ha reso disponibili i dati sull'andamento dell'occupazione nel suo complesso nel



secondo trimestre 2020. La pubblicazione di questo dato contiene le prime stime ufficiali dell'impatto sul mercato del lavoro delle misure di sanità pubblica connesse all'emergenza Covid-19 a fine giugno 2020. Nel secondo trimestre 2020 il tasso di disoccupazione si è portato al 4%, in calo rispetto al trimestre precedente, quando era al 4,8%. Questa diminuzione è dovuta alle limitazioni imposte alle attività economiche e, in conseguenza, alla ricerca di lavoro, che ha generato il passaggio dalla disoccupazione all'inattività. L'occupazione complessiva risulta in diminuzione rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Rispetto allo

stesso periodo dell'anno precedente il calo occupazionale complessivo è stimato in circa 110.000 unità.

Saldi cumulati COB in Lombardia da inizio anno. Fonte: elaborazioni PoliS su dati delle comunicazioni obbligatorie

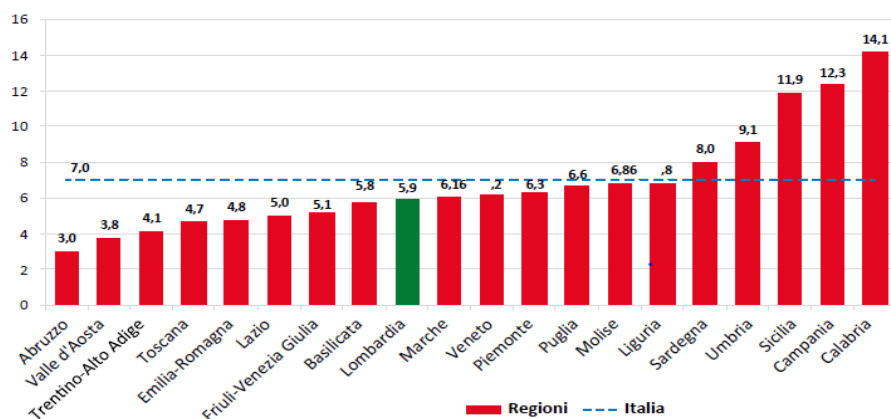
Gli impatti dell'emergenza sanitaria sul mercato del lavoro non dipendente

Il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, c.d. Cura Italia, allo scopo di contenere gli effetti negativi dovuti all'emergenza epidemiologica COVID-19, ha previsto misure di sostegno al mondo del lavoro pubblico e privato e a favore di famiglie e imprese, tra cui una indennità di 600 euro prevista in riferimento al mese di marzo 2020 in favore di cinque categorie di lavoratori.

Regione	Art27 Professionisti/ collab.	Art28 Autonomi	Art29 Stagionali turismo	Art30 Agricoli	Art38 Spettacolo	Totale
Piemonte	27.884	248.822	4.038	13.452	1.692	295.888
Valle d'Aosta	812	8.446	1.464	718	27	11.467
Liguria	10.513	87.852	6.331	3.380	505	108.581
Lombardia	88.343	463.817	9.382	15.231	4.771	581.544
Trentino Alto Adige	5.426	68.246	19.889	9.569	313	103.443
Veneto	29.248	271.591	19.591	19.734	2.294	342.458
Friuli-Venezia Giulia	7.799	54.815	3.867	5.292	559	72.332
Emilia-Romagna	30.983	245.338	18.199	43.675	2.073	340.268
Toscana	26.998	214.640	17.292	20.854	1.690	281.474
Umbria	6.859	48.247	875	6.412	415	62.808
Marche	9.932	92.006	5.617	7.201	604	115.360
Lazio	55.726	210.798	6.406	23.506	8.536	304.972
Abruzzo	7.684	67.912	5.636	9.502	481	91.215
Molise	1.715	17.537	648	1.919	74	21.893
Campania	26.901	210.172	24.709	49.782	2.918	314.482
Puglia	21.031	184.734	19.076	112.709	1.881	339.431
Basilicata	2.710	28.077	2.051	14.632	258	47.728
Calabria	9.780	76.800	9.464	73.939	380	170.363
Sicilia	22.175	178.859	16.808	111.820	1.898	331.560
Sardegna	8.383	84.687	19.847	10.072	685	123.674
ITALIA	400.902	2.863.396	211.190	553.399	32.054	4.060.941

Fonte: INPS statistiche in breve

Marginalità e povertà (da Rapporto Lombardia 2020)



Incidenza di povertà assoluta (% di famiglie). Regioni italiane e totale Italia, anno 2018

Lombardia si colloca fra le regioni italiane che presentano una diffusione del fenomeno inferiore alla media. Tuttavia, mentre nel 2017 l'incidenza al 4,9% la posizionava al settimo posto della graduatoria (da quella con minore povertà) delle regioni italiane, nel 2018 l'incremento superiore alla media nazionale registrato fa slittare la Lombardia al nono posto.

Salute (da Rapporto Lombardia 2020)

L'aumento dell'aspettativa di vita è dato dalla combinazione di svariati fattori ed è indice del miglioramento della salute generale di una popolazione e dei tassi di mortalità più bassi. La Lombardia possiede la speranza di vita alla nascita più elevata rispetto agli Stati europei (Paesi UE21). Inoltre, è tra le regioni italiane con la più elevata speranza di vita alla nascita, pari a 83,4 anni nel 2018, in costante crescita nel tempo (82,6 anni nel 2013). La speranza di vita alla nascita, inoltre, è maggiore per le donne (85,7 anni nel 2018) rispetto agli uomini (81,3). Non si rilevano differenze significative a livello sub-regionale. In Lombardia la spesa sanitaria pubblica corrente ammonta a circa 19 miliardi e mezzo di euro nel 2018, quella pro-capite è pari a 1943 euro per abitante (valore superiore alla media italiana di 1.881 euro e il 1,9% in più rispetto al 2017).

Gli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile (da DEFR 2020, PNRR 2021-2027 e Rapporto Lombardia 2020)

La sicurezza delle persone, il rilancio del Sistema Economico e Produttivo ed un rinnovato posizionamento della Lombardia come "terra di destinazione" sono in questo momento al centro delle azioni di lungo termine, che intendiamo realizzare per attivare uno sviluppo veramente sostenibile, tenendo conto dell'evidenza che molti investimenti green sono in grado di generare impatti economici maggiori e più diffusi nei territori.

La priorità degli obbiettivi stabiliti con i goal dell'agenda 2030 verranno costruiti/integrati con il PNRR 2021-2027 (Piano di rilancio del Governo) intorno a tre linee strategiche: Modernizzazione del Paese; Transizione ecologica; Inclusione sociale e territoriale, parità di genere.

RIFIUTI

Purtroppo, la quantità di cibo trasformata in rifiuti è ancora molto alta: in Italia vale quasi un punto di PIL, tenendoci lontani dagli obiettivi di Agenda 2030. L'aumento dei rifiuti contrasta con gli intenti dell'Agenda ONU e con i dettami dell'economia circolare (al centro, per esempio, del progetto Rapporto Lombardia 2020 16 CircE di cui Regione Lombardia è capofila), solo parzialmente compensato dalla indubbia migliore gestione (in Lombardia la raccolta differenziata ha raggiunto quota 71% nel 2019, ma il dato di raccolta pro-capite è in aumento: 6,43 kg/abitante, +8,28% sul 2018).

EFFICIENTAMENTO ENERGETICO

L'incremento di efficienza energetica, anche grazie alle azioni dettate dalla Programmazione Energetica Regionale PEAR, ha consentito di avvicinarsi agli obiettivi di riduzione auspicati. Questo elemento positivo ai fini della sostenibilità si accompagna a quello che vuole la Lombardia in crescita costante per quanto concerne la produzione di energia da fonti rinnovabili contribuendo per il 14,9% del totale nazionale, soprattutto per quanto concerne il comparto elettrico. Va sottolineato inoltre come nel 2017 in Lombardia la percentuale di fonti energetiche rinnovabili sul consumo finale lordo sia pari al 13,8%, valore superiore rispetto agli obiettivi fissati per il 2020 dal Pacchetto Clima 20-20-20.

RIGENERAZIONE URBANA

La crisi innescata dall'emergenza Covid-19 induce un ripensamento degli spazi pubblici e privati e della mobilità, riflessione urgente già da tempo. Ciò rende ancora più decisivo il tema della rigenerazione urbana e territoriale, concetto polisemico che evoca, nella funzione di governo del territorio, il coinvolgimento di attori molteplici e una progettualità trasversale (Giusti, 2018). La Regione promuove il coordinamento tra rigenerazione urbana e territoriale e politiche abitative incentivando, nel caso di nuovi interventi relativi al sistema regionale dei servizi abitativi, il recupero del patrimonio edilizio esistente, a mente dell'art. 2 della l.r. 16/2016.

Sicurezza e legalità (da Rapporto Lombardia 2020)

Il tema della sicurezza evidenzia come in Lombardia siano diminuiti negli anni delitti quali omicidi volontari, furti in abitazione, furti in esercizi commerciali, furti di autovetture, rapine in abitazione. Vi sono invece timori per il prossimo futuro, dettati dall'emergenza sanitaria e dall'andamento della crisi economica, di un aumento del rischio di infiltrazioni criminali e mafiose nel tessuto sociale ed economico della regione. L'alta disponibilità di risorse finanziarie di cui dispongono le organizzazioni criminali può dare origine a forme di prestito a imprese e famiglie che possono condurre a forme di estorsione e usura. In Lombardia il tasso di omicidi rispetto alla popolazione (0,4 ogni 100.000 abitanti) rimane inferiore alla media italiana (0,57 ogni 100.000 abitanti).

TIPO DI DELITTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
FURTI CON DESTREZZA	35.263	32.080	39.039	36.138	36.320	36.018	37.987
FURTI IN ABITAZIONE	51.420	52.275	58.767	52.249	48.517	42.443	41.562
FURTI IN ESERCIZI COMMERCIALI	22.075	23.523	24.418	21.997	21.263	20.236	19.159
FURTI DI AUTOVETTURE	20.634	20.633	18.633	16.906	16.108	14.574	13.891
RAPINE IN ABITAZIONE	552	680	535	520	476	374	348
TRUFFE E FRODI INFORMATICHE	17.304	19.454	23.150	21.589	23.497	29.974	34.199

N. delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria, Lombardia, anni 2012-2018

La Lombardia è tra le prime regioni con il maggiore decremento di delitti commessi ma l'acutizzarsi della crisi economica potrebbe aumentare il rischio di infiltrazione criminale nel tessuto sociale ed economico della Lombardia, vista l'ingente disponibilità di risorse finanziarie di cui dispongono le organizzazioni criminali che possono indirizzare a forme di prestito per imprese e famiglie che diventano l'anticamera di reati di estorsione e usura.

CORRUZIONE (da Rapporto Lombardia 2020)

Il Target 16.5 dell'Agenda Onu 2030 si prefigge l'obiettivo di «ridurre sensibilmente la corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme». I dati più aggiornati, relativi al territorio lombardo, mostrano un trend in tendenziale aumento riguardo ai delitti, giudicati con sentenza irrevocabile di condanna, contro la Pubblica Amministrazione. Con particolare attenzione all'anno corrente, il 2020 ha visto come antagonista una pandemia globale che interessa tutti i settori, determinando, in ciascuno di questi, conseguenze rilevanti. Al riguardo, infatti, il presidente del GRECO (Groupe d'États contre la Corruption), Marin Mrčela ha sottolineato come i rischi di corruzione non debbano essere sottovalutati in una situazione di emergenza sanitaria, che, in virtù dello stato di urgenza, necessita di concentrazioni di potere, semplificazioni burocratiche e procedurali, erogazione di ingenti somme di denaro immesse nel circuito economico per alleviare la crisi. In particolare, per sopperire agli sforzi estremi del Servizio Sanitario Nazionale, molti appalti pubblici vengono aggiudicati ed eseguiti con procedure accelerate e molti benefici economici vengono erogati sulla base di autocertificazioni. In questo momento storico, i processi decisionali e di spesa sono maggiormente a rischio di distorsione, rispetto alle condizioni «di normalità», soprattutto con riferimento al settore sanitario, che da sempre costituisce una grande preoccupazione anche dell'ANAC.

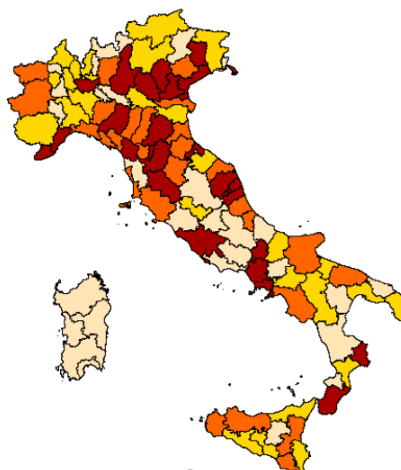
TIPO DI REATO	2015	2016	2017
DELITTI DI PECULATO	44	37	56
DELITTI DI MALVERSAZIONE	8	17	19
CONCUSSIONE	5	6	6
DELITTI DI CORRUZIONE	89	94	97
OMISSIONE O RIFIUTO DI ATTI D'UFFICIO	2	0	2
ABUSO DI UFFICIO IN CASI NON PREVISTI SPECIFICAMENTE DALLA LEGGE	7	5	5

Numero di condannati per delitto con sentenza irrevocabile in Lombardia, anni 2015-2017

RAPPORTO ANNUALE UIF

L'UIF (2020), deputata a ricevere segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio o finanziamento del terrorismo da intermediari finanziari e professionisti, ha ricevuto nell'anno 2019 un totale di 105.789 segnalazioni, circa 7.700 in più rispetto all'anno precedente. Non si rilevano significative novità circa la distribuzione territoriale dell'operatività, che vede la Lombardia confermarsi quale prima regione e Milano come prima provincia di localizzazione. A fronte di un leggero calo delle segnalazioni tra il 2017 e il 2018 (-304), la Lombardia ha assistito dal 2018 al 2019 a un loro aumento (+1.498). L'incremento delle segnalazioni è in linea con quello nazionale: sia nel 2018 che nel 2019 l'incidenza della Lombardia nella distribuzione territoriale delle segnalazioni ricevute si attesta al 19,8%.

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

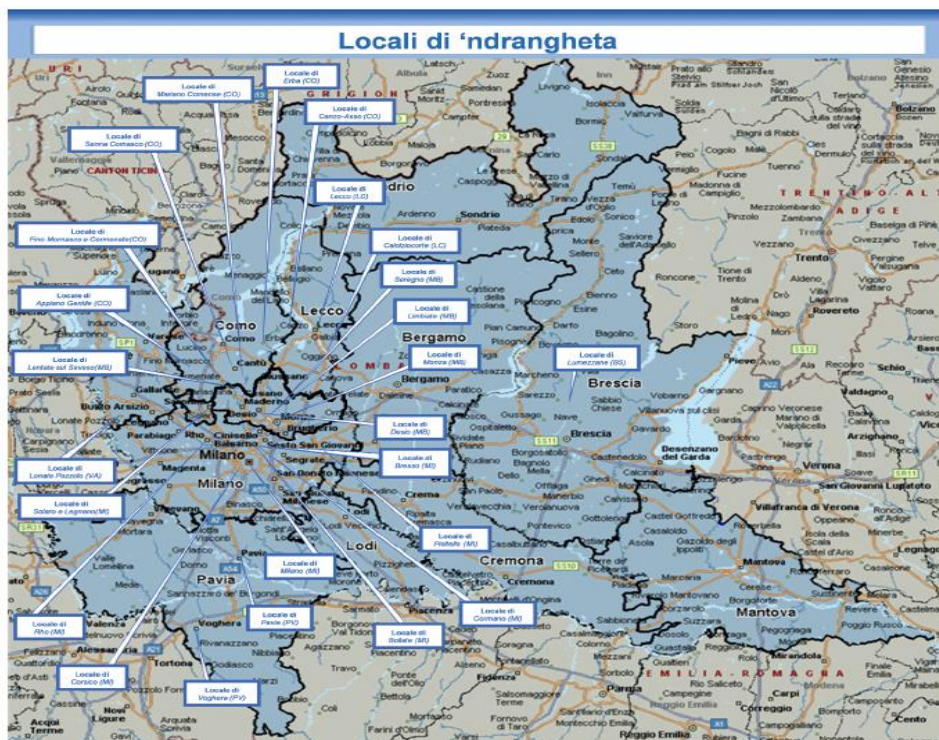


primo 25% oltre 25% e fino a 50% oltre 50% e fino a 75% ultimo 25%

REGIONI	1 SEMESTRE 2019	2 SEMESTRE 2019	TOTALE 2019	1 SEMESTRE 2020
Lombardia	9.980	10.954	20.934	9.235
Campania	6.455	6.474	12.929	7.078
Lazio	4.905	5.662	10.567	6.759
Veneto	4.174	4.614	8.788	4.275
Sicilia	3.634	3.765	7.399	3.565
Emilia-Romagna	3.721	3.910	7.631	3.484
Puglia	3.017	2.688	5.705	3.292
Toscana	3.323	3.540	6.863	3.101
Piemonte	3.037	3.275	6.312	2.831
Calabria	1.365	1.447	2.812	1.608
Liguria	1.415	1.458	2.873	1.207
Marche	1.152	1.306	2.458	1.135
Trentino Alto Adige	658	852	1.510	968
Esteri	934	832	1.766	921
Friuli-Venezia Giulia	945	1.041	1.986	889
Sardegna	609	811	1.420	835
Abruzzo	701	817	1.518	664
Umbria	460	513	973	476
Basilicata	361	334	695	376
Molise	230	222	452	223
Valle d'Aosta	92	106	198	105
Totale	51.168	54.621	105.789	53.027

Fonte: elaborazione dati da rapporto UIF I semestre UIF 2020

RISULTATI CONSEGUITI DALLA DIA LUGLIO-DICEMBRE 2019



Nel tempo, la sottovalutazione del fenomeno, anche da parte dei *media*, ha sicuramente contribuito a una maggiore diffusione dell'illegalità in taluni ambiti produttivi e dei servizi del territorio lombardo.

Sintomatico, in tal senso, quanto accaduto nel secondo semestre del 2019, con riferimento ai diversi episodi di corruzione registrati nella Regione, non tutti riconducibili a contesti di criminalità organizzata. I reati di tipo corruttivo ed economico sono ormai divenuti strumento essenziale dei sistemi delinquenziali più evoluti. Nella regione, anche figure criminali singole o comunque non inserite in contesti *mafiosi* tendono a

mutuare, in talune circostanze, condotte caratterizzate quantomeno dalle modalità mafiose. Con l'affacciarsi di nuove classi criminali sono profondamente mutati i caratteri tipici del mafioso, rispetto ai modelli radicati nell'immaginario collettivo, risultando sfumata la forza intimidatrice quale elemento costitutivo del reato di associazione di tipo mafioso. La forza della mafia attualmente si manifesta perlopiù attraverso un comportamento, un metodo – quello mafioso – che si avvale della complicità di figure inserite in ambiti economici ed amministrativi, in una complessa zona d'ombra in cui si configurano nuovi modelli associativi imperniati su una fitta convergenza di interessi. Il quadro di analisi che ne scaturisce evidenzia un'elevata infiltrazione mafiosa nel tessuto imprenditoriale, nel settore degli appalti pubblici e nel rilascio delle autorizzazioni, licenze e concessioni pubbliche. Tra i settori interessati figurano la ristorazione, le costruzioni, i rifiuti, la guardiania, il trasporto di merci, le autodemolizioni e il commercio di auto. Questi sono solo alcuni dei settori interessati, nel corso del semestre, dai provvedimenti interdittivi antimafia assunti dalle Prefetture lombarde, la maggior parte dei quali riferibili a contesti di *'ndrangheta*. Osservando anche i dati relativi ai beni sequestrati e confiscati nella regione, pubblicati dall'*Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati* - ulteriore indicatore della pressione criminale comune e organizzata - la Lombardia si attesta in una posizione rilevante nella classifica nazionale. Questa si colloca, infatti, al quarto posto per numero di immobili confiscati, con 3.036 unità, dopo la Sicilia (12.552), la Campania (4.982) e la Calabria (4.744), mentre è al quinto posto per numero di aziende (358), dopo la Sicilia (1.305), la Campania (797), la Calabria (493) e il Lazio (524). Il traffico e lo spaccio di sostanze stupefacenti si conferma il principale canale di arricchimento, nel quale trovano occupazione, a diversi livelli, operatori di diverso spessore delinquenziale e di varie nazionalità, anche non collegati alla criminalità organizzata. La Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, nell'ultimo Rapporto annuale pubblicato nel 2019, ha evidenziato che, nel 2018, le operazioni in Lombardia, corrispondenti al 16,02% del totale nazionale e con un incremento del 13,52% rispetto al 2017, sono state 4.098. Le persone denunciate sono state 5.020, delle quali 3.341 in stato di arresto. Gli italiani segnalati sono stati 2.000 e gli stranieri 3.020. Il 4,10% dei casi perseguiti hanno riguardato l'associazione finalizzata al traffico di droga e il 95,90% il reato di traffico e spaccio.

5.2. Il contesto interno

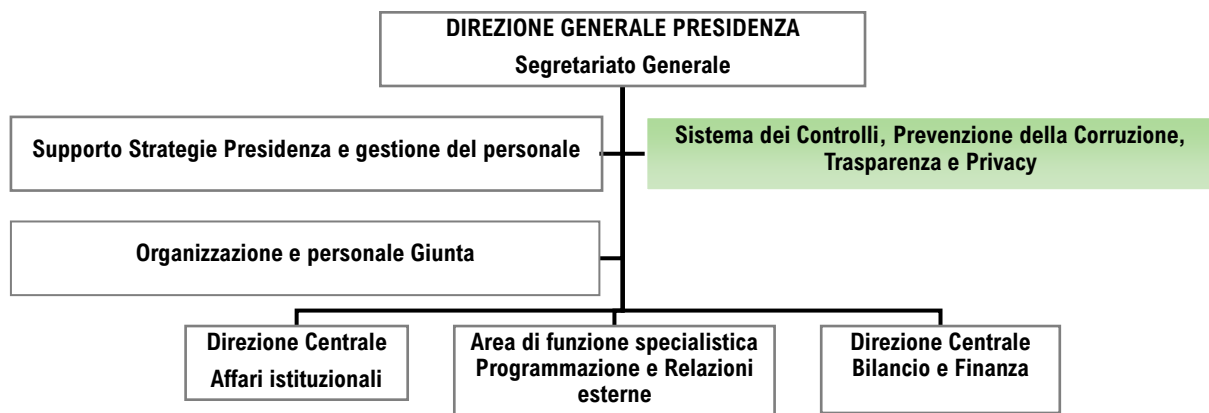
5.2.1. Risorse umane e struttura organizzativa

Al 31/12/2020 la distribuzione del personale risultava così ripartita tra le **Direzioni Generali**:

DIREZIONE GENERALE	TIPO CONTRATTO	COMPARTO				DIR	P.O.	SEGRETERIE PARTICOLARI	TOTALE
		A	B	C	D				
PRESIDENZA - SEGRETERIATO	Comandato				1	1			2
	Assegnazione temporanea				1	2			3
	Non ruolo				1			22	23
	Ruolo		28	37	48	7	34		154
PRESIDENZA - AFFARI ISTITUZIONALI	Atipico					6			6
	Comandato				1				1
	Ruolo		6	17	24	3	21		71
PRESIDENZA - BILANCIO E FINANZA	Comandato				2	2			4
	Non ruolo				3				3
	Ruolo		77	64	59	10	52		262
PRESIDENZA - PROGRAMMAZIONE E RELAZIONI ESTERNE	Comandato					1			1
	Giornalista					1			1
	Non ruolo			1	5	5	5		16
	Ruolo	1	112	130	139	13	88		483
AGRICOLTURA, ALIMENTAZIONE E SISTEMI VERDI	Atipico							3	3
	Non ruolo				1			4	5
	Ruolo	2	65	140	165	15	65		452
AMBIENTE E CLIMA	Comandato					2			2
	Non ruolo				1			9	10
	Ruolo		40	29	31	9	36		145
AUTONOMIA E CULTURA	Atipico							2	2
	Comandato					1			1
	Non ruolo				1	1		6	8
	Ruolo		22	12	24	5	20		83
BILANCIO, FINANZA E SEMPLIFICAZIONE	Atipico							1	1
	Non ruolo							4	4
ENTI LOCALI, MONTAGNA E PICCOLI COMUNI	Atipico							1	1
	Comandato					1			1
	Non ruolo				2			5	7
	Ruolo		8	7	19	3	19		56
INFRASTRUTTURE, TRASPORTI E MOBILITA' SOSTENIBILE	Comandato			1	1	1			3
	Non ruolo				2	1		7	10
	Ruolo		18	27	26	7	35		113
ISTRUZIONE, FORMAZIONE E LAVORO	Comandato			1					1
	Non ruolo				1			4	5
	Ruolo		19	34	36	9	30		128
POLITICHE PER LA FAMIGLIA, GENITORIALITA' E PARI OPPORTUNITA'	Atipico							1	1
	Comandato					3			3
	Non ruolo				1			6	7
	Ruolo		15	11	10	1	11		48
POLITICHE SOCIALI, ABITATIVE E DISABILITA'	Assegnazione temporanea				1	1			2
	Non ruolo				1			7	8
	Ruolo		7	25	20	5	21		78
RICERCA, INNOVAZIONE, UNIVERSITA' EXPORT E INTERNAZIONALIZZAZIONE	Atipico							1	1
	Comandato				2	1			3
	Non ruolo				1			11	12
	Ruolo		12	15	17	6	19		69
SICUREZZA	Non ruolo				1			6	7
	Ruolo		8	11	5	3	7		34
SPORT E GIOVANI	Atipico							1	1
	Comandato				1	1			2
	Assegnazione temporanea				2	1			3
	Non ruolo				1			5	6
	Ruolo		10	14	15	2	13		54
SVILUPPO ECONOMICO	Comandato				1				1
	Non ruolo				1			7	8
	Ruolo		15	15	15	6	23		74
TERRITORIO E PROTEZIONE CIVILE	Comandato			1		1			2
	Non ruolo				1	2		7	10
			30	30	46	8	40		154

DIREZIONE GENERALE	TIPO CONTRATTO	COMPARTO				DIR	P.O.	SEGRETERIE PARTICOLARI	TOTALE
		A	B	C	D				
TURISMO, MARKETING TERRITORIALE E MODA	Non ruolo				1			7	8
	Ruolo		4	10	9	3	11		37
WELFARE	Atipico							1	1
	Comandato				3	9			12
	Assegnazione temporanea		1	5	9	61			76
	Non ruolo				2	1		8	11
	Ruolo		27	29	16	4	51		127
TOTALE		3	524	666	776	225	601	136	2931

La struttura organizzativa dell'Amministrazione è di seguito riepilogata mediante un organigramma generale:

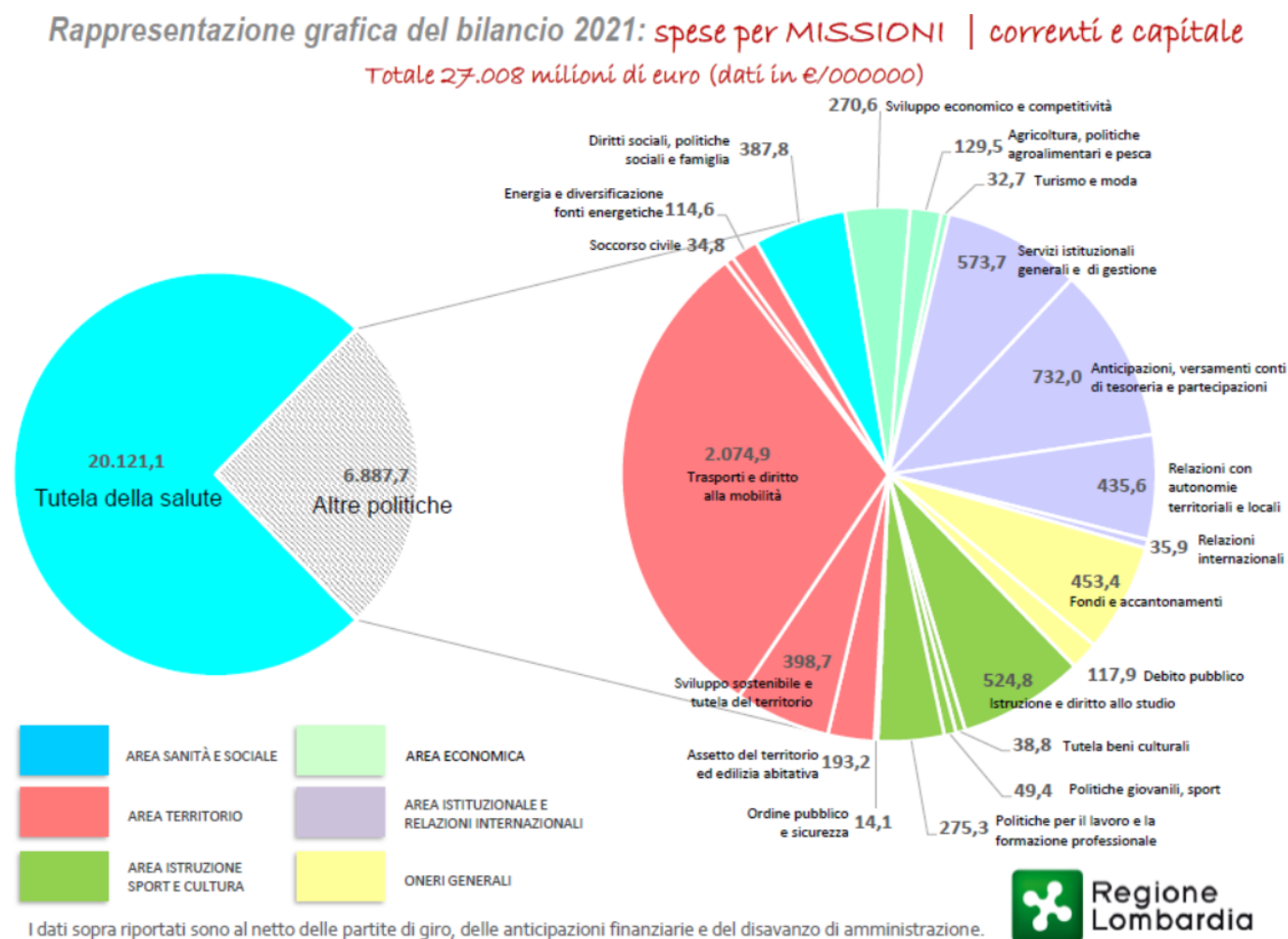


DIREZIONI GENERALI



5.2.2. Risorse finanziarie

Il bilancio di previsione 2021 prevede la seguente dotazione finanziaria delle diverse Missioni di bilancio:



5.3. I controlli in situazioni di emergenza

Al fine di assicurare un efficace supporto alle strutture regionali per garantire che i principi di legalità, integrità e trasparenza siano applicati anche nei contesti emergenziali e post-emergenziali, l'ORAC ha approvato con deliberazione n. 2 del 23 giugno 2020 gli "Indirizzi per la prevenzione dei rischi in situazioni di emergenza".

Le indicazioni tengono conto dell'esigenza di mettere in campo un sistema di controlli efficace, ma nel contempo adeguato all'emergenza, che richiede rapidità e snellezza delle procedure evitando però deroghe generalizzate al regime ordinario e un azzeramento dei controlli, che finirebbe per spostare le residue possibilità di una verifica di legalità al post-emergenza, con una sostanziale rinuncia ad ogni effetto di deterrenza di comportamenti illegali.

Il documento dell'ORAC invita ad accantonare un approccio esclusivamente prescrittivo mettendo in campo metodologie nuove, in cui i controlli non precedano, né seguano, l'emergenza ma l'accompagnino, in modo che la vigilanza sia presente ma leggera, evitando di rallentare l'azione di gestione degli eventi.

Tra le nuove metodologie va sperimentata la messa in rete dei controllori e delle risorse informative, che consenta il coordinamento in qualche modo automatico delle attività, evitando duplicazioni, errori e spazi di opacità. Lo strumento principale non potrà che essere la trasparenza dei flussi finanziari, la loro piena tracciabilità e la condivisione dei dati. L'entità dei finanziamenti pubblici e privati a favore degli interventi per l'emergenza Covid-19 è infatti imponente e comporta un elevato rischio di abusi o illegalità, come già rilevato in molte sedi, anche internazionali.

La mappatura dei processi, l'analisi e la valutazione del rischio, a loro volta, consentono di migliorare il processo decisionale in quanto costantemente aggiornato da tutte le informazioni disponibili, evitando così di implementare attività di prevenzione solo formali. Attraverso un'attenta e accurata valutazione degli indicatori di rischio di condizionamento dei processi decisionali pubblici, funzionali ad esempio all'affidamento in emergenza degli appalti, sarà possibile intercettare con immediatezza gli eventuali elementi di allarme meritevoli di ulteriori investigazioni. È quindi necessaria una concreta integrazione dei controlli di legalità con il sistema di analisi e gestione del rischio. Occorre inoltre legare il contrasto alla *maladministration* e alla corruzione all'azione di semplificazione delle procedure amministrative.

Sulla base dell'analisi delle fonti di rischio, è possibile identificare alcuni fattori chiave per favorire l'evoluzione del sistema dei controlli nelle sue diverse declinazioni (funzioni di controllo preventive, in itinere ed ex-post):

- il principio di trasparenza, che rappresenta uno dei mezzi più importanti per prevenire la corruzione e l'illegalità. La necessità di informazioni dalle istituzioni pubbliche, regolari ed affidabili, è un'esigenza cruciale per le comunità che vivono situazioni di emergenza. Sono da valorizzare in tal senso la sezione Amministrazione Trasparente del portale istituzionale, il portale open data e le altre piattaforme di collaborazione aperta;
- l'interscambio e l'interoperabilità dei dati, nell'ambito del sistema regionale e con le altre pubbliche amministrazioni, favorendo l'attivazione di controlli preventivi automatici e semiautomatici, limitando gli oneri per i destinatari e migliorando al contempo l'efficacia degli strumenti di controllo, anche attraverso lo sviluppo di indicatori di tipo *red flags*. In particolare, è fondamentale la condivisione degli esiti dei controlli e di metodologie o strumenti utili a garantire celerità ed efficienza nelle attività di monitoraggio e verifica;
- i sistemi di segnalazione interna (es. *whistleblowing*) ed esterna, che devono essere razionalizzati e consolidati garantendo sempre la riservatezza dell'identità del segnalante, possono costituire strumenti preziosi per rilevare con tempestività il verificarsi di eventi rischiosi ed episodi di *maladministration*.

Per quanto concerne il PTPCT, il documento dell'ORAC prevede i seguenti ambiti di monitoraggio rafforzato:

- revisione delle aree di rischio con riferimento alle procedure di emergenza (es. donazioni, procedure d'appalto e contratti in fase emergenziale);
- sezione Amministrazione trasparente dei siti istituzionali: implementazione della specifica sottosezione relativa agli interventi straordinari e di emergenza (art. 42 del D.lgs. 33/2013), nella quale le PA che adottano provvedimenti contingibili e urgenti e, in generale, provvedimenti di carattere straordinario in caso di emergenze, sono chiamate a riportarli in formato tabellare con la indicazione delle norme eventualmente derogate e dei motivi della deroga, nonché i termini temporali eventualmente fissati per l'esercizio dei poteri di adozione dei provvedimenti straordinari e il costo previsto degli interventi e il costo effettivo sostenuto dall'amministrazione.

Il RPCT garantirà verso ORAC la segnalazione tempestiva dei seguenti flussi informativi:

- eventi corruttivi e di *maladministration* connessi all'emergenza e al post-emergenza;
- richieste di accesso da parte delle forze dell'ordine connesse agli interventi emergenziali;
- attivazione di procedure di contenzioso relative alla gestione degli interventi emergenziali.

PARTE II – MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

6. GESTIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI

La gestione del rischio corruttivo è il processo volto a favorire, attraverso l'applicazione di misure organizzative sostenibili, il buon andamento e l'imparzialità delle decisioni e dell'attività amministrativa e prevenire il verificarsi di eventi corruttivi. La mappatura dei processi e la valutazione del rischio consentono di alimentare e migliorare la qualità delle scelte organizzative sulla base del costante aggiornamento delle informazioni disponibili.

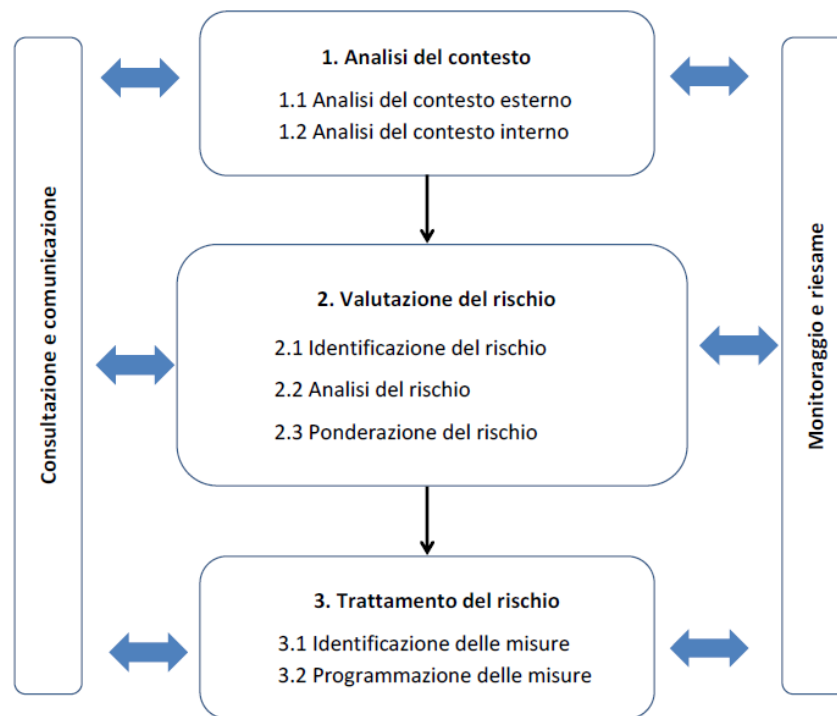
Come indicato nell'allegato 1 del PNA 2019, il processo di gestione del rischio è improntato al miglioramento continuo e si articola in 3 fasi centrali:

- analisi del contesto;
- valutazione del rischio;
- trattamento del rischio.

A queste si affiancano due ulteriori fasi trasversali:

- consultazione e comunicazione;

- monitoraggio e riesame del sistema.



Il processo di gestione del rischio corruzione (PNA 2019)

6.1. Analisi del contesto e mappatura dei processi

L'analisi del contesto esterno ed interno è riportata nel capitolo 5.

Per quanto concerne la **mappatura dei processi**, si è provveduto ad implementare un sistema di rilevazione e classificazione coerente con la nuova metodologia di valutazione del rischio adottata.

Sono stati identificati raggruppamenti omogenei di processi caratterizzati da finalità e output simili, denominati **macroprocessi**, a loro volta articolati in **macroattività** per le quali sono stati individuati i relativi eventi rischiosi.

Inoltre, per la prima volta, sono state ricostruite le relazioni di ciascun processo con:

- le codifiche del controllo di gestione, al fine di favorire l'analisi del contesto organizzativo in un'ottica multidimensionale;
- i procedimenti amministrativi ad istanza di parte e d'ufficio pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente del Portale istituzionale ai sensi dell'art. 35 del Dlgs 33/2013, al fine di chiarire gli output amministrativi collegati a ciascun processo.

Il nuovo sistema di classificazione e analisi è stato applicato pienamente a tutti i processi inseriti per la prima volta nel 2020. Per gli altri processi, già presenti nel precedente PTPCT, si è comunque provveduto all'abbinamento con il rispettivo macroprocesso, oltre che all'aggiornamento del quadro delle responsabilità in coerenza con i mutamenti organizzativi intervenuti nel corso dell'anno. Sono stati inoltre identificati i processi di carattere trasversale, per i quali sono state definite misure di prevenzione comuni a tutte le Direzioni.

È stato infine avviato lo sviluppo di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie.

6.2. Valutazione del rischio

6.2.1. Identificazione e analisi del rischio

Con l'attuale PTPCT l'analisi del rischio è stata estesa a tutte le aree di rischio indicate nell'Allegato 1 del PNA 2019, sia per quanto concerne le aree generali comuni a tutte le Pubbliche Amministrazioni sia in relazione alle aree specifiche per le Regioni.

In particolare, è stata introdotta la nuova area "Regolazione in ambito sanitario", alla quale sono stati ricondotti alcuni processi già presenti nel PTPCT 2020-22 in diverse aree di rischio ed altri processi mappati ex novo.

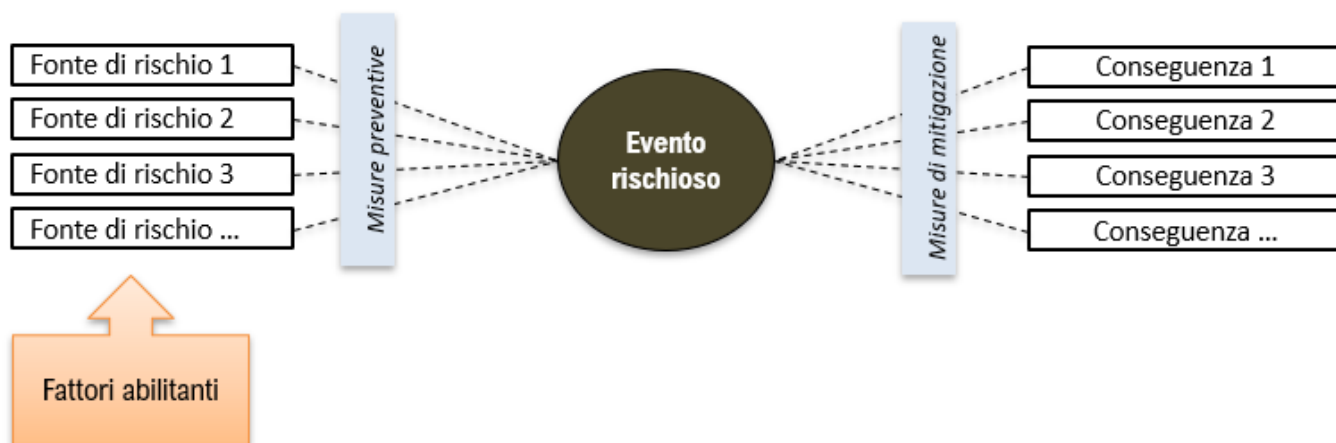
Si è inoltre ritenuto di non mantenere un'area specifica e separata relativa alla programmazione e attuazione degli interventi regionali strategici, pur mantenendone i processi che sono stati ricollocati in altre aree di rischio. Tale ambito sarà comunque oggetto di ulteriori approfondimenti e valutazioni nel corso del prossimo triennio, in ragione della recente approvazione degli strumenti attuativi relativi alla legge regionale 29 novembre 2019 n. 19 "Disciplina della programmazione negoziata di interesse regionale".

Con riferimento alla metodologia di analisi, è stato adottato un approccio di tipo qualitativo per la valutazione del rischio, dando un più ampio spazio alla motivazione della valutazione e al confronto con i responsabili dei processi.

Per la scelta della metodologia di *risk assessment* sono state valutate e comparate diverse opzioni, tenendo conto delle alternative elencate nell'ambito della norma internazionale ISO relativa alle tecniche di valutazione del rischio (IEC 31010:2019). In particolare, sono state considerate quelle tecniche applicabili a tutte e tre le fasi di *risk assessment*: identificazione, valutazione e ponderazione del rischio.

Si è quindi optato per introdurre diversi elementi dell'approccio di tipo "Bow Tie" per l'analisi del rischio, tenendo altresì conto delle indicazioni e line guida fornite dal Global compact delle Nazioni Unite in materia di prevenzione della corruzione¹.

Lo schema di riferimento per l'analisi del rischio è il seguente:



La prima fase di valutazione vede come oggetto di analisi le macroattività di ciascun macroprocesso, con particolare riferimento ai seguenti elementi:

- fonti di rischio;
- principali eventi rischiosi determinabili dalle fonti di rischio (registro degli eventi rischiosi);
- possibili conseguenze.

Gli esiti dell'analisi costituiscono il punto di partenza per la seconda fase, relativa ai processi specifici di ciascuna Direzione, con particolare attenzione a possibili fattori abilitanti del rischio quali:

- l'eccessiva concentrazione di poteri in capo allo stesso soggetto decisore, con elevato grado di discrezionalità;
- l'assenza di una chiara segregazione delle funzioni con riferimento alle varie fasi dei processi gestiti (definizione del quadro delle regole, gestione, controllo);
- la mancata attuazione del principio di distinzione tra sfera politica ed amministrativa;
- il monopolio delle competenze e/o esercizio prolungato delle attività istruttorie da parte di pochi soggetti;
- l'opacità e scarsa trasparenza del processo decisionale;
- la scarsa responsabilizzazione rispetto al ruolo ricoperto e alle funzioni assegnate;
- la carenza di figure professionali adeguate in relazione alle attività di svolgere;
- l'eccessivo carico di lavoro e/o scarsità di risorse organizzative per la gestione dei processi;

¹ United Nations Global Compact, "A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment", 2013

- la mancanza di misure di trattamento del rischio e/o di adeguati controlli;
- lo scarso livello di collaborazione nell'attività di predisposizione, attuazione e monitoraggio delle misure di prevenzione;
- la mancanza di collaborazione e coordinamento tra gli uffici;
- la conoscenza non approfondita della normativa in materia di prevenzione della corruzione e antiriciclaggio.

Viene inoltre valutata, con riferimento a ciascun processo, l'efficacia delle misure di prevenzione in essere, tenendo anche conto degli esiti del monitoraggio relativo alle annualità precedenti.

6.2.2. Ponderazione del rischio

Il **rischio iniziale (o inerente)** di ciascun processo viene stimato in riferimento ai seguenti ambiti di analisi:

Stima della probabilità del verificarsi dell'evento rischioso (Key Risk Indicators)

- Pertinenza delle fonti di rischio individuate a livello di macroattività/macrop processo in relazione allo specifico processo analizzato
- Corretta applicazione delle misure generali di prevenzione
- Grado di discrezionalità del processo
- Grado di segregazione delle funzioni e di collegialità nell'adozione delle scelte
- Rilevanza e complessità dell'attività amministrativa relativa al processo
- Presenza di contenzioso riferibile alle attività e fasi del processo
- Presenza di rilievi formulati da funzioni di controllo interno ed esterno

Stima della probabilità del verificarsi dell'evento rischioso (Key Risk Indicators)

- Entità delle risorse impiegate per lo svolgimento del processo nelle sue diverse attività
- Collegamento del processo con i risultati attesi del PRS e dell'Agenda 2030 regionale per lo sviluppo sostenibile
- Impatto reputazionale sull'immagine dell'amministrazione determinato dal verificarsi di un evento rischioso relativo al processo
- Eventuali conseguenze di un blocco del processo sull'organizzazione
- Destinatari/stakeholders coinvolti dal verificarsi dell'evento rischioso

Ai fini della rilevazione delle informazioni, sono stati predisposti dei questionari di autovalutazione (*check list*) finalizzati allo svolgimento del percorso di *self assessment* con il supporto degli uffici del RPCT, anche mediante lo svolgimento di laboratori e momenti di confronto.

Per la definizione del giudizio di sintesi finale (**rischio residuo**), il giudizio ottenuto in sede di rischio inerente viene calibrato tenendo conto:

- degli eventuali fattori abilitanti presenti a livello di contesto (innalzamento del grado di rischio);
- del grado di efficacia delle misure preventive già adottate (abbassamento del grado di rischio).

La scala di graduazione del rischio è strutturata su cinque livelli, in modo da poter meglio modulare il giudizio sintetico:

- rischio molto basso;
- rischio basso;
- rischio medio;
- rischio medio-alto;
- rischio alto.

Per i processi individuati con rischio molto basso non sono definite misure specifiche ulteriori a quelle generali; per tutti gli altri livelli di rischio sono state invece previste le misure aggiuntive in un'ottica di miglioramento continuo e di rafforzamento progressivo dei livelli di presidio.

Nell'ambito delle sessioni di valutazione, ampio spazio viene riservato all'approfondimento delle motivazioni dei giudizi espressi, fornendo evidenze a supporto. Resta ferma la possibilità da parte del RPCT, a seguito della fase di *self assessment*, di vagliare le valutazioni espresse dai responsabili dei processi al fine di garantire una coerenza

complessiva delle valutazioni formulate e di evitare che una sottostima del rischio porti a non attuare azioni di mitigazione. In particolare, si tiene conto:

- degli eventi corruttivi e delle infrazioni disciplinari verificatesi nelle annualità precedenti per la medesima area di rischio;
- degli esiti delle attività di controllo e ispettive realizzate dal RPCT e nell'ambito del sistema dei controlli;
- delle informazioni disponibili rispetto alle diverse dimensioni di analisi relative agli esiti e alle caratteristiche delle attività connesse ai diversi processi (obiettivi, risorse impiegate, strutture organizzative, procedure adottate).

Nei casi dubbi, viene comunque utilizzato il criterio generale di prudenza.

La nuova metodologia è stata applicata, a livello sperimentale, da ciascuna Direzione con riferimento ai nuovi processi mappati o alla revisione di almeno un processo già presente nell'PTPCT 2020-2022 riferibile all'area di rischio D relativa ai "Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario".

L'estensione dell'applicazione della nuova metodologia a tutti i processi mappati avverrà in modo graduale, tenendo conto degli esiti della sperimentazione iniziale.

6.3. Trattamento del rischio

Il trattamento del rischio è la fase volta ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. Per ciascuno dei rischi individuati nelle diverse aree è stata progettata l'attuazione di misure specifiche e puntuali, prevedendo le scadenze in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili, in modo da garantire la sostenibilità nella fase di controllo e di monitoraggio.

Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera Amministrazione regionale 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.

Le misure specifiche sono state individuate tenendo conto:

- della presenza ed adeguatezza di misure e/o di controlli specifici preesistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione;
- della capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio;
- della sostenibilità economica e organizzativa delle misure;
- dell'adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione;
- della gradualità delle misure rispetto al livello di esposizione del rischio residuo.

Ai fini della verifica sull'attuazione delle misure, viene garantito un monitoraggio complessivo annuale e un'attività continuativa di verifica e assistenza agli uffici competenti nell'attuazione. Per quanto concerne il monitoraggio, con riferimento all'anno 2020 sono stati riscontrati alcuni casi in cui l'attività di controllo in loco ha subito riduzioni e/o rallentamenti in ragione della situazione emergenziale legata alla pandemia.

Nel corso del 2020 si è provveduto all'attività di monitoraggio di secondo livello mediante estrazione casuale di un campione del 5% sulla totalità dei processi mappati e delle relative misure di prevenzione riferibili all'area di rischio D.

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.10 GESTIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Ulteriore perfezionamento dei key risk indicators e della metodologia per la valutazione del rischio	Adozione nuovi strumenti e griglie di valutazione	2021	RPCT
Implementazione prima fase del sistema informativo a supporto del risk assessment	Realizzazione del sistema informativo – I Fase	2021	RPCT
Progressiva estensione della nuova metodologia di risk assessment	Valutazione del rischio di tutti i processi secondo la nuova metodologia	Triennio	RPCT Direzioni Generali
Aggiornamento dei processi e delle relative misure preventive	Monitoraggio	Annuale	RPCT Direzioni Generali

7. LE MISURE SULL'IMPARZIALITÀ SOGGETTIVA DEI FUNZIONARI PUBBLICI

7.1. La rotazione straordinaria

7.1.1. Inquadramento normativo

La rotazione c.d. straordinaria è una misura di prevenzione della corruzione a carattere successivo, in quanto destinata ad operare solo a seguito dell'avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva. In tal senso, essa può essere associata solo sul piano nominale all'istituto della rotazione ordinaria.

Il fondamento normativo della rotazione straordinaria è rappresentato dall'art. 16, c. 1, lett. l-quater), del d.lgs. n. 165/2001 il quale stabilisce che i dirigenti di uffici dirigenziali generali *“provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva”*.

Dalla disposizione si desume l'obbligo per l'amministrazione di avviare il procedimento di rotazione straordinaria a carico del personale che abbia tenuto condotte di natura corruttiva, aventi o meno rilevanza penale.

Si tratta di una misura di natura non sanzionatoria dal carattere eventuale e cautelare, tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo al fine di tutelare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione.

Presupposti dell'applicazione della misura sono:

- l'avvio di un procedimento penale o disciplinare nei confronti di chiunque sia legato all'Amministrazione da un rapporto di lavoro: dipendenti e dirigenti, interni ed esterni, a tempo indeterminato e a tempo determinato;
- l'esistenza di una condotta, oggetto di procedimenti penale o disciplinare, qualificabile come “corruttiva” ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. n. 165/2001.

Una lettura sistematica dei profili interpretativi di maggiore interesse dell'istituto è stata offerta dall'ANAC attraverso la delibera n. 215 del 26 marzo 2019, recante *“Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001”*, che, portando a ulteriore sviluppo i risultati dell'attività esegetica svolta dall'Autorità attraverso la propria attività consultiva e le varie edizioni del Piano Nazionale Anticorruzione, ha contribuito a far luce sui seguenti elementi della fattispecie:

- l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'istituto;
- tempi di attivazione della rotazione straordinaria;
- contenuto del provvedimento di rotazione straordinaria;
- conseguenze della rotazione straordinaria sull'incarico dirigenziale e misure alternative in caso di impossibilità a far luogo all'applicazione dell'istituto.

Soffermandosi ora sui principali insegnamenti delle Linee guida sull'istituto della rotazione straordinaria - che, come previsto dal PNA 2019, deve trovare regolamentazione all'interno del PTPCT – si richiamano i seguenti fondamentali elementi interpretativi da tenere in considerazione nell'applicazione della misura:

REATI PRESUPPOSTO

Per far fronte al difetto di tassatività della locuzione *“condotte di natura corruttiva”* contenuto all'art. 16, c. 1, lett. l-quater), del d.lgs. n. 165/2001, le Linee guida ritengono che, in applicazione analogica dell'art. 7 della legge n. 69 del 2015 ², possano essere considerati reati presupposto dell'avvio del procedimento di rotazione straordinaria, in via obbligatoria, i delitti di cui agli artt. articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale; nondimeno, la rotazione straordinaria può essere disposta, in via facoltativa, nel caso di procedimenti penali avviati per gli ulteriori reati contro la p.a. di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo

² La disposizione ha introdotto nell'art. 129, comma 3, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, il seguente periodo: «Quando esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale, il pubblico ministero informa il presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, dando notizia dell'imputazione».

del Codice Penale, non compresi nell'elenco di cui alla legge n. 69 del 2015 (reati rilevanti ai fini delle inconferibilità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 e del d.lgs. n. 235 del 2012).

TEMPISTICA DI ATTIVAZIONE DELLA ROTAZIONE STRAORDINARIA

Con riferimento al *dies a quo* di avvio del procedimento di rotazione straordinaria, le Linee guida chiariscono che nel caso in cui il presupposto sia rappresentato dall'avvio di un procedimento disciplinare il momento a partire dal quale l'Amministrazione è tenuta ad avviare la procedura di rotazione straordinaria coincide con la comunicazione della contestazione dell'addebito disciplinare ai sensi dell'art. 55-bis del d.lgs. n. 165/2001.

Nel caso in cui il presupposto sia rappresentato dall'avvio di un procedimento penale, *“l'espressione “avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva” (...) non può che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.”. Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale”.*

In ogni caso, evidenziano le Linee guida, il carattere fondamentale della rotazione straordinaria è la sua immediatezza, elemento che certamente impone all'amministrazione di provvedere rapidamente alla relativa definizione. La misura, pertanto, deve essere applicata non appena l'amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale, conoscenza che, si aggiunge, deve essere effettiva e provenire da fonte qualificata.

Sotto questo profilo, la rotazione straordinaria si differenzia dal trasferimento del dipendente ai sensi dell'art. 3 della legge n. 97 del 2001, che ha luogo a seguito di rinvio a giudizio. La *ratio* della rotazione straordinaria risiede, per l'appunto, nell'anticipazione della tutela alla fase antecedente al rinvio a giudizio del dipendente.

Con riguardo, invece, all'individuazione del termine di conclusione del procedimento di rotazione straordinaria, tenuto conto dell'osservazione proposta al riguardo dall'Organismo regionale per le attività di controllo, si provvederà ad effettuare ulteriori approfondimenti, in relazione all'esigenza di chiarire l'esatta natura del provvedimento e dei suoi effetti.

CONTENUTO DEL PROVVEDIMENTO DI ROTAZIONE STRAORDINARIA

Uno dei punti maggiormente qualificanti delle Linee guida risiede nella proceduralizzazione dell'applicazione della misura in parola.

Le Linee guida spiegano che *“la rotazione straordinaria consiste in un provvedimento dell'amministrazione, adeguatamente motivato, con il quale viene stabilito che la condotta corruttiva imputata può pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e con il quale viene individuato il diverso ufficio al quale il dipendente viene trasferito”.* La ricorrenza dei presupposti di legge impone *“l'adozione soltanto di un provvedimento motivato con il quale l'amministrazione dispone sull'applicazione dell'istituto (...). Il provvedimento potrebbe anche non disporre la rotazione, ma l'ordinamento raggiunge lo scopo di indurre l'amministrazione ad una valutazione trasparente, collegata all'esigenza di tutelare la propria immagine di imparzialità. (...) Non appena venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale, l'amministrazione, nei casi di obbligatorietà, adotta il provvedimento. La motivazione del provvedimento riguarda in primo luogo la valutazione dell'atto della decisione e in secondo luogo la scelta dell'ufficio cui il dipendente viene destinato”.*

MISURE ALTERNATIVE IN CASO DI IMPOSSIBILITÀ DI ATTUARE LA ROTAZIONE STRAORDINARIA

In applicazione analogica del disposto di cui all'art. 3, comma 2, della legge n. 97 del 2001, le Linee guida suggeriscono di considerare l'eventualità che la rotazione straordinaria risulti non attuabile a causa di *“ragioni obiettive, quali l'impossibilità di trovare un ufficio o una mansione di livello corrispondente alla qualifica del dipendente da trasferire. Non possono valere considerazioni sulla soggettiva insostituibilità della persona. (...) Pertanto, in analogia con quanto previsto dalla legge n. 97/2001, in caso di obiettiva impossibilità, il dipendente è posto in aspettativa o in disponibilità con conservazione del trattamento economico in godimento. Un caso di impossibilità potrà riscontrarsi in caso di rotazione applicata a un incarico amministrativo di vertice, considerato il carattere apicale dell'incarico, non modificabile in un diverso incarico all'interno dell'amministrazione”* (v. infra).

CONSEGUENZE SULL'INCARICO DIRIGENZIALE

Come affermato dalle Linee guida, *“la rotazione straordinaria, comportando il trasferimento a diverso ufficio, consiste nell'anticipata revoca dell'incarico dirigenziale, con assegnazione ad altro incarico ovvero, in caso di impossibilità, con assegnazione a funzioni “ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specificamente previsti dall'ordinamento” (art. 19, co. 10, del d.lgs. n. 165 del 2001)”.*

CONSEGUENZE SUL RAPPORTO DI LAVORO A TEMPO DETERMINATO SOTTOSTANTE L'INCARICO DIRIGENZIALE A SOGGETTI ESTERNI ALL'AMMINISTRAZIONE

Con riferimento alla sorte del contratto di lavoro a tempo determinato che accompagna il conferimento di incarichi dirigenziali (o amministrativi di vertice) a soggetti esterni all'amministrazione, le Linee guida affermano:

“come per i dipendenti viene mantenuto il trattamento economico in godimento, così, per i dirigenti esterni deve essere considerato valido il contratto di lavoro sottostante l'incarico. Si tenga presente che l'esigenza della rotazione straordinaria prevale sulla specificità dell'incarico esterno: il soggetto, anche se reclutato per lo svolgimento di uno specifico incarico dirigenziale, può essere affidato a diverso ufficio o a diversa funzione (per esempio di staff) con la conservazione del contratto di lavoro e della retribuzione in esso stabilita.

Per gli incarichi amministrativi di vertice, invece, la rotazione determina la revoca dell'incarico. Tale revoca, a sua volta, comporta due ordini di conseguenze:

per i dirigenti apicali che siano dipendenti dell'amministrazione, la possibilità di assegnazione di un incarico o di un ufficio adeguato al mantenimento del trattamento economico spettante in quanto dipendente dell'amministrazione, ovvero, in caso di impossibilità di una tale soluzione, il collocamento in aspettativa o la messa in disponibilità.

Invece, per i dirigenti apicali che non siano dipendenti dell'amministrazione, la revoca dell'incarico e la risoluzione del sottostante contratto di lavoro a tempo determinato”.

MODALITÀ DI ATTUAZIONE DELLA MISURA DELLA ROTAZIONE NEL TRIENNIO 2021-2023

Il PNA, da ultimo nell'aggiornamento 2019, contiene una chiara nota di censura rispetto alla prassi delle Amministrazioni, rilevata in sede di analisi dei PTPCT e di vigilanza:

- di non procedere alla rotazione straordinaria del dipendente interessato, pur avendo formale conoscenza dell'esistenza di procedimenti penali per fatti di natura corruttiva a carico dello stesso;
- di sospendere il procedimento disciplinare in attesa della conclusione del procedimento penale a carico del medesimo soggetto, nonostante l'abolizione della c.d. pregiudiziale penale (art. 55-ter d.lgs. n. 165/2001).

Al fine di conformare la qualità del presente PTPCT allo standard richiesto dall'ANAC sono di seguito indicate le azioni da porre in essere in relazione alla rotazione straordinaria:

Rotazione straordinaria obbligatoria. - In caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva astrattamente suscettibili nelle fattispecie di delitti di cui articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale a carico di personale legato alla Regione Lombardia da un rapporto di lavoro, la Direzione competente in materia di personale è tenuta ad attivare tempestivamente un procedimento di rotazione straordinaria destinato a concludersi con l'adozione di un provvedimento, da notificarsi al RPCT, contenente i seguenti elementi:

- la valutazione della condotta del dipendente interessato alla luce delle informazioni in possesso dell'Amministrazione atte a valutare la gravità del fatto ascritto al dipendente;
- la decisione in ordine all'applicazione o meno della misura della rotazione straordinaria, motivata in ragione delle esigenze di tutela dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione;
- in caso di mancata applicazione della rotazione straordinaria, l'esternazione delle ragioni obiettive a supporto della decisione;
- in caso di applicazione della rotazione straordinaria, l'indicazione dell'ufficio cui il dipendente viene destinato.

Rotazione straordinaria facoltativa. - In caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva astrattamente suscettibili identificate nelle fattispecie di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale diversi da quelli che sono causa di rotazione straordinaria obbligatoria, o di delitti di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 235 del 2012, la Direzione competente in materia di personale può attivare tempestivamente un procedimento di rotazione straordinaria destinato a concludersi con l'adozione di un provvedimento, da notificarsi al RPCT, contenente gli elementi sopra indicati.

FORME DI VIGILANZA SULL'ATTUAZIONE DELLA ROTAZIONE STRAORDINARIA

Il RPCT divulga all'interno dell'Amministrazione la conoscenza dell'istituto in questione e ne monitora l'applicazione. A tal fine il RPCT ha fornito chiarimenti interpretativi in merito all'applicazione dell'istituto, con particolare riferimento al contenuto delle nuove Linee guida, alla Direzione del personale, alla Direzione Generale Welfare e al vertice amministrativo della Presidenza. Il RPCT ha in particolare segnalato l'esigenza che siano definite modalità di

applicazione della rotazione straordinaria in caso di indagini penali per condotte di natura corruttiva a carico della dirigenza apicale delle aziende sanitarie nominata con provvedimento della Giunta regionale ai sensi della l.r. n. 33 del 2009.

Come previsto dal PNA, da ultimo nell'aggiornamento 2019, al fine di incentivare il personale a comunicare all'Amministrazione in maniera spontanea la sussistenza a proprio carico di procedimenti penali per condotte di natura corruttiva, l'Amministrazione, anche alla luce delle evoluzioni del contesto normativo statale, valuterà l'introduzione nel codice di comportamento, in occasione della revisione dello stesso, del dovere per i dipendenti di comunicare all'Amministrazione l'esistenza a proprio carico di procedimenti penali per condotte di natura corruttiva.

Sull'applicazione della rotazione straordinaria l'ANAC effettua controlli, d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica, e in collaborazione con l'Ispettorato per la funzione pubblica, in considerazione dei compiti allo stesso attribuiti dall'art. 60, co. 6, del d.lgs. 165/2001, come ridefiniti dall'art. 71 del d.lgs. 150/2009 tra i quali vi è quello di vigilare sull'esercizio dei poteri disciplinari.

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.2 ROTAZIONE STRAORDINARIA

MISURE/PRODOTTI	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Rotazione straordinaria del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva	Attivazione procedimento Adozione provvedimento motivato e notifica dello stesso al RPCT	Alla notizia dell'avvio di un procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva	U.O. Organizzazione e Personale Giunta
Disciplina delle modalità di applicazione della rotazione straordinaria in caso di indagini penali per condotte di natura corruttiva a carico dei Direttori Generali delle aziende del sistema sanitario nominati dalla Giunta regionale	Provvedimento	Triennio 2021-2023	DG Welfare

7.2. Il Codice di comportamento

7.2.1. Contesto normativo e organizzativo

Tra le misure di prevenzione della corruzione, i codici di comportamento rivestono nella strategia delineata dalla l. n. 190/2012 un ruolo importante, costituendo – in via complementare rispetto al PTPCT – lo strumento che più di altri si presta a disciplinare le condotte del personale orientandole alla miglior cura dell'interesse pubblico. Il sistema delineato dall'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dalla l. n. 190/2012, risulta caratterizzato dai seguenti elementi fondamentali:

- il codice nazionale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, adottato con D.P.R. n. 62/2013 (comma 1), il quale ha natura regolamentare e definisce i doveri minimi che i dipendenti pubblici sono tenuti ad osservare al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico;
- i codici di comportamento delle singole amministrazioni (comma 5);
- i criteri, le linee guida e i modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazioni, che l'ANAC ha il compito di adottare (comma 5);
- l'attribuzione ai dirigenti, alle strutture di controllo interno e agli uffici di disciplina, del compito di vigilare sull'applicazione dei codici di comportamento (comma 6);
- l'obbligo per le PP.AA. di verificare annualmente lo stato di applicazione degli stessi (comma 7).

L'ultimo aggiornamento del codice di comportamento per il personale della Giunta regionale è stato adottato con DGR n. X/6062 del 29 dicembre 2016; tra le principali novità di tale aggiornamento va certamente segnalato il potenziamento dell'attenzione rispetto al tema della prevenzione del conflitto di interessi.

Ai sensi dell'art. 2, co. 2 e 3, del D.P.R. n. 62/2013, il codice si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, il cui rapporto è disciplinato contrattualmente.

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 di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

SOGGETTI COINVOLTI NELL'ATTUAZIONE DELLA MISURA

I soggetti coinvolti sono:

- il RPCT, al quale le fonti normative demandano la funzione di predisposizione del codice di comportamento, di impulso e coordinamento delle azioni di diffusione della conoscenza dello stesso, nonché di monitoraggio annuale sulla relativa attuazione con il necessario supporto dei soggetti responsabili dell'azione disciplinare;
- l'UPD - Ufficio Procedimenti Disciplinari, che riferisce al RPCT in merito all'attività di vigilanza effettuata e alle segnalazioni di violazione del Codice di Comportamento. In base all'art. 15 del D.P.R. n. 62/2013, infatti, ai fini dell'attività di vigilanza e monitoraggio sull'applicazione del Codice, l'Amministrazione si avvale dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari. In tal senso, e anche al fine di coadiuvare il RPCT nella stesura della relazione all'ANAC sui risultati dell'attività svolta (art. 1, comma 14, l. n. 190/2012), l'UPD, con la collaborazione delle strutture di supporto, trasmette al RPCT, con cadenza semestrale:
- un report recante i dati essenziali relativi ai procedimenti disciplinari attivati nel corso dell'anno per fatti penalmente rilevanti o per violazioni del codice di comportamento anche non integranti reato, con indicazioni degli esiti;
- copia delle segnalazioni di fatti corruttivi che prefigurino responsabilità disciplinari o penali a carico di dipendenti dell'Amministrazione.
- i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, strutture di controllo interno e uffici di disciplina - a norma dell'art. 54, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, vigilano sull'applicazione dei codici di comportamento;
- l'OIV che:
- assicura il coordinamento tra i contenuti del codice e il sistema di misurazione e valutazione della performance, posta la rilevanza del rispetto del codice ai fini della valutazione dei risultati conseguiti dal dipendente e dall'ufficio;
- svolge un'attività di supervisione sull'applicazione del codice;
- verifica il controllo sul rispetto del codice da parte dei dirigenti di vertice, rilevante in sede di formulazione della proposta di valutazione annuale;
- ne riferisce gli esiti nella relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni (in questi termini, art. 14, comma 4, lett. a del d.lgs. n. 150/2009 e delibera C.I.V.I.T. n. 75/2013).

ADOZIONE DI CODICI DI COMPORTAMENTO "DI SECONDA GENERAZIONE"

Al fine di superare i limiti dei primi codici di comportamento emanati all'indomani dell'entrata in vigore della Legge n. 190 del 2012 (c.d. "codici di prima generazione") e accomunati dal fatto di risultare meramente riproduttivi delle previsioni del codice nazionale, l'ANAC ha adottato nuove linee guida in materia (delibera n. 177 del 19 febbraio 2020). La Giunta regionale è chiamata a provvedere alla revisione del proprio codice di comportamento, attenendosi ai criteri e principi ritraibili dalle nuove Linee guida dell'ANAC, nonché alle direttive dettate dal PNA 2019, volte a valorizzare la necessità di conformare i doveri di comportamento alle specificità del contesto interno della singola amministrazione. Il ruolo attribuito dal legislatore ai codici di amministrazione è infatti quello di integrare e specificare i doveri individuati dal Codice nazionale, con riferimento alla singola amministrazione, alla singola realtà organizzativa e funzionale, ai procedimenti e processi decisionali propri della singola amministrazione interessata (cfr. Linee guida in materia di codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche).

In tal senso, l'attività di integrazione e specificazione dei doveri di comportamento nel futuro codice presupporrà una mappatura dei processi secondo l'approccio utilizzato per la redazione del PTPCT.

Ad ogni modo, il nuovo codice dovrà includere tra i doveri di comportamento l'obbligo di riservatezza in ordine al procedimento di segnalazione di situazioni sospette ai fini della normativa antiriciclaggio, a carico del personale a qualunque titolo coinvolto (art. 5 della Disciplina per il contrasto ai fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, adottata con DGR n. XI/1935 del 15.7.2019, All. C).

In tale sede, anche alla luce delle evoluzioni del contesto normativo statale, si potrà inoltre valutare l'inserimento dell'obbligo per i dipendenti di comunicare all'Amministrazione la sussistenza di procedimenti penali a proprio carico per condotte di natura corruttiva, come suggerito dal PNA 2019 e dalle stesse Linee guida dell'ANAC quale misura

incentivante rispetto all'attuazione delle misure oggettive di prevenzione previste dal Piano (per approfondimenti, si rinvia alla trattazione dell'istituto della rotazione straordinaria, cap. 7.1).

DISCIPLINA DEI REGALI NON CONSENTITI

In continuità con la programmazione precedente, l'Amministrazione promuoverà l'adozione di una disciplina interna relativa alla consegna e gestione dei regali ricevuti dai dipendenti fuori dai casi consentiti, da mettersi a disposizione dell'Amministrazione in conformità a quanto previsto dall'art. 4 del DPR n. 62 del 2013. Tale attività potrà essere svolta da un gruppo di lavoro composto dal RPCT e le varie funzioni coinvolte (ad esempio, le strutture competenti in materia di patrimonio e ragioneria).

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.3 ATTUAZIONE CODICE DI COMPORTAMENTO

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI TEMPORALI	RESPONSABILITÀ
Attività di vigilanza sull'attuazione del Codice	Vigilanza	Continuo	Direttori/Dirigenti di ciascuna struttura
Monitoraggio sull'attuazione e rispetto del Codice ai fini della relazione ex art. 1, comma 14, l. n. 190/2012	Monitoraggio e comunicazione dei risultati all'ANAC	Annuale	RPCT con la collaborazione dell'UPD / U.O. Organizzazione e Personale Giunta
Trasmissione al RPCT, anche ai fini della relazione ex art. 1, comma 14, l. n. 190/2012 e del monitoraggio, dei dati relativi ai procedimenti disciplinari attivati nel corso dell'anno e di copia delle segnalazioni di fatti corruttivi a carico del personale	Report e trasmissione segnalazioni	Semestrale	UPD / U.O. Organizzazione e Personale Giunta
Supervisione sull'applicazione del Codice	Relazione al RPCT	Annuale	OIV
Monitoraggio dei casi di conflitto di interessi	Archiviazione dei casi di astensione per conflitto di interessi	Continuo	RPCT (per i dirigenti) U.O. Organizzazione e Personale Giunta (per il personale non dirigenziale)
Trasparenza della gestione dei regali non consentiti	Istituzione gruppo di lavoro con le funzioni competenti Proposta di disciplina sull'utilizzo dei regali	Entro il 2022	RPCT con il supporto delle funzioni competenti
Aggiornamento del codice di comportamento	Proposta di DGR	Entro il 2022	RPCT con la collaborazione della U.O. Organizzazione e Personale Giunta e delle ulteriori funzioni coinvolte

7.2.2. Doveri di comportamento di consulenti e collaboratori

Tutti i collaboratori e consulenti³ della P.A. sono soggetti agli obblighi di condotta previsti dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici, per quanto compatibili, e prestano la massima collaborazione al fine di consentire alle Strutture competenti il tempestivo e completo adempimento degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e

³ L'ordinamento della Regione Lombardia codifica all'art. 8 della l.r. 7 luglio 2008, n. 20 (Testo Unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale) le seguenti tipologie di incarichi di consulenza e collaborazione che l'Amministrazione può attribuire a soggetti esterni al fine di acquisire approfondimenti tecnico-specialistici e supporto consultivo:

incarichi di consulenti del Presidente, conferiti a soggetti di comprovata professionalità per lo studio e la soluzione di questioni istituzionali connesse allo svolgimento delle funzioni proprie del Presidente della Giunta (art. 8, comma 2, lett. a);

incarichi, conferiti a esperti esterni, quali componenti di comitati consultivi tecnico-scientifici, (art. 8, comma 2, lett. b);

incarichi professionali individuali, conferiti a esperti esterni sotto la responsabilità dei dirigenti competenti ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 (art. 8, comma 2, lett. c).

Le disposizioni normative del sistema di prevenzione della corruzione e trasparenza dettate con riferimento ai collaboratori e consulenti della Pubblica Amministrazione trovano applicazione in relazione a dette tipologie di incarichi nonché a qualsiasi altro organismo consultivo istituito dall'Amministrazione in conformità a normative di settore, all'interno del quale sia prevista la partecipazione di esperti esterni.

trasparenza.

In tal senso, la violazione degli obblighi previsti dalla normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, come specificati dal presente Piano, costituisce causa di decadenza dall'incarico (art. 2, comma 3, D.P.R. n. 62/2013)⁴.

Merita evidenziare come la più recente attività di indirizzo dell'ANAC manifesti con sempre maggior forza l'esigenza di regolamentare, a livello delle singole amministrazioni, i doveri di comportamento estensibili a consulenti e collaboratori e le procedure finalizzate all'accertamento delle violazioni da questi commesse.

Ad esempio, il PNA 2019 impone all'amministrazione di predisporre o modificare gli schemi di incarico, contratto, bando, inserendo sia l'obbligo di osservare il codice di comportamento sia disposizioni o clausole di risoluzione o di decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codice da parte di collaboratori esterni e consulenti.

Orbene, in attuazione del principio di cui all'art. 2, comma 3, D.P.R. n. 62/2013, sopra richiamato, i provvedimenti istitutivi dei singoli organismi a carattere consultivo e i disciplinari stipulati per il conferimento di incarichi individuali devono prevedere che la violazione degli obblighi previsti dalla normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, come specificati dal presente Piano, costituisca anche causa di decadenza dall'incarico o di risoluzione del rapporto.

Tali provvedimenti e disciplinari possono altresì prevedere che l'inosservanza, da parte del soggetto esterno, delle modalità di funzionamento dell'organismo consultivo o specifiche inadempienze degli obblighi connessi all'incarico sia valutata quale causa di decadenza.

Per i soggetti nominati e designati ai sensi della l.r. n. 32/2008, in considerazione della natura di atto di programmazione regionale del presente Piano, la violazione dei relativi obblighi, che comporti grave violazione, omissione o ritardo nell'adempimento dei compiti istituzionali relativi al mandato, costituisce causa di revoca ai sensi dell'art. 11 della legge stessa.

Le strutture che si avvalgono di organismi consultivi possono altresì proporre l'elaborazione di codici di condotta a cui i relativi componenti debbano attenersi. Al riguardo, a titolo esemplificativo, merita menzione, quale autorevole precedente, il codice di condotta dei componenti dell'Organismo regionale per le attività di controllo approvato in data 18 novembre 2019.

Specifici obblighi a cui sono soggetti collaboratori e consulenti

OBBLIGHI DI TRASPARENZA

L'art. 15 del d.lgs. n. 33/2013, che impone alla P.A. di pubblicare, in relazione a ogni incarico di collaborazione e consulenza:

- gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;
- il curriculum vitae;
- i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;
- i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

La definizione di **"ente regolato"** rimanda a situazioni nelle quali la regolazione ingenera un rapporto duraturo tra il soggetto privato e la P.A., nel quale l'autonomia privata del primo risulta condizionata, in maniera continuativa, da misure adottate dall'amministrazione regolatrice nel perseguimento di un dato interesse pubblico, attraverso l'esercizio stabile di poteri di vigilanza, controllo o certificazione. Esempificazioni di rapporto regolatorio si rinvencono nelle seguenti situazioni: a) società aggiudicatrici di un contratto di servizio pubblico; b) società concessionaria di rapporto concessorio; c) società in house d) enti vigilati; e) enti controllati e partecipati dalla P.A.

La definizione di **"ente finanziato"** rimanda anch'essa a relazioni qualificate tra soggetto privato P.A.: affinché un ente possa dirsi finanziato dalla P.A. non è sufficiente il ricorrere di una qualsiasi relazione finanziaria, ma occorre

⁴ Art. 2, comma 3, D.P.R. n. 62/2013: *"negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice"*.

che l'ente privato percepisca dall'amministrazione pubblica un finanziamento a fronte della partecipazione alla gestione di una funzione pubblica, come accade nel caso di instaurazione di rapporti convenzionali, quali contratti pubblici, contratti di servizio pubblico, concessione di beni pubblici (art. 1, comma 2, lett. d) n. 3) d.lgs. n. 39/2013).

CONFLITTI DI INTERESSI

Gli artt. 2, 6 e 7 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 e l'art. 53, comma 14, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 in materia di conflitto di interessi.

Con riferimento a tali obblighi, si evidenzia quanto segue:

- ai fini della pubblicazione dei dati di cui all'art. 15, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 33/2013, le Strutture competenti sul procedimento di conferimento dell'incarico si avvalgono della modulistica allegata al presente Piano;
- ai fini dell'adempimento degli obblighi connessi alla disciplina del conflitto di interessi:
- le Strutture competenti sul procedimento di conferimento dell'incarico acquisiscono dal soggetto esterno una dichiarazione sostitutiva conforme al modello allegato al presente Piano, che viene conservata agli atti dell'ufficio;
- a seguito dello svolgimento dei dovuti controlli, laddove non emergano situazioni di conflitto di interessi, il dirigente responsabile del procedimento di conferimento dell'incarico attesta l'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitti di interessi ai sensi dell'art. 53, comma 14, del d.lgs. n. 165/2001, secondo il modello allegato al presente Piano. Detta attestazione è pubblicata all'interno della sezione Amministrazione trasparente del sito web istituzionale e nella banca dati "Anagrafe delle prestazioni" del Dipartimento della funzione pubblica;
- il RPCT svolge controlli a campione in merito all'avvenuta verifica delle dichiarazioni di insussistenza di conflitti di interessi, disciplinandoli con proprio atto (PNA 2019);
- il consulente o collaboratore è comunque tenuto a comunicare tempestivamente situazioni di conflitto di interessi insorte successivamente al conferimento dell'incarico (ad esempio, per i componenti di organismi consultivi, mediante dichiarazione di astensione da rendersi all'inizio della seduta);
- per gli incarichi professionali di durata pari o superiore a tre anni o comunque pari a quella della legislatura, la dichiarazione di insussistenza di conflitti di interessi deve essere aggiornata ogni due anni. Della relativa acquisizione è responsabile la Struttura competente sul procedimento di conferimento dell'incarico (PNA 2019).

Le predette disposizioni trovano applicazione con riguardo a tutti i consulenti e collaboratori della Pubblica Amministrazione. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia alla Sezione del presente Piano dedicata alla trasparenza.

COSTITUZIONE DI ORGANISMI CONSULTIVI COMPOSTI DA ESPERTI ESTERNI

Il presente Piano intende favorire la diffusione di comportamenti omogenei e conformi a legge nell'ambito dei procedimenti di costituzione di comitati consultivi tecnico-scientifici e di organismi collegiali, da qualsivoglia fonte normativa previsti, composti da esperti esterni.

MODALITÀ DI CONFERIMENTO DELL'INCARICO

Ai fini della costituzione di organismi collegiali composti da esperti esterni, si provvede previa pubblicazione di apposito avviso sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia.

REQUISITI SOGGETTIVI E CONDIZIONI PER IL CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI

Con riferimento alla costituzione di organismi collegiali la cui nomina o designazione sia espressamente attribuita alla Giunta regionale o al suo Presidente, costituiscono requisiti per il conferimento dell'incarico, oltre ai titoli e alle competenze professionali dettati dalla pertinente disciplina istitutiva, le cause di esclusione previste:

- dall'art. 5 della l.r. 10 dicembre 2008, n. 32, recante disciplina delle nomine e designazioni della Giunta regionale e del Presidente della Regione, salva diversa disposizione della legge istitutiva del singolo organismo consultivo;
- dall'art. 7 del d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190).

Sono salve le ulteriori cause di esclusione dettate dalla disciplina istitutiva del singolo organismo collegiale.

Trovano applicazione le cause di incompatibilità previste dall'art. 6 della l.r. 10 dicembre 2008 n. 32, salva diversa disposizione della legge istitutiva del singolo organismo consultivo.

Trova inoltre applicazione la disciplina in materia di conflitto di interessi (artt. 2, 6 e 7 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62; art. 7 della legge 10 dicembre 2008, n. 32). In tal senso, i consulenti e collaboratori sono tenuti a prevenire qualunque ipotesi di conflitto di interessi derivante dallo svolgimento delle proprie attività scientifiche o professionali.

In relazione ai soggetti esterni che siano altresì dipendenti di altre Pubbliche Amministrazioni, il conferimento dell'incarico è subordinato al rilascio dell'autorizzazione da parte dell'Amministrazione di appartenenza, in considerazione di quanto disposto dall'art. 53, comma 8, del d.lgs. n. 165/2001, a tenore del quale *“le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Salve le più gravi sanzioni, il conferimento dei predetti incarichi, senza la previa autorizzazione, costituisce in ogni caso infrazione disciplinare per il funzionario responsabile del procedimento; il relativo provvedimento è nullo di diritto. In tal caso l'importo previsto come corrispettivo dell'incarico, ove gravi su fondi in disponibilità dell'amministrazione conferente, è trasferito all'amministrazione di appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti”*.

COMPENSI

Si richiamano, in particolare, le seguenti norme concernenti i compensi:

- dell'art. 5, comma 95, del D.L. n. 95/2012, come modificato dal D.L. n. 90/2014 e dalla legge n. 124/2015, che vieta alle P.A. di attribuire incarichi di studio e di consulenza a titolo oneroso a soggetti già lavoratori privati o pubblici, dipendenti o autonomi, collocati in quiescenza;
- l'art. 3 della L.R. 23 dicembre 2010, n. 19, che in attuazione dell'art. 5, comma 5, del d.l. 78/2010, vieta alle P.A. di attribuire a titolo oneroso ai titolari di cariche elettive incarichi, inclusa la partecipazione a organi collegiali di qualsiasi tipo.

⁵ Con riferimento all'interpretazione dell'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012, si ricorda che secondo le pronunce della Corte dei conti (Linee di indirizzo approvate con deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 6/2005; deliberazione Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 148/2017/PAR, quest'ultima pronunciata in merito ad alcuni comitati istituiti dalla Regione Lombardia):

- “gli incarichi di studio possono essere individuati con riferimento ai parametri indicati dal D.P.R. n. 338/1994 che, all'art. 5, determina il contenuto dell'incarico nello svolgimento di un'attività di studio, nell'interesse dell'amministrazione. Requisito essenziale, per il corretto svolgimento di questo tipo di incarichi, è la consegna di una relazione scritta finale, nella quale saranno illustrati i risultati dello studio e le soluzioni proposte”;
- “le consulenze riguardano le richieste di pareri ad esperti”.

La Corte dei conti ha esemplificato nel modo seguente le prestazioni rientranti nella previsione di cui all'art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012:

- studio e soluzione di questioni inerenti all'attività dell'amministrazione committente;
- prestazioni professionali finalizzate alla resa di pareri, valutazioni, espressioni di giudizi;
- consulenze legali, al di fuori della rappresentanza processuale e del patrocinio dell'amministrazione;
- studi per l'elaborazione di schemi di atti amministrativi o normativi.

Ai fini dell'applicazione della disposizione in esame, secondo la giurisprudenza della Corte dei conti (deliberazione Sezione reg. di controllo per la Lombardia n. 180/2018/PAR, pronunciata con riferimento al Comitato tecnico Scientifico Legislativo della Regione Lombardia):

- il divieto di conferimento di incarichi di studio e consulenza a lavoratori collocati in quiescenza opera tanto con riguardo ai fruitori di pensione da lavoro dipendente quanto con riguardo ai fruitori di pensione da lavoro autonomo; *“non si rinvencono argomentazioni a carattere sistematico che consentano di differenziare la posizione dei componenti dei predetti comitati fruitori di trattamento di pensione da lavoro autonomo, essendo la norma in esame finalizzata a limitare il conferimento di determinati incarichi a soggetti che già godono di un trattamento di quiescenza”* (v. anche Sezione Puglia 193/PAR/2014 e Cons. St. sent. n. 4718/2016);
- “la norma introduce nel sistema un divieto generalizzato al conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza” e “non pone alcuna discriminazione circa le condizioni soggettive del soggetto e la tipologia di pensionamento (pensione di vecchiaia, anzianità, anticipata, ecc.), per cui non è possibile alcuna differenziazione sulla base di criteri ricavabili dal testo normativo” (v. anche deliberazione Sezione Centrale di controllo di legittimità n. 35/2014/PREV).

Sono fatte salve le deroghe all'applicazione del divieto di cui all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012 previste in legge.

CONTROLLI

In occasione della costituzione di comitati consultivi tecnico-scientifici, e di organismi collegiali, da qualsivoglia fonte normativa previsti, composti da esperti esterni, le Strutture responsabili dell'istruttoria del procedimento effettuano una verifica preventiva finalizzata ad accertare l'assenza in capo ai soggetti nominandi delle cause di esclusione e di incompatibilità previste dalla L.R. n. 32/2008 (salva diversa disposizione della disciplina istitutiva) e dal d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 nonché di situazioni di conflitto di interessi.

L'accertamento relativo alle cause di esclusione di carattere penale è effettuato d'ufficio, con riguardo a tutti i componenti del costituendo organismo collegiale, attraverso l'acquisizione di certificato del casellario giudiziale.

Il certificato dei carichi pendenti è acquisito nei soli casi in cui la disciplina istitutiva del singolo organismo preveda come ostativo rispetto al conferimento dell'incarico un provvedimento non irrevocabile di condanna o di applicazione della pena su richiesta.

L'acquisizione del certificato:

- del casellario giudiziale è svolta presso qualsiasi Procura della Repubblica, anche tramite accesso diretto al Sistema Informativo del Casellario (SIC) mediante il sistema CERPA (Certificazione Pubbliche Amministrazioni);
- dei carichi pendenti è svolta preferibilmente presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale che ha giurisdizione sul luogo di residenza dell'interessato. Non sussistono comunque divieti al rilascio da parte di una Procura diversa da quella di residenza, in tal caso il certificato riporterà i soli procedimenti pendenti presso il relativo Tribunale (fonte: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_3_3_3.wp).

Dello svolgimento dei sopra richiamati accertamenti deve essere dato atto nel provvedimento di nomina.

I controlli sulla veridicità delle dichiarazioni in materia di conflitto di interessi, finalizzati all'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni di conflitti di interessi, svolti su ciascun componente dell'organismo, possono essere completati anche successivamente al conferimento dell'incarico. Il riscontro della sussistenza di una situazione di conflitto di interesse in capo al consulente o collaboratore è causa di decadenza dall'incarico.

Nello svolgimento dei controlli di cui al presente capitolo, le Strutture competenti sono supportate dai Referenti del RPCT per la prevenzione della corruzione della Direzione di riferimento.

RINVII

Per la disciplina delle verifiche aventi ad oggetto la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi si rinvia al relativo Capitolo del presente Piano.

Per il conferimento di incarichi individuali a esperti esterni sotto la responsabilità dei dirigenti competenti ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 si rinvia alla procedura descritta nell'Allegato C alla DGR n. IX/3661 del 2.7.2012.

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.4 CONTROLLI SU INCARICHI DI CONSULENZA E COLLABORAZIONE

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Osservanza del PTPCT 2020-2022 nella costituzione di organismi consultivi o nel conferimento di incarichi individuali	Disciplina delle conseguenze della violazione degli obblighi previsti dal PTPCT anche attraverso clausole di decadenza o risoluzione del rapporto	In sede di costituzione dell'organismo o di conferimento dell'incarico	Strutture responsabili del procedimento di conferimento dell'incarico
Controlli sulla veridicità delle dichiarazioni rese da tutti i componenti l'organismo consultivo	Controllo	In prossimità del conferimento dell'incarico (completabili anche successivamente al conferimento dell'incarico in ragione del numero di componenti)	Strutture responsabili del procedimento di conferimento dell'incarico supportate da referenti prevenzione corruzione delle Direzioni interessate

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitti di interessi ai sensi dell'art. 53, comma 14, del d.lgs. n. 165/2001	Attestazione e pubblicazione	Tempestivo (l'attestazione deve essere rilasciata prima del conferimento dell'incarico. Ai soli fini della pubblicazione in A.T. il termine deve intendersi concretamente declinato come da allegato 2 al PTPCT)	Dirigente responsabile del procedimento di conferimento dell'incarico
Controlli a campione sull'avvenuta verifica delle dichiarazioni di insussistenza di conflitti interessi rese da consulenti e collaboratori	Controllo	Annuale	RPCT
Aggiornamento dichiarazione conflitti di interessi per incarichi di collaborazione e consulenza di durata pari o superiore a tre anni o comunque pari a quella della legislatura	Acquisizione dichiarazione	Ogni 2 anni a partire dalla data di conferimento dell'incarico	Struttura competente sul procedimento di conferimento dell'incarico

7.3. Il conflitto di interessi

L'introduzione nell'ordinamento giuridico di una disciplina del conflitto di interessi dei dipendenti pubblici si colloca in un percorso di progressiva valorizzazione del principio di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa in attuazione dell'art. 97 della Costituzione (art. 6-bis della L. n. 241 del 1990, aggiunto dalla L. n. 190 del 2012, e artt. 6, 7 e 13 del D.P.R. n. 62/2013).

Il tema del conflitto di interessi è stato oggetto di analisi da parte di un gruppo di lavoro, partecipato da Polis Lombardia e dall'Istituto di ricerca sulla pubblica amministrazione (IRPA), istituito con decreto del Vice Segretario Generale n. 13362 del 20.09.2019 (mod. con decreto n. 17660 del 3.12.2019). Tale gruppo di lavoro ha elaborato una linea guida destinata a sensibilizzare la dirigenza sulla conoscenza dell'istituto e sulle principali situazioni di conflitto di interessi che possono verificarsi nell'attività amministrativa.

Il presente Piano rinvia a tali linee guida l'approfondimento dell'istituto e ne recepisce i contenuti di carattere organizzativo con riferimento all'individuazione del soggetto chiamato ad accertare le situazioni di conflitto di interessi concernenti personale dirigenziale (v. *infra*).

7.3.1. Ambito di applicazione

In virtù del D.P.R. n. 62/2013 e del Codice di comportamento della Giunta regionale (DGR n. X/6062 del 29 dicembre 2016), sono soggetti agli obblighi di legge in materia di conflitto di interessi, in quanto compatibili, non soltanto i dipendenti legati alla P.A. da rapporti di lavoro subordinato, ma anche tutti coloro che, benché estranei all'Amministrazione, siano investiti anche di fatto dello svolgimento di una determinata attività in favore dell'Amministrazione stessa (collaboratori, consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, collaboratori a qualsiasi titolo di imprese, anche in house, fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione).

DEFINIZIONI

Conflitto di interessi: "condizione giuridica che si verifica quando, all'interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario che risulti contestualmente titolare di interessi

personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse funzionalizzato" (Cons. St. Sez. Cons. Atti Normativi n. 667 del 5/03/2019).

Può essere integrato da qualsiasi posizione potenzialmente in grado di minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere amministrativo. 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 (delibera ANAC n. 25 del 15.1.2020).

In linea di teoria generale dell'analisi economica del diritto, un conflitto di interessi si determina le volte in cui a un soggetto giuridico sia affidata la funzione di cura di un interesse altrui (così detto interesse funzionalizzato) ed egli si trovi, al contempo, ad essere titolare (de iure vel de facto) di un diverso interesse la cui soddisfazione avviene aumentando i costi o diminuendo i benefici dell'interesse funzionalizzato. Non rileva particolarmente se tale interesse derivi da situazioni affettive o familiari o economiche. Per l'inquadramento di teoria generale è sufficiente che sussistano due interessi in contrasto economico: quello funzionalizzato e quello, di qualsiasi natura, dell'agente. Il conflitto di interessi non consiste quindi in comportamenti dannosi per l'interesse funzionalizzato, ma in una condizione giuridica o di fatto dalla quale scaturisce un rischio di siffatti comportamenti, un rischio di danno. L'essere in conflitto e abusare effettivamente della propria posizione sono due aspetti distinti" (Cons. St. Sez. Cons. Atti Normativi n. 667 del 5.3.2019).

Conflitto di interessi attuale e concreto: costituiscono cause di conflitto di interessi attuale quelle tipizzate dalla legge all'art. 7 e all'art. 14 del D.P.R. n. 62 del 2013 (Cons. St. Sez. Cons. Atti Normativi n. 667 del 5.3.2019). Si tratta delle situazioni di conflitto di interessi derivanti da rapporti di coniugio o convivenza, rapporti di parentela o affinità entro il secondo grado, rapporti di frequentazione abituale, pendenza di una causa o di grave inimicizia, rapporti di credito o debito significativi, rapporti di tutorato, curatela, rappresentanza o agenzia, rapporti di amministrazione, dirigenza o gestione di associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti (cfr. art. 7 del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62).

Conflitto di interessi potenziale: le situazioni di "potenziale conflitto" "sono quelle che, per loro natura, pur non integrando allo stato una delle situazioni tipizzate, siano destinate ad evolvere in un conflitto tipizzato (ad es. un fidanzamento che si risolva in un matrimonio determinante la affinità)" (Cons. St. Sez. Cons. Atti Normativi n. 667 del 5.3.2019). Si tratta di situazioni non tipizzate (che si identificano con le "gravi ragioni di convenienza" di cui all'art. 7 e dell'art. 51 c.p.c.). "In sostanza la qualificazione "potenziale" e le "gravi ragioni di convenienza" sono espressioni equivalenti perché teleologicamente preordinate a contemplare i tipi di rapporto destinati, secondo l'id quod plerumque accidit, a risolversi (potenzialmente) nel conflitto per la loro identità o prossimità alle situazioni tipizzate" (Cons. St. Sez. Cons. Atti Normativi n. 667 del 5.3.2019). Il riferimento alla potenzialità del conflitto di interessi è indice della volontà del legislatore di impedire *ab origine* il verificarsi di situazioni di interferenza, rendendo assoluto il vincolo dell'astensione, a fronte di qualsiasi posizione che possa, anche in astratto, pregiudicare l'imparzialità del funzionario (Parere ANAC sulla normativa AG 47/2015/AC).

Conflitto di interessi strutturale: situazione di conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente, in altri termini strutturale, in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite. In una situazione siffatta, l'imparzialità nell'espletamento dell'attività amministrativa viene ad essere pregiudicata in modo sistematico da interessi personali o professionali derivanti dall'assunzione di un incarico (PNA 2019). Tale situazione di interferenza è di natura tale da influenzare l'esercizio indipendente, imparziale e obiettivo della funzione pubblica rivestita, non sanabile attraverso l'astensione (Delibera ANAC n. 378 del 6 aprile 2016). Di tutta evidenza è poi l'assunto per cui il conflitto di interessi strutturale si appalesa tanto meno governabile attraverso misure di gestione del rischio alternative all'astensione quanto maggiormente elevata sia la posizione gerarchica dell'interessato all'interno dell'organizzazione.

Secondo il PNA 2019, in tale situazione, il rimedio dell'astensione di cui all'art. 6-bis della legge n. 241/1990, nonché all'art. 7 del d.P.R. n. 62/2013 - in quanto finalizzato alla gestione di casi episodici, e non già strutturali e continui di conflitto di interessi (Delibera ANAC n. 756 del 5.7.2017) - non risulta idoneo a garantire lo svolgimento dell'incarico nel rispetto del principio di imparzialità, poiché per risolvere la situazione di conflitto di interessi strutturale sarebbe, di fatto, necessaria una ripetuta astensione con conseguente pregiudizio del funzionamento, del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa (Delibera ANAC n. 431 del 6 aprile 2016).

Al verificarsi di situazioni di tal genere, il conferimento dell'incarico deve essere apprezzato sotto il profilo dell'opportunità, avendo riguardo al fatto che il rimedio dell'astensione potrebbe rivelarsi non idoneo a garantire lo svolgimento dell'incarico nel rispetto del principio di imparzialità (PNA 2019).

Per tale ragione, **il provvedimento di conferimento di incarichi dirigenziali e amministrativi di vertice, di incarichi di posizione organizzativa e di incarichi e cariche in organi di enti in controllo regionale deve dare atto dell'avvenuta acquisizione della dichiarazione sostitutiva** resa dall'interessato nei termini di cui *infra* nonché dell'insussistenza di conflitti di interessi di carattere strutturale in capo al soggetto interessato, ovvero delle ragioni per le quali l'organo nominante ritiene di poter ugualmente procedere al conferimento dell'incarico (PNA 2019).

7.3.2. Sanzioni

La violazione delle norme in materia di conflitto di interessi è causa di illegittimità degli atti e per i soggetti legati all'Amministrazione da un rapporto di lavoro subordinato è fonte di responsabilità disciplinare (art. 16 del D.P.R. n. 62/2013)⁶.

7.3.3. Modalità di attuazione della misura

Nel corso degli anni l'Amministrazione, su impulso del RPCT, ha intrapreso attraverso diverse iniziative un percorso di sensibilizzazione rispetto al tema del conflitto di interessi, oggetto di ulteriore sviluppo nel presente Piano secondo le modalità di seguito descritte.

Il tema è stato altresì oggetto di analisi da parte di un gruppo di lavoro istituito con decreto del Vice Segretario Generale n. 13362 del 20.09.2019 (mod. con decreto n. 17660 del 3.12.2019), incaricato di elaborare indirizzi o linee guida in materia.

La misura viene attuata mediante le seguenti modalità, oggetto di approfondimento nei paragrafi che seguono:

- dichiarazione dei conflitti di interessi;
- disciplina dell'astensione e archiviazione dei casi di astensione;
- prevenzione del conflitto di interessi nella costituzione degli uffici;
- supporto consultivo agli uffici nell'approfondimento e corretta applicazione della normativa rilevante.

DICHIARAZIONE DEI CONFLITTI DI INTERESSI

Tra le misure tipiche di prevenzione del conflitto di interessi figura l'obbligo di dichiarazione dei conflitti di interessi, cui sono assoggettati i funzionari pubblici in occasione dell'assegnazione a un determinato incarico e della partecipazione a una singola attività.

Sono di seguito elencati e illustrati gli obblighi di dichiarazione dei conflitti di interessi da assolversi:

1. all'atto dell'assegnazione all'ufficio;
2. all'atto della partecipazione a procedimenti particolarmente esposti a rischi corruttivi.

⁶ Con riferimento alla rilevanza disciplinare della violazione delle norme in materia di conflitto di interessi, si richiama l'attenzione alla pronuncia della Cassazione civile, sez. lav., n. 22683 del 25.09.2018. Tale pronuncia, concernente il caso di un funzionario comunale licenziato per non aver segnalato la situazione di conflitto di interessi correlata al fatto di essere titolare di partecipazioni al capitale di imprese interessate ai procedimenti amministrativi di cui egli era responsabile, costituisce un importante precedente sotto il profilo della graduazione della sanzione applicabile in relazione ai casi di conflitto di interessi. La pronuncia si segnala, inoltre, per l'affermazione, da parte della Suprema Corte, dei seguenti principi:

- la violazione degli obblighi di comunicazione del conflitto di interessi e di astensione ha rilievo disciplinare e rende irrilevante la natura effettiva o meramente potenziale del conflitto;
- il carattere reale, e non già meramente potenziale, del conflitto di interessi è correlato all'ampiezza della responsabilità affidata al dipendente e all'entità della partecipazione in imprese in conflitto di interessi.
- In giurisprudenza, con riferimento al rilievo disciplinare della mancata dichiarazione del conflitto di interessi quale forma di violazione degli obblighi discendenti dal rapporto di lavoro, v. anche Cass. civ, sez. lav., n. 5113 del 3.3.2010 e Cass. civ, sez. lav., n. 21978 del 31.10.2016.

1) La dichiarazione del conflitto di interessi all'atto dell'assegnazione all'ufficio

In linea generale, "l'atto dell'assegnazione all'ufficio" (art. 6 del D.P.R. n. 62/2013) può essere individuato negli eventi elencati nelle seguenti tabelle:

PERSONALE INTERNO
<i>Conferimento incarico dirigenziale o amministrativo di vertice</i>
<i>Conferimento incarico di posizione organizzativa</i>
<i>Assegnazione del dipendente a un ufficio a seguito di assunzione (inclusa la mobilità dall'esterno)</i>
<i>Assegnazione del dipendente a nuovo ufficio a seguito di mobilità interna</i>
<i>Permanenza del dipendente in un ufficio interessato da modifica sostanziale delle competenze</i>
<i>Partecipazione a commissioni di valutazione istituite dall'Amministrazione, comunque denominate</i>
<i>Conferimento di incarichi in altri enti</i>

Tabella 2 – Casi di dichiarazione per il personale interno

SOGGETTI ESTERNI
<i>Conferimento incarico dirigenziale o amministrativo di vertice</i>
<i>Assegnazione del dipendente a un ufficio a seguito di assunzione (incluso il personale delle segreterie politiche, il personale in comando e in distacco in entrata)</i>
<i>Conferimento di incarichi di consulenza, comunque denominati</i>
<i>Conferimento di incarichi di collaborazione, comunque denominati</i>
<i>Partecipazione a commissioni di valutazione istituite dall'Amministrazione, comunque denominate</i>
<i>Conferimento di incarichi in altri enti</i>

Tabella 3 - Casi di dichiarazione per i soggetti esterni

Il presente Piano intende proseguire nel percorso di valorizzazione dell'obiettivo di prevenzione delle situazioni di conflitto di interessi con prioritario riguardo alle seguenti categorie di soggetti, tenuti a rendere una dichiarazione sostitutiva sui conflitti di interessi in occasione della relativa assegnazione all'ufficio:

Dirigenti

Il personale dirigenziale, al momento del conferimento di un nuovo incarico dirigenziale, è tenuto a sottoscrivere una dichiarazione relativa alla insussistenza di interessi finanziari o di altra natura, propri o dei rispettivi congiunti, idonei a interferire con la funzione pubblica svolta.

La dichiarazione, resa secondo il modello allegato al presente Piano, è acquisita dalla Direzione competente in materia di personale.

Il provvedimento di conferimento dell'incarico dà atto dell'avvenuta acquisizione della dichiarazione e dell'insussistenza di conflitti di interessi di carattere strutturale (PNA 2019).

Titolari di posizione organizzativa

Al momento del conferimento dell'incarico, i titolari di incarichi di posizione organizzativa sottoscrivono una dichiarazione relativa alla insussistenza di conflitti di interessi idonei a interferire con la funzione pubblica svolta, secondo il modello allegato al presente Piano.

All'acquisizione delle dichiarazioni, provvede il Direttore preposto alla Direzione a cui afferisce la posizione organizzativa, con il supporto del rispettivo Dirigente referente per la prevenzione della corruzione.

Il provvedimento di conferimento dell'incarico dà atto dell'avvenuta acquisizione della dichiarazione e dell'insussistenza di conflitti di interessi di carattere strutturale (PNA 2019).

Responsabili delle segreterie politiche

I responsabili delle segreterie politiche sono tenuti a sottoscrivere, al momento del conferimento dell'incarico, una dichiarazione relativa alla insussistenza di conflitti di interessi idonei a interferire con la funzione pubblica svolta, secondo il modello allegato al presente Piano.

All'acquisizione delle dichiarazioni sottoscritte dai responsabili delle segreterie politiche del Presidente, degli assessori e dei sottosegretari provvede la Direzione competente in materia di personale.

Il contratto stipulato con l'interessato dà atto dell'avvenuta acquisizione della dichiarazione.

Consulenti e collaboratori

Le Strutture competenti sul procedimento di conferimento dell'incarico acquisiscono dal soggetto esterno una dichiarazione sostitutiva conforme al modello allegato al presente Piano, che viene conservata agli atti dell'ufficio.

Gli atti di costituzione dei singoli organismi consultivi e i disciplinari di conferimento degli incarichi individuali danno atto dell'avvenuta acquisizione della dichiarazione.

A seguito dello svolgimento dei dovuti controlli, laddove non emergano situazioni di conflitto di interessi, il dirigente responsabile del procedimento di conferimento dell'incarico attesta l'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitti di interessi ai sensi dell'art. 53, comma 14, del d.lgs. n. 165/2001, secondo il modello allegato al presente Piano. Detta attestazione è pubblicata all'interno della sezione Amministrazione trasparente del sito web istituzionale.

Per gli incarichi professionali di durata pari o superiore a tre anni o comunque pari a quella della legislatura, la dichiarazione di insussistenza di conflitti di interessi deve essere aggiornata ogni due anni. Della relativa acquisizione è responsabile la Struttura competente sul procedimento di conferimento dell'incarico (PNA 2019).

Per approfondimenti, si rinvia al paragrafo 8.2.2.

Soggetti nominati o designati in altri enti

Al momento della presentazione delle candidature oppure, per i procedimenti nei quali non sia prevista la candidatura, prima del conferimento dell'incarico, la Struttura responsabile del procedimento di conferimento dell'incarico acquisisce dai candidati le apposite dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto di notorietà relative all'assenza di situazioni di conflitto di interessi, rese in conformità alla modulistica in uso presso l'Amministrazione.

Il provvedimento di conferimento dell'incarico dà atto dell'avvenuta acquisizione della dichiarazione e dell'insussistenza di conflitti di interessi di carattere strutturale in capo al soggetto nominato o designato (PNA 2019). Per approfondimenti, si rinvia al Capitolo 7.6.

In relazione alle ipotesi di assegnazione all'ufficio diverse da quelle indicate all'elenco che precede, è in facoltà del Direttore preposto alla Direzione interessata o dal responsabile del procedimento acquisire dal personale interessato una dichiarazione relativa alla insussistenza di conflitti di interessi idonei a interferire con la funzione pubblica assegnata, secondo il modello allegato al presente Piano.

2) La dichiarazione del conflitto di interessi rispetto al singolo procedimento

Componenti di commissioni di valutazione

I componenti di commissioni di valutazione istituite dall'Amministrazione, comunque denominate, la cui attività o le cui determinazioni assumano rilevanza nell'ambito di procedimenti ampliativi o limitativi della sfera giuridica, sottoscrivono una dichiarazione sostitutiva conforme al modello unico allegato al presente Piano ⁷. Tale dichiarazione è sottoscritta entro 30 giorni (e comunque prima che la commissione compia attività istruttoria) dalla data in cui è nota l'identità dei soggetti destinatari dell'azione amministrativa nell'ambito della quale è coinvolto l'organismo di valutazione interessato. Essa è acquisita dal responsabile del procedimento e conservata agli atti del procedimento a cui si riferisce.

Nel caso in cui al momento dell'adozione del provvedimento di nomina della commissione non sia nota l'identità dei soggetti interessati all'attività della commissione stessa, il responsabile del procedimento procede nel seguente modo:

- acquisisce la dichiarazione ex art. 35-bis d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 prima dell'adozione del provvedimento di nomina;
- acquisisce la dichiarazione dei conflitti di interessi non appena sia nota l'identità dei potenziali beneficiari.

Partecipazione a commissioni per il reclutamento di personale

⁷ Analoga dichiarazione è resa dai componenti interni di commissioni di valutazione, comunque denominate, secondo le procedure descritte nel decreto del RPCT n. 18113 del 4 dicembre 2018, avente ad oggetto "Rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici – Indicazioni operative per i dirigenti e i dipendenti e attività di monitoraggio del Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza". Per approfondimenti al riguardo, si rinvia al Capitolo seguente.

I componenti delle commissioni preposte alla valutazione dei candidati nell'ambito di procedimenti di reclutamento del personale (es. concorsi, mobilità) sono tenuti a sottoscrivere una dichiarazione relativa alla insussistenza di conflitti di interessi rispetto alla procedura stessa, secondo il modello allegato al presente Piano. Essa è acquisita dal responsabile del procedimento e conservata agli atti del procedimento a cui si riferisce.

Partecipazione di soggetti esterni all'Amministrazione all'istruttoria di procedimenti ampliativi della sfera giuridica

I dipendenti e i soggetti esterni, che operino in qualità di collaboratori a qualsiasi titolo di imprese appaltatrici o anche in house, qualora abbiano parte in procedimenti ad effetti ampliativi della sfera giuridica (ad es., procedimenti di concessione di vantaggi economici comunque denominati, procedure di reclutamento del personale), ad esempio partecipando alla relativa istruttoria, sottoscrivono una dichiarazione relativa alla insussistenza di conflitti di interessi rispetto alla procedura stessa, secondo il modello allegato al presente Piano.

7.3.4. Procedura di astensione e archiviazione dei casi di astensione

Il Codice di comportamento per il personale della Giunta regionale disciplina il procedimento di astensione conseguente all'accertamento delle situazioni di conflitto di interessi e impone all'Amministrazione di dotarsi di un sistema di archiviazione dei casi di astensione.

Oltre agli obblighi dichiarativi che gravano sui soggetti interessati, sussiste un obbligo generale di astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività in situazioni di conflitto di interessi o in situazioni in cui si configurino gravi ragioni di convenienza, anche sopravvenute rispetto al momento di sottoscrizione della dichiarazione (art. 7 D.P.R. n. 62/2013).

L'interessato deve quindi comunicare la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi che lo riguardino attenendosi alle seguenti modalità, a seconda che la segnalazione coinvolga:

- personale non dirigente e dirigenti non apicali: la segnalazione del conflitto di interessi deve essere indirizzata al dirigente gerarchicamente sovraordinato (arg. ex art. 7 D.P.R. n. 62/2013, v. anche linee guida in materia di conflitto di interessi per i dirigenti della Regione Lombardia elaborate dal gruppo di lavoro istituito con decreto del Vice Segretario Generale n. 13362 del 20.09.2019), il quale può decidere se sollevare l'interessato dall'incarico oppure motivare espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte del dipendente; la segnalazione è inviata per conoscenza al Referente di Direzione per la prevenzione della corruzione;
- dirigenti apicali: la segnalazione deve essere indirizzata al RPCT, che, esaminate le circostanze, valuta se la situazione segnalata realizza un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo e si pronuncia per iscritto;
- responsabili di segreteria politica: la segnalazione deve essere indirizzata al componente della Giunta o al sottosegretario di riferimento, che adotta le determinazioni conseguenti;
- consulenti o collaboratori: la segnalazione deve essere indirizzata al responsabile della Struttura che se ne avvale, il quale adotta le determinazioni conseguenti, nonché al Referente di Direzione per la prevenzione della corruzione;
- componenti di commissioni di valutazione o di reclutamento di personale, o partecipanti a procedimenti ad effetti ampliativi: la segnalazione deve essere indirizzata al responsabile del procedimento, il quale adotta le determinazioni conseguenti, nonché al Referente di Direzione per la prevenzione della corruzione.

Le dichiarazioni di astensione concernenti personale dirigenziale sono sempre comunicate dal soggetto che le riceve alla Direzione del personale e al RPCT, i quali provvedono alla relativa conservazione in un apposito archivio.

7.3.5. Il conflitto di interessi nella costituzione degli uffici

A garanzia dell'imparzialità e terzietà nell'esercizio della funzione pubblica, l'Amministrazione è chiamata a tener conto dei rischi di conflitto di interessi anche nella costituzione di uffici titolari di rilevanti poteri, quali, ad esempio, gli uffici per i procedimenti disciplinari (U.P.D.).

Il componente dell'organo disciplinare che versi in una delle situazioni di conflitto di interessi elencate all'art. 7 del DPR n. 62/2013 è tenuto ad astenersi dal partecipare al procedimento disciplinare, pena l'illegittimità della sanzione inflitta e degli ulteriori atti adottati, nonché l'esposizione dell'Amministrazione al rischio di pretese risarcitorie⁸.

Come ribadito dalla migliore dottrina, in omaggio a esigenze di continuità dell'azione amministrativa, occorre dunque prevedere meccanismi sostitutivi dei componenti degli uffici per i procedimenti disciplinari che versino in situazioni di conflitto di interessi, o che siano assenti per ferie o malattia⁹.

A tal fine, i provvedimenti di istituzione degli uffici per i procedimenti disciplinari per la dirigenza (decreti Segretario Generale n. 3452 del 28.3.2017 e n. 13243 del 26/10/2017) e per il personale del comparto (decreto Segretario Generale n. 9112 del 24/06/2019) devono essere opportunamente integrati, mediante individuazione di componenti supplenti, destinati a sostituire i componenti titolari nel caso in cui questi si trovino in situazione di conflitto di interessi.

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.5 IL CONFLITTO DI INTERESSI

MISURA	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI TEMPORALI	RESPONSABILITÀ
Acquisizione dichiarazione sul conflitto di interessi	Acquisizione della dichiarazione da dirigenti, titolari di P.O. e responsabili delle segreterie politiche	Al momento del conferimento dell'incarico	U.O. Organizzazione e Personale Giunta (per le dichiarazioni dei dirigenti e per il personale delle segreterie politiche) Direttore competente, supportato dal Dirigente Referente (per le P.O.)
Acquisizione dichiarazione sul conflitto di interessi	Acquisizione della dichiarazione da: consulenti e collaboratori componenti di commissioni di valutazione/concorso partecipanti all'istruzione di procedimenti ampliativi	Al momento del conferimento dell'incarico	Strutture competenti sul procedimento di conferimento dell'incarico (per i consulenti e collaboratori) Responsabile del procedimento (per i componenti interni ed esterni di commissioni di valutazione e di concorso e per i partecipanti all'istruzione di procedimenti ampliativi)
Menzione nel provvedimento di conferimento dell'incarico dell'avvenuta dichiarazione dei conflitti di interessi da parte del soggetto designato o nominato	Motivazione del provvedimento di conferimento dell'incarico	Al momento del conferimento dell'incarico	Strutture competenti sul procedimento di conferimento dell'incarico
Menzione nel provvedimento di conferimento dell'incarico dell'insussistenza di conflitti di carattere strutturale in capo al soggetto designato o nominato	Motivazione del provvedimento di conferimento dell'incarico	Al momento del conferimento dell'incarico	Strutture competenti sul procedimento di conferimento dell'incarico (dirigenziale, di P.O., di amministratori di enti vigilati)
Trasmissione dei casi di astensione	Trasmissione	Al verificarsi dell'astensione	Dirigente sovraordinato con la collaborazione del Referente di Direzione per la prevenzione della corruzione (per il personale del comparto e i dirigenti), RPCT (per i dirigenti apicali) Componente della Giunta/Sottosegretario di riferimento (per i responsabili di segreterie politiche)

⁸ V. Tenore, Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego, Giuffrè, 2017: *“Un’ulteriore ipotesi risarcitoria azionabile dal lavoratore nei confronti dei titolari dell’azione disciplinare potrebbe configurarsi a fronte della violazione delle norme del codice di comportamento da parte dei capi-struttura e addetti all’UPD: si pensi all’inosservanza dei precetti sull’obbligo di astensione per conflitto di interessi (es. per legami di parentela o notoria amicizia e inimicizia, o per frequentazione abituale) tra incolpato e sanzionante”*.

⁹ V. Tenore, op. cit.: *“Vanno opportunamente e prioritariamente previsti, in sede di organizzazione dell’U.P.D. (ma analoga determina va assunta per i capi struttura “incompatibili”), meccanismi sostitutivi di componenti in situazione di conflitti di interessi (o assenti per ferie o per malattia) con altri colleghi”*.

MISURA	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI TEMPORALI	RESPONSABILITÀ
			Struttura che si avvale del consulente / collaboratore e Referente di Direzione per la prevenzione della corruzione Responsabile del procedimento e Referente di Direzione per la prevenzione della corruzione (per i componenti di commissioni di valutazione)
Monitoraggio dei casi di conflitto di interessi	Archiviazione dei casi di astensione per conflitto di interessi	Continuo	RPCT U.O. Organizzazione e Personale Giunta
Controlli sui conflitti di interessi	Svolgimento di controlli di veridicità ai sensi del DPR n. 445/2000	Continuo	Soggetti responsabili del procedimento
Integrazione provvedimenti di costituzione degli UPD	Provvedimento	Entro il 2021	Segretario Generale

7.4. Il conflitto di interessi nel codice dei contratti pubblici

7.4.1. Inquadramento normativo

Alle fonti normative in materia di conflitto di interessi sin qui citate si aggiunge l'art. 42¹⁰ del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. Codice dei contratti pubblici), che fa obbligo alle stazioni appaltanti di dotarsi di misure adeguate per contrastare le frodi e la corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interessi nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione di appalti e concessioni, a tutela del principio di concorrenza e dell'immagine della pubblica amministrazione.

La disposizione offre una definizione di conflitto di interessi avente specifico riguardo allo svolgimento delle procedure di affidamento, chiarendo che la fattispecie viene ad integrarsi quando il personale di una stazione appaltante o un prestatore di servizi che intervenga nella procedura con possibilità di influenzarne in qualsiasi modo il risultato, abbia direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può minare la sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione del contratto. Vista la rilevanza degli interessi coinvolti nel settore degli appalti pubblici, area considerata fra le più esposte a rischio di fenomeni corruttivi, l'ANAC, nell'ambito dei poteri attribuiti dall'art. 213 del codice, ha dedicato un approfondimento sul tema attraverso le Linee guida n. 15 del 2019 (delibera n. 494 del 5 giugno 2019 recante «*Linee guida per l'individuazione e la gestione dei conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici*»), con l'obiettivo di agevolare le stazioni appaltanti nell'attività di individuazione, prevenzione e risoluzione dei conflitti di interessi nelle procedure di gara favorendo la standardizzazione dei comportamenti e la diffusione delle buone pratiche, e avendo a mente l'esigenza di evitare oneri eccessivi per le amministrazioni e i soggetti chiamati a operare nelle procedure di affidamento di contratti pubblici.

L'articolo 42 trova applicazione con riferimento ai soggetti coinvolti in una qualsiasi fase della procedura di gestione del contratto pubblico (programmazione, progettazione, preparazione documenti di gara, selezione dei concorrenti,

¹⁰ Art. 42 - (Conflitto di interesse) Le stazioni appaltanti prevedono misure adeguate per contrastare le frodi e la corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici.

2. 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, 62.

aggiudicazione, sottoscrizione del contratto, esecuzione, collaudo, pagamenti) o che possano influenzarne in qualsiasi modo l'esito in ragione del ruolo ricoperto all'interno dell'ente, ossia:

- i lavoratori subordinati dell'Amministrazione e tutti coloro che, in base ad un valido titolo giuridico, legislativo o contrattuale, siano in grado di impegnare l'Amministrazione stessa nei confronti dei terzi o comunque rivestano, di fatto o di diritto, un ruolo tale da poterne obiettivamente influenzare l'attività esterna.
- i commissari e i segretari delle commissioni giudicatrici (dato il rinvio dell'articolo 77, comma 6¹¹, del codice dei contratti pubblici, all'articolo 42).

L'omissione delle dichiarazioni integra, per i dipendenti pubblici, un comportamento contrario ai doveri d'ufficio, sanzionabile ai sensi dell'articolo 16 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62.

7.4.2. Modalità di attuazione della misura

OBBLIGHI DICHIARATIVI

In ossequio alle Linee guida dell'ANAC n. 15 del 2019, l'Amministrazione-stazione appaltante acquisisce le dichiarazioni sui conflitti di interessi rese dal personale coinvolto nelle procedure di affidamento, come di seguito specificato:

Dichiarazione dei conflitti di interessi all'atto dell'assegnazione all'ufficio (art. 6 D.P.R. n. 62/2013):

per il personale titolare di posizioni dirigenziali e organizzative assegnato alla Struttura Programmazione acquisti e gestione appalti, tale adempimento è assolto all'atto del conferimento dell'incarico, secondo le modalità indicate nel capitolo 6.4;

Dichiarazione dei conflitti di interessi riferita alla singola procedura di affidamento:

in linea con il criterio di non aggravamento del procedimento posto dalle Linee guida n. 15/2019, con riguardo alle principali fasi della procedura di affidamento nelle quali possono annidarsi situazioni di rischio corruttivo, sono tenuti a rendere la dichiarazione - in conformità alla modulistica allegata al presente Piano - i seguenti soggetti:

Fase della procedura	Soggetti obbligati
Progettazione dell'affidamento	Personale in servizio presso la Direzione Generale proponente coinvolto nella progettazione della gara (progettisti) RUP ¹² Ulteriori soggetti coinvolti ai sensi della DGR n. XI/566 del 24.9.2018, Allegato D
Nomina della commissione aggiudicatrice	Componenti della commissione
Selezione del contraente	RUP e ulteriori soggetti coinvolti ai sensi della DGR n. XI/566 del 24.9.2018, Allegato D Componenti della commissione
Esecuzione	DEC e relativi collaboratori

La dichiarazione è resa all'atto del primo coinvolgimento di ciascun soggetto nella procedura di affidamento o esecuzione del contratto, fermo restando l'obbligo di tempestiva comunicazione di ogni sopravvenuta situazione di conflitto di interessi¹³.

¹¹ 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, 62.

¹² Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 2 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.

¹³ Le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 valgono anche per la fase di esecuzione dei contratti pubblici.

L'acquisizione delle dichiarazioni riferite alla singola procedura di affidamento è curata dal RUP; la relativa archiviazione è curata dalla Struttura Programmazione acquisti e gestione appalti.

Più precisamente, le dichiarazioni rese dal personale che interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione, anche individuato ai sensi della DGR n. XI/566 del 24.9.2018, Allegato D (v. *infra*) sono acquisite dal RUP e, nei casi in cui questi non coincida con il Dirigente della Struttura Programmazione acquisti e gestione appalti, sono trasmesse alla Struttura Programmazione acquisti e gestione appalti ai fini dell'archiviazione agli atti del procedimento.

Con particolare riferimento alle dichiarazioni riferite alla fase di esecuzione dei contratti sopra-soglia comunitaria, è onere del RUP e del DEC - individuati all'interno della Direzione interessata - provvedere alla raccolta e alla trasmissione delle dichiarazioni alla Struttura Programmazione acquisti e gestione appalti, ai fini della relativa archiviazione.

Dichiarazione dei conflitti di interessi in caso di partecipazione a procedure di affidamento di lavori pubblici

Gli affidamenti in somma urgenza e di lavori di manutenzione del reticolo idrografico di competenza regionale sono disciplinati dalla DGR n. X/5407 del 18 luglio 2016 (*"Opere di pronto intervento di cui alla l.r. n. 34/1973 sui corsi d'acqua di competenza regionale – Disposizioni in materia di affidamenti in somma urgenza e di manutenzione urgente"*), che, ai sensi dell'art. 36 o in attuazione dell'art. 163 del d.lgs. n. 50 del 2016, consente al soggetto che si reca per primo sul luogo, fra il responsabile del procedimento e il tecnico incaricato, di disporre l'immediata esecuzione dei lavori necessari a rimuovere lo stato di pregiudizio per la pubblica incolumità, attraverso l'emanazione di un ordine di servizio.

Sono tenuti a sottoscrivere una dichiarazione sul conflitto di interessi, in conformità al modello allegato al presente Piano, i seguenti soggetti coinvolti in procedure di affidamento di lavori ai sensi dell'art. 36 o dell'art. 163 del d.lgs. n. 50 del 2016:

- il soggetto (tecnico incaricato o RUP) che si reca sul luogo ed emana l'ordine di servizio: la dichiarazione è resa all'atto dell'emanazione dell'ordine di servizio e viene conservata in allegato allo stesso;
- i dipendenti, di qualunque categoria, che collaborano a supporto del RUP nell'espletamento del complesso delle attività che caratterizzano l'affidamento: al fine di evitare aggravamenti procedurali, la dichiarazione è acquisita, a cura del RUP, all'atto dell'individuazione dei collaboratori, effettuata su proposta del RUP per la successiva nomina da parte del Direttore competente, ai sensi dell'art. 4¹⁴ della Disciplina per la corresponsione degli incentivi per le funzioni tecniche previsti dall'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016, approvata con DGR n. XI/566 del 24.9.2018, Allegato D.

La proposta del RUP al Direttore competente deve dare atto dell'avvenuta acquisizione delle dichiarazioni relative al conflitto di interessi rese dal personale indicato nella proposta stessa. Le dichiarazioni sono archiviate agli atti della Direzione generale interessata.

MONITORAGGIO DEL PRINCIPIO DI ROTAZIONE NELL'AFFIDAMENTO DI LAVORI PUBBLICI IN SOMMA URGENZA

Come precisato dalla DGR n. X/5407 del 18 luglio 2016, anche negli affidamenti in somma urgenza devono essere rispettati i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, imparzialità e rotazione. Il mancato rispetto del principio di rotazione deve essere motivato con riferimento alla stretta necessità legata all'estrema urgenza dell'intervento e all'assenza di ulteriori operatori qualificati o disponibili (cfr. DGR n. X/5407 del 18 luglio 2016).

Pertanto, al fine di rafforzare quanto previsto dalla DGR n. X/5407 del 18 luglio 2016¹⁵, i Referenti per la prevenzione della corruzione della Direzione, con il supporto dei RUP e dei rispettivi collaboratori, monitorano il rispetto delle previsioni delle Linee Guida n. 4 di ANAC (*Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici*) con particolare riferimento all'applicazione del principio di rotazione degli operatori economici affidatari negli appalti sotto-

¹⁴ Art. 4, comma 1, della Disciplina per la corresponsione degli incentivi per le funzioni tecniche previsti dall'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016, approvata con DGR n. XI/566 del 24.9.2018, Allegato D: "I dipendenti chiamati ad espletare il complesso delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro sono proposti dal responsabile unico del procedimento ai fini della successiva individuazione da parte del direttore della Direzione competente alla realizzazione del lavoro o all'acquisizione di un servizio o fornitura".

¹⁵ DGR n. X/5407 del 18 luglio 2016: "Sarà previsto un monitoraggio del rispetto del principio di rotazione degli operatori economici consultati, che provvederà a segnalare la presenza di ripetuti affidamenti al Referente Prevenzione della Corruzione della Direzione o Area competente, e/o nel caso di gravi anomalie al Responsabile Prevenzione della Corruzione dell'Ente".

soglia (*paragrafo 3. Principi comuni*) e riferiscono al RPCT, con cadenza annuale, trasmettendo appositi report ricognitivi del numero di lavori affidati e dei corrispondenti nominativi degli operatori affidatari.

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.6 IL CONFLITTO DI INTERESSI NELL’AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI PUBBLICI

MISURA	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI TEMPORALI	RESPONSABILITÀ
Acquisizione dichiarazione sul conflitto di interessi	Acquisizione della dichiarazione dei soggetti coinvolti nelle principali fasi della procedura di affidamento nelle quali possono annidarsi situazioni di rischio corruttivo	Al momento del conferimento dell’incarico o dell’individuazione dei soggetti coinvolti ai sensi dell’art. 4 della DGR n. XI/566 del 24.9.2018, Allegato D, ai fini della corresponsione degli incentivi per le funzioni tecniche	RUP
Trasmissione alla Struttura Programmazione acquisti e gestione appalti delle dichiarazioni riferite alla fase esecutiva dei contratti sopra-soglia	Trasmissione	Tempestiva	RUP e DEC
Archiviazione delle dichiarazioni relative alle procedure di acquisto di beni e servizi	Archiviazione	Tempestiva	Struttura Programmazione acquisti e gestione appalti
Acquisizione e archiviazione dichiarazione sul conflitto di interessi negli affidamenti in somma urgenza	Acquisizione della dichiarazione: - del soggetto (tecnico incaricato o RUP) che si reca sul luogo ed emana l’ordine di servizio; - degli ulteriori dipendenti coinvolti	Rispettivamente, al momento: - dell’emissione dell’ordine di servizio; - dell’individuazione dei soggetti coinvolti ai sensi dell’art. 4 della DGR n. XI/566 del 24.9.2018, Allegato D, ai fini della corresponsione degli incentivi per le funzioni tecniche	RUP
Monitoraggio del rispetto del principio di rotazione degli operatori economici affidatari e relazione al RPCT nell’affidamento di lavori pubblici in somma urgenza	Monitoraggio e relazione	Annuale	Referenti prevenzione corruzione

7.5. Monitoraggio dei rapporti tra l’amministrazione e soggetti esterni che stipulino contratti o siano interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici (art. 1, comma 9, lett. E), l. n. 190/2012)

7.5.1. Inquadramento normativo

Tra le azioni di prevenzione della corruzione delineate dalla L. n. 190/2012, all’art. 1, comma 9, lett. e) è previsto il monitoraggio dei “rapporti tra l’amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità esistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell’amministrazione”.

7.5.2. Modalità di attuazione della misura e attività di controllo

In attuazione della citata disposizione normativa, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ha approvato in data 4 dicembre 2018 il decreto n. 18113 contenente:

- indicazioni operative circa le procedure che devono seguire i dirigenti e i dipendenti coinvolti nei procedimenti rientranti nelle tipologie sopra accennate;
- informazioni in merito alla propria attività di monitoraggio.

Con riferimento alle indicazioni operative di cui al punto 1), nel citato provvedimento è previsto che qualora sussistano rapporti di coniugio, o di parentela o affinità entro il secondo grado, ovvero altre cause di conflitto di interessi, con gli aspiranti beneficiari dell'atto conclusivo del procedimento, i dirigenti responsabili del procedimento (e i dirigenti che abbiano adottato l'atto finale, se distinti dai responsabili del procedimento) nonché i dipendenti che vi abbiano partecipato con compiti di istruttoria, valutazione e controllo, devono rendere una dichiarazione sostitutiva di certificazione e/o di atto di notorietà ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, come da modulo allegato al citato Decreto ed al presente Piano.

I dirigenti o i dipendenti che, in sede di compilazione della dichiarazione, rilevino la sussistenza di rapporti come sopra esplicitati con i potenziali beneficiari del provvedimento, ne danno tempestiva comunicazione per iscritto e si astengono dal partecipare ai procedimenti, così come previsto dal Decreto.

Con riferimento all'attività di monitoraggio di cui al punto 2), nel richiamato provvedimento viene disciplinata l'attività di controllo del RPCT, che si svolgerà a campione e mediante l'utilizzo di banche dati informatizzate tenute dalle Amministrazioni competenti per la certificazione di informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti.

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.7 APPLICAZIONE DELL' ART. 1, COMMA 9, LETT. E), L. N. 190/2012

MISURA	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI TEMPORALI	RESPONSABILITÀ
Dichiarazione dei rapporti di parentela o affinità e di altre cause di conflitto di interessi con i beneficiari dei provvedimenti ampliativi	Compilazione dichiarazione da parte di dirigenti e dipendenti	Al verificarsi della situazione di conflitto di interessi	Dirigenti e dipendenti coinvolti
Attività di monitoraggio dei rapporti tra Amministrazione e soggetti esterni	Controlli a campione	Annuale	RPCT

7.6. Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità ai sensi del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39

Le disposizioni in materia di inconferibilità ed incompatibilità previste d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 devono essere osservate in occasione:

- del conferimento di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice;
- di nomine e designazioni di rappresentanti della Regione all'interno di enti e organismi la cui competenza spetti alla Giunta regionale o al suo Presidente.

7.6.1. Modalità di attuazione della misura

Nell'ambito della misura di prevenzione in esame assume rilievo centrale la dichiarazione delle situazioni di inconferibilità e incompatibilità alla cui sottoscrizione è tenuto il soggetto nominando a norma dell'art. 20 del d.lgs. n. 39 del 2013, e che costituisce condizione di efficacia dell'incarico.

Agli adempimenti correlati a siffatta dichiarazione l'ANAC, da ultimo attraverso il PNA 2019, attribuisce cruciale importanza raccomandando alle amministrazioni e agli enti soggetti alla normativa in materia di prevenzione della corruzione di introdurre *“già nel PTPCT adeguate modalità di acquisizione, conservazione e verifica delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 39/2013 e di effettuare il monitoraggio delle singole posizioni soggettive, rivolgendo particolare attenzione alle situazioni di inconferibilità legate alle condanne per reati contro la pubblica amministrazione”*. Il PNA 2019 censura, in particolare, la prassi invalsa presso le amministrazioni di acquisire la dichiarazione in un momento successivo alla data di conferimento dell'incarico. A giudizio dell'ANAC, *“tale prassi non è conforme alla normativa. Si richiama pertanto l'attenzione sulla necessità di inserire nel PTPCT una specifica misura volta a garantire che la dichiarazione sia acquisita tempestivamente, in tempo utile per le dovute verifiche ai fini del conferimento dell'incarico”*.

In ossequio a tale direttiva dell'Autorità, e in attuazione di quanto già programmato nel PTPCT 2019-2021, il RPCT, in collaborazione con le funzioni maggiormente coinvolte (U.O. Rapporti Istituzionali, D.G. Welfare, Area Organizzazione e personale), ha curato l'elaborazione di apposite linee guida per l'applicazione del d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, volte a

disciplinare, in particolare, l'acquisizione delle dichiarazioni di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 39 del 2013 e gli ulteriori adempimenti e verifiche cui l'Amministrazione è tenuta in occasione del conferimento di incarichi, al fine di superare i contenuti della DGR n. 4687 del 29.12.2015 recante "Determinazioni in ordine all'attuazione dell'art. 18 del d.lgs. n. 39/2013".

In merito, l'Organismo regionale per le attività di controllo (ORAC) - richiesto dalla DGR n. XI/2796 del 31/01/2020 di "Aggiornamento Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (PTPCT) 2020-2022" di svolgere un approfondimento in ordine alle misure di imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici - ha raccomandato alla Giunta l'adozione formale delle linee applicative predisposte dal RPCT, unitamente agli uffici regionali che più degli altri si trovano ad applicare tale disciplina.

In attuazione del PTPCT 2019-2021, nel corso del 2019 il RPCT ha inoltre provveduto a proporre alla Giunta l'adozione di un provvedimento di revisione della disciplina del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 39 del 2013.

7.6.2. Poteri del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza

Il RPCT svolge all'interno delle Amministrazioni un ruolo di garanzia sul rispetto del d.lgs. n. 39/2013 tanto attraverso l'elaborazione delle disposizioni del piano di prevenzione della corruzione quanto attraverso l'esercizio del potere sanzionatorio attribuitogli per legge.

Il RPCT ha proprie capacità di intervento, anche sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e, per i soli casi di inconferibilità, dell'applicazione di misure interdittive.

La delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016, recante "*Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi*", disciplina il procedimento di accertamento delle cause di inconferibilità o incompatibilità che il RPCT è tenuto ad attivare nei confronti dell'organo che ha conferito l'incarico e del soggetto cui l'incarico è stato conferito.

Il RPCT è infatti il soggetto cui la legge, come interpretata dall'ANAC e dalla giurisprudenza amministrativa, riconosce il potere di avvio del procedimento di accertamento e di verifica della sussistenza della situazione di inconferibilità, di dichiarazione della nullità dell'incarico, nonché il successivo potere sanzionatorio nei confronti degli autori della nomina dichiarata nulla perché inconferibile.

Accertata la sussistenza della causa di inconferibilità dell'incarico, il RPCT dichiara la nullità della nomina e procede alla verifica dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa, anche lieve, in capo ai soggetti che all'atto della nomina componevano l'organo che ha conferito l'incarico, ai fini della applicazione della sanzione inibitoria prevista all'art. 18 del d.lgs. n. 39/2013.

Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, a fronte della accertata violazione delle norme in tema di inconferibilità, il RPCT è tenuto a dichiarare la nullità dell'incarico conferito: tale potere ha natura vincolata, in quanto correlato al mero riscontro della inconferibilità dell'incarico.

Con riferimento al procedimento di accertamento della causa di incompatibilità, l'art. 19 prevede la decadenza e la risoluzione del contratto di lavoro subordinato o autonomo, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, da parte del RPCT, dell'insorgere della causa di incompatibilità. Anche in questo caso l'accertamento è di tipo oggettivo, essendo sufficiente il mero accertamento della sussistenza di una causa di incompatibilità.

La violazione delle disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 costituisce inoltre una delle disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione che, in base all'art. 1, comma 7, della legge n. 190/2012, come modificata dal d.lgs. n. 97/2016, il RPCT deve segnalare all'organo di indirizzo e all'OIV, e indicare agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti responsabili della scorretta attuazione della misura.

Si segnala inoltre che il R.P.C.T. svolge, in conformità con quanto previsto dal decreto n. 14577 del 25/11/2020, un'attività di controllo avente ad oggetto le verifiche di veridicità delle dichiarazioni sostitutive acquisite dai competenti uffici nell'ambito dei procedimenti di conferimento degli incarichi di rappresentanti di Regione Lombardia all'interno di pubbliche amministrazioni e enti in controllo pubblico conferiti dalla Giunta o dal suo Presidente.

7.6.3. Verifiche in ordine al conflitto di interessi strutturale in sede di conferimento dell'incarico

Il PNA 2019 attribuisce grande rilevanza alla valutazione circa l'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi strutturale in capo ai soggetti ai quali siano conferiti incarichi dirigenziali e amministrativi di vertice nonché incarichi o cariche di amministratori di enti pubblici e privati in controllo pubblico (per approfondimenti si rinvia al paragrafo 7.3).

Il PNA 2019 ripartisce nel modo seguente le competenze attinenti a tale misura di prevenzione della corruzione:

1. la valutazione circa la sussistenza o meno di situazioni di conflitto di interessi strutturale in capo al nominato deve essere svolta e documentata dall'organo e dall'ufficio conferente, "anche sulla base della verifica della dichiarazione rilasciata dal soggetto interessato, tenendo conto del contenuto dell'incarico da conferire e del tipo di attività che il soggetto interessato deve svolgere";
2. spetta al PTPCT indicare le modalità di svolgimento delle verifiche circa la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi strutturale e prevederne un controllo a campione.

Con riferimento a quanto indicato al punto 2), il presente PTPCT:

indica, quali strumenti per lo svolgimento delle verifiche sul conflitto di interessi, le modalità di cui all'art. 43 del DPR 28.12.2000 n. 445, ossia:

- la consultazione diretta degli archivi e banche dati informatizzate dell'amministrazione certificante, ove sussista apposita convenzione che autorizzi l'accesso (si pensi, esemplificativamente, alla banca dati informatizzata del Registro delle imprese, alla banca dati Punto Fisco-SIA TEL dell'Agenzia delle entrate), ovvero quando la banca dati sia liberamente accessibile da parte di chiunque (ad esempio, la banca dati del Ministero dell'interno sulle cariche elettive e la banca dati PerlaPA-Anagrafe delle prestazioni);
- richiesta all'amministrazione certificante, effettuata anche attraverso strumenti informatici o telematici laddove disponibili, di fornire conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei registri dalla stessa custoditi (si pensi, ad esempio, ai servizi di anagrafe dei Comuni);
- rinvia a un successivo atto del RPCT la determinazione del campione di procedimenti su cui effettuare la verifica dell'avvenuto accertamento di situazioni di conflitto di interessi strutturale in sede di conferimento dell'incarico.

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.8 APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 39 DEL 2013

MISURA	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Acquisizione dichiarazione sull'insussistenza di cause di inconferibilità	Acquisizione della dichiarazione dal personale dirigenziale e amministrativo di vertice e controlli di veridicità	Al momento di conferimento dell'incarico	U.O. Organizzazione e Personale Giunta
Acquisizione dichiarazione sull'insussistenza di cause di incompatibilità	Acquisizione della dichiarazione dal personale dirigenziale e controlli di veridicità	Controllo tempestivo	U.O. Organizzazione e Personale Giunta
Acquisizione dichiarazione sull'insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità	Acquisizione dichiarazione da parte del soggetto proposto per la nomina ad amministratore di enti in controllo pubblico e controlli di veridicità	Al momento di conferimento dell'incarico	Struttura responsabile del procedimento di nomina
Controlli di veridicità delle dichiarazioni acquisite	Verifica	Continuo	Strutture responsabili del procedimento di conferimento di incarichi dirigenziali e di nomina di amministratori in enti in controllo regionale
Controllo in merito alle verifiche di veridicità delle dichiarazioni sostitutive da parte dei competenti uffici nell'ambito dei procedimenti di conferimento degli incarichi di rappresentanti di RL all'interno di PA e enti in controllo pubblico	Verifica a campione	Annuale	RPCT
Valutazione di eventuali conflitti di interessi strutturali	Verifica e provvedimento	Al momento di conferimento dell'incarico	Strutture responsabili del procedimento di conferimento di incarichi dirigenziali e di nomina di amministratori in enti in controllo regionale
Controlli a campione circa l'avvenuta valutazione di eventuali conflitti di interessi strutturali	Verifica a campione	2021-2023	RPCT

7.7. La prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici: l'art. 35-bis del d.lgs. 165 del 2001

7.7.1. Inquadramento normativo

L'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 1, comma 46, della L. n. 190/2012, stabilisce il divieto, per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti dal Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale, di:

- far parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi (comma 1, lett. a);
- essere assegnati, anche con funzioni direttive agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati (comma 1, lett. b);
- far parte delle commissioni di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere (comma 1, lett. c).

L'art. 35-bis prevede, dunque, ipotesi interdittive allo svolgimento di determinate attività per qualsiasi dipendente, **quale che sia la qualifica giuridica**, condannato, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati contro la pubblica amministrazione.

Nel PNA 2019 sono inoltre evidenziate alcune analogie tra l'**art. 35-bis del d.lgs. 165/2001** e l'**art. 3 del d.lgs. 39/2013**, *Inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione*, che dispone il divieto a ricoprire incarichi dirigenziali e assimilati ove siano intervenute condanne per reati contro la pubblica amministrazione. Entrambe le disposizioni hanno infatti **natura preventiva** e mirano ad evitare che i principi di imparzialità e buon andamento dell'agire amministrativo siano o possano apparire pregiudicati a causa di precedenti comportamenti rilevanti, proprio con riguardo ai reati contro la PA.

7.7.2. Modalità di attuazione e di controllo della misura

All'atto della formazione di commissioni di concorso e delle commissioni per l'affidamento di contratti pubblici, concessione, erogazione di sovvenzioni, contributi, e all'atto dell'assegnazione di dipendenti agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001, dovranno essere effettuate le verifiche della sussistenza dei precedenti penali sopra richiamati a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui si intendono conferire gli incarichi. L'accertamento dell'assenza dei precedenti penali per reati contro la p.a. può essere svolto d'ufficio, attraverso l'acquisizione di certificato del casellario giudiziale e dei carichi pendenti, oppure attraverso l'acquisizione di dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000.

Qualora risultino precedenti penali per reati contro la Pubblica Amministrazione a carico del personale interessato, l'Amministrazione si asterrà dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione.

Direttive interne in merito all'attuazione dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001, sono state impartite alle Direzioni con decreto n. 16148 del 21/12/2020 che sintetizza le indicazioni fornite in passato con 3 diverse Circolari (nota Protocollo A1.2015.0043936 del 18/05/2015 in merito alla lett. a, nota prot. A1.2016.0042223 del 23/03/2016 in merito alla lett. b e nota prot. A1.2015.0042103 del 12/05/2015 in merito alla lett. c).

Con tale decreto è stata approvata anche la modulistica da utilizzare - già pubblicata sulla *Intranet* aziendale - e sono state fornite informazioni in merito all'attività di controllo del RPCT, che si svolge annualmente con riferimento alle procedure dell'anno precedente. La scelta delle procedure da sottoporre a controllo avviene mediante estrazione casuale.

Le indicazioni operative per i dipendenti inserite nel documento, sono entrate in vigore dal 2021, mentre l'attività di monitoraggio del RPCT, così come descritta, verrà attivata a far data dall'anno 2022 con riferimento all'anno precedente.

MISURA	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Accertamento dell'assenza di precedenti penali - art. 35 bis, comma 1, lett. a), b) e c)	Acquisizione d'ufficio dei certificati del casellario giudiziale e dei carichi pendenti o attraverso l'acquisizione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione	Al verificarsi delle fattispecie previste dalla normativa	Direzioni interessate
Attività di monitoraggio dello stato di attuazione dell'art. 35 bis, comma 1, lett. a), b) e c)	Compilazione schede di monitoraggio	Annuale	Direzioni interessate
Attività di controllo in attuazione dell'art. 35 bis, comma 1, lett. a), b) e c)	Controlli a campione	Annuale	RPCT

8. ATTIVITÀ E INCARICHI ESTERNI

8.1. L'art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165

Nel sistema di prevenzione della corruzione un ruolo significativo è svolto dalle norme in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi contenute nell'art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come innovato dalla legge n. 190/2012, tra le quali si segnalano le seguenti:

comma 7: "I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi";

comma 6: "Gli incarichi retribuiti sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso";

comma 5: "In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente".

In via preliminare, va rilevato come dal testo dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 emergano i seguenti principi cardine:

- non possono essere conferiti o autorizzati incarichi nei casi in cui l'espletamento degli stessi possa determinare situazioni di conflittualità con gli interessi facenti capo all'Amministrazione: ai fini dell'autorizzazione, l'Amministrazione è dunque tenuta a verificare l'insussistenza di situazioni, anche potenziali di conflitto di interessi;
- l'autorizzazione e il conferimento sono subordinati al sussistere di una corrispondenza tra il livello di professionalità posseduto dal dipendente e la natura dell'incarico conferito o per l'espletamento del quale il dipendente viene designato; l'incarico esterno, infatti, non deve essere considerato una mera fonte di guadagno ma deve trovare giustificazione nella posizione ed esperienza professionale del dipendente e deve tenere altresì conto del coinvolgimento dell'immagine dell'Amministrazione;
- l'Amministrazione deve valutare attentamente le richieste di designazione non nominative di propri dipendenti per incarichi esterni retribuiti, predeterminando opportunamente criteri obiettivi di rotazione, al fine di evitare disparità di trattamento nell'esercizio il potere di designazione;
- la materiale compatibilità dell'incarico con l'impegno complessivo richiesto dal rapporto di lavoro.

8.2. Incarichi extraistituzionali

Sono incarichi extraistituzionali quelli che si caratterizzano per i seguenti elementi:

- episodicità della prestazione e impegno non prevalente rispetto a quello derivante dal rapporto di lavoro con l'Amministrazione regionale;

- estraneità ai compiti e doveri d'ufficio del dipendente interessato.

Nell'ordinamento di Regione Lombardia il tema in esame è disciplinato dal Regolamento relativo allo svolgimento di incarichi ed attività esterne da parte del personale della Giunta regionale, adottato con DGR n. 1926 del 6 giugno 2014, Allegato B, che stabilisce le procedure per l'autorizzazione allo svolgimento di attività e incarichi esterni da parte del personale della Giunta regionale, fissa i criteri per la valutazione della compatibilità con le attività e le mansioni rese a favore dell'Amministrazione regionale, e individua le attività e gli incarichi in ogni caso non consentiti.

8.2.1. Incarichi e attività svolti in qualità di dipendenti dell'Amministrazione regionale

In omaggio ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, l'Amministrazione è tenuta ad assicurare che l'accesso del proprio personale all'espletamento di incarichi in rappresentanza dell'Amministrazione stessa sia preceduto da procedure orientate a criteri di massima trasparenza e parità di trattamento dei lavoratori, che tengano altresì nella dovuta considerazione il rischio di conflitti di interessi in capo ai soggetti coinvolti.

L'attenzione del presente Piano nei confronti di tali procedure scaturisce anche dal fatto che lo svolgimento di incarichi extraistituzionali costituisce un'opportunità di arricchimento professionale, nella misura in cui determina un indubbio vantaggio curriculare e talora anche patrimoniale in capo ai soggetti coinvolti.

Per tale ragione, risulta indispensabile che il conferimento o l'autorizzazione ai dipendenti di incarichi da svolgersi in qualità di dipendenti dell'Amministrazione regionale sia preceduto da adeguata pubblicità, anche attraverso la rete intranet istituzionale, che rappresenta lo strumento maggiormente idoneo ad assicurare un ampio livello di diffusione delle informazioni tra i dipendenti.

Di conseguenza, il Direttore della Direzione coinvolta in una procedura di conferimento o autorizzazione al personale dipendente allo svolgimento di incarichi in rappresentanza della Regione provvede a dare pubblicità della procedura di cui trattasi nelle forme ritenute idonee e sufficienti al coinvolgimento del personale potenzialmente interessato (comunicazione mail o nota formale, divulgazione in forma orale in riunioni o assemblee, rete intranet nei casi in cui l'opportunità lavorativa possa risultare d'interesse generale da parte di tutti i dipendenti).

8.2.2. Prospettive di evoluzione della disciplina interna

Al fine di garantire la piena conformità al disposto dell'art. 53, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001 sopra richiamato, è necessario che l'Amministrazione si doti di una regolamentazione che stabilisca criteri oggettivi e predeterminati per il conferimento e l'autorizzazione al personale allo svolgimento di incarichi esterni.

In tal senso, al fine di migliorare la qualità e l'oggettività delle procedure interne, la Direzione competente in materia di personale provvede all'elaborazione di uno o più atti di regolazione interna che disciplinino i seguenti ambiti tematici, in armonia con l'ordinamento giuridico e conformandosi, in particolar modo, a criteri di trasparenza, parità di trattamento e prevenzione di conflitti di interessi:

l'autorizzazione all'espletamento e il conferimento di incarichi esterni, da svolgersi, in qualità di dipendenti dell'Amministrazione regionale, presso soggetti terzi, ivi inclusi gli enti e le società di cui agli Allegati A1 e A2 della l.r. 27 dicembre 2006, n. 30 nonché le strutture commissariali;

lo svolgimento di attività esterne di docenza da parte del personale della Giunta regionale, anche in attuazione di accordi, comunque denominati, stipulati dalla Regione Lombardia con soggetti terzi;

i procedimenti di trasferimento del personale dalla Giunta regionale agli enti e società di cui agli Allegati A1 e A2 della l.r. 27 dicembre 2006, n. 30.

Nella regolamentazione delle procedure di conferimento al personale della Giunta regionale di incarichi esterni da svolgersi in qualità di dipendenti dell'Amministrazione regionale e nella regolamentazione dello svolgimento di attività esterne di docenza, la Direzione del personale tiene nella dovuta considerazione i seguenti criteri:

- l'adeguatezza professionale del personale;
- l'osservanza dei limiti al cumulo di incarichi;
- la non prevalenza dell'incarico esterno rispetto all'impegno richiesto dal rapporto di lavoro;
- la posizione del dipendente interessato, ritraibile dal quadro degli incarichi già in precedenza autorizzati, dall'assenza di procedimenti disciplinari recenti o note di demerito in relazione all'insufficiente rendimento, dal livello culturale e professionale del dipendente.

La Direzione competente in materia di personale valuta altresì la possibilità di costituire albi di dipendenti distinti per settore di specializzazione professionale, dai quali attingere in occasione del conferimento e dell'autorizzazione dei suddetti incarichi.

Nelle more dell'adozione di tale disciplina, le singole Direzioni e Aree di volta in volta interessate e la Direzione competente in materia di personale, che debbano conferire incarichi o che siano destinatari di richieste di autorizzazione del personale della Giunta regionale allo svolgimento di incarichi e attività esterni in qualità di dipendenti della Regione Lombardia, provvedono alla pubblicazione sulla rete intranet istituzionale di un avviso contenente chiara indicazione dell'oggetto dell'incarico, dell'eventuale compenso, delle date di inizio e di termine dell'incarico, nonché dei requisiti per la candidatura.

Le presenti disposizioni non riguardano l'autorizzazione allo svolgimento di attività esterne nell'ambito delle quali non sia in alcun modo coinvolta l'immagine dell'Amministrazione regionale.

8.3. Incarichi istituzionali

Per lo svolgimento di incarichi esterni rientranti nei doveri d'ufficio o assegnati per compiti di istituto, la Direzione interessata nomina o designa il dipendente ritenuto idoneo, previa verifica dell'insussistenza di situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi rispetto a quelli facenti capo all'Amministrazione. Nel caso in cui alla nomina o designazione debba provvedere il Presidente o la Giunta regionale, resta ferma la verifica circa l'insussistenza del conflitto da parte della Direzione di appartenenza del dipendente.

Per compiti e doveri d'ufficio o assegnati per compiti di istituto devono intendersi quelli rientranti o riconducibili alle ordinarie funzioni o competenze del dipendente ovvero dell'Amministrazione di appartenenza, secondo quanto stabilito dalla legge o dal contratto collettivo (si pensi, a titolo esemplificativo, alla partecipazione ad organi di enti pubblici e privati, laddove consentito dalla legge, ovvero alla partecipazione a commissioni esaminatrici nei casi in cui la procedura selettiva sia gestita dalla Regione Lombardia). Gli incarichi rientranti in tale tipologia devono essere svolti dal dipendente nell'ambito o in aggiunta alle mansioni già espletate, senza alcun diritto a compensi aggiuntivi, durante l'orario di lavoro ovvero ricorrendo a prestazioni di lavoro straordinario.

8.3.1. Controlli sull'attuazione della misura

Con riferimento ai controlli sugli incarichi retribuiti, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, conferiti e autorizzati dall'Amministrazione, in continuità con i Piani delle precedenti annualità, la Direzione competente in materia di personale svolge controlli a campione, da effettuarsi annualmente nella misura del 10% del totale secondo tecniche di campionamento casuale, anche al fine di vagliare l'effettiva insussistenza di situazioni di conflitto di interessi tra l'incarico autorizzato e le funzioni svolte all'interno dell'Amministrazione.

Il controllo a campione si svolge secondo i seguenti criteri:

- numero degli incarichi autorizzati allo stesso dipendente;
- rilevanza economica dell'incarico autorizzato;
- inerenza dell'incarico ad aree a rischio corruzione;
- tipologia dell'incarico autorizzato;

osservanza di procedure trasparenti e oggettive a monte dell'autorizzazione o del conferimento dell'incarico; utilizzo degli appositi permessi per motivi personali o delle ferie per lo svolgimento dell'incarico.

Gli esiti del controllo costituiscono oggetto di una relazione illustrativa annuale che viene trasmessa al RPCT a cura della Struttura che ha effettuato le verifiche. La relazione deve anche contenere i dati identificativi (P.IVA, ragione sociale o denominazione, oggetto sociale) del soggetto (impresa, ente pubblico o privato) presso il quale l'incarico autorizzato viene svolto.

8.4. Adempimenti pubblicitari

La Direzione competente all'adozione del provvedimento di conferimento dell'incarico o autorizzazione è tenuta agli adempimenti pubblicitari previsti dalla legge. Per approfondimenti si rinvia all'apposita trattazione all'interno del Capitolo del presente Piano dedicato alla trasparenza.

MISURA	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Elaborazione di uno o più atti di regolazione interna sull'autorizzazione e il conferimento di incarichi al personale, sullo svolgimento di attività di docenza, sul trasferimento del personale presso enti e società controllati	Provvedimento	Entro il 2021	U.O. Organizzazione e Personale Giunta
Aggiornamento della disciplina per lo svolgimento di attività e incarichi esterni	Provvedimento	Entro il 2021	U.O. Organizzazione e Personale Giunta
Pubblicazione in intranet di un avviso	Adempimento pubblicitario	Continuo	Direzione coinvolta U.O. Organizzazione e Personale Giunta
Controllo a campione del 10% degli incarichi autorizzati	Relazione	Annuale	U.O. Organizzazione e Personale Giunta

9. LA ROTAZIONE ORDINARIA

Il Piano Nazionale Anticorruzione considera la rotazione ordinaria del personale quale misura organizzativa generale di prevenzione della corruzione, destinata ad operare nella fase fisiologica della vita dell'Amministrazione, al fine di limitare il consolidarsi di relazioni idonee ad alimentare dinamiche improprie nella gestione della cosa pubblica, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

Il rilievo attribuito alla misura della rotazione si basa sul convincimento che l'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure riduca il rischio che il dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi e procedimenti, e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o instaurare rapporti in grado di attivare dinamiche inadeguate.

I riferimenti normativi dell'istituto della rotazione ordinaria del personale sono contenuti nella legge n. 190/2012, che all'art. 1, comma 4, lett. e) attribuisce all'ANAC il compito di definire i *“criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione”*, e all'art. 1, c. 10, lett. b) impone al Responsabile per la prevenzione della corruzione di provvedere *“alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione”*.

Dette norme sono state oggetto di diffusa interpretazione ad opera del PNA 2016, che recepisce e sviluppa le posizioni espresse nel corso degli anni dall'Autorità Nazionale Anticorruzione in merito all'istituto della rotazione (già nel PNA 2013 e nell'aggiornamento 2015), e, nel dare attuazione al disposto dell'art. 1, comma 4, lett. e) della legge n. 190/2012, rappresenta la fonte di regolazione uniforme della materia, dalla quale le Pubbliche Amministrazioni possono trarre gli spunti necessari al fine di attuare detta misura di prevenzione all'interno dei propri ordinamenti.

Di seguito, in estrema sintesi, appare utile riportare i più significativi principi e criteri direttivi contenuti nel PNA, da ultimo nell'aggiornamento 2019, con riferimento alla rotazione ordinaria:

- l'ambito soggettivo di applicazione della rotazione ordinaria si estende a tutti i pubblici dipendenti;
- per il personale dirigenziale è opportuno che la rotazione ordinaria sia fatta oggetto di apposita programmazione nell'ambito di un atto generale approvato dall'organo di indirizzo politico della singola Amministrazione, che indichi chiari e oggettivi criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali, al fine di evitare che la rotazione sia impiegata in modo non trasparente e tale da limitare l'indipendenza della dirigenza;
- sempre con riguardo al personale dirigenziale, negli uffici individuati come a più elevato rischio di corruzione, sarebbe preferibile che la durata dell'incarico fosse fissata al limite minimo legale. Alla scadenza, la responsabilità dell'ufficio o del servizio dovrebbe essere di regola affidata ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente. Essendo la rotazione una misura che ha effetti su tutta l'organizzazione di un'amministrazione, progressivamente la rotazione dovrebbe essere applicata anche a quei dirigenti che non operano nelle aree a rischio. Ciò tra l'altro sarebbe funzionale anche a evitare che nelle aree di rischio ruotino sempre gli stessi dirigenti;

- tenuto conto dell'impatto che la rotazione produce sull'intera struttura organizzativa, è consigliabile programmare la stessa secondo un criterio di gradualità al fine di 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;
- la formazione rappresenta una misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione. Si tratta, complessivamente, di instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, al fine di 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;
- sui criteri generali di rotazione deve essere data preventiva e adeguata informazione alle organizzazioni sindacali. Tale informazione consente alle organizzazioni sindacali di presentare proprie osservazioni e proposte, ma non apre alcuna fase di negoziazione in materia.

L'effettiva attuazione della rotazione impone che l'Amministrazione riconosca la dovuta importanza alla programmazione di percorsi di formazione e di sviluppo professionale, volti a favorire l'acquisizione di competenze professionali anche di tipo trasversale, al fine di rendere fungibili le funzioni in una pluralità di ambiti lavorativi, prevedendo eventualmente opportuni periodi di formazione e affiancamento.

La misura organizzativa della rotazione deve in definitiva inserirsi all'interno di un lungimirante processo di sviluppo dell'organizzazione, che rappresenti una virtuosa combinazione tra cultura organizzativa improntata al cambiamento e tutela del buon andamento dell'attività amministrativa.

9.1. Modalità di attuazione della misura

In recepimento dei criteri direttivi dettati dalla legge e dall'ANAC, l'Amministrazione¹⁶, rese le necessarie informative ai sindacati, ha dato corso a una rilevante attività di attuazione della misura in esame, stabilendone i criteri e le modalità di applicazione:

- agli incarichi dirigenziali (con DGR n. XI/183 del 31 maggio 2018);
- agli incarichi di posizione organizzativa (con decreto del RPCT n. 15903 del 5 novembre 2018).

Entrambi gli atti di programmazione sopra richiamati:

- hanno efficacia immediata e sono stati oggetto di applicazione a partire dalla riorganizzazione degli uffici conseguente alle elezioni regionali del marzo 2018;
- individuano termini di durata massima di permanenza nella responsabilità di un medesimo processo amministrativo a rischio, inversamente proporzionali al livello di rischio corruttivo, come ponderato all'interno del PTPCT (per i dirigenti: 3 anni – alto rischio; 5 anni – medio/medio-alto rischio; 10 anni – basso rischio; per le posizioni organizzative: 5 anni – alto rischio; 10 anni: medio /medio-alto rischio);
- valorizzano il ruolo delle misure alternative alla rotazione nell'evitare che il dipendente non sottoposto a rotazione detenga il controllo esclusivo dei processi;
- valorizzano il ruolo della formazione quale strumento di prevenzione del verificarsi di situazioni di accentramento esclusivo di competenze professionali.

Con riferimento agli incarichi dirigenziali, in attuazione della DGR n. XI/183 del 31 maggio 2018 sopra menzionata, la rotazione ha interessato n. 54 unità su n. 107 posizioni dirigenziali a medio, medio-alto e alto rischio corruttivo bandite a seguito della riorganizzazione degli uffici effettuata nella prima metà del 2018. Successivamente, nel periodo compreso tra il 30 novembre 2018 e il 30 novembre 2019, la rotazione ha interessato n. 41 unità su n. 71 posizioni

¹⁶ La misura della rotazione ordinaria è stata realizzata per la prima volta nel 2016 in virtù delle linee di indirizzo operative per l'attuazione dell'avvicendamento del personale nelle posizioni dirigenziali e nelle posizioni organizzative, dettate con provvedimento del RPCT (decreto n. 1006 del 16.02.2016).

dirigenziali messe a bando.¹⁷

Nel 2020 le posizioni coinvolte da avvicendamenti sono state n. 34 su 43 per gli incarichi dirigenziali, mentre in ottemperanza al decreto del RPCT n. 15903 del 5 novembre 2018 le posizioni organizzative interessate da alternanze sono state 81 su 125 posizioni bandite.¹⁸

Al fine di monitorare l'attuazione delle misure di rotazione, il RPCT acquisisce dal Direttore competente in materia di personale la programmazione degli avvicendamenti sulle posizioni dirigenziali e verifica il rispetto del principio di rotazione sulla base della fisiologica scadenza e del corrispondente livello di rischio.

Tutti i soggetti operanti nell'ambito dell'Amministrazione, in una ottica di reciproca collaborazione, sono tenuti a mettere a disposizione del RPCT ogni informazione o flusso informativo utile per meglio comprendere le modalità di applicazione della misura e le eventuali difficoltà riscontrate (PNA 2019).

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.11- ROTAZIONE ORDINARIA DEL PERSONALE

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Programmazione rotazione incarichi dirigenziali e posizioni organizzative	Definizione di una pianificazione degli avvicendamenti	Entro 2023	U.O. Organizzazione e Personale Giunta
Monitoraggio rotazione ordinaria incarichi dirigenziali e posizioni organizzative	Report	Mensile	U.O. Organizzazione e Personale Giunta RPCT

10. DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ SUCCESSIVE ALLA CESSAZIONE DAL SERVIZIO (C.D. PANTOUFLAGE)

10.1. Inquadramento normativo

Il divieto di *pantouflage*, oggetto di approfondita trattazione negli ultimi aggiornamenti del PNA, trova fondamento normativo nelle seguenti fonti:

l'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dalla legge n. 190/2012, il quale dispone che i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle stesse, *“non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti”*;

l'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013, a tenore del quale ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi disciplinati dallo stesso d.lgs. n. 39/2013, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo; la medesima disposizione stabilisce che tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico.

10.1.1. Ratio

Come chiarito dall'ANAC¹⁹, la ratio della norma, che disciplina una fattispecie di “incompatibilità successiva”, espressamente richiamata dal testo del d.lgs. n. 39/2013, va ricercata nella finalità di contenimento del rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro, ossia del rischio che, durante il periodo di servizio, il dipendente possa artatamente preconstituire situazioni lavorative vantaggiose e in tal modo sfruttare a proprio fine la sua posizione ricoperta all'interno dell'amministrazione, al fine di ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto. Il divieto è anche

¹⁷ Fonte: relazioni annuali di monitoraggio a cura del Direttore Organizzazione personale, patrimonio, sistema informativo.

¹⁸ Fonte: relazioni annuali di monitoraggio a cura del Direttore Organizzazione personale, patrimonio, sistema informativo.

¹⁹ Deliberazione n. 292 del 09 marzo 2016, AG2 del 4 febbraio 2015, AG8 del 18 febbraio 2015, AG74 del 21 ottobre 2015, delibera n. 88 del 8 febbraio 2017

volto allo stesso tempo a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio.

L'istituto mira ad evitare che determinate posizioni lavorative, subordinate o autonome, possano essere anche solo astrattamente fonti di possibili fenomeni corruttivi (o, più in generale, di traffici di influenze e conflitti di interessi, anche ad effetti differiti), limitando per un tempo ragionevole, secondo la scelta insindacabile del legislatore, l'autonomia negoziale del lavoratore dopo la cessazione del rapporto di lavoro (Cons. St., V, n. 7411 del 29.10.2019).

10.1.2. Ambito di applicazione e definizioni

"Dipendenti": soggetti legati alla P.A. da un rapporto di lavoro, sia esso a tempo indeterminato, determinato o autonomo (parere ANAC AG/2 del 4.2.2015; AG/8/2015/AC), ivi compresi i soggetti titolari di uno degli incarichi indicati all'art. 21 del d.lgs. n. 39/2013.

"Poteri autoritativi e negoziali": si tratta di poteri diretti all'adozione di provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari (vi rientrano quindi gli atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere, cfr. parere ANAC AG 2/2017 approvato con delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017), o di poteri afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la P.A.

"Dipendenti con poteri autoritativi e negoziali": 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; coloro che per il ruolo e la posizione ricoperti nell'Amministrazione hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura (dirigenti, funzionari titolari di funzioni dirigenziali, responsabile del procedimento (delibera ANAC n. 88 del 8 febbraio 2017); rientrano pertanto in tale ambito, a titolo esemplificativo, i dirigenti e coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente (cfr. orientamento ANAC n. 2 del 4 febbraio 2015), i soggetti che ricoprono incarichi amministrativi di vertice.

"L'eventuale mancanza di poteri gestionali diretti non esclude che, proprio in virtù dei compiti di rilievo elevatissimo attribuiti a tali dirigenti, sia significativo il potere di incidere sull'assunzione di decisioni da parte della o delle strutture di riferimento. Per tali soggetti, la stessa Corte Costituzionale ha inteso rafforzare, rispetto ad altre tipologie di dirigenti, presidi di trasparenza anche in funzione di prevenzione della corruzione (Sentenza n. 20/2019). Il rischio di precostituirsi situazioni lavorative favorevoli può 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 (cfr. parere ANAC AG/74 del 21 ottobre 2015 e orientamento n. 24/2015). Pertanto, il divieto di pantouflage si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento." (PNA 2019).

"Attività lavorativa o professionale": qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi, mediante assunzione a tempo determinato o indeterminato o affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi.

"Soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione": in tale nozione occorre ricomprendere anche i soggetti formalmente privati ma partecipati o controllati da una pubblica amministrazione, in quanto la loro esclusione comporterebbe una ingiustificata limitazione dell'applicazione della norma e una situazione di disparità di trattamento.

10.1.3. Sanzioni

Le conseguenze della violazione del divieto di *pantouflage* sono le seguenti:

nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti all'ex dipendente pubblico dai soggetti privati indicati nella norma divieto per i soggetti privati indicati dalla norma di stipulare contratti con le pubbliche amministrazioni per tre anni; obbligo di restituzione dei compensi percepiti e accertati per lo svolgimento dell'incarico conferito in violazione del divieto di pantouflage.

Quanto all'attività di vigilanza in materia di *pantouflage*, l'ANAC verifica l'inserimento nei PTPCT delle pubbliche amministrazioni di misure adeguate volte a prevenire tale fenomeno.

Al riguardo occorre inoltre segnalare la sentenza del Consiglio di Stato n. 7411 del 29.10.2019 ²⁰, la quale ha riconosciuto che i poteri sanzionatori in materia di *pantouflage* spettano all'Autorità, essendo configurabile, per la teoria dei poteri impliciti, un nesso finalistico fra la norma assistita da sanzione amministrativa e le funzioni attribuite all'Autorità stessa.

10.2. Modalità di attuazione della misura

10.2.1. Acquisizione di personale

Nei contratti individuali di assunzione del personale a qualunque titolo stipulati è inserita una specifica clausola che richiami il contenuto dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e le relative conseguenze sanzionatorie.

10.2.2. Cessazione del rapporto di lavoro

In caso di cessazione del rapporto di lavoro, quale che ne sia la causa (quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), è acquisita la dichiarazione da parte del soggetto di essere stato informato del divieto di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro con Regione Lombardia, attività lavorative o professionali presso soggetti privati nei confronti dei quali egli abbia esercitato, negli ultimi tre anni di servizio, poteri autoritativi o negoziali per conto della Regione Lombardia:

a cura della Direzione competente in materia di personale, per il personale dirigente;

a cura della Struttura competente al conferimento dell'incarico, per coloro che svolgano un'attività stabile di collaborazione o consulenza a favore della Regione (cfr. artt. 4, 9 e 21 d.lgs. n. 39/2013).

L'acquisizione di tale dichiarazione è effettuata di regola nel mese antecedente la cessazione del rapporto, in conformità al modulo allegato al presente Piano.

10.2.3. Conseguenze sull'affidamento di contratti pubblici

Nei bandi di gara e negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici, a prescindere dalla tipologia di procedura, è inserita un'apposita clausola che vieti la partecipazione ai soggetti che hanno concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo con ex dipendenti dell'Amministrazione regionale, i quali negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato, nei loro confronti, poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Amministrazione regionale; il divieto opera nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di servizio tra ex dipendenti e Amministrazione.

Al riguardo, il PNA evidenzia come l'obbligo di osservanza del divieto di *pantouflage* è stato ribadito nei bandi-tipo emanati dall'Autorità in attuazione del d.lgs. 50/2016, recante codice dei contratti pubblici e rammenta che i bandi-tipo sono vincolanti per le stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 71 dello stesso codice. In particolare, nel bando-tipo n. 1, recante «Schema di disciplinare di gara - Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo», approvato con delibera del 22 novembre 2017, par. 6, è previsto che «sono comunque esclusi gli operatori economici che abbiano affidato incarichi in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. del 2001 n. 165». Il bando-tipo specifica pertanto che il concorrente compila il documento di gara unico europeo-

²⁰ Cons. St., V, n. 7411 del 29.10.2019: *“La sanzione di cui si discute è posta a tutela della delicata funzione assolta dall'ANAC, la quale svolge, “con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” (art. 1, comma primo, l. n. 190 del 2012).*

Ne consegue la configurabilità di un chiaro “nesso finalistico fra la norma assistita dalla sanzione amministrativa e le funzioni attribuite all'Autorità” e, in definitiva, la necessità logico-sistematica dell'ascrizione in capo all'Autorità del compito di assicurare, in sede di accertamento della nullità dei contratti sottoscritti dalle parti e di adozione delle misure conseguenti, la tutela dei valori trasparenza ed integrità delle amministrazioni pubbliche che sono il proprium della sua missione istituzionale.

Ne deriva altresì che, pur non disconoscendosi il principio generale alla stregua del quale le norme di legge attributive di competenze sono affidate, di massima, a criteri di elencazione analitica piuttosto che a clausole generali fondanti un potere implicito, si deve convenire che nella specie, per le peculiari ragioni logico-sistematiche ora esposte, l'art. 13 del d.lgs. n. 39 del 2013 sancisce una specifica, ancorché non testuale, attribuzione di competenza in favore dell'ANAC anche in ordine all'accertamento della nullità dei contratti di cui si tratta (in quanto naturale e coerente predicato dell'attribuzione della competenza ad accertare le violazioni del sistema).

In questo contesto l'ANAC pone in essere una attività di vigilanza che consiste in un potere particolare, assegnato alle autorità amministrative indipendenti per verificare nell'interesse generale il rispetto delle regole in rapporto al loro settore (regole talora da esse stesse poste) da parte degli operatori pubblici e privati ivi operanti”.

DGUE, rendendo la dichiarazione di insussistenza delle cause ostative alla partecipazione, ivi compresa la situazione di cui all'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Il RPCT, quando venga a conoscenza di fatti astrattamente integranti la fattispecie di cui all'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che riguardino soggetti già dipendenti della Regione Lombardia, attiva le opportune verifiche.

Laddove le verifiche inducano a ritenere accertata la violazione della norma in esame, il RPCT ne trasmette gli esiti all'ANAC, agli uffici responsabili dell'infrazione, al vertice dell'Amministrazione, all'OIV, all'Ufficio Procedimenti Disciplinari e alla Corte dei conti, in considerazione dei risvolti erariali.

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.12- ADOZIONE MISURE RELATIVE AL PANTOUFLAGE

MISURE/PRODOTTI	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Inserimento di specifica clausola nei contratti individuali di assunzione del personale	Adeguamento contratti	Continuo	U.O. Organizzazione e Personale Giunta
Inserimento di specifica clausola nei bandi e negli atti prodromici all'affidamento di contratti pubblici	Adeguamento contratti	Continuo	Struttura Programmazione acquisti e gestione appalti
Acquisizione informativa sul pantouflage dai dirigenti, consulenti non occasionali e collaboratori che cessano dal rapporto di servizio	Acquisizione informativa	Un mese prima della cessazione del rapporto	U.O. Organizzazione e Personale Giunta (per i dirigenti) Struttura responsabile del procedimento di conferimento dell'incarico (per i consulenti non occasionali e collaboratori)
Verifiche della violazione art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, a seguito di segnalazioni ed esposti	Verifiche e trasmissione esiti ad ANAC, uffici responsabili, OIV, U.P.D., Corte dei conti	In caso di segnalazione di casi di presunto pantouflage	RPCT

11. ANTIRICICLAGGIO

L'antiriciclaggio appare, erroneamente, come un tema slegato dagli interessi della pubblica amministrazione e dalla pratica amministrativa. Ed inoltre l'antiriciclaggio sembra un ambito avulso rispetto allo specifico impegno per contrastare la corruzione ed accrescere la trasparenza in adempimento a quanto previsto dalla normativa nazionale e dalle scelte amministrative di Regione Lombardia.

In realtà ci si trova di fronte a due discipline differenti, ma se ci si addentra nella ratio delle due normative e nella pratica attuazione troviamo molti aspetti in comune. La ratio comune è ravvisabile, ad esempio, nella necessità evidenziata dal legislatore di creare presidi idonei alla prevenzione degli illeciti per entrambi i fronti. Acclarato che ambedue gli ambiti sono accumulati dalla logica della prevenzione è altrettanto solida la consapevolezza che la lotta alla corruzione e al riciclaggio non possano essere delegate al solo diritto penale, ma vadano condotte anche sul piano amministrativo e finanziario. È essenziale, quindi, mettere in campo nella pubblica amministrazione e rafforzare costantemente strumenti di carattere preventivo per entrambe.

Ambedue gli ambiti di attività richiedono efficaci presidi organizzativi, procedurali e di controllo - e segnalazioni (in modo spontaneo nel sistema anticorruzione, obbligatorio in quello antiriciclaggio) alle competenti autorità.

Per contrastare il riciclaggio gli uffici della Pubblica Amministrazione devono organizzarsi attivando un presidio costante dei comportamenti sospetti che potrebbe sfociare nella segnalazione all'Unità di Informazione Finanziaria (U.I.F.) della Banca d'Italia.

Inoltre, entrambi i sistemi poggiano sul concetto di rischio, quale parametro in base a cui calibrare le misure preventive. In particolare, nell'apparato antiriciclaggio l'approccio condotto attraverso una preventiva analisi del rischio consente di permeare sia le strategie di prevenzione e contrasto, attraverso esercizi di analisi dei rischi raccomandati

dagli standard internazionali e dalle norme comunitarie, sia, a livello “micro”, con l'ausilio di adeguati strumenti, di accrescere progressivamente la capacità degli operatori di qualificare le anomalie o i sospetti insiti nelle singole operazioni.

Mentre è assodato nella pratica quanto previsto dalla legge n. 190/2012 (c.d. legge anticorruzione) - che prevede l'adozione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di un piano triennale per la prevenzione della corruzione e per accrescere la trasparenza, congiuntamente alla nomina obbligatoria di un responsabile per la prevenzione della corruzione - sul versante dell'antiriciclaggio, invece, ci troviamo di fronte ad una frontiera inesplorata. Sebbene per l'antiriciclaggio non vi siano obblighi di predisporre un piano *tout court* tuttavia deve comunque essere adottato un presidio interno all'amministrazione, organizzando procedure interne di valutazione idonee a garantire l'efficacia della rilevazione di operazioni sospette a cui si aggiunge l'organizzazione di una adeguata formazione del personale della pubblica amministrazione ai fini della corretta individuazione degli elementi di sospetto. In buona sostanza le pubbliche amministrazioni sono obbligate ad avere un sistema antiriciclaggio che ha una certa somiglianza con il Piano anticorruzione.

Altro aspetto comune tra le due strategie di contrasto all'illegalità sono gli indicatori finalizzati ad individuare situazioni sospette. Gli indicatori di anomalia previsti sono volti a ridurre i margini di incertezza delle valutazioni soggettive connesse alle comunicazioni di operazioni sospette. Gli indicatori costituiscono una guida per la valutazione, comunque discrezionale, delle operazioni sospette: si tratta di uno strumento non esaustivo né tassativo, da interpretare e integrare alla luce dell'intero patrimonio informativo a disposizione del segnalante.

Oltre agli indicatori un ulteriore ausilio per l'individuazione delle operazioni da segnalare è offerto dai modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario, relativi a specifici settori di operatività o a singoli fenomeni.

Elementi che accomunano l'anticorruzione e l'antiriciclaggio sono i settori maggiormente esposti al rischio: nella valutazione delle operazioni, sono tenute in particolare considerazione i settori economici interessati dall'erogazione di fondi pubblici, anche di fonte comunitaria, e quelli relativi ad appalti, alcuni settori della sanità, produzione di energie rinnovabili, raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Ed infine i due ambiti di prevenzione sono accumulati dalle procedure interne di rafforzamento delle competenze tecniche specifiche attraverso la programmazione ed attuazione di una adeguata formazione del personale ai fini della corretta individuazione degli elementi di sospetto e del riconoscimento delle attività potenzialmente connesse con il riciclaggio. Tale formazione deve avere carattere di continuità e sistematicità. Nonché tenere conto dell'evoluzione della normativa in materia.

Nel quadro delle finalità generali di tutela dell'integrità del sistema finanziario, la legislazione antiriciclaggio italiana assegna alla (U.I.F.) una delicata funzione di snodo e di raccordo tra la vasta platea di operatori economici qualificati, obbligati alla segnalazione delle operazioni ritenute sospette, e gli organi preposti all'accertamento e alla repressione dei reati.

L'intero sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo si fonda sulla collaborazione tra le autorità, a livello interno e internazionale. Apripista della collaborazione inter-istituzionale si colloca anche la crescente rilevanza delle relazioni tra la U.I.F. e l'ANAC, culminata con la sottoscrizione nel 2014 di uno specifico protocollo.

In particolare, l'art. 10 del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, così come modificato dall'art. 1 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90, rubricato “Pubbliche amministrazioni” al comma 1 prevede che “Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano agli uffici delle Pubbliche amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito dei seguenti procedimenti o procedure:

- procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione;
- procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici;
- procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati”.

ed individua degli obblighi delle PA, nello specifico:

- al comma 3 - che le PA, sulla base delle linee guida elaborate dal Comitato di sicurezza finanziaria per la mappatura

- e la valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo - cui gli uffici delle PA sono esposti nell'esercizio della propria attività istituzionale -, "adottano procedure interne, proporzionate alle proprie dimensioni organizzative e operative, idonee a valutare il livello di esposizione dei propri uffici al rischio e indicano le misure necessarie a mitigarlo".
- al comma 4 - che le PA "comunicano alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale". La UIF (Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia) "in apposite istruzioni, adottate sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, individua i dati e le informazioni da trasmettere, le modalità e i termini della relativa comunicazione nonché gli indicatori per agevolare la rilevazione delle operazioni sospette".
 - al comma 5 - che le PA "nel quadro dei programmi di formazione continua del personale, adottano misure idonee ad assicurare il riconoscimento, da parte dei propri dipendenti delle fattispecie meritevoli di essere comunicate ai sensi del presente articolo."

Risulta opportuno ricordare che i doveri di vigilanza coinvolgono sia i vertici che le strutture operative periferiche dell'amministrazione regionale e che i relativi obblighi possono scaturire anche in relazione a fatti appresi occasionalmente ed al di fuori dei canali di informazione ordinari precedentemente delineati.

Nel 2019, con DGR n. XI/1935 del 15 luglio, Allegato C, la Giunta ha provveduto alla nomina del Gestore delle comunicazioni di situazioni sospette all'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia. Tale funzione è attribuita dalla delibera al dirigente incaricato delle funzioni di Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza. La delibera delinea inoltre un modello organizzativo per la gestione delle segnalazioni di situazioni sospette e i diversi livelli di responsabilità.

Nel 2020 è stata predisposta una check list per agevolare il personale dell'amministrazione alla rilevazione delle operazioni sospette che sarà diffusa alle Direzioni Generali nel 2021. È stato inoltre sviluppato da ANCI Lombardia, in partenariato con Regione Lombardia, il progetto di formazione "Rafforzamento Competenze per Contrastare Riciclaggio e Corruzione nella P.A.", avviato a dicembre, si concluderà nel 2021.

Il programma mira al rafforzamento delle competenze del personale dei Comuni della Lombardia e degli uffici dell'Amministrazione Regionale e del Sireg in materia di contrasto al riciclaggio finanziario e in materia di prevenzione della corruzione.

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.11 – ADOZIONE DI MISURE PER IL CONTRASTO AL RICICLAGGIO DEL DENARO

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Diffusione delle indicazioni operative per la gestione delle segnalazioni ad uso degli uffici interni della Giunta di Regione Lombardia	Diffusione indicazioni operative	2021	RPCT

12. EROGAZIONI LIBERALI

Nell'attuale contesto emergenziale, occorre prendere in considerazione il tema della gestione delle somme di denaro e dei beni oggetto di atti di liberalità, in particolare a favore di strutture sanitarie pubbliche. Diversi i profili problematici in ordine alla strutturazione dei sistemi di controllo che garantiscano il corretto utilizzo dei fondi che la generosità di privati, enti o associazioni mette a disposizione delle pubbliche istituzioni per far fronte ad acquisti di beni e servizi e/o esecuzione di lavori connessi alla crisi sanitaria, ulteriori a quelli già previsti dagli ordinari strumenti di programmazione dei fabbisogni.

Da un lato occorre che i pubblici funzionari chiamati, a vari livelli dell'amministrazione, a prendere decisioni circa l'utilizzo di tali fondi garantiscano una corretta e trasparente gestione e finalizzazione delle erogazioni liberali connesse all'emergenza.

Dall'altro è necessario salvaguardare le strutture sanitarie e, più in generale, la P.A. da infiltrazione di capitali illeciti. È ormai noto come finanziamenti, come pure donazioni o sponsorizzazioni, siano un facile veicolo attraverso cui le organizzazioni criminali possono immettere i proventi delle loro attività illecite nell'economia legale. L'attività di contrasto del riciclaggio di fondi di dubbia provenienza è materia complessa e relativamente "nuova" per la PA, come

pure è ancora immatura la percezione dei potenziali nuovi rischi, connessi ai flussi finanziari derivanti anche da donazioni.

Occorrerà affrontare queste criticità con diverse strategie: in primis la regolamentazione della materia delle donazioni che dia sufficienti garanzie ai donatori, in particolare in ordine alla definizione di donazione, sia monetaria sia di beni mobili e immobili, che dia conto della procedura di accettazione nelle singole fasi, dell'entità del modico valore, del rispetto della volontà del donatore. E non ultimo, l'obbligo di separata rendicontazione - oggetto di pubblicazione - delle erogazioni liberali per la quale è autorizzata l'apertura di un conto corrente dedicato, che ne assicuri la completa tracciabilità.

La Pubblica Amministrazione è, infatti, tenuta ad applicare verifiche stringenti sulle donazioni nel rigoroso rispetto delle norme relative al riciclaggio ed alla tracciabilità, al fine di contrastare il rischio concreto di infiltrazioni dirette od indirette di capitali di provenienza illecita: risulta indispensabile, quindi, la sensibilizzazione e formazione sul tema antiriciclaggio dei funzionari che operano all'interno delle amministrazioni.

Sulla materia delle donazioni nell'emergenza è intervenuta anche la legge regionale della Lombardia n. 4 del 31 marzo 2020, che all'art. 3 ha stabilito, tra l'altro:

- il Titolo del Bilancio regionale in cui introitare le somme derivanti dalle liberalità;
- la destinazione delle somme "ad acquisizioni di beni e servizi necessari alle strutture del servizio sanitario regionale da utilizzare nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19, nonché alla realizzazione di interventi da parte della Protezione civile in relazione all'emergenza", anche attraverso l'apporto della centrale di committenza regionale ARIA SpA;
- l'obbligo di rendicontare l'utilizzo delle liberalità anche alla Commissione consiliare competente;
- la riserva alla Giunta regionale e all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale delle decisioni in merito all'accettazione e alla destinazione delle donazioni finalizzate al superamento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Inoltre, in ordine alla rendicontazione, la L.R. n. 4 del 31/3/2020, all'art. 3 comma 6, prevede che "l'utilizzo dei proventi delle donazioni...saranno rendicontati... e resi pubblici ... secondo quanto previsto dal D.L. 18/2020".

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.12 – ADOZIONE DI MISURE PER LA TRASPARENZA E TRACCIABILITÀ DELLE DONAZIONI

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Aggiornamento sul portale istituzionale delle informazioni circa le donazioni ricevute e la relativa destinazione Rendicontazione alla Commissione consiliare competente	Attuazione disposizioni l.r. 4/2020 e linee guida ORAC	Continuativa	Bilancio e Finanza

13. APPALTI E CONTRATTI

13.1. Certificazione di Qualità ISO 9001:2015 alla Struttura Programmazione acquisti e Gestione appalti

In data 05.09.2018 la Stazione Appaltante della Giunta regionale lombarda ha ottenuto la Certificazione di Qualità ISO 9001:2015 dalla società Certiquality srl, che aderisce al circuito IQNet (International Certification Network) del quale fanno parte i più prestigiosi organismi di certificazione di 36 Paesi del mondo.

La Certificazione ottenuta attesta i requisiti di legalità, trasparenza ed efficace organizzazione del lavoro della Stazione appaltante con riferimento sia agli *stakeholders*, che a vario titolo sono coinvolti nel processo d'appalto, operatori economici e istituzioni, sia agli standard qualitativi delle procedure utilizzate dagli uffici interni.

Quello della Certificazione di Qualità, infatti, è un processo che nasce per garantire maggiore trasparenza e tutela alle aziende fornitrici di servizi della Regione Lombardia, ma che di riflesso innesca un circuito virtuoso negli uffici interni, chiamati a mantenere costanti ed elevare i propri standard di qualità delle procedure interne, ricercando continui spunti di miglioramento da sottoporre all'esame dell'ente certificatore. La certificazione infatti è sottoposta a visite

annuali di accertamento e mantenimento in occasioni delle quali si dovrà dimostrare di aver lavorato secondo gli standard condivisi e possibilmente migliorati e di aver raggiunto gli obiettivi prefissati.

Infine, la certificazione di qualità costituirà per la Giunta un elemento premiante nel processo di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dal codice appalti (d.lgs. n. 50/2016), al momento non ancora avviato.

Nel mese di settembre 2019 si è tenuta la visita ispettiva annuale per il mantenimento della certificazione con esito positivo.

13.2. Patti di integrità

In attuazione del PTPCT 2019-2021, Regione Lombardia ha provveduto, con DGR n. XI/1751 del 17.6.2019, all'aggiornamento²¹ del Patto di integrità in materia di contratti pubblici.

I Patti di Integrità, il cui riferimento normativo è rappresentato dall'art. 1, comma 17, della legge n. 190/2012, introducono un sistema di condizioni la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante la partecipazione alla procedura di affidamento. Essi mirano a stabilire un complesso di regole di comportamento finalizzate a prevenire fenomeni di corruzione e a valorizzare comportamenti eticamente adeguati da parte di tutti i concorrenti e dei soggetti interni alla stazione appaltante, impegnati ad ogni livello nello svolgimento delle procedure di affidamento di beni, servizi e lavori e nel controllo dell'esecuzione del contratto.

Il nuovo Patto di integrità, che costituisce parte integrante dei contratti stipulati dalla Regione e dagli enti del sistema regionale di cui all'Allegato A1 alla legge regionale 27.12.2006 n. 30, e la cui espressa accettazione da parte dell'operatore economico costituisce condizione per l'ammissione a tutte le procedure di affidamento di contratti pubblici di importo anche inferiore a 40.000 euro nonché per l'iscrizione all'elenco fornitori telematico, è finalizzato ad ampliare il contenuto degli obblighi a cui è tenuto il concorrente, vincolando lo stesso a tenere un comportamento leale, corretto e trasparente.

In particolare, in linea con le linee guida n. 15/2019 dell'ANAC, il Patto di integrità obbliga il concorrente a rendere una dichiarazione sostitutiva concernente l'eventuale sussistenza di conflitti di interessi anche potenziali rispetto ai soggetti che intervengono nella procedura di aggiudicazione o nella fase esecutiva, e a comunicare qualsiasi conflitto di interessi sopravvenuto.

Il Patto obbliga anche la stazione appaltante al rispetto dei principi di lealtà, trasparenza e correttezza, nonché all'attivazione dei procedimenti disciplinari nei confronti del personale intervenuto nel procedimento di affidamento e nell'esecuzione del contratto in caso di violazione degli obblighi comportamentali e, in particolare, dell'art. 14 del D.P.R. n. 16.04.2013, n. 62.

La violazione del Patto da parte dell'operatore economico comporta l'esclusione dalla procedura di affidamento e l'escussione della cauzione provvisoria ovvero, qualora la violazione sia riscontrata in un momento successivo all'aggiudicazione, l'applicazione di una penale sino al 5% del valore del contratto, la revoca dell'aggiudicazione o la risoluzione di diritto del contratto eventualmente sottoscritto e l'escussione della cauzione.

13.3. Sistema di intermediazione telematica e utilizzo di strumenti telematici

Gli acquisti sono effettuati esclusivamente in forma telematica attraverso la piattaforma di intermediazione telematica Sintel di cui alla L.R. n. 33/2007 (gestita da ARIA spa) o attraverso il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA – gestito da Consip spa), in attuazione dell'art. 1, comma 450, della legge n. 296/2006 così come modificato dall'art. 1, comma 502, della L. n. 208/2015 e dall'art. 1, comma 130 della L. n. 30/12/2018 n. 145 e in ottemperanza a quanto stabilito dall'art. 1, c. 6 ter, della L.R. 33/2007 s.m.i. e dall'art. 58 del d.lgs. n. 50/2016.

Gli acquisti sono effettuati, in ogni caso, in ottemperanza agli obblighi previsti dalla vigente normativa in tema di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica nonché dall'art. 37 del d.lgs. n. 50/2016 e dalle relative Linee guida di ANAC, previa verifica della possibilità di aderire alle convenzioni, agli accordi quadro e ad ogni altro strumento contrattuale attivato da ARIA SpA e da Consip SpA.

Operativamente, infatti, prima di procedere a qualunque acquisto, la Struttura competente regionale in materia di programmazione acquisti e gestione appalti verifica se l'acquisizione della fornitura o del servizio può essere soddisfatta mediante convenzioni o accordi quadro o sistemi dinamici di acquisto (SDA) attivi presso ARIA o Consip S.p.A. a cui, in caso affermativo, aderire, nel rispetto della disciplina di legge.

²¹ Il precedente Patto di integrità era stato adottato con DGR n. 1299 del 30.1.2014

Solo laddove non sia attiva alcuna convenzione/accordo quadro/SDA si procede con un acquisto autonomo: gli affidamenti di importo inferiore alla soglia comunitaria sono preceduti da indagini di mercato telematiche sulla piattaforma Sintel condotte tramite RdO ovvero, per gli acquisti di importo pari o superiore a € 40.000 (IVA esclusa) e inferiore alla soglia comunitaria, tramite Avviso da inviarsi contestualmente agli operatori economici iscritti all'Elenco Fornitori Telematico istituito con delibera n. 4507 del 10.12.2015 e qualificati per la Giunta Regionale nella/e categoria/e merceologica/che di riferimento, tale avviso è pubblicato altresì sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente". L'indagine di mercato può essere effettuata anche attraverso il MEPA.

L'utilizzo delle piattaforme di *e-procurement* e degli strumenti aggregativi di ARIA e Consip ha determinato un significativo miglioramento in ordine alla trasparenza con un aumento rilevante dei soggetti che partecipano alle diverse gare che sono messi puntualmente a conoscenza, tramite strumenti on line, di tutte le gare bandite. Di questo vi è un apprezzamento e un riscontro anche tramite rilevazioni di *customer satisfaction*. È diminuito notevolmente il contenzioso che si è ridotto a pochi casi, inferiore a 10 nell'ultimo anno. Inoltre, attraverso il processo di aggregazione delle gare, si è ottenuta una significativa diminuzione della spesa rispetto alla base d'asta pubblicata.

Con riferimento all'Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti SpA (ARIA) si evidenzia che la stessa è centrale di committenza e soggetto aggregatore per la Regione Lombardia a cui possono rivolgersi non solo la Regione e gli enti regionali ma tutti gli enti pubblici lombardi per l'ottimizzazione della spesa pubblica in Lombardia. ARIA inoltre, ai sensi della L.R. n. 33/2007 e ss.mm.ii, gestisce la piattaforma di *e-procurement Sintel* di proprietà regionale per lo svolgimento delle procedure di affidamento, ne cura altresì lo sviluppo e ne promuove l'utilizzo in base a specifici Accordi di collaborazione attualmente già attivi con la Regione Veneto, la Regione Liguria, la Regione Abruzzo e il Comune di Verona che si avvalgono della piattaforma Sintel per le operazioni di gara.

Infine, per quanto riguarda gli affidamenti a società *in-house*, l'Amministrazione regionale ha attivato verifiche di *benchmarking* per verificare la congruità delle tariffe di alcune società e ha attivato l'iscrizione delle stesse nell'elenco ANAC di cui all'art. 192, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016. Risultano attualmente iscritte ARIA spa e Explora scpa.

13.4. Rotazione

La selezione dei soggetti da invitare è effettuata nel rispetto del principio di rotazione, attraverso specifica funzionalità telematica presente sulla piattaforma Sintel che consente di verificare il rispetto del principio stesso in relazione alle gare svolte e agli inviti effettuati. La piattaforma Sintel, con procedura automatica, consente di verificare l'elenco fornitori individuando il numero degli inviti di ciascun operatore. Tale verifica costituisce un utile ausilio per effettuare una effettiva rotazione nella selezione degli operatori. Inoltre, è in fase di attivazione una ulteriore funzionalità della piattaforma che consentirà di effettuare una estrazione tra gli operatori che hanno manifestato interesse ad una indagine di mercato sulla base di un algoritmo di calcolo.

13.5. Modifiche rilevanti ai fini della prevenzione

Nell'ambito delle misure dirette a prevenire il rischio di corruzione occorre tenere in considerazione diversi fattori che intervengono nel procedimento che conduce all'acquisto di un bene o servizio.

Nel rispetto della normativa, in sintesi, si prevede:

- l'obbligo di adesione a convenzioni regionali stipulate dalla centrale di committenza/soggetto aggregatore ARIA SpA;
- l'obbligo di adesione a convenzioni/accordi quadro/SDA (sistema dinamico di acquisto) CONSIP/ARIA; salvo motivazioni specifiche di impossibilità di adesione;
- l'obbligo di programmazione biennale delle gare con necessaria valutazione sulla relativa aggregazione;
- l'obbligo di programmazione biennale degli acquisti superiori o pari ad € 40.000 oltre che, per gli acquisti di importo inferiore a € 40.000, l'obbligo di segnalare il fabbisogno al Tavolo Tecnico Appalti presieduto da ARIA SpA per l'aggregazione della spesa a livello di sistema regionale e la conseguente ottimizzazione della spesa;
- l'obbligo di comunicazione al MEF di programmazione acquisti superiori a € 1.000.000 (entro il 31.10 di ogni anno);
- l'obbligo di utilizzo delle piattaforme di *e-procurement* messe a disposizione da Consip (MEPA – mercato elettronico della pubblica amministrazione-Accordi quadro, SDA – sistemi dinamici di acquisto) e dalla centrale di committenza regionale ARIA (piattaforma SINTEL).

13.6. Commissione di gara

La commissione giudicatrice opera secondo i criteri e le modalità di cui all'art. 77 del d.lgs. n. 50/2016 e delle Linee guida ANAC n. 5, recanti "*Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici*" approvate con delibera n. 1190 del 16 novembre 2016, esclusivamente per la parte attualmente applicabile. In ogni caso, si ricorda che l'atto di nomina della Commissione e i *curricula vitae* dei componenti devono essere pubblicati sul sito *web* istituzionale ai sensi dell'art. 29 del D.Lgs 18 aprile 2016, n. 50. Le operazioni relative alla apertura delle buste amministrative sono invece in ogni caso di competenza della Stazione Appaltante che vi provvede in seduta pubblica.

La nomina dei commissari e la costituzione della commissione devono avvenire dopo la scadenza del termine fissato per la presentazione delle offerte in quanto vanno conosciuti i nomi dei concorrenti al fine di attestare l'assenza di conflitti di interesse. Inoltre, al momento dell'accettazione dell'incarico, i commissari devono dichiarare, ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, l'inesistenza delle cause di incompatibilità e di astensione di cui ai commi 4, 5 e 6 dell'art. 77 del D.lgs n. 50/2016.

La stazione appaltante:

acquisisce le autocertificazioni e i curricula dei componenti e del Presidente della Commissione;

procede al controllo su un componente estratto a sorte;

pubblica sul sito A.T. l'atto di nomina e i curricula dei Componenti e del Presidente della Commissione;

assicura che nessuno dei componenti della Commissione sia dipendente gerarchico dal Presidente della commissione, ciò al fine di garantire l'autonomia di giudizio. L'utilizzo dell'Albo dei Commissari presso ANAC è attualmente sospeso fino al 31.12.2021 (art.8, c.7, della l. n. 120/2020 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali» (Decreto Semplificazioni)").

13.7. Provvedimento di aggiudicazione

Il dirigente emana il provvedimento di aggiudicazione e di approvazione della graduatoria, dei relativi punteggi e di una adeguata motivazione nella quale si dà conto dettagliatamente del possesso, da parte dell'operatore economico selezionato, dei requisiti richiesti in sede di ammissione, allegando tutti i verbali di gara.

13.8. Controlli

Si segnala anche che il d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 ha modificato l'art. 36, commi 5 e 6-bis, del d.lgs. n. 50/2016 circa la necessità di effettuare, a partire dal 20 maggio 2017, l'accertamento del possesso dei requisiti di capacità generale (ad esempio, art. 80 del Codice dei Contratti pubblici) e di carattere speciale (ove previsti) solo in capo all'aggiudicatario.

Va tenuto presente il rispetto della normativa in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, in particolare sull'obbligo di comunicazione dell'aggiudicazione e della sua notifica ai partecipanti alle gare, nonché sulla pubblicazione nel sito *web* dell'amministrazione della documentazione di gara nella sezione "Amministrazione Trasparente".

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.13 – APPALTI E CONTRATTI

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Applicazione protocolli legalità per gli affidamenti: relazione	Inserimento di apposita clausola relativa al <i>pantouflage</i> e <i>revolving doors</i> , negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici	Annuale	Struttura Programmazione acquisti e gestione appalti
Applicazione protocolli legalità per gli affidamenti: applicazione del nuovo patto di integrità (DGR 1751/2019)	Patti di integrità	Continuo	Struttura Programmazione acquisti e gestione appalti

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Gestione contratti: numero di soggetti invitati alle gare pari o superiore a 40.000 euro	Esiti delle indagini di mercato	Annuale	Struttura Programmazione acquisti e gestione appalti
Gestione contratti: numero di procedure di importo pari o superiore 40.000,00 euro non inserite nella programmazione (tranne che motivate come urgenti)	Programmazione acquisti	Annuale	Struttura Programmazione acquisti e gestione appalti
Gestione contratti: numero delle lettere per invito / bando	Progettazione della gara	Annuale	Struttura Programmazione acquisti e gestione appalti
Gestione contratti: verifica della rotazione per acquisti pari o superiore a 40.000 euro, nei casi di inviti superiori a dieci	Rotazione degli inviti	Annuale	Struttura Programmazione acquisti e gestione appalti
Gestione contratti: Numero di ricorsi sull'aggiudicazione	Verifica aggiudicazione e stipula contratto	Annuale	Struttura Programmazione acquisti e gestione appalti

14. FORMAZIONE DEL PERSONALE

Regione Lombardia ha adottato con DGR n. XI/840 del 19/11/2018 le “Linee di indirizzo per la formazione del personale di regione Lombardia nel triennio 2019-2021”, aggiornato annualmente con provvedimento del dirigente competente. Per il 2021, il Piano regionale prende le mosse dal fatto che il diverso modo di lavorare, determinato da un'emergenza epocale, ha messo in gioco la capacità dell'organizzazione di guardare avanti e “ripensarsi” secondo scenari e modelli innovativi, da sviluppare e consolidare nel tempo.

Accanto all'aggiornamento/apprendimento tradizionale (*Cosa?*), sarà quindi importante precisare quali modelli didattici e strumentali verranno impiegati per garantire l'apprendimento stesso anche e soprattutto in condizioni di “non presenza fisica” (*Come?*); non solo: sarà necessaria una formazione orientata al far imparare modelli operativi nuovi da utilizzare nel lavoro, sia in presenza che a distanza, con dinamiche e tempistiche diverse da quelle degli interventi fatti sino ad oggi (*Cos'altro?*).

In relazione ai temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza, l'azione formativa dovrà sempre più garantire un approccio concreto e mirato alla costruzione di una diffusa cultura della prevenzione e della legalità nell'ambito dell'organizzazione.

I percorsi dovranno inoltre essere finalizzati a consolidare e sviluppare le competenze specifiche dei Referenti interni per la prevenzione, la trasparenza e il contrasto al riciclaggio del denaro. Potranno essere sviluppate specifiche occasioni formative coordinate all'interno delle Direzioni della Giunta e mirate ai loro specifici bisogni.

Per il prossimo triennio e nello specifico, per il 2021, in continuità con alcuni interventi già avviati, sono da ritenersi prioritarie le seguenti aree di intervento formativo:

- conflitto di interessi: diffusione delle linee guida rivolte alla dirigenza definite nel corso del 2020 mediante apposito gruppo di lavoro;
- mappatura e analisi procedimenti, processi e attività amministrativa ai fini della trasparenza e della prevenzione della corruzione;
- strumenti e tecniche di trattamento del rischio;
- metodologia e utilizzo di strumenti, nonché indicatori idonei all'individuazione di situazioni sospette di riciclaggio, anche attraverso percorsi di tipo laboratoriale;
- trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali;
- approfondimenti in materia di conflitto di interessi e relative misure di prevenzione e gestione;
- applicazione della normativa in materia di documentazione antimafia;

- approfondimenti in merito alle diverse tipologie di accesso previste dall'ordinamento;
- applicazioni di nuove tecnologie per lo sviluppo delle tecniche di analisi e controllo;
- vigilanza su enti e società controllati, partecipati e vigilati.

Potranno essere inoltre previsti approfondimenti su temi specifici, anche di carattere seminariale, definiti nel corso dell'anno in relazione alle esigenze rilevate nel corso dell'attuazione delle misure previste dal Piano. Si evidenzia inoltre l'esigenza di promuovere strumenti di accompagnamento e supporto volti a uniformare i criteri per l'individuazione dei comportamenti da segnalare nell'ambito della misura di whistleblowing della Giunta e del Sistema regionale, nonché per la raccolta e la gestione delle segnalazioni medesime. Si dovrà prevedere l'attivazione di percorsi di formazione che investano, in maniera e con contenuti differenziati per i Responsabili della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT), tramite formazione frontale in aula, e i dipendenti, attraverso l'utilizzo di strumenti *web-based*. Alcuni interventi formativi, anche di carattere laboratoriale, saranno realizzati in partnership con ANCI Lombardia nell'ambito del progetto "Rafforzamento competenze per contrastare riciclaggio e corruzione nella P.A.", finanziato dal Fondo Sociale Europeo 2014-2020. Sarà inoltre garantita come di consueto la formazione in ingresso per neo-dipendenti regionali rispetto alla conoscenza di base delle misure previste dal PTPCT e dal codice di comportamento.

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.14 – FORMAZIONE

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Attività formative	Relazione sulla formazione erogata in relazione agli obiettivi predefiniti nel PTPCT	Annuale	Struttura Supporto alle strategie della Presidenza e gestione del personale
Customer Satisfaction	Rilevazione della valutazione sui corsi da parte dei partecipanti	Annuale	Struttura Supporto alle strategie della Presidenza e gestione del personale

15. TUTELA DEL DIPENDENTE CHE SEGNALE ILLECITI (WHISTLEBLOWER)

Il *whistleblowing* è un istituto di prevenzione della corruzione mutuato dall'esperienza dei Paesi anglosassoni, che l'ordinamento italiano ha fatto proprio, attraverso la Legge n. 190/2012, al fine di adempiere agli obblighi convenzionali liberamente assunti nell'ambito dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa.

La Legge 30 novembre 2017, n. 179, recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato", ha sensibilmente innovato la disciplina del whistleblowing, incidendo in maniera pervasiva sul testo dell'art. 54-bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

In via di massima sintesi, l'articolo disposto del novellato art. 54-bis introduce le seguenti principali novità:

- equipara al dipendente della P.A., quale soggetto tutelato, il dipendente dell'ente pubblico economico e della società in controllo pubblico ed estende gli istituti di tutela altresì ai dipendenti e collaboratori di imprese appaltatrici della P.A. (comma 2);
- sancisce, quale regola generale, il divieto di rivelazione dell'identità del whistleblower, per poi specificare i casi e limiti di rivelabilità della stessa nell'ambito del procedimento penale, erariale e disciplinare nei termini di seguito sintetizzati (comma 3):
 - o con riferimento al procedimento penale, l'identità del whistleblower è assoggettata al regime di segretezza degli atti di indagine nel procedimento penale: di conseguenza, l'identità è coperta da segreto, ex art. 329 c.p.p., fino a quando l'indagato non ne possa avere conoscenza e comunque non oltre la chiusura delle indagini preliminari;
 - o con riferimento al procedimento erariale, la segretezza dell'identità del segnalante è garantita fino alla chiusura dell'istruttoria nel giudizio erariale;
 - o con riferimento al procedimento disciplinare, la riforma introduce le seguenti novità:
 - o nel caso in cui il procedimento consegua esclusivamente o in parte alla segnalazione, l'utilizzabilità di quest'ultima è subordinata all'espressione del consenso del whistleblower a che la sua identità sia

- rivelata, sempre che la conoscenza sia indispensabile per la difesa dell'incolpato (precedentemente, invece, affinché l'identità potesse essere rivelata, era sufficiente che la relativa conoscenza risultasse indispensabile per la difesa dell'incolpato, a nulla rilevando il dissenso del whistleblower);
- il divieto di rivelazione dell'identità è assoluto quando la contestazione disciplinare si fonda su accertamenti ulteriori rispetto alla segnalazione: l'identità del whistleblower non può mai essere rivelata, neanche con il suo consenso.
 - valorizza il ruolo di indirizzo dell'ANAC e l'utilizzo di modalità informatiche, che promuovano il ricorso a strumenti di crittografia, per la presentazione e gestione delle segnalazioni (comma 5);
- introduce le tre fattispecie di illecito amministrativo di seguito sinteticamente descritte e attribuisce all'ANAC il relativo potere sanzionatorio (comma 6):
- adozione di misure discriminatorie: sanzione da 5.000 a 30.000 euro a carico del responsabile dell'adozione della misura;
 - assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero adozione di procedure non basate sull'utilizzo di strumenti di crittografia a garanzia della riservatezza dell'identità del segnalante: sanzione da 10.000 a 50.000 euro a carico del responsabile dell'omissione o dell'inadempimento;
 - mancato svolgimento da parte del RPCT di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute: sanzione da 10.000 a 50.000 euro a carico del responsabile dell'omissione.
 - chiarisce in maniera espressa che l'onere di provare il carattere non ritorsivo delle misure adottate nei confronti del whistleblower grava sull'Amministrazione e precisa che gli atti discriminatori o ritorsivi adottati contro il whistleblower sono nulli;
 - introduce, quale forma di tutela del whistleblower che sia stato licenziato, l'obbligo di reintegrazione nel posto di lavoro.

A seguito della riforma, con regolamento del 30 ottobre 2018 (pubblicato in G.U. Serie Generale n. 269 del 19 novembre 2018), l'ANAC è intervenuta a disciplinare l'esercizio del potere sanzionatorio che la legge 30 novembre 2017, n. 179 le attribuisce.

L'Autorità sta inoltre provvedendo all'adozione di apposite Linee guida in materia di tutela del whistleblower (consultazione on line del 24 luglio 2019).

15.1. Sistema per le segnalazioni nel rispetto dei requisiti di sicurezza

Anticipando le novità normative del 2017 e l'attività dell'ANAC, a partire dal 2016 la Giunta Regionale, si è dotata di un sistema informatico per la ricezione e gestione delle segnalazioni di *whistleblowing*, idoneo a tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante, in quanto basato su un sistema di cifratura con chiave asimmetrica che garantisce il criptaggio dei dati del segnalante e della segnalazione, compresi eventuali allegati. Lo strumento, realizzato utilizzando la piattaforma di gestione documentale EDMA, genera una email che viene indirizzata ad una casella alla quale accede in via esclusiva il RPCT

Con DGR n. X/2871 del 12.12.2014, in via di prima applicazione, la Giunta regionale ha disciplinato le modalità di segnalazione e l'iter di accertamento della stessa, oltre ad una serie di indicazioni operative per la denuncia del danno erariale.

15.2. Gestione delle segnalazioni provenienti da soggetti esterni o da fonti anonime

In linea con una prassi ormai consolidata, Regione Lombardia ritiene necessario tener conto anche degli elementi conoscitivi ritraibili da segnalazioni, anche di fonte anonima, provenienti sia dal proprio interno che dall'esterno, e aventi ad oggetto fatti lesivi degli interessi dell'Amministrazione.

In considerazione dell'utilità anche delle informazioni provenienti dall'esterno o da fonte anonima, il D.F.S. Sistema dei controlli, prevenzione corruzione, trasparenza, valorizzando l'esperienza maturata negli anni, ha approvato, con decreto n. 18986 del 20/12/19, una procedura per la gestione delle segnalazioni provenienti da soggetti esterni e da fonte anonima.

15.3. Modalità di attuazione della misura

Al fine di proseguire nell'opera di promozione di un atteggiamento di fiducia nei confronti dell'istituto del whistleblowing, l'Amministrazione procederà attraverso i seguenti passaggi:
diffusione, attraverso idonee attività formative e divulgative, da definirsi a cura del RPCT, della conoscenza dell'istituto del *whistleblowing* e della piattaforma informatica di cui si è dotata Regione Lombardia;
revisione, alla luce del mutato assetto normativo e delle emanande Linee guida dell'ANAC, della disciplina interna di tutela del *whistleblower*, attualmente rappresentata dalla DGR n. X/2871 del 12.12.2014.

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.15 – TUTELA DEL DIPENDENTE CHE SEGNALE ILLECITI (WHISTLEBLOWER) E GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI ANONIME

MISURE/PRODOTTI	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Revisione disciplina interna di tutela del <i>whistleblower</i>	Provvedimento	A seguito delle Linee guida ANAC	RPCT
Attività formative e divulgative	Illustrazione del sistema informativo e delle misure adottate per assicurare l'anonimato del segnalante	Triennio 2021-2023	RPCT Struttura Supporto alle strategie della Presidenza e gestione del personale
Analisi delle segnalazioni pervenute	Report consuntivo anche ai fini della predisposizione della relazione annuale ANAC	Annuale	RPCT

16. VIGILANZA SULL'ADOZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI TRASPARENZA DA PARTE DELLE SOCIETÀ E DEGLI ENTI CONTROLLATI, PARTECIPATI E VIGILATI

Le “Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”, approvate con delibera del Consiglio dell'ANAC n. 1134 del 8.11.2017, pongono in capo alle **Amministrazioni Pubbliche l'onere di programmare, nel proprio PTPCT, l'attività di vigilanza in ordine al rispetto della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza** da parte degli enti e delle società controllati, partecipati e vigilati dalle stesse Amministrazioni Pubbliche.

Anche l'ANAC ha poteri di vigilanza, in qualche caso accompagnati da sanzioni, in materia sia di prevenzione della corruzione sia di trasparenza, che vengono esercitati sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dai soggetti obbligati.

16.1. Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione delle misure di trasparenza e di prevenzione della corruzione

I soggetti tenuti ad adempiere alle misure di trasparenza (consistente sia nella pubblicazione sui siti web dei dati e dei documenti soggetti a pubblicazione obbligatoria che nell'esercizio del diritto di accesso civico, semplice e generalizzato) e quelli tenuti ad adempiere alle misure di prevenzione della corruzione (consistenti nell'adozione del PTPCT o delle misure idonee a prevenire i fenomeni di corruzione e di illegalità in coerenza con le finalità della L. n. 190/2012, integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 8.06.2001, n. 231) sono riconducibili alle tipologie sintetizzate nella tabella seguente:

Soggetti	Misure di trasparenza	Misure di prevenzione della corruzione
Pubbliche Amministrazioni <i>Art. 2-bis, c. 1, del d.lgs. n. 33/2013</i>	Rispetto degli obblighi di pubblicazione ed esercizio del diritto di accesso civico, semplice e generalizzato	Adozione del PTPCT

Soggetti	Misure di trasparenza	Misure di prevenzione della corruzione
Enti pubblici economici e ordini professionali Società in controllo pubblico Enti di diritto privato in controllo pubblico <i>Art. 2-bis, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013</i>	Rispetto degli obblighi di pubblicazione ed esercizio del diritto di accesso civico, semplice e generalizzato, <i>in quanto compatibile</i>	Adozione di misure per prevenire fenomeni di corruzione e illegalità, integrative rispetto a quelle adottate ai sensi del d.lgs. n. 231/2001
Società a partecipazione pubblica che esercitano funzioni di interesse pubblico Associazioni, fondazioni e altri enti di diritto privato che esercitano funzioni di interesse pubblico <i>Art. 2-bis, c. 3, del d.lgs. n. 33/2013</i>	Rispetto degli obblighi di pubblicazione ed esercizio del diritto di accesso civico, semplice e generalizzato, <i>limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse</i>	Esclusi dall'ambito di applicazione

Tabella 4 - Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione delle misure

16.2. Compiti di vigilanza delle Amministrazioni controllanti, partecipanti e vigilanti e modalità di attuazione nel triennio 2021-2023

Da siffatta individuazione dell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione delle misure di trasparenza e di prevenzione della corruzione, le Linee guida pongono in capo alle Amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti una serie di compiti, riconducibili al potere di vigilanza, di seguito elencati:

- impulso e vigilanza sull'adozione delle misure di prevenzione della corruzione;
- impulso e vigilanza sull'adozione delle misure di trasparenza;
- promozione dell'applicazione dei principi di trasparenza;
- promozione di meccanismi sanzionatori;
- sostituzione eventuale nell'adempimento degli obblighi di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Al fine di adempiere correttamente ai suddetti compiti di vigilanza, le Amministrazioni Pubbliche devono svolgere una attenta ricognizione degli enti e delle società controllati, partecipati e vigilati, che risulta funzionale anche all'adempimento degli obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti e alle società, di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013, posti in capo alle Pubbliche Amministrazioni controllanti, partecipanti e vigilanti.

La Regione Lombardia ha completato la ricognizione del sistema di partecipazioni regionali, i cui primi esiti sono stati illustrati nell'Allegato 2 "Enti e società a vario titolo partecipati dalla Regione Lombardia" della DGR n. 2625 del 16.12.2019, e sta portando a termine l'attività di classificazione degli enti e delle società controllati, partecipati e vigilati sia per le finalità di cui all'art. 2-bis (esercizio della vigilanza) che per le finalità di cui all'art. 22 (pubblicazioni di dati e informazioni) del d.lgs. n. 33/2013 (come meglio illustrato al capitolo 18.15 "Pubblicità del complesso di enti pubblici vigilati, società partecipate ed enti di diritto privato in controllo pubblico"). Infatti, sono in corso, da parte delle Direzioni Generali, le ultime valutazioni sulle proposte di classificazione presentate dal RPCT a dicembre 2020, che verranno successivamente sottoposte all'approvazione della Giunta regionale ad integrazione e modifica del suddetto Allegato 2 della DGR n. 2625/2019.

Pertanto, in attuazione di quanto raccomandato dalle Linee guida ANAC n. 1134/2017, l'Amministrazione regionale intende proseguire nell'attività di vigilanza sull'effettiva adozione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte dei soggetti interessati.

Per ciascuno dei suddetti compiti di vigilanza sono di seguito evidenziate le indicazioni fornite da ANAC e le modalità di attuazione che la Regione intende porre in essere nel triennio 2021-2023.

IMPULSO E VIGILANZA SULL'ADOZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Come emerge dalle Linee guida, compito specifico delle Amministrazioni controllanti è l'impulso e la vigilanza sull'adozione delle misure di prevenzione della corruzione da parte degli enti di diritto privato in controllo pubblico -

di cui all'*art. 2-bis, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 33/2013* - anche con strumenti propri del controllo (atto di indirizzo rivolto agli amministratori, promozione di modifiche statutarie e organizzative etc.).

L'attività di impulso e vigilanza si esplica:

sulla nomina del RPCT;

sull'adozione delle misure di prevenzione anche integrative del "modello 231", ove adottato. A tal proposito, si precisa che la norma (comma 2-bis dell'*art. 1 della L. n. 190/2012*) rende obbligatoria l'adozione delle misure integrative ma non ha reso obbligatoria l'adozione del "modello 231". Pertanto, a parere di ANAC, tale adozione, ove gli enti non vi abbiano già provveduto, è fortemente raccomandata.

L'attività di vigilanza sull'adozione delle misure di prevenzione della corruzione deve essere prevista e articolata, con azioni concrete e verificabili, nel PTPCT dell'Amministrazione controllante.

Modalità di attuazione

Le Direzioni Generali competenti, come individuate dalla DGR n. 2625/2019, verificano che gli enti di diritto privato sottoposti al proprio controllo (di cui all'*art. 2-bis, comma 2, lett. c)* abbiano provveduto alla nomina del R.P.C.T. e che tale nomina sia stata effettuata nel rispetto dei requisiti e dei criteri indicati dalla legge e dagli atti di indirizzo dell'ANAC, nonché curano la verifica dell'avvenuta adozione del modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. n. 231/2001, nonché delle misure anticorruzione integrative rispetto a tale modello.

In ordine allo svolgimento delle suddette verifiche, il R.P.C.T. esercita un monitoraggio annuale attraverso l'acquisizione di informative da parte delle singole Direzioni per acquisire le valutazioni in ordine al grado di corrispondenza delle suddette misure di prevenzione adottate dagli enti rispetto allo standard individuato dalla legge e dagli atti di indirizzo dell'ANAC.

In caso di mancata o inadeguata adozione delle suddette misure di prevenzione da parte dei suddetti enti, le Direzioni Generali comunicano tempestivamente all'organo amministrativo dell'ente la criticità rilevata, fissando un termine per la risoluzione.

In caso di mancato adempimento, le Direzioni Generali, coadiuvate dal RPCT, individuano gli strumenti di impulso più adeguati al fine di indurre tali soggetti a conformarsi allo standard di appropriatezza normativamente imposto.

Le Linee guida precisano, inoltre, che nelle società in house i suddetti poteri di vigilanza (sulla nomina del RPCT e sull'adozione delle misure di prevenzione anche integrative del "modello 231") competono alle Amministrazioni titolari dei poteri di controllo analogo e che, nel caso di controllo congiunto da parte di più Amministrazioni, spetta alle stesse Amministrazioni, anche facendo ricorso ai patti parasociali, stipulare apposite intese per definire a quale di esse compete la vigilanza sull'adozione delle misure e sulla nomina del RPCT

Modalità di attuazione

La Funzione di controllo, di cui alla DGR n. X/6546 del 4 maggio 2017, verifica che le società in house abbiano provveduto alla nomina del RPCT e che tale nomina sia stata effettuata nel rispetto dei requisiti e dei criteri indicati dalla legge e dagli atti di indirizzo dell'ANAC, nonché cura la verifica dell'avvenuta adozione del modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. n. 231/2001, nonché delle misure anticorruzione integrative rispetto a tale modello.

In ordine allo svolgimento delle suddette verifiche, la Funzione di controllo relaziona secondo le modalità individuate nella medesima deliberazione.

Secondo le Linee guida, è auspicabile che le Amministrazioni Pubbliche, pur prive di strumenti di diretta influenza, promuovano, anche attraverso la stipula di appositi protocolli di legalità, l'adozione di misure di prevenzione della corruzione eventualmente integrative del "modello 231", ove esistente, o l'adozione del "modello 231", ove mancante, nei confronti delle società soltanto partecipate e degli enti di diritto privato non in controllo pubblico, di cui all'*art. 2-bis, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013*, a cui le Amministrazioni affidano lo svolgimento di attività di interesse pubblico.

IMPULSO E VIGILANZA SULL'ADOZIONE DELLE MISURE DI TRASPARENZA

I singoli enti di diritto privato non in controllo pubblico (di cui all'art. 2-bis, comma 3 del d.lgs. n. 33/2013), d'intesa con le Amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti, hanno l'onere di indicare chiaramente, all'interno del PTPCT o all'interno dello strumento adottato per l'introduzione di misure integrative del modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. n. 231/2001, quali attività da loro svolte rientrano fra quelle di cui al comma 3 (funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi o di gestione di servizi pubblici) e quelle che, invece, non vi rientrano.

Le Amministrazioni Pubbliche hanno il compito di sovrintendere a tale delimitazione, attraverso l'impiego di vari strumenti, quali: la promozione di apposite modifiche statutarie, l'adozione di atti di indirizzo rivolti agli enti, la promozione di deliberazioni a carattere organizzativo generale, adottate dagli organi di direzione degli enti, atti di affidamento di attività di pubblico interesse, contratti di servizio.

Questa attività di promozione deve essere programmata nel PTPCT dell'Amministrazione.

Modalità di attuazione

Con riferimento ai singoli enti di diritto privato non in controllo pubblico di cui all'art. 2-bis, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013, le Direzioni Generali competenti, così come individuate dalla DGR n. 2625/2019, provvedono a sovrintendere e a sollecitare l'opera di delimitazione delle attività di pubblico interesse, rilevante ai fini dell'applicazione della disciplina in materia di trasparenza (obblighi di pubblicazione e accesso civico, semplice e generalizzato).

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

In ordine allo svolgimento di tale compito di supervisione, il RPCT esercita un monitoraggio annuale attraverso l'acquisizione di informative da parte delle singole Direzioni Generali competenti.

PROMOZIONE DELL'APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI TRASPARENZA

Ai sensi dell'art. 22, comma 5, del d.lgs. n. 33/2013, le Amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo promuovono l'applicazione dei principi di trasparenza - di cui ai commi 1, lett. b), e 2 del medesimo art. 22 - da parte delle società direttamente controllate nei confronti delle società indirettamente controllate dalla medesima Amministrazione.

La norma fa riferimento alla pubblicazione:

dell'elenco delle società di cui si detengono direttamente quote di partecipazione anche minoritaria indicandone l'entità, con l'indicazione delle attività di interesse pubblico svolte (art. 22, comma 1, lett. b);

dei dati relativi alla ragione sociale, alla misura dell'eventuale partecipazione dell'Amministrazione, alla durata dell'impegno, all'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'Amministrazione, al numero dei rappresentanti dell'Amministrazione negli organi di governo e trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, ai risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari, agli incarichi di amministratore dell'ente e relativo trattamento economico complessivo (art. 22, comma 2).

Modalità di attuazione

La Funzione di controllo, di cui alla DGR n. 6546/2017, o le Direzioni Generali competenti, come individuate dalla DGR n. 2625/2019, promuovono l'applicazione dei principi di trasparenza (ossia la pubblicazione delle informazioni di cui all'art. 22, commi 1, lett. b, e comma 2 del d.lgs. n. 33/2013) da parte delle società direttamente controllate nei confronti delle società indirettamente controllate dalla medesima Amministrazione.

In ordine allo svolgimento di tale compito, il RPCT attiva dei monitoraggi annuali attraverso l'acquisizione di informative periodiche.

PROMOZIONE DI MECCANISMI SANZIONATORI

Con riferimento al potere di vigilanza sull'adozione delle misure di prevenzione della corruzione da parte delle società controllate, le Linee guida evidenziano che le Amministrazioni controllanti promuovono l'inserimento, anche negli

statuti societari, di meccanismi sanzionatori a carico degli amministratori che non abbiano adottato le misure organizzative e gestionali per la prevenzione della corruzione ex L. n. 190/2012 o il PTPC T.

Modalità di attuazione

Con riferimento alle società controllate, la Funzione di controllo, di cui alla DGR n. X/6546 del 4 maggio 2017, o le Direzioni Generali competenti, come individuate dalla DGR n. 2625/2019, promuovono l'inserimento, anche negli statuti societari, di meccanismi sanzionatori a carico degli amministratori che non abbiano adottato le misure organizzative e gestionali per la prevenzione della corruzione ex L. n. 190/2012 o il PTPC T.

In ordine allo svolgimento di tale compito, il RPCT attiva dei monitoraggi attraverso l'acquisizione di informative periodiche.

SOSTITUZIONE EVENTUALE NELL'ADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI TRASPARENZA

Con riferimento alle società controllate in liquidazione, le Linee guida evidenziano che le procedure di liquidazione non determinano un'immediata estinzione della società (che avviene con la cancellazione dal registro delle imprese). Le società continuano, infatti, ad operare con la finalità di provvedere al pagamento dei creditori sociali e alla ripartizione fra i soci dell'eventuale residuo attivo e, nella fase di liquidazione, le suddette società possono continuare ad espletare attività con utilizzo di risorse pubbliche.

La fase di liquidazione può durare per un lungo periodo e, di conseguenza, le società controllate in liquidazione devono continuare ad essere sottoposte agli obblighi in materia di anticorruzione e di trasparenza (quali: nominare un R.P.C.T., predisporre misure di prevenzione anche integrative del "modello 231", ove adottato, e garantire la trasparenza sull'organizzazione e sulle attività). Qualora la società sia priva di personale, stante l'impossibilità di nominare un R.P.C.T. interno, la relativa funzione è opportuno sia assicurata dall'Amministrazione controllante.

Secondo le Linee guida, vista la particolare situazione giuridico-economica in cui versano tali soggetti, particolare attenzione va prestata ad esempio: alla mappatura e alla descrizione dei processi riguardanti l'impiego delle risorse, i pagamenti, l'affidamento di contratti di appalto, il personale; alla procedura liquidatoria; al contenzioso, se esiste.

Modalità di attuazione

La Funzione di controllo, di cui alla DGR n. X/6546 del 4 maggio 2017, o le Direzioni Generali competenti, come individuate dalla DGR n. 2625/2019, devono accertare che le società controllate in liquidazione continuino ad adempiere alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza (quali: nominare un R.P.C.T., predisporre misure di prevenzione anche integrative del "modello 231", ove adottato, e garantire la trasparenza sull'organizzazione e sulle attività).

In caso di assenza di personale per la nomina a R.P.C.T., i suddetti soggetti devono segnalare la necessità di sostituzione dell'Amministrazione nella relativa funzione.

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.168 - VIGILANZA SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E SULLA TRASPARENZA DA PARTE DI SOCIETÀ ED ENTI

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI TEMPORALI	RESPONSABILITÀ
Verifica dell'avvenuta nomina del RPCT da parte degli enti privati controllati (art. 2-bis, c. 2, lett. c, del d.lgs. n. 33/2013) e monitoraggio del RPCT	Monitoraggio	Annuale	Direzioni competenti per materia
Verifica dell'avvenuta adozione da parte degli enti privati controllati (art. 2-bis, c. 2, lett. c, del d.lgs. n. 33/2013) del "modello 231", nonché delle misure integrative rispetto a tale modello e monitoraggio del RPCT	Monitoraggio	Annuale	Direzioni competenti per materia

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI TEMPORALI	RESPONSABILITÀ
Verifica dell'avvenuta nomina del RPCT da parte delle società in house e monitoraggio ai sensi della DGR n. 6546/2017	Monitoraggio ex DGR n. 6546/2017	Annuale	RPCT
Verifica dell'avvenuta adozione da parte delle società in house del "modello 231" nonché delle misure integrative rispetto a tale modello e monitoraggio ai sensi della DGR n. 6546/2017	Monitoraggio ex DGR n. 6546/2017	Annuale	RPCT
Sollecitazione e supervisione della delimitazione delle attività di pubblico interesse da parte degli enti privati non controllati (art. 2-bis, c. 3, del d.lgs. n. 33/2013) e monitoraggio del RPCT	Monitoraggio	Annuale	Direzioni competenti per materia
Verifica dell'adozione delle misure di trasparenza da parte delle società indirettamente controllate e monitoraggio del RPCT	Monitoraggio	Annuale	RPCT Direzione competente per materia
Verifica dell'adozione dei meccanismi sanzionatori da parte delle società controllate e monitoraggio del RPCT	Monitoraggio	Annuale	RPCT Direzione competente per materia
Accertare che le società controllate in liquidazione continuino ad adempiere alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza. In caso di assenza di personale per la nomina a RPCT, segnalare la necessità di sostituzione dell'Amministrazione nella relativa funzione.	Monitoraggio Provvedimento	Al verificarsi della liquidazione	RPCT Direzione competente per materia

17. I PROTOCOLLI

17.1. Protocolli operativi tra Regione Lombardia e Guardia di Finanza

Il protocollo è stato sottoscritto in data 15 gennaio 2014 per la durata di tre anni e poi rinnovato, alla naturale scadenza, tacitamente, per il successivo triennio. Nel protocollo quadro di intesa tra Regione Lombardia e Guardia di Finanza - Comando Regionale Lombardia, viene sottolineata l'importanza ed il rilievo del coordinamento dei controlli e dello scambio di informazioni in materia di finanziamenti, contributi ed erogazioni (comunitari, nazionali e regionali) e della spesa sanitaria. Il Corpo di Polizia economico-finanziaria alle dirette dipendenze del Ministro dell'Economia e delle Finanze fornisce un contributo attraverso un'azione, sul piano preventivo e repressivo, a salvaguardia dei bilanci dell'Unione Europea, dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali. Nel corso del 2021 si valuteranno le modalità più opportune per rinnovare questo protocollo di collaborazione con la Guardia di Finanza, anche in sinergia con ORAC.

La sottoscrizione in data 14 settembre 2018 del protocollo tra Regione Lombardia e il Comando Regionale Lombardia della Guardia di Finanza, relativo al coordinamento dei controlli e dello scambio di informazioni in materia di tributi regionali e locali, offre l'opportunità, attraverso l'incrocio delle informazioni contenute nelle banche dati pubbliche, di contrastare l'evasione fiscale e di assicurare il pagamento della tassa automobilistica e degli altri obblighi conseguenti, relativi alle disposizioni del Nuovo Codice della Strada. Il perseguimento degli obiettivi richiede l'attuazione di una strategia integrata, che assicuri ogni necessaria sinergia con gli altri soggetti interessati, a partire dal Corpo della Guardia di Finanza.

17.2. Accordo di collaborazione interistituzionale con ANCI Lombardia

L'accordo, sottoscritto nel 2019, è finalizzato alla realizzazione di attività di formazione, di scambio di buone pratiche, di studio e ricerca atte a promuovere, in modo integrato ed organico, il rafforzamento delle competenze del personale dei Comuni della Lombardia e degli uffici dell'Amministrazione Regionale in materia di contrasto al riciclaggio e prevenzione della corruzione nella P.A.

Attraverso un piano di attività congiunto, finanziato dal Fondo Sociale Europeo 2014-2020, Regione Lombardia e ANCI Lombardia promuoveranno percorsi di formazione e di scambio di buone pratiche amministrative attraverso:

- tavoli di lavoro, per favorire il confronto tra il personale dei Comuni, il personale di Regione Lombardia ed esperti del settore, al fine di promuovere l'identificazione e diffusione di buone pratiche amministrative;
- azioni di accompagnamento, finalizzate a fornire al personale competenze e strumenti di tipo operativo;
- corsi di formazione e convegni;
- azioni congiunte di studio e ricerca nei seguenti ambiti:
 - o analisi dell'estensione e delle caratteristiche dei fenomeni di riciclaggio nel territorio regionale;
 - o analisi ed estensione dei fenomeni corruttivi e dei fenomeni prodromici alla corruzione (ad. es. conflitto di interessi e maladministration);
 - o Impatto della normativa regionale sui fenomeni di corruzione e riciclaggio;
 - o definizione di modelli organizzativi e strumenti (anche informatici) in grado di ottimizzare i sistemi di prevenzione della corruzione e del riciclaggio;
 - o analisi dei processi e valutazione dei processi a rischio di riciclaggio;
 - o analisi dei processi e valutazione dei processi a rischio di corruzione;
 - o analisi delle banche dati e identificazione di indicatori di anomalia specifici antiriciclaggio e anticorruzione;
 - o definizione di sistemi di gestione integrati del rischio di corruzione e di riciclaggio.

I risultati delle attività di studio e di ricerca saranno modellizzati e successivamente trasferiti ai Comuni e a Regione Lombardia anche attraverso strumenti che supportino gli enti locali nella gestione dei fenomeni di riciclaggio e corruzione, nonché la valorizzazione di buone prassi frutto della collaborazione.

17.3. Accordo con l'Università di Pavia

L'accordo è stato sottoscritto nel 2019 e prevede un'attività di collaborazione, finalizzata alla prevenzione e alla gestione dei rischi di illegalità nella pubblica Amministrazione, avente ad oggetto lo studio e lo sviluppo di metodi e modelli computazionali matematici e statistici applicati alle banche dati pubbliche nella disponibilità della Regione, con restituzione di modelli di navigazione visuale e di reportistica.

Le tecniche di machine learning costituiscono una risorsa importante e uno strumento utile in ambito predittivo per *anomaly detection* ed *early warning system*.

Un ambito molto complesso che si presta all'utilizzo di queste tecniche predittive che potrebbero essere finalizzate alla prevenzione dei rischi di illegalità cui è esposta la pubblica amministrazione e per contenere il fenomeno e renderlo maggiormente comprensibile.

L'utilizzo di tecniche di machine learning in questo ambito permette quindi di velocizzare i processi di analisi tramite un meccanismo automatico di individuazione di fenomeni considerati rischiosi, permettendo inoltre di aumentare la percentuale di casi investigati se ritenuti allarmanti.

Spesso risulta difficile avere un quadro preciso e sintetico delle informazioni richieste. Infatti, proprio perché la disinformazione è utile a chi commette illeciti, spesso non tutte le informazioni vengono trasmesse, inoltre non sempre vengono trasmesse rispettando i tempi e l'incrocio di più fonti dati richiede una forte collaborazione tra i vari enti che ne sono in possesso. La parte di raccolta dati quindi risulta, come in tutti gli ambiti, essere la più faticosa, ma una volta consolidato il dataset di partenza il compito del data scientist è quello di trovare il migliore algoritmo in termini di predizione e interpretazione dei risultati.

Nonostante gli strumenti di machine learning da poter utilizzare in questo ambito sono molteplici e ben consolidati, in letteratura non si trovano molti casi di applicazioni di algoritmi predittivi a dati reali in ambito di corruzione forse proprio a causa della complessità del fenomeno stesso. Per questo motivo è fondamentale l'interazione con il mondo scientifico, che può fornire la sua visione su quali dati concentrarsi e come trattarli forte della sua esperienza e conoscenza in questo ambito.

Nel 2020 l'Università di Pavia ha testato un primo set di indicatori riferiti ai dati estratti dall'Osservatorio Contratti Pubblici regionale e ha svolto lavori preparatori per testare un secondo set di indicatori basati sui dati degli Osservatori Contratti Pubblici di tutte le Regioni italiane pubblicati da ANAC.

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI TEMPORALI	RESPONSABILITÀ
Rinnovo protocollo con Guardia di Finanza di concerto con ORAC	Definizione nuovo protocollo	Entro il 2021	RPCT
Attuazione azioni previste nell'ambito dell'Accordo con ANCI	Relazione	Continua	DC Bilancio e finanza (gestione amministrativa) RPCT, Area Programmazione e Relazioni esterne (coordinamento delle iniziative)
Attuazione azioni previste nell'ambito dell'Accordo con l'Università di Pavia	Relazione	Continua	RPCT in collaborazione con DG Ricerca, Innovazione, Università, Export e Internalizzazione

18. LA TRASPARENZA

18.1. Sistema della trasparenza: obblighi e obiettivi

La Sezione della trasparenza del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione per il triennio 2021-2023 costituisce sempre una parte fondamentale dello stesso anche in considerazione della sinergia tra i due sistemi dell'anticorruzione e della trasparenza e del ruolo che la stessa riveste quale strumento di diffusione della cultura dell'integrità nonché di pilastro nella prevenzione e lotta contro il verificarsi di fenomeni corruttivi.

Le aree di maggiore incidenza e attenzione della trasparenza, non a caso coincidono con quelle storicamente individuate come fonte di rischi di corruzione, quali le aree legate alla contrattualistica, alle consulenze, all'erogazione di risorse.

Il diritto alla trasparenza, costituisce, peraltro, declinazione dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione, integrando «l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione», ed in tal senso assume i contorni di un nuovo diritto di cittadinanza: espressione della democrazia partecipativa in cui i cittadini interagiscono in maniera consapevole e attiva con le istituzioni.

La trasparenza, in tale ottica, costituisce regola organizzativa dell'attività amministrativa, ponendosi al contempo come mezzo per realizzare una azione amministrativa più efficace e come obiettivo dinamico in costante evoluzione al quale tendere al fine di realizzare i valori di tale democrazia partecipativa.

In tal senso deve certamente essere interpretata la disposizione dell'art. 10 del Dlgs 33/2013 secondo la quale «La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico, da tradursi in obiettivi organizzativi e individuali».

In questa Sezione sono riportate le misure e gli strumenti ivi compresi quelli di natura organizzativa intesi a realizzare tali obiettivi, e, prima di tutto, a garantire la regolarità e la tempestività, la qualità e l'accessibilità dei flussi informativi normativamente previsti.

L'adozione del Piano Triennale costituisce anche l'occasione per la verifica dello stato di avanzamento degli obiettivi avviati nelle pregresse annualità e per assumere le conseguenti iniziative, proseguendo nelle scelte intraprese, ovvero modificandole e assumendone di nuove, ove necessario, o diverse laddove più idonee a realizzare gli scopi già prefissati o da realizzare.

In tale quadro hanno assunto rilievo decisivo a partire dal 2018 l'introduzione di automatismi di pubblicazione associati all'adozione stessa dei provvedimenti in particolare per alcune aree di maggiore impatto per le finalità di trasparenza, quali l'area delle sovvenzioni e dei contributi e gli accordi tra amministrazioni.

Nel corso del 2019 e del 2020 sono proseguite le azioni finalizzate a tale scopo con riferimento alle pubblicazioni relative ai consulenti e collaboratori, agli atti straordinari e di emergenza e con ulteriori sviluppi per il miglioramento del registro degli accessi, dell'anagrafica dei procedimenti e in materia di sovvenzioni e contributi. Per i prossimi anni particolare attenzione sarà dedicata alle sezioni relative ai bandi di gara e contratti, tenuto conto della centralità di tale sezione.

Le verifiche condotte anche nel 2020 dal RPCT, sia correnti, che attraverso l'elaborazione di specifici piani di controllo, hanno consentito di mettere a nudo difficoltà applicative per quanto attiene al corretto inquadramento giuridico degli oneri partecipativi anche in materia di accesso civico e accesso agli atti nonché di quelli prettamente pubblicitari, con

riferimento alla giusta collocazione dell'adempimento (a volte anche in relazione alla complessità della disciplina sostanziale degli istituti) e alla qualità dei dati (**completezza, chiarezza, aggiornamento**), nonché dal punto di vista della conciliazione delle esigenze di trasparenza con quelle della privacy e dello snellimento dei carichi burocratici. Proprio su tali fronti si intende lavorare maggiormente nel corso dei prossimi anni, sviluppando ulteriori forme di **informatizzazione del flusso di pubblicazione** (così come raccomandato dall'ANAC nel PNA 2019), intensificando l'attività di verifica del corretto adempimento degli oneri e attraverso ulteriori azioni di formazione mirate a rafforzare e diffondere le conoscenze in materia, attraverso la rete dei referenti oltre che dei responsabili preposti, al contempo potenziando per quanto possibile gli strumenti informatici e di semplificazione delle procedure in vista di una ottimizzazione dei processi a fronte di una più chiara ripartizione di compiti e responsabilità.

18.2. Responsabilità e trasparenza: verso l'applicazione del nuovo modello organizzativo decentrato

L'Organizzazione delle attività gravanti sulle Direzioni generali e le altre strutture regionali finalizzata al rispetto degli obblighi di pubblicazione, conformemente al disposto di cui all'art. 10 comma 1 del decreto legislativo n. 33/2013 viene definita quale contenuto essenziale della Sezione.

L'ordinamento giuridico incardina in modo inequivoco in capo ai dirigenti responsabili delle singole strutture dell'Amministrazione le responsabilità connesse all'adempimento degli obblighi dettati dal d.lgs. n. 33/2013.

In tal senso, l'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, impone all'Amministrazione di indicare, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.

Al fine di rendere più chiaro il carattere istruttorio afferente ai compiti dirigenziali e alle relative responsabilità procedurali degli adempimenti inerenti la trasparenza e al contempo facilitare gli adempimenti eliminando aggravi e duplicazioni, nel corso del 2020 è stata avviata l'attività di decentramento dei contenuti facenti riferimento all'Area del Personale e del Bilancio. Ultimata tale attività, si proseguirà nel triennio per completare anche il decentramento dei contenuti diffusi, molti dei quali allo stato attuale, sono gestiti mediante applicativi all'interno degli atti formali ovvero saranno oggetto di specifici sviluppi informatici a tale scopo (prioritariamente le pubblicazioni relative a consulenti e collaboratori, provvedimenti straordinari e di emergenza, e di seguito bandi di gara e contratti e affidamenti in house).

Lo schema che individua i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati è riportato nell'Allegato V) Tabella delle Responsabilità dirigenziali.

Tale documento distingue chiaramente il ruolo dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati, dal ruolo dei soggetti meramente responsabili della pubblicazione ed evidenzia le tempistiche delle attività di monitoraggio degli adempimenti.

Nel sistema così delineato, la struttura di supporto al RPCT potrà svolgere un'attività di controllo più efficace della qualità delle pubblicazioni effettuate dall'Amministrazione, al fine di assicurarne la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento, come previsto dall'art. 43 del d.lgs. n. 33/2013.

Si evidenzia che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione comporta a carico dei responsabili le sanzioni amministrative pecuniarie di cui agli artt. 46 e 47 del d.lgs. n. 33/2013 come modificate dalla Legge 27 dicembre 2019, n. 160 di Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale.

18.3. Iniziative di potenziamento della qualità delle informazioni

L'art. 6 del d.lgs. n. 33/2013 impone alle PP.AA. di assicurare la qualità delle informazioni, riportate nel sito istituzionale nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, garantendo:

- integrità;
- costante aggiornamento;
- completezza;

- tempestività;
- semplicità di consultazione;
- comprensibilità;
- omogeneità;
- facile accessibilità;
- conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione;
- indicazione della loro provenienza;
- riutilizzabilità.

La P.A. è chiamata non solo a rendere pubblici i dati ma anche renderli leggibili e comprensibili, e di facile interpretazione.

Superando la logica del mero adempimento burocratico, si proseguirà anche per il triennio 2021-2023 nelle azioni di sviluppo di strumenti per rendere più fruibili le informazioni nella consapevolezza che la semplice pubblicazione dei dati non sia sufficiente a garantire, da sola, la trasparenza.

Per tale ragione, anche attraverso l'interazione con gli uffici della Comunicazione e al contempo sfruttando le potenzialità di opendata saranno proseguite le azioni per costruire strumenti idonei a restituire informazioni sintetiche e dati rielaborati partendo dall'analisi delle sezioni maggiormente visitate.

18.4. Certificazione di qualità

Nel triennio si procederà nelle azioni finalizzate ad individuare soggetti idonei per avviare la verifica del metodo di qualificazione delle procedure di trasparenza e/o anche delle funzioni di controllo al fine di orientare le relative attività all'ottenimento della certificazione di qualità della relativa governance del sistema. Tale processo sarà necessariamente preceduto dall'analisi del rapporto costo benefici in relazione all'obiettivo di migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema, nonché ottenere e incrementare la soddisfazione degli *stakeholders*.

18.5. Rimozione dei dati

Nel 2020 è stata avviata l'attività di verifica dei dati da rimuovere per scadenza del periodo di persistenza previsto dalla legge.

L'esigenza di valutare l'eventuale protrarsi degli effetti dei dati e ulteriori elementi connessi con la scadenza effettiva del periodo di pubblicazione comporta criticità applicative soprattutto con riferimento ai dati relativi a pubblicazioni di carattere massivo (come sovvenzioni e contributi) o riferite a periodi temporali decorrenti da circostanze variabili, come nel caso dei dati dei dirigenti e consulenti, la cui sostenibilità richiede l'implementazione di una soluzione informatica e che, al momento, compatibilmente con le risorse e con gli sviluppi informatici in corso, è stata gestita individuando un periodo massimo oltre il quale il dato risulta da rimuovere.

Nel corso del 2020 in concomitanza con le attività di decentramento si è proceduto contestualmente alla rimozione dei dati relativi ai contenuti decentrati non più attuali. In tal senso si proseguirà nel corso del triennio contestualmente alle successive attività di decentramento e di sviluppo di applicativi dedicati alle pubblicazioni.

18.6. Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti e a consulenti e collaboratori. Sistema PerlaPA- Anagrafe delle Prestazioni

Si ritiene opportuno, per l'importanza che rivestono anche sul piano delle conseguenze in caso di omissioni, segnalare ancora l'obbligo di pubblicazione dei dati relativi agli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti della Pubblica Amministrazione e agli incarichi di collaborazione e consulenza trova fondamento in un solido apparato normativo:

- l'art.18 del d.lgs. n. 33/2013 e l'art. 53, comma 12, del d.lgs. n. 165/2001 per i dati relativi agli incarichi autorizzati o conferiti a dipendenti pubblici;
- l'art.15 del d.lgs. n. 33/2013 e l'art. 53, comma 14, del d.lgs. n. 165/2001 per incarichi conferiti a soggetti esterni alla P.A.

In particolare, l'art. 53, comma 14, del d.lgs. n. 165/2001 prevede l'obbligo di tempestiva comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica dei dati di cui agli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 33/2013, relativi a tutti gli incarichi conferiti o autorizzati a qualsiasi titolo resi pubblici e consultabili da chiunque, accedendo direttamente al link www.consulentipubblici.gov.it.

Per l'applicazione degli obblighi di pubblicazione relativi agli incarichi di collaborazione e consulenza i dati da pubblicare sono:

- a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;
- b) il curriculum vitae del soggetto incaricato;
- c) i dati relativi all'eventuale svolgimento, da parte del soggetto incaricato, di altri incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione, o lo svolgimento da parte dello stesso di attività professionali;
- d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza, ove pertinente, delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

Si richiama l'attenzione sulla Delibera dell'Anac 1054/2020 con la quale l'Autorità, oltre a quanto già puntualizzato nella modulistica allegata al PTPCT 2020-2022 in merito alla definizione di ente "regolato o finanziato", per quanto riguarda l'individuazione dei dati da pubblicare, ha chiarito che, ai fini dell'obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 15, co. 1, lett. c), sia sufficiente l'indicazione della carica o dell'incarico ricoperto e la denominazione dell'ente privato regolato o finanziato e ha inoltre precisato che, alla luce della ratio della norma, volta anche al controllo sociale sulla spesa nell'attribuzione di incarichi e sulla presenza di eventuali conflitti di interesse, le amministrazioni sono tenute a pubblicare i dati relativi allo svolgimento delle cariche e degli incarichi in enti di diritto privato che sono regolati o finanziati non solo dalla stessa amministrazione che conferisce l'incarico, ma anche da ogni altra amministrazione pubblica.

Anche per il periodo temporale da considerare per l'individuazione delle cariche e degli incarichi da pubblicare, oltre a quelli in corso, l'Autorità ritiene ragionevole far riferimento al d.lgs. 39/2013, in particolare al periodo di raffreddamento di due anni previsto per le fattispecie di inconfiribilità di cui agli artt. 4 e 5 del medesimo decreto. Infine, in relazione ai dati da pubblicare per l'attività professionale l'Autorità ritiene che siano da rendere almeno le informazioni relative al settore e alle materie che costituiscono l'oggetto principale dell'attività professionale svolta nei confronti sia di soggetti pubblici che privati e l'indicazione della tipologia.

È inoltre prevista la pubblicazione dell'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi ai sensi dell'art. 53, comma 14, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il comma 2 dell'art. 15 prevede che la pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi.

In caso di omessa pubblicazione di quanto previsto al comma 2 dell'art. 15, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta (comma 3, art. 15).

Si evidenzia che sul piano informatico nel corso del 2020, per le pubblicazioni a carattere diffuso di tali dati, sono state sviluppate funzionalità che, a partire dal 2021, permetteranno di associare direttamente al momento dell'adozione dei relativi provvedimenti di nomina l'attività di pubblicazione nella Sezione di Amministrazione trasparente del sito istituzionale. L'impianto potrà essere ulteriormente sviluppato al fine di consentire il dialogo tra Portale Regionale e Portale di Perla PA in attuazione del disposto dell'art. 9 bis del dlgs n. 33 del 2013.

18.7. Sovvenzioni e contributi – Precisazioni e indicazioni

Tenuto conto delle criticità emerse in fase di controllo si ritiene, opportuno, precisare in questa sede che sono da ritenersi escluse dall'ambito di applicazione dell'articolo 26 le attribuzioni che hanno carattere di corrispettivo a fronte di una prestazione. L'articolo 12 della L. n. 241 del 1990, infatti, è testualmente riferito alla "concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari" e alla "attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere"; tale formulazione, non include le somme erogate quale corrispettivo ad un soggetto a fronte di un'attività o prestazione resa dallo stesso ovvero a fronte di transazioni di carattere reciproco. Sono, altresì, esclusi i trasferimenti di somme finalizzati ad assicurare l'attuazione di funzioni pubbliche, oggetto di trasferimento o delegate ad altri enti (Comuni, Comunità Montane, ecc).

Sono inoltre esclusi dall'ambito di applicazione dell'art. 26:

- i provvedimenti aventi ad oggetto compensi dovuti a imprese e professionisti privati come corrispettivo per lo svolgimento di prestazioni professionali. In questo caso i compensi comunque denominati relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, sono pubblicati nel sito istituzionale "Amministrazione Trasparente", all'interno della sotto-sezione di primo livello "consulenti e collaboratori" secondo quanto previsto dall'art.15 del D.lgs. n. 33 del 2013.
- Le attribuzioni che hanno carattere di corrispettivo per l'esecuzione di lavori pubblici, servizi e forniture. In questo caso in applicazione dell'art. 37 del D. Lgs 33 del 2013 e dell'art.1 comma 32 della L. 190 del 2012 le somme liquidate dall'Amministrazione sono pubblicate nella sotto-sezione di primo livello "Bandi di gara e contratti" del sito "Amministrazione trasparente." In questo ambito rientrano anche i rapporti con gli Enti e Società del SIREG, quali convenzioni e atti di affidamento correlati ai rispettivi piani di attività, costituenti atti connessi all'affidamento in house, da pubblicare nella medesima sezione, sotto-sezione "Affidamenti in house" ai sensi del medesimo art. 37 del D.lgs. n. 33/2013 e dell'art. 29 e 192 del D.lgs. n. 50/2016.
- Gli accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre pubbliche amministrazioni, compresi gli Accordi di Programma, che trovano invece disciplina all'articolo 23 lett. d) del D.lgs. n. 33 del 2013.

Si evidenzia in ogni caso che l'Anac nelle FAQ aggiornate nel mese di luglio 2020 ha chiarito che la norma contenuta nell'art. 23 del d.lgs. 33/2013 prevede, in particolare, la pubblicazione degli elenchi dei provvedimenti ivi elencati, non escludendo tuttavia la possibilità di pubblicarne altri nel rispetto della disciplina della tutela della riservatezza. Pertanto, nel caso di difficoltà a definire l'assenza di vantaggio economico e ricorrendo agli altri presupposti di legge non è escluso procedere alla pubblicazione contestuale anche in sezioni diverse.

18.8. Prospettive di riforma

Il sistema della trasparenza sviluppatosi nel corso degli ultimi anni mostra alcune criticità soprattutto in sede di applicazione pratica.

Come già avvenuto con l'adozione del d.lgs. n. 97/2016, intervenuto con l'intento, tra l'altro, di semplificare e razionalizzare gli adempimenti, a distanza di pochi anni si ripropone il tema dello snellimento delle procedure.

Nel corso del 2020 è stato avviato un processo di revisione della normativa in materia di trasparenza, in particolare il D.lgs n. 33/2013, che potrebbe concludersi nel corso del prossimo triennio.

18.9. Coordinamento tra le azioni in materia di trasparenza e disciplina della tutela dei dati personali

L'ANAC nel PNA 2019 ha sottolineato la centralità della tutela della privacy accanto a quella di trasparenza, partendo dalla pronuncia della Corte Costituzionale 20/2019 che ha evidenziato la necessità del bilanciamento delle due posizioni soggettive di pari rilievo attraverso un giudizio di proporzionalità.

È importante tener conto delle indicazioni dettate dall'ANAC e dal Garante per la protezione dei dati personali per questa materia da parte di coloro che si occupano di pubblicazione di dati, al fine di sviluppare un'attenzione ed una sensibilità che prevenga l'insorgere di criticità connesse all'esposizione di dati per i quali l'esigenza di trasparenza, pur se imposta da obblighi di legge, non risulti davvero altrimenti realizzabile senza sacrificio della privacy.

Occorre ricordare innanzitutto 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».

In ogni caso, si ricorda 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, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di «responsabilizzazione» del titolare del trattamento. In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

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

Nel corso del 2019 su tale argomento è stata diffusa una circolare, da parte dell'RPCT, nella quale, oltre ad evidenziare i caratteri di legittimità del trattamento dei dati personali, sono stati riportati esempi concreti di dati eccedenti o non pertinenti, anche attingendo a pronunce del Garante per la protezione dei dati personali e alle «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», dettate dallo stesso, alle quali si rinvia per acquisire chiarimenti ogni volta si presentino dubbi ed occorra comprendere quali informazioni considerare necessarie ai fini della pubblicazione.

Da ciò emerge la necessità che i responsabili dei processi e tutti coloro che procedono all'organizzazione e alla raccolta di informazioni, abbiano piena conoscenza delle norme e indicazioni in materia e abbiano contezza di quale sia la funzione del trattamento dei dati e la destinazione degli stessi, attivandosi per verificarne i limiti di ostensione anche mediante confronto con il DPO in caso di dubbi; e ciò al fine di poter porre in essere dall'inizio del trattamento quelle misure che consentano una corretta valutazione degli interessi in gioco. Ancora una volta, dunque, l'attuazione del principio di responsabilizzazione dei soggetti coinvolti nel trattamento dei dati personali si palesa quale misura precauzionale principale al fine di minimizzare i potenziali pericoli per la privacy.

Si ricorda che l'introduzione dell'accesso civico generalizzato, richiede anch'esso forme di contemperamento dal momento che tale tipologia di accesso, consentito a «chiunque», trova un limite proprio nella tutela degli interessi privati e in particolare nella protezione dei dati personali (art.5-bis, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013) e, da questo punto di vista, il rapporto tra diritto alla privacy e trasparenza risulta esposto ad ulteriori rischi di tensione.

Un supporto imprescindibile per le valutazioni da condurre nella individuazione dei limiti derivanti dalla protezione dei dati personali, in materia di accesso civico generalizzato, è costituito dalle Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. n. 33/2013, dettate dall'ANAC d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, con la Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016.

18.10. Formazione in tema di trasparenza

Per assicurare un coinvolgimento sempre più ampio dell'intero apparato amministrativo nell'attuazione delle misure di trasparenza in conformità alla normativa sulla tutela dei dati resta di fondamentale importanza e quindi strategico l'obiettivo di realizzare idonei percorsi formativi.

Alla luce di ciò, si proseguirà nelle azioni dirette ad organizzare attività di formazione che possano costituire strumento di diffusione dei valori anche di carattere civico della trasparenza.

Nel corso del 2021, pertanto, come indicato nello specifico capitolo della formazione, saranno attivati corsi di formazione dedicati sia ai referenti per la trasparenza che al personale coinvolto nella gestione di procedimenti e attività che riguardano gli adempimenti in materia.

Al fine di agevolare la conoscenza della materia si prevede di elaborare a partire dal 2021 con aggiornamenti nel corso del triennio linee guida esplicative in modo da chiarire anche dal punto di vista della interpretazione giuridica le modalità corrette di attuazione degli adempimenti.

18.11. Iniziative di comunicazione della trasparenza: Giornata della trasparenza

Il d.lgs. n. 33/2013 (art. 1 co. 2), nel riferirsi alla normativa sulla trasparenza sancisce che essa è “condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un’amministrazione aperta al servizio del cittadino”.

La Giornata della Trasparenza, in tale quadro, non può che esprimere un ruolo fondamentale di accrescimento della cultura della trasparenza, quale momento di confronto e conoscenza anche dei risultati che tali istanze di rilievo istituzionale producono e riflettono nell’ordinamento giuridico, nella P.A. e nella società. Nel 2020 a causa dell'emergenza sanitaria questo importante appuntamento è stato rinviato alla primavera del 2021. Tenuto conto del persistere della situazione di emergenza, occorrerà ripensare le modalità di svolgimento, attraverso l'utilizzo di forme di fruizione on-line. Si conferma in ogni caso la centralità di tale evento al quale, occorre continuare ad assegnare un ampio respiro di interventi, sia nei contenuti che nei soggetti coinvolti, in modo che l'iniziativa possa costituire occasione per accrescere la cultura della materia soprattutto sui temi della prevenzione della corruzione intimamente connessi con il valore della trasparenza.

18.12. Misure di monitoraggio e controlli sull’attuazione degli obblighi di trasparenza

Il RPCT ha il compito di verificare il puntuale adempimento delle responsabilità in materia di pubblicazione, avvalendosi del supporto della rete dei referenti.

Il RPCT effettua, tramite il proprio Staff, controlli specifici a campione per valutare completezza, aggiornamento e qualità dei dati, dei documenti e delle informazioni pubblicate.

Il RPCT all’esito dei controlli svolti redige un Report di monitoraggio con cadenza quadrimestrale che dà conto degli eventuali ritardi e/o scostamenti rilevati e delle azioni correttive previste e/o attuate notificandolo ai Dirigenti responsabili della pubblicazione, per conoscenza ai Direttori, che provvedono entro il termine indicato nella comunicazione a sanare le criticità e a soddisfare i requisiti previsti dalla normativa.

I Dirigenti responsabili della pubblicazione coinvolti trasmettono al RPCT apposite schede di attestazione in merito all’assolvimento di alcuni obblighi di pubblicazione di competenza, in base alla mappa degli obblighi e delle responsabilità (Allegato V del presente PTPCT).

18.13. Perfezionamento dei sistemi informativi a supporto della pubblicazione dei dati

Ai fini dell’attuazione degli obiettivi definiti dal PTPCT della Giunta regionale nel corso degli anni sono state realizzate con il supporto della società in house Lombardia Informatica s.p.a., ora ARIA Spa, molteplici attività finalizzate a migliorare e facilitare la pubblicazione dei dati tra le quali Sistema Elettronico della Trasparenza (S.E.TRA), attraverso:

- l’integrazione con il Portale istituzionale regionale finalizzato per la pubblicazione semi automatizzata dei contenuti nella sezione Amministrazione trasparente;
- l’integrazione fra il Portale istituzionale regionale ed OpenData per l’esposizione aggregata dei dati pubblicati in forma tabellare.

Nel corso del triennio si proseguirà nella costante azione di sviluppo dei sistemi informatici in modo da rendere sempre più agevole e diretto il rapporto tra oneri di trasparenza e strumenti per il relativo adempimento.

A. SOFTWARE PER LA GESTIONE DEI PROCEDIMENTI DI ACCESSO E REGISTRO DEGLI ACCESSI

Nel corso del 2018, in attuazione a quanto previsto dalle Linee guida ANAC n. 1309/2016 e della D.G.R. n. X/7251 del 23.10.2017 in materia di accesso civico, si è provveduto alla realizzazione di un registro informatizzato dei procedimenti di accesso agli atti e di un sistema informativo per la gestione degli stessi.

Per ogni tipologia di accesso (accesso documentale, accesso civico semplice, accesso generalizzato) è stato predisposto un fascicolo e sotto fascicolo che dovrà contenere la pratica e tutti i documenti ad essa afferenti. Nel

2019 l'impianto è stato rivisto al fine di garantire un maggior rispetto della privacy e ha richiesto interventi di formazione e predisposizione di nuove linee guida a supporto degli operatori prima della messa in esecuzione dello strumento. L'informatizzazione del processo ha inoltre previsto l'esposizione dei dati per la pubblicazione a fini trasparenza, gestione privacy, un'attività di reportistica e una gestione delle viste per utente e contenuti critici con specifici alert (in particolare con riferimento al rispetto dei termini di legge), ora sin dalla fase di assegnazione della pratica in modo da garantire la massima tempestività nella gestione del procedimento. Il sistema richiede comunque periodiche attività di verifica e controllo da parte dello Staff dell'RPCT al fine di garantire il rispetto delle norme in materia di tutela dei dati personali e l'effettiva leggibilità delle informazioni in amministrazione trasparente, tenuto conto che eventuali errori di compilazione da parte degli operatori rendono inesatta o poco chiara la lettura dei dati da pubblicare.

B. SOLUZIONE PER LA PUBBLICAZIONE IN OPENDATA DEI DATI RELATIVI A BANDI DI GARA E CONTRATTI

Una particolare attenzione sarà dedicata alla sezione relativa ai dati di cui all'art. 1, comma, 32 della L. n. 190/2012, informazioni sulle singole procedure in formato tabellare, atteso che, nel 2020, a seguito di azioni di verifica e dal confronto con gli stakeholders, è stata evidenziata la necessità di adeguamenti ai fini di una più chiara aderenza ai contenuti e alle indicazioni della Delibera dell'Anac n. 39/2016. Occorre trovare soluzioni che consentano una maggiore completezza nell'acquisizione dei dati che anche a fronte della integrazione di SINTEL con Open data, non riesce ad essere esaustiva e completa.

L'RPCT potrà, inoltre, intraprendere azioni in raccordo con la struttura appalti per eventuali indicazioni in ordine alla tracciabilità delle imprese in ottica di trasparenza dei profili aziendali, anche in ordine ai criteri attualmente previsti per la costruzione delle white list, fermo restando gli ambiti di competenza di Regione Lombardia, nonché promuovere iniziative affinché, nelle opportune sedi di concertazione istituzionale, sia affrontato il tema dell'accesso di un maggior numero di imprese, anche di più ridotte dimensioni, al rating di legalità, quale indicatore sintetico del rispetto di elevati standard di legalità, ovvero attraverso la valorizzazione di tale riconoscimento nell'ambito delle attività regionali.

C. ATTIVITÀ 2021-2023

Regione Lombardia, nell'ottica di proseguire il percorso di avvicinamento al cittadino ed a sostegno dell'operato del proprio personale, ha definito alcuni importanti obiettivi da perseguire nel prossimo triennio.

In particolare:

- si prevede di concludere il processo di decentramento anche con riferimento ai contenuti diffusi, molti dei quali hanno visto importanti momenti di avvio nel 2020 dell'attività di pubblicazione dei contenuti a competenza specifica
- predisposizione del bando di gara per l'acquisizione di un prodotto o servizio finalizzato a supportare le attività dell'Audit interno;
- semplificazione delle modalità di accesso al sistema di invio delle segnalazioni.

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.20 ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI IN MATERIA DI TRASPARENZA

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI TEMPORALI	RESPONSABILITÀ
Avanzamento nel processo di decentramento dell'attività di pubblicazione nella Sezione Amministrazione Trasparente completamento iter affidamento delle restanti attività direttamente alle Direzioni responsabili di adempimenti puntuali 1) step; 2) step contenuti diffusi	Inserimento contenuti da pubblicare a cura delle DG interessate sull'applicativo SETRA e con altri strumenti dedicati (contenuti diffusi)	2021 puntuali -2022 diffusi	RPCT Dirigenti responsabili come individuati nell'Allegato V
Pubblicazioni "automatiche" tramite piattaforma informatica: Assicurare, la tempestiva pubblicazione nella sezione Amministrazione trasparente, dei dati, delle informazioni e dei documenti da pubblicare (nel rispetto dei termini stabiliti dalla legge, dalla delibera	Pubblicazione	Continuo	Dirigenti responsabili come individuati nell'Allegato V

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI TEMPORALI	RESPONSABILITÀ
ANAC n. 1310/2016 e dal presente Piano), gestendo autonomamente la pubblicazione stessa, tramite apposito applicativo informatico.			
Favorire e incentivare la pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti nel rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 33/2013, mediante l'utilizzo di formati di tipo aperto	Pubblicazione	Continuo	Responsabile del procedimento
Monitoraggio e controllo qualità sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, e segnalazione degli inadempimenti alla Giunta regionale, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'U.P.D.	Attività di controllo	Continuo	RPCT
Implementazione di visual data e info-grafiche sui dati pubblicati, di particolare complessità, individuati anche sulla base di istanze e confronti con la società civile e gli stakeholder in apposite giornate sulla trasparenza e/o eventi sulla comunicazione	Progettazione e consegna prodotti	Continuo	UO Comunicazione ARIA Spa RPCT
Verifica della coerenza tra gli obiettivi del PTPCT - Sezione Trasparenza e il Piano della performance e attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione entro i termini prescritti da ANAC	Relazione	Annuale	OIV
Rimozione dei dati, dei documenti e delle informazioni dalla sezione "Amministrazione trasparente" al termine della durata dell'obbligo di pubblicazione di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 33/2013 anche attraverso interventi di carattere informatico	Eliminazione dati per i quali è maturato il periodo di persistenza	Continuo	RPCT Dirigenti responsabili come individuati nell'Allegato V ARIA
Avvio procedura per l'ottenimento della certificazione della governance della trasparenza	Individuazione di consulente di qualità per qualificazione dei processi	Triennio 2020-2022	RPCT

18.14. Trasparenza e diritto di accesso

Il sistema di prevenzione della corruzione, rafforzato dal decreto delegato n. 97/2016, e i conseguenti atti dell'ANAC (delibere n. 1309 e 1310 del 28/12/2016), considerano l'accesso civico quale principale strumento di perseguimento degli obiettivi di trasparenza amministrativa non più solo finalizzata a "favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche", ma soprattutto, come strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa. Invero, in materia di accesso, occorre distinguere i diversi istituti:

- l'accesso documentale disciplinato dall'art. 22 della legge n. 241/1990 e ss.mm.ii., attribuito a chiunque vanti un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;
- l'accesso civico semplice, disciplinato dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013 come modificato dall'art. 6 del d.lgs. n. 97/2016, che riconosce a chiunque il diritto di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale (accesso civico "semplice");
- l'accesso civico generalizzato disciplinato dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dall'art. 6 del d.lgs. n. 97/2016, che attribuisce a chiunque il diritto di richiedere alle pubbliche amministrazioni dati e documenti dalle stesse detenuti, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria in base alla normativa in tema di trasparenza, e già assoggettati all'istituto dell'accesso civico cosiddetto "semplice", nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5-bis.

Tali distinzioni sia pure indispensabili devono essere declinate con il dovere di soccorso e di collaborazione come canone comportamentale per la corretta qualificazione dell'istanza di accesso da parte della Pubblica amministrazione,

senza inutili formalismi, come di recente ribadito dal Consiglio di Stato riunito in Adunanza plenaria nella Sentenza n. 10/2020.

Le Linee guida adottate con delibera 1309/2016 hanno raccomandato alle PP.AA. la realizzazione di un **registro degli accessi**, nel quale annotare le principali informazioni concernenti i procedimenti di accesso, al fine di agevolare la stessa ANAC nello svolgimento di future attività di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto e di consentire al cittadino di avere contezza dei dati e documenti in relazione ai quali è consentito l'accesso.

Anche il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con circolare n. 2/2017, ha contribuito a fornire il proprio apporto esplicativo e le proprie raccomandazioni sull'argomento.

In attuazione delle raccomandazioni dell'ANAC e di quanto programmato all'interno del precedente PTPCTT, la Giunta regionale, con Delibera n. X/7251 del 23.10.2017, su proposta del RPCT, ha approvato una disciplina interna volta a regolamentare la gestione dei procedimenti di accesso civico da parte degli uffici della Giunta regionale, e a delineare altresì le prime indicazioni di carattere organizzativo attinenti all'individuazione degli uffici competenti a decidere sulle istanze, allo svolgimento dell'istruttoria procedimentale e delle comunicazioni con il cittadino. In allegato alla disciplina interna, tale delibera, della quale è stata data ampia pubblicità, ha approvato la modulistica essenziale inerente ai procedimenti di accesso civico.

In attuazione di tali prescrizioni, nel corso del 2017 il RPCT ha provveduto alla predisposizione del registro degli accessi, che censisce istanze presentate ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 (ossia le istanze di accesso civico c.d. semplice e generalizzato) e ai sensi degli artt. 22 e seguenti della l. n. 241/1990 (ossia accesso agli atti).

Nel 2018 è stata realizzata la piattaforma informatica per la gestione del procedimento di accesso civico in ossequio alle raccomandazioni dell'ANAC

Nel secondo semestre 2018 il registro è stato messo a regime e sono state effettuate azioni di monitoraggio in itinere dei contenuti inseriti dalle direzioni da parte dell'ufficio del R.P.C.T., al fine di migliorare le prestazioni informatiche del registro, in termini di maggiore completezza delle informazioni esposte, nonché per uniformare le modalità di immissione dei dati, anche ai fini della corretta acquisizione degli stessi in funzione delle previsioni normative di riferimento e consentire ad ANAC e al RPCT una più agevole lettura per le attività di verifica dei dati pubblicati.

Nel corso del 2019 sono state sviluppate nuove funzionalità dell'applicativo informatico al fine di garantire una più efficiente gestione dei procedimenti e assicurare una maggiore tutela dei dati personali.

Sono state svolte costanti azioni di supporto e accompagnamento anche per la corretta qualificazione delle diverse fattispecie di accesso, che richiedono spesso valutazioni comparative complesse e necessari momenti di confronto sul piano logico e normativo.

In tal senso si proseguirà anche per le prossime annualità. Per il 2021 si prevede di implementare accorgimenti informatici che consentano una più intuitiva utilizzazione dello strumento del registro, e anche la possibilità di garantire una maggiore semplicità per i cittadini di partecipare all'attività amministrativa (ad es. con forme di accesso on line alle istanze in materia di accesso), nella consapevolezza che tali forme di accesso rappresentano, allo stato attuale, primarie forme di partecipazione dei cittadini alla vita istituzionale oltre che di trasparenza.

Il monitoraggio condotto in maniera costante anche nel 2020 ha evidenziato il persistere di esigenze di indicazioni che, anche al fine di favorire il corretto funzionamento del registro, e la tempestiva pubblicazione dei contenuti in Amministrazione trasparente, vengono di seguito ribadite in sintesi:

VOCI DEL REGISTRO	INDICAZIONI
INSERIRE NEL REGISTRO LE SOLE ISTANZE QUALIFICABILI COME ISTANZE DI ACCESSO	Non inserire: ▪ mere richieste di informazioni, sia che pervengano per iscritto, sia che pervengano attraverso canali informali (ad esempio, per via telefonica); ▪ richieste documentali o informative provenienti da Pubbliche Amministrazioni, che si collochino su un piano di leale collaborazione istituzionale; ▪ istanze di accesso all'informazione ambientale, presentate ai sensi del d.lgs. n. 195/2005; ▪ richieste di informazioni, atti e documenti presentate dai consiglieri regionali agli uffici nell'esercizio delle prerogative statutarie.
CLASSIFICAZIONE DELLE ISTANZE	Prestare attenzione alla corretta classificazione delle istanze (se accesso civico o documentale), al fine di garantire che queste siano classificate all'interno della categoria pertinente e risultino quindi attendibili in sede di monitoraggio.

VOCI DEL REGISTRO	INDICAZIONI
STRUTTURA DEPUTATA A INSERIRE L'ISTANZA ALL'INTERNO DEL REGISTRO	Struttura/Unità organizzativa/Direzione che provvede all'adozione del provvedimento finale.
COMPILAZIONE DEI DATI RELATIVI ALL'OGGETTO DELL'ACCESSO	Deve risultare facilmente comprensibile quale sia il dato o documento richiesto dall'utente (evitare diciture generiche quali "istanza di accesso generalizzato" o "accesso pratica prot. n. x") Provvedere all'anonimizzazione dei dati relativi a persone fisiche - quali nominativi o qualunque altro dato, anche costituito da un numero identificativo (a titolo esemplificativo e non esaustivo, numeri di matricola, codice fiscale, partita IVA, targhe automobilistiche) - dai quali risulti possibile risalire all'identificazione di una persona fisica mediante opportuni <i>omissis</i> Oscurare dati identificativi di persone giuridiche se soggetti richiedenti o coinvolti nel procedimento, mediante <i>omissis</i> ovvero con riferimenti generici alla società, ditta o ente associativo, o, a seconda dei casi, con le sole iniziali, in modo che l'indicazione nominativa, eventualmente associata a procedimenti o fatti circostanziati, non leda l'immagine o interessi giuridico-economici di tali enti. Per i dati nominativi riferiti a enti del sistema regionale, si suggerisce di indicare l'ente in modo generico, salvo che l'informazione da annotarsi risulti di dominio pubblico, o afferisca a funzioni istituzionali dell'ente o della Regione o comunque sia insuscettibile di arrecare alcun danno all'ente interessato.
ULTERIORI INDICAZIONI	In considerazione della rilevanza che la legge attribuisce al rispetto del termine di conclusione dei procedimenti di accesso e alla motivazione si raccomanda di: Protocollare tutte le istanze pervenute nonché i relativi riscontri al fine di consentire all'applicativo di conteggiare correttamente i tempi di riscontro. Verificare che una volta compilato il campo "esito" a seguito della conclusione dell'istanza, (accolta, rifiutata, differita,...), vengano riportati nella colonna "giorni" i tempi di risposta. Annotare nel campo "motivazione" se una istanza di accesso è stata evasa attraverso plurime trasmissioni della documentazione richiesta ovvero se sono stati chiamati in causa i controinteressati segnalando le ragioni dell'eventuale superamento dei termini di 30 giorni di conclusione del procedimento. Specificare obbligatoriamente la causa del rifiuto, del differimento o dell'eventuale accoglimento parziale.

Tabella 5 - Indicazioni utili per una corretta gestione del registro

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.21 ACCESSO CIVICO

MISURE/PRODOTTI	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Gestione e controllo delle istanze di accesso civico di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013	Corretta qualificazione delle istanze di accesso e alimentazione puntuale del registro accessi	Continuo	Responsabili del procedimento oggetto di accesso Referenti per la trasparenza RPCT (Per l'accesso civico e in caso di riesame per accesso civico generalizzato)

18.15. Pubblicità del complesso di enti pubblici vigilati, società partecipate ed enti di diritto privato in controllo pubblico

Per dare una conoscenza completa dell'intero sistema di partecipazione di una determinata Amministrazione Pubblica, l'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013 pone in capo alle **Amministrazioni** vigilanti, controllanti o partecipanti l'**obbligo di pubblicare** sul proprio sito istituzionale e aggiornare annualmente **la lista degli enti pubblici vigilati, delle società partecipate e degli enti di diritto privato in controllo pubblico**, corredata da dati e informazioni, come esplicitati nello stesso art. 22, e rinviando al sito dei suddetti soggetti per le ulteriori informazioni che questi sono tenuti a pubblicare.

OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE AI SENSI DELL'ART. 22 DEL D.LGS. N. 33/2013

Relativamente agli enti pubblici vigilati, alle società partecipate e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, sono di seguito sintetizzati gli obblighi di pubblicazione ricadenti sulle Amministrazioni vigilanti, controllanti e partecipanti, opportunamente integrati con gli obblighi di pubblicità previsti dall'art. 19, comma 7, del d.lgs. n. 175/2016 in tema di società a controllo pubblico.

	CONTENUTO DELL'OBBLIGO	RIF. NORMATIVO
Enti pubblici vigilati	▪ Elenco degli enti pubblici, comunque denominati, istituiti, vigilati o finanziati dall'Amministrazione medesima nonché di quelli per i quali l'Amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente	Art. 22, c. 1, lett. a)
	▪ Elencazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'Amministrazione o delle attività di servizio pubbliche affidate	Art. 22, c. 1, lett. a)
	▪ Una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l'Amministrazione e gli enti pubblici vigilati	Art. 22, c. 1, lett. d)
	▪ Ragione sociale ▪ Misura dell'eventuale partecipazione dell'Amministrazione ▪ Durata dell'impegno ▪ Onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'Amministrazione ▪ Numero dei rappresentanti dell'Amministrazione negli organi di governo e trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante ▪ Risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari ▪ Incarichi di amministratore dell'ente e relativo trattamento economico complessivo	Art. 22, c. 2
	▪ Collegamento con i siti istituzionali degli enti pubblici vigilati	Art. 22, c. 3

Tabella 6 – Enti pubblici vigilati: obblighi di pubblicazione

	CONTENUTO DELL'OBBLIGO	RIF. NORMATIVO
Società partecipate	▪ Elenco delle società di cui l'Amministrazione detiene direttamente quote di partecipazione anche minoritaria, ad esclusione delle società partecipate dall'Amministrazione con azioni quotate in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'Unione Europea e loro controllate	Art. 22, c. 1, lett. b) e c. 6
	▪ Entità della quota di partecipazione ▪ Elencazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'Amministrazione delle attività di servizio pubbliche affidate	Art. 22, c. 1, lett. b)
	▪ Una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l'Amministrazione e le società partecipate	Art. 22, c. 1, lett. d)
	▪ Ragione sociale ▪ Misura dell'eventuale partecipazione dell'Amministrazione ▪ Durata dell'impegno ▪ Onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'Amministrazione ▪ Numero dei rappresentanti dell'Amministrazione negli organi di governo e trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante ▪ Risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari ▪ Incarichi di amministratore dell'ente e relativo trattamento economico complessivo	Art. 22, c. 2
	▪ Collegamento con i siti istituzionali delle società partecipate	Art. 22, c. 3
	▪ Provvedimenti in materia di: ○ costituzione di società a partecipazione pubblica ○ acquisto di partecipazioni in società già costituite ○ gestione delle partecipazioni pubbliche ○ alienazioni di partecipazioni sociali ○ quotazioni di società a controllo pubblico in mercati regolamentati ○ razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche	Art. 22, c. 1, lett. d-bis)
	▪ Provvedimenti con cui l'Amministrazione pubblica socia fissa obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate	Art. 19, c. 5, 6 e 7, del d.lgs. n. 175/2016
	▪ Provvedimenti con cui le società a controllo pubblico garantiscono il concreto	

	perseguimento degli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento	
--	--	--

Tabella 7 – Società partecipate: obblighi di pubblicazione

	CONTENUTO DELL'OBBLIGO	RIF. NORMATIVO
Enti di diritto privato in controllo pubblico	▪ Elenco degli enti di diritto privato in controllo pubblico, riconducibili alle seguenti fattispecie: ○ enti di diritto privato sottoposti a controllo da parte dell'Amministrazione ○ enti costituiti o vigilati dall'Amministrazione nei quali siano a queste riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi	Art. 22, c. 1, lett. c)
	▪ Elencazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'Amministrazione o delle attività di servizio pubbliche affidate	Art. 22, c. 1, lett. c)
	▪ Una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l'Amministrazione e gli enti di diritto privato controllati	Art. 22, c. 1, lett. d)
	▪ Ragione sociale ▪ Misura dell'eventuale partecipazione dell'Amministrazione ▪ Durata dell'impegno ▪ Onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'Amministrazione ▪ Numero dei rappresentanti dell'Amministrazione negli organi di governo e trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante ▪ Risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari ▪ Incarichi di amministratore dell'ente e relativo trattamento economico complessivo	Art. 22, c. 2
	▪ Collegamento con i siti istituzionali degli enti di diritto privato controllati	Art. 22, c. 3

Tabella 8 - Enti di diritto privato in controllo pubblico: Obblighi di pubblicazione

Con riferimento alle **società in controllo pubblico** - di cui all'art. 2-bis, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 33/2013 - e agli **enti di diritto privato in controllo pubblico** - di cui all'art. 2-bis, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 33/2013 - le Amministrazioni controllanti devono rendere disponibile una sezione del proprio sito ai suddetti soggetti in cui possano pubblicare i propri dati (ivi incluse le misure individuate per la prevenzione della corruzione ex lege n. 190/2012), qualora gli stessi non dispongano di un sito internet, ferme restando le rispettive responsabilità.

MANCATA O INCOMPLETA PUBBLICAZIONE DEI DATI

Ai sensi dell'art. 22, comma 4, del d.lgs. n. 33/2013, nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati, di cui al comma 2 dello stesso art. 22 (come da determinazione ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016), relativi agli enti pubblici vigilati, alle società partecipate e agli enti di diritto privato in controllo pubblico è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'Amministrazione interessata.

Tale sanzione si applica solo nei casi in cui l'omessa o incompleta pubblicazione dei suddetti dati dipenda dalla mancata comunicazione degli stessi da parte degli enti e delle società, qualora tali dati non siano già nella diretta disponibilità delle Amministrazioni (Linee guida ANAC n. 1310/2016).

Il suddetto divieto non si applica ai pagamenti che le Amministrazioni sono tenute ad erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore da parte di uno degli enti pubblici vigilati, delle società partecipate e degli enti di diritto privato in controllo pubblico (art. 22, comma 4, del d.lgs. n. 33/2013).

L'applicazione della sanzione del divieto di erogazione delle somme viene, invece, estesa dal comma 7 dell'art. 19 del d.lgs. n. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*) ai casi di mancata o incompleta pubblicazione, sui siti web delle società e delle Pubbliche Amministrazioni socie, dei provvedimenti di cui ai commi 5 e 6 della medesima disposizione. I provvedimenti oggetto di pubblicazione obbligatoria riguardano:

- i provvedimenti con cui le Amministrazioni Pubbliche socie fissano obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate;
- i provvedimenti con cui le società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi assegnati dalle amministrazioni pubbliche socie.

Il medesimo divieto di erogazione delle somme opera, inoltre, in caso di mancata o incompleta pubblicazione dei provvedimenti con cui le società a controllo pubblico stabiliscono criteri e modalità per il reclutamento del personale

nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi previsti dall'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001 in materia di concorsi pubblici (art. 19, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 175/2016).

Alla luce di quanto sopra, prima dell'erogazione di somme a qualsiasi titolo nei confronti degli enti e delle società di cui all'art. 22, i dirigenti responsabili delle relative procedure sono tenuti a verificare sulla sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale della Giunta regionale, eventualmente consultando il RPCT, l'avvenuta pubblicazione di tutti i dati previsti dall'art. 22, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, nonché dei provvedimenti di cui all'art. 19, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 175/2016. Parimenti, sono tenuti a verificare l'avvenuta pubblicazione, sul sito web delle società controllate, dei provvedimenti con cui le stesse stabiliscono criteri e modalità per il reclutamento del personale (art. 19, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 175/2016).

A tal fine, è necessario che i provvedimenti di impegno e di liquidazione a favore dei suddetti enti e società diano atto dell'avvenuto svolgimento delle verifiche di cui sopra.

La violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 22, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013 dà luogo, inoltre, ad una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi dell'art. 47, comma 2, come modificato dalla L. 27 dicembre 2019, n. 160.

RICOGNIZIONE ENTI E SOCIETÀ

Al fine di adempiere agli obblighi di pubblicazione di cui sopra, le Amministrazioni Pubbliche vigilanti, controllanti e partecipanti devono svolgere una ricognizione di tutti gli enti e le società al fine di accertare la loro riconducibilità alle fattispecie di cui all'art. 22, comma 1, lett. a), b) e c) del d.lgs. n. 33/2013.

Tale ricognizione risulta, inoltre, funzionale alle Amministrazioni per adempiere correttamente ai compiti di vigilanza sull'adozione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte degli enti e delle società di cui all'art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013 (come illustrato al capitolo 16 *"Vigilanza sull'adozione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte delle società e degli enti controllati, partecipati e vigilati"* del presente piano) e consente anche ad ANAC di esercitare i propri poteri di vigilanza sull'adozione delle misure di trasparenza e prevenzione della corruzione sui soggetti obbligati (come previsto dalle Linee guida n. 1134/2017).

La Regione ha completato la ricognizione del sistema di partecipazioni regionali, intrapresa nella seconda metà del 2017 su impulso del RPCT, i cui primi esiti sono stati illustrati nell'Allegato 2 *"Enti e società a vario titolo partecipati dalla Regione Lombardia"* della DGR n. 2625/2019. In tale occasione, è stata, infatti, data evidenza - per ciascuna Direzione Generale - dello stato delle partecipazioni a vario titolo detenute dalla Regione, degli esiti delle attività classificatorie e delle valutazioni ancora in corso e, allo stesso tempo, sono state fornite alle Direzioni regionali delle linee interpretative univoche per concludere le attività di classificazione e garantire un'applicazione uniforme delle disposizioni normative contenute nel d.lgs. n. 33/2013 e nelle linee guida ANAC n. 1134/2017 (Allegato 1 della DGR n. 2625 del 16 dicembre 2019).

La Regione sta portando a termine l'attività di classificazione degli enti e delle società controllati, partecipati e vigilati sia per le finalità di cui all'art. 2-bis (esercizio della vigilanza) che per le finalità di cui all'art. 22 (pubblicazioni di dati e informazioni) del d.lgs. n. 33/2013. Infatti, sulla base delle suddette linee interpretative, le Direzioni Generali hanno rappresentato al RPCT le proprie valutazioni sugli enti e sulle società e hanno formulato delle proposte di classificazione. A seguito degli ulteriori approfondimenti condotti dal RPCT, anche con il supporto di un gruppo giuridico interdirezionale, nel dicembre 2020 è stata presentata alle Direzioni una proposta di classificazione. Sono in corso, da parte delle Direzioni Generali, le ultime valutazioni sulle proposte di classificazione presentate dal RPCT, che verranno successivamente sottoposte all'approvazione della Giunta regionale ad integrazione e modifica del suddetto Allegato 2 della DGR n. 2625/2019. Si sta poi completando la riassegnazione degli enti e delle società alle Direzioni Generali sulla base delle modifiche intervenute, con i recenti provvedimenti organizzativi, negli assetti organizzativi di alcune direzioni e si è, infine, in attesa di ricevere da parte di ANAC indicazioni in merito alla corretta classificazione di alcune categorie di enti, a seguito di pareri posti alla sua attenzione.

AZIONI FUTURE

Facendo seguito alle attività classificatorie e comunque con cadenza annuale, le Direzioni Generali pubblicheranno e aggiorneranno sul sito istituzionale la lista degli enti e delle società vigilati, partecipati e controllati, corredata dalle informazioni e dai dati di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013.

Inoltre, in presenza di nuove adesioni o partecipazioni ovvero in caso di modifica delle condizioni di partecipazione, le Direzioni Generali dovranno valutare, utilizzando gli strumenti di analisi di cui alla DGR n. 2625/2019, i soggetti ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, comunicare gli esiti delle valutazioni al RPCT e adottare gli eventuali adempimenti conseguenti. Nel 2020, la Regione ha consolidato l'elenco degli enti a vario titolo partecipati, come sopra evidenziato, e ha avviato nei confronti dei soggetti giuridici di diritto privato a vario titolo partecipati - non sottoposti alle disposizioni previste dal d.lgs. n. 175/2016 s.m.i. e dall'art. 7 della l.r. n. 34/2016 - un processo di revisione, delle partecipazioni regionali a vario titolo detenute, diretto ad accertare l'opportunità di partecipare nei diversi soggetti.

Nel corso del triennio, l'Amministrazione regionale intende proseguire il suddetto processo di revisione, utilizzando le informazioni acquisite nel corso delle attività classificatorie in merito ai rapporti di partecipazione o adesione dell'Amministrazione regionale nei singoli enti e affinando gli strumenti di valutazione finora predisposti, con l'obiettivo di sottoporre all'approvazione della Giunta regionale, in collaborazione con le Direzioni Generali competenti, un elenco di soggetti per i quali non si ritiene più necessaria la partecipazione/adesione della Regione.

MISURE GENERALI - PROSPETTO II.17 PUBBLICITÀ DEL COMPLESSO DI ENTI PUBBLICI VIGILATI, SOCIETÀ PARTECIPATE ED ENTI DI DIRITTO PRIVATO CONTROLLATI

MISURE	MODALITÀ DI ATTUAZIONE	TERMINI	RESPONSABILITÀ
Classificazione enti pubblici vigilati, società partecipate ed enti di diritto privato in controllo pubblico	Provvedimento	Entro 2021	Area Programmazione e Relazioni Esterne DC Affari Istituzionali con il supporto del RPCT
Pubblicare e aggiornare elenchi e dati di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013	Pubblicazione	Annualmente	Direzioni Generali
Valutazione, ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, delle nuove adesioni o partecipazioni, nonché delle modifiche delle partecipazioni in essere	Comunicazione Pubblicazione Vigilanza	Tempestivo	Direzioni Generali
Individuazione delle partecipazioni/adesioni da cui recedere	Provvedimento	Entro 2023	Area Programmazione e Relazioni Esterne RPCT in collaborazione con le Direzioni Generali

18.16. Linee guida Trasparenza e Tracciabilità (T&T)

Il Comitato regionale per la trasparenza degli appalti e sulla sicurezza dei cantieri ha approvato le *Linee guida Trasparenza e Tracciabilità (T&T) della fase esecutiva dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*.

Tali linee sono state sviluppate con l'allora vigente codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006). In tale contesto normativo il Comitato ha evidenziato che "nel lungo e complesso ciclo del contratto pubblico, le direttive europee sugli appalti pubblici intervengono e garantiscono la trasparenza nella fase ad evidenza pubblica. La effettiva applicazione delle norme nazionali del Codice dei contratti pubblici e quelle più specifiche della legge n. 190/2012 possono offrire garanzie sufficienti di trasparenza sia per la fase ad evidenza pubblica che per la fase interna. Per quanto riguarda invece la trasparenza nella fase esecutiva del contratto sia le norme che soprattutto le prassi presentano vuoti e limiti evidenti".

Il Comitato pertanto ha spiegato che "a questo vuoto queste linee guida cercano di dare una risposta offrendo alle Stazioni Appaltanti suggerimenti e strumenti operativi per rendere più trasparente questa fase del ciclo del contratto pubblico per la quale i rischi della corruzione e del condizionamento mafioso sono storicamente accertati e si esprimono con maggiore forza e frequenza". Ha precisato che "Le linee guida oltre ad offrire una lettura delle norme di riferimento relative ai contratti pubblici, alle procedure e i criteri di aggiudicazione, al fine di evidenziarne i condizionamenti che determinano nella fase esecutiva, definiscono i modi con i quali applicare alcune norme, quali quelle dell'art. 118, comma 11, del Codice, generalmente disattese per carenza di disposizioni di attuazione e sanzioni." Inoltre "L'applicazione delle norme con lo strumento che viene suggerito consente di realizzare pienamente la

Trasparenza e Tracciabilità del flusso di denaro determinato dalla aggiudicazione ed esecuzione di un contratto pubblico” e, per quanto riguarda i lavori pubblici, “l’applicazione delle norme di T&T suggerite dalle presenti Linee Guida costituisce condizione decisiva per l’efficacia dei controlli dei cantieri da parte delle stazioni appaltanti e delle autorità sanitarie e di sicurezza, e quindi uno strumento per l’attività di contrasto nei confronti di fenomeni quali il lavoro “nero” e la penetrazione della criminalità organizzata.”

Le linee guida suggeriscono l’adozione di una clausola (clausola “T&T” – per la trasparenza e tracciabilità) da inserire nel bando di gara o comunque nella manifestazione pubblica della volontà dell’Amministrazione di aggiudicare un contratto. La clausola richiama una specifica norma da inserire nel contratto (norma di contratto T&T – per la trasparenza e tracciabilità) ed una scheda (scheda T&T – affidamento di subcontratto) con la quale si richiede all’aggiudicatario e alla filiera dei subcontraenti coinvolti nell’esecuzione del contratto l’invio delle informazioni relative alle norme di cui si chiede la piena e puntuale applicazione.

La clausola T&T richiama, negli atti di gara prima e nel contratto successivamente, obblighi che già il Codice prevedeva per i partecipanti/aggiudicatario e, in coerenza alle previsioni dell’art. 46 e alla sentenza dell’Adunanza Plenaria del C.d.S. n. 9 del 25 febbraio 2014, rende tali obblighi concretamente efficaci in quanto prescrive le modalità di adempimento rendendo possibile l’esclusione del partecipante alla gara che non volesse accettare la clausola e sanzionabili coloro che, accettata la clausola, non adempiano alle sue previsioni.

In sintesi, l’adozione della clausola T&T consente alla stazione appaltante di tracciare tutta la filiera dei subappalti e subcontratti e, con la pubblicità di tali dati sul sito istituzionale, le permette di fornire l’accessibilità totale alle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.

Con D.G.R. del 25 luglio 2014, n. X/2182 la Giunta regionale ha deciso di sperimentare la clausola T&T, con l’eccezione delle disposizioni sanzionatorie, prevedendone l’inserimento in due gare di appalto di lavori di futura indizione da parte di Infrastrutture Lombarde Spa.

Nella prima fase di attuazione delle indicazioni e prescrizioni della D.G.R. si è provveduto ad effettuare uno studio di fattibilità, quindi alla progettazione e implementazione del sistema informativo attraverso l’apporto tecnico di LISpa (ora Aria SpA). La sperimentazione è stata avviata da Infrastrutture Lombarde SpA nel 2019.

Il software è stato verificato in ambiente test e successivamente è iniziato l’inserimento dei primi subcontratti relativi a una procedura di gara di lavori sopra soglia comunitaria.

Nel 2020 si è conclusa la sperimentazione e si è prevista la graduale estensione di questo importante strumento di contrasto contro i rischi di corruzione e di infiltrazione della criminalità organizzata nella fase esecutiva dei contratti a tutti gli enti e società del Sireg, di cui all’Allegato A1 e A2 della L.R. 27 dicembre 2006, n. 30. Sono stati presi i primi contatti con Aria Spa per verificare la fattibilità tecnica, dal punto di vista dell’architettura informatica, e la tempistica necessaria per realizzare tale estensione.