

**PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE (PIAO)
2026-2028 – ANNUALITA' 2026**

SOTTOSEZIONE 2.4 “RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA”
SOTTOSEZIONE 4.2 “MONITORAGGIO RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA”

**(GIA' PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
E DELLA TRASPARENZA - PTPCT)**

2.4 RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA.....	4
2.4.1 PARTE GENERALE.....	4
2.4.2 CONTESTO ESTERNO.....	23
2.4.3 CONTESTO INTERNO.....	29
2.4.4 MAPPATURA DEI PROCESSI.....	34
2.4.5 IDENTIFICAZIONE E VALUTAZIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI POTENZIALI E CONCRETI.....	36
2.4.6. PROGETTAZIONE DI MISURE DI PREVENZIONE PER IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO.....	36
2.4.8 PROGRAMAZIONE DELL'ATTUAZIONE DELLA TRASPARENZA.....	68
4.2 MONITORAGGIO RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA.....	87
ALLEGATI SOTTOSEZIONE 2.4.....	101

Elenco degli acronimi e delle abbreviazioni più utilizzati:

ACRONIMO	DESCRIZIONE
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
OIV	Organismo Indipendente di Valutazione
PIAO	Piano Integrato di Attività e Organizzazione
PNA	Piano Nazionale Anticorruzione
PNC	Piano Nazionale degli investimenti Complementari
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
PTPCT	Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
RPCT	Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
RUP	Responsabile Unico del Progetto
UPD	Ufficio Procedimenti Disciplinari

2.4 RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

2.4.1 PARTE GENERALE

La presente Sottosezione del Piano è stata elaborata alla luce delle indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi contenute nei Piani Nazionali Anticorruzione (PNA) 2019, 2022, 2023 e 2026-2028, che costituiscono atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, nonché degli obiettivi strategici in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione delineati dalla D.G.R. n. 20 del 20/01/2020, con salvezza degli “Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022” approvati dal Consiglio dell’ANAC il 2 febbraio 2022.

Il PNA 2022 (approvato in via definitiva dal Consiglio dell’ANAC con Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023) si colloca in una fase storica caratterizzata da forti cambiamenti dovuti, in particolare, alle riforme connesse agli impegni assunti dall’Italia con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), impegni che riguardano, in modo peculiare, il settore dei contratti pubblici.

Nelle indicazioni metodologiche sulla gestione del rischio corruttivo fornite con il PNA 2022, l’ANAC ha avuto cura di indicare su quali ambiti di attività è senza dubbio prioritario che le amministrazioni si concentrino nell’individuare misure della prevenzione della corruzione. Si tratta di quei settori in cui vengono gestiti fondi strutturali e del PNRR e in cui è necessario mettere a sistema le risorse disponibili (umane, finanziarie e strumentali) per il raggiungimento degli obiettivi di *performance* volti alla creazione di valore pubblico. In tali ambiti è più elevato il rischio di fenomeni corruttivi dovuti alle quantità di flusso di denaro coinvolte.

Nella parte generale del PNA 2022 un approfondimento è stato, inoltre, dedicato al divieto di *pantouflage*, ipotesi di conflitto di interessi da inquadrare come incompatibilità successiva, in quanto l’Autorità ha rilevato, nella propria attività di vigilanza, dei problemi per chi deve attuarlo anche a causa della scarsa formulazione della norma.

La parte speciale del PNA 2022 è invece dedicata ai contratti pubblici, ambito a cui lo stesso PNRR dedica cruciali riforme. Tale parte speciale, alla luce dei numerosi interventi legislativi in materia di contratti e dell’introduzione di specifiche legislazioni di carattere speciale e derogatorio, risulta appunto incentrata sulla disciplina speciale e derogatoria in materia di contratti pubblici, a cui si è fatto frequente ricorso per far fronte all’emergenza pandemica e all’urgenza di realizzare interventi infrastrutturali di grande interesse per il Paese. Con il PNA Aggiornamento 2023 (approvato in via definitiva dal Consiglio dell’ANAC con Delibera n. 605 del 19 dicembre 2023), l’Autorità ha inteso fornire chiarimenti e modifiche a quanto previsto nel PNA 2022, al fine di introdurre riferimenti alle disposizioni del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”) intervenuto *medio tempore*.

L’Aggiornamento 2023 ha inciso in particolare sulla trasparenza amministrativa alla luce delle nuove disposizioni sulla digitalizzazione del sistema degli appalti e dei regolamenti adottati dall’Autorità, in particolare quelli ai sensi degli artt. 23, co. 5 e 28, co. 4 del nuovo Codice dei contratti pubblici (cfr. rispettivamente le delibere ANAC nn. 261 e 264 del 2023 e successivi modifiche e aggiornamenti).

Il PNA “Aggiornamento 2024 PNA 2022” (approvato in via definitiva dal Consiglio dell’ANAC con Delibera n. 31 del 30 gennaio 2025), fornisce indicazioni operative per i Comuni con popolazione al di sotto dei 5000 abitanti e con meno di 50 dipendenti, descrivendo in modo organizzato i possibili contenuti e gli elementi indispensabili per la redazione della sezione “Rischi corruttivi e trasparenza” del PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione).

L’ANAC, nell’Adunanza del Consiglio dell’Autorità del 23 luglio 2025, ha approvato il documento “Indicazioni per la definizione della Sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza” del PIAO”, volto a fornire indicazioni per la predisposizione della predetta Sottosezione nella logica dell’integrazione e coordinamento tra sottosezioni che è propria del PIAO. I contenuti di questo documento sono stati trasfusi e approfonditi nel PNA 2026-2028.

Il PNA 2026-2028 presenta, per la prima volta, un disegno di strategia per la prevenzione della corruzione e per la promozione della trasparenza e dell'integrità pubblica per l'Italia, riferita al triennio 2026-2028 e articolata in 6 linee strategiche, 12 obiettivi, declinati in azioni, come segue:

LINEE STRATEGICHE	OBIETTIVI	AZIONI
Linea Strategica 1 Razionalizzazione della pubblicazione di dati e documenti pubblici per una maggiore accessibilità e fruibilità e per una trasparenza al servizio dei cittadini	OBIETTIVO 1.1: Semplificazione, digitalizzazione e interoperabilità tra Banche Dati ai fini della raccolta e consultazione dei dati, delle informazioni e dei documenti da pubblicare da parte delle amministrazioni/enti ai sensi del d.lgs. 33/2013	N. 5 AZIONI
	OBIETTIVO 1.2: Incremento dei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni pubblicate dalle amministrazioni/enti nella sezione "Amministrazione Trasparente"	N. 3 AZIONI
Linea Strategica 2 Semplificare e digitalizzare i processi di predisposizione dei piani di integrità (sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO del PTPCT) per ridurre gli oneri sulle amministrazioni e fornire strumenti più accessibili da parte dei cittadini	OBIETTIVO 2.1: Semplificazione e digitalizzazione della programmazione delle misure di prevenzione della corruzione	N. 4 AZIONI
	OBIETTIVO 2.2: Partecipazione alle iniziative e attività sperimentali per semplificare e digitalizzare la programmazione anticorruzione	N. 3 AZIONI
Linea Strategica 3 Creazione e protezione di "valore pubblico" attraverso gli strumenti di prevenzione della corruzione e promozione dell'integrità	OBIETTIVO 3.1: Promuovere l'integrazione e il coordinamento del sistema anticorruzione con gli altri strumenti di programmazione nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), e la semplificazione della mappatura dei rischi di corruzione per le aree obbligatorie trasversali a tutte le organizzazioni e per le aree specifiche	N. 1 AZIONE
	OBIETTIVO 3.2: Realizzare forme di integrazione e coordinamento tra la programmazione anticorruzione e gli altri strumenti di pianificazione nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)	N. 2 AZIONI
Linea Strategica 4 Garantire la correttezza e migliorare la trasparenza degli affidamenti degli incarichi pubblici	OBIETTIVO 4.1: Supportare la corretta attuazione della disciplina in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi	N. 3 AZIONI
	OBIETTIVO 4.2: Rafforzare i processi di controllo sull'affidamento degli incarichi pubblici	N. 2 AZIONI
Linea Strategica 5 Digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti in una prospettiva di semplificazione e di servizio agli stakeholders	OBIETTIVO 5.1: Integrare le banche dati per la gestione dei flussi informativi relativi alla fase di esecuzione dei contratti	N. 2 AZIONI
	OBIETTIVO 5.2: Consolidare la digitalizzazione dei processi di approvvigionamento con particolare riferimento alla fase di esecuzione dei contratti	N. 2 AZIONI
Linea Strategica 6 Consolidamento delle pratiche di whistleblowing coinvolgendo tutti i portatori di interesse	OBIETTIVO 6.1: Supportare gli stakeholder attraverso l'adozione di linee guida sui canali interni di segnalazione e attraverso iniziative di formazione e sensibilizzazione degli enti del terzo settore	N. 2 AZIONI
	OBIETTIVO 6.2: Allineare i canali di segnalazione interni e formare e sensibilizzare il personale in base alle nuove indicazioni ANAC contenute nelle linee guida	N. 3 AZIONI

Legenda

 Obiettivi ANAC

 Obiettivi altre Amministrazioni

Non tutte le linee strategiche/obiettivi/azioni, come più puntualmente declinate dal PNA, riguardano le Amministrazioni/Enti, riferendosi invece, in particolare quale presupposto per le successive linee strategiche/obiettivi/azioni, all'ANAC con riferimento alla realizzazione della Piattaforma Unica della Trasparenza ed altre azioni di sistema.

Nella Parte Generale vengono fornite indicazioni volte ad indirizzare le amministrazioni/enti e i RPCT ad un migliore coordinamento tra la Sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" e quelle che compongono le restanti parti del PIAO, in un'ottica di programmazione unitaria. In particolare, sono evidenziati i principali aspetti con cui trova attuazione la logica di integrazione (obiettivi strategici, mappatura unica ed integrata, monitoraggio integrato).

La Parte speciale tratta tre diversi ambiti.

Nel primo Approfondimento, che riguarda i contratti pubblici, sono esaminate alcune delle fattispecie previste dal Codice dei contratti e monitorate nella loro prima attuazione ed altre interessate dalle modifiche introdotte nel d.lgs. n. 36/2023 dal decreto legislativo n. 209 del 31 dicembre 2024, recante "Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36", che oltre a elementi di novità, presentano possibili criticità sotto il profilo della trasparenza e dell'esposizione al rischio corruttivo.

Il secondo Approfondimento riguarda le ipotesi di inconfiribilità e incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013. L'Autorità ha ritenuto opportuno orientare le amministrazioni/enti nell'applicazione delle disposizioni del decreto, descrivendo le principali novità della disciplina e i rapporti tra il d.lgs. n. 39/2013 e alcune specifiche fattispecie introdotte dal d.lgs. n. 201/2022 in materia di servizi pubblici locali.

L'ultimo Approfondimento è dedicato alla trasparenza. ANAC ha inteso supportare le amministrazioni/enti nella corretta implementazione della sezione AT nei siti istituzionali, quale preconditione per garantire la trasparenza e rendere accessibili ai cittadini le informazioni sull'organizzazione, sulle attività e sulla gestione

delle risorse pubbliche.

Il PNA 2026-2028 è stato adottato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 30 luglio 2025 ed è stato posto in consultazione pubblica dal 7 agosto al 30 settembre 2025. Da ultimo, è stato adottato con delibera n. 19 del 2026. Il documento ANAC traccia obiettivi strategici in materia di anticorruzione e trasparenza:

- Rafforzamento dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione dei fondi europei e del PNRR;
- Revisione e miglioramento della regolamentazione interna (a partire dal codice di comportamento e dalla gestione dei conflitti di interessi);
- Promozione delle pari opportunità per l'accesso agli incarichi di vertice (trasparenza ed imparzialità dei processi di valutazione);
- Incremento dei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni da parte degli stakeholder, sia interni che esterni;
- Miglioramento continuo dell'informatizzazione dei flussi per alimentare la pubblicazione dei dati nella "Amministrazione trasparente";
- Miglioramento dell'organizzazione dei flussi informativi e della comunicazione al proprio interno e verso l'esterno;
- Digitalizzazione dell'attività di rilevazione e valutazione del rischio e di monitoraggio;
- Individuazione di soluzioni innovative per favorire la partecipazione degli stakeholder alla elaborazione della strategia di prevenzione della corruzione;
- Incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e sulle regole di comportamento per il personale della struttura dell'Ente anche ai fini della promozione del valore pubblico;
- Miglioramento del ciclo della performance in una logica integrata (performance, trasparenza, anticorruzione). Promozione di strumenti di condivisione ed esperienze e buone pratiche (ad esempio costituzione/partecipazione a Reti di RPCT in ambito territoriale);
- Consolidamento di un sistema di indicatori per monitorare l'attuazione della Sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO integrato nel sistema di misurazione e valutazione della performance;
- Integrazione tra sistema di monitoraggio della Sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO e il monitoraggio degli altri sistemi di controllo interni;
- Miglioramento continuo della chiarezza e conoscibilità dall'esterno dei dati presenti nella sezione "Amministrazione Trasparente";
- Rafforzamento dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione degli appalti pubblici e alla selezione del personale;
- Coordinamento della strategia di prevenzione della corruzione con quella di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo;
- Formazione specifica per garantire il corretto bilanciamento privacy-trasparenza;
- Rafforzamento del monitoraggio dei tempi procedurali;
- Creazione di gruppi di lavoro o tavoli tecnici appositi di dipendenti che in collaborazione e coordinamento si occupino di compliance sulla trasparenza e prevenzione della corruzione;
- Promozione dei rapporti tra dipendenti, utenza e stakeholder;
- Implementazione delle misure necessarie per assicurare l'invio e la gestione delle segnalazioni di attività illecite (whistleblowing).

Coerentemente con quanto disposto dal D.M. del 30 giugno 2022 n. 132, "Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione", adottato ai sensi del comma 6 dell'art. 6 del

D.L. n. 80/2021, la presente Sottosezione, dedicata ai Rischi Corruttivi e agli adempimenti in materia di Trasparenza, comprende:

- la valutazione di impatto del contesto esterno, finalizzata ad evidenziare se le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente culturale, sociale ed economico nel quale l'amministrazione opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi;
- la valutazione di impatto del contesto interno, tesa a evidenziare se lo scopo dell'ente o la sua struttura organizzativa possano influenzare l'esposizione al rischio corruttivo;
- la mappatura dei processi secondo le aree di rischio così come previsto dall'ANAC;
- l'identificazione e valutazione dei rischi corruttivi potenziali e concreti, funzionale alla programmazione delle misure previste dalla legge n. 190 del 2012 e di quelle specifiche per contenere i rischi corruttivi individuati;
- la progettazione di misure per il trattamento del rischio, privilegiando l'adozione, ove possibile, di misure di semplificazione, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;
- il monitoraggio sull'idoneità e sull'attuazione delle misure;
- la programmazione dell'attuazione della trasparenza e il monitoraggio delle misure organizzative per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato, ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013.

L'implementazione completa da parte del Comune di Galliate Lombardo per quanto di competenza, avverrà nel corso dell'anno 2026 nei modi e nei tempi necessari alla maturazione del complesso processo di che trattasi, sebbene molte indicazioni fornite da ANAC nel PNA risultino già rispettate.

Si richiamano ai fini del presente lavoro, le Delibere ANAC n. 261, e n. 264 del 20.06.2023 come modificata e integrata con delibera n. 601 del 19 dicembre 2023, citate nel suddetto PNA 2023: dette disposizioni tracciano diversi regimi di trasparenza, relativamente ai contratti pubblici, a seconda della tempistica delle relative procedure, a cavallo tra vecchio e nuovo Codice dei Contratti, nonché a cavallo tra le relative date (1° luglio 2023, 31 dicembre 2023 e 1° gennaio 2024).

Come noto dal 1° gennaio 2024, l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione si effettua mediante la comunicazione dei dati e delle informazioni dell'intero ciclo di vita dei contratti alla BDNCP (Banca dati nazionale dei contratti pubblici), ad eccezione delle informazioni di cui alla citata Del. ANAC 264/2023 come modificata e integrata con delibera n. 601/2023 che continuano ad essere pubblicate direttamente in AT. Le stazioni appaltanti curano i collegamenti ipertestuali con detta BDNCP e le funzionalità delle Piattaforme di approvvigionamento digitale di cui agli artt. 25 e 26 del nuovo Codice dei Contratti. Con Del. n. 582 del 13.12.2023, l'ANAC ha fornito i dettagli della disciplina in tema di digitalizzazione applicabile dal 1° gennaio 2023, anche con riguardo alla disciplina transitoria per le procedure ancora in corso di esecuzione alla medesima data.

Si riporta di seguito il link ANAC per il registro delle piattaforme certificate

<https://www.anticorruzione.it/-/appalti-digitali-registro-piattaforme-certificate-da-luned%C3%AC-18-dicembre-accessibile-sul-sito-anac>

Si indica di seguito anche il link alle FAQ ANAC in merito, per ulteriori dettagli:

<https://www.anticorruzione.it/-/anac-a-stazioni-appaltanti-entro-il-31/1-comunicare-disponibilit%C3%A0-piattaforme-digitali-certificate>

Si indica altresì il link del comunicato ANAC sulla pubblicità legale:

<https://www.anticorruzione.it/-/pubblicit%C3%A0-legale-gare-d-appalto-dal-1-gen.-piattaforma-anac-al-posto-della-g.u.-per-atti-e-bandi>

Si indicano altresì i link dei comunicati ANAC relativamente agli affidamenti di importi sino a € 5.000,00:

<https://www.anticorruzione.it/-/appalti-interfaccia-web-esteso-anche-agli-affidamenti-diretti-di-importo-inferiore-a-5.000-euro>

<https://www.anticorruzione.it/-/comuni-e-digitalizzazione-degli-appalti>
<https://www.anticorruzione.it/-/news.31.12.24>

Comunicato del Presidente del 6 marzo 2024 - responsabile di fase. Indicazioni di carattere transitorio sulla profilazione dei responsabili di fase nei sistemi dell'Autorità.
<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-6-marzo-2024-responsabile-di-fase>

Comunicato del Presidente del 24 maggio 2024. Indicazioni sul regime di trasparenza dei contratti esclusi dall'applicazione del codice e dei contratti gratuiti.
<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-24-maggio-2024>

Comunicato del Presidente del 5 giugno 2024. Indicazioni in merito ai criteri di selezione degli operatori economici da invitare alle procedure negoziate.
<https://www.anticorruzione.it/documents/91439/193419755/Comunicato+del+Presidente+del+5+giugno+2024+-+procedure+negoziare.pdf/37f61b7b-5787-6701-3335-08f58fed9ff5?t=1719466326017>

Comunicato del Presidente del 24 giugno 2024 – rotazione affidamenti. Chiarimenti in merito al principio di rotazione degli affidamenti
<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-24-giugno-2024-rotazione-affidamenti>

Comunicato del Presidente del 3 luglio 2024. Indicazioni in merito all'inserimento di dati personali nelle informazioni trasmesse alla BDNCP e/o pubblicate sul sito istituzionale delle Amministrazioni.
<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-3-luglio-2024>

Comunicato del Presidente del 10 luglio 2024. Chiarimenti in merito all'affidamento diretto di un accordo quadro
<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-10-luglio-2024>

Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori di importo inferiore a 150.000,00 euro, e di forniture e servizi di importo inferiore a 140.000 euro
<https://www.anticorruzione.it/-/vademecum.affidamenti.diretti.30.07.24>

Comunicato del Presidente del 30 gennaio 2025 - Comunicazione all'ANAC dei dati informativi sulle modifiche ai contratti e sulle varianti in corso d'opera
<https://www.anticorruzione.it/-/com.pres.30.01.2025>

Parere anticorruzione del 30 gennaio 2025 - fasc.165.2025 - Richiesta di parere in merito all'ostensione dei dati sui contratti pubblici di cui all'art. 36 d.lgs. n. 36/2023.
<https://www.anticorruzione.it/-/parere-anticorruzione-del-30-gennaio-2025-fasc.165.2025>

Comunicato del Presidente del 26 marzo 2025 - Chiarimenti in merito alle modalità di attuazione della normativa sulla tracciabilità finanziaria
<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-26-marzo-2025>

Comunicato del Presidente del 16 aprile 2025 – FVOE - Indicazioni riguardanti l'applicazione della disciplina del funzionamento del FVOE come modificata dal d.lgs. n. 209/2024
<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-16-aprile-2025-fvoe>

Parere funzione consultiva n. 18 del 30 aprile 2025 - conflitto di interessi – art. 16 d.lgs. 36/2023 e art. 63 d.lgs. 267/2000 - richiesta di parere.
<https://www.anticorruzione.it/-/parere-funzione-consultiva-n.-18-del-30-aprile-2025>
Parere funzione consultiva n. 24 del 3 giugno 2025 - conflitto di interessi – art. 16 del d.lgs. 36/2023 - richiesta di parere.
<https://www.anticorruzione.it/-/parere-funzione-consultiva-n.-24-del-3-giugno-2025>

Comunicato del Presidente del 18 giugno 2025 - Adozione del provvedimento di prolungamento della proroga di alcuni adempimenti previsti con la Delibera n. 582 del 13/12/2023 e con il Comunicato del

Presidente del 18/12/2024

<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-18-giugno-2025>

Stazioni appaltanti e subappalti, obbligo di controllare la tracciabilità dei flussi finanziari 22 luglio 2025

<https://www.anticorruzione.it/-/news.22.07.2025.tracciabilit%C3%A0.flussi.finanziari>

Parere anticorruzione del 23 luglio 2025 - fasc.2764.2025 - Richiesta di parere concernente gli obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli incentivi tecnici percepiti dal personale

<https://www.anticorruzione.it/-/parere-anticorruzione-del-23-luglio-2025-fasc.2764.2025>

PROCESSO DI APPROVAZIONE DEL PTPCT/SOTTOSEZIONI 2.4 E 4.2 PIAO 2026/2028

Per l'elaborazione del presente PTPCT/Sottosezioni 2.4 e 4.2 del PIAO, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza si è avvalso delle competenze professionali dell'Area Amministrativo-finanziaria.

Il livello di rischio indicato nel Presente Piano è il risultato della prima applicazione, secondo le indicazioni del PNA 2019 e poi del PNA 2022, confermato nel PNA 2026-2028, di un sistema di valutazione di tipo qualitativo in sostituzione del metodo mutuato dal PNA 2013 non più ritenuto dall'ANAC adeguato alla stima del livello di rischio dei processi, la cui meccanicità impediva una ponderazione reale con la possibile sottovalutazione del rischio.

Quanto sopra corrisponde all'obiettivo di giungere gradualmente ad un compiuto sistema di misurazione che non sia più solo il frutto di una valutazione autonomamente operata dalle strutture, ma che fondi la pesatura degli eventi rischiosi da un lato sulla scorta delle indicazioni fornite dall'Autorità e, al contempo, sia costruito su un modello sostenibile per l'organizzazione dell'Ente.

Sono fatti salvi gli aggiornamenti del presente documento che dovessero rendersi necessari al fine di recepire novelle normative o indicazioni ANAC deliberate *medio tempore*.

QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

La legge 6 novembre 2012, n. 190 recante: *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”* ha introdotto nell'ordinamento italiano un sistema organico di disposizioni per la prevenzione dei fenomeni corruttivi in precisi ambiti organizzativo-gestionali e costituisce attuazione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione (adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116), nonché della Convenzione penale sulla corruzione (data a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata con legge 28 giugno 2012, n. 110).

In attuazione e in coerenza con le disposizioni in essa contenute, sono stati emanati atti, normativi e non, che hanno inciso sull'operatività dell'Amministrazione Comunale e sulle misure di trasparenza e anticorruzione previste nella presente sezione del PIAO:

- D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 recante: *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”* e ss.mm.ii.;
- D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione dei commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012”* e ss.mm.ii.;
- D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n.190”* e ss.mm.ii.;
- D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 e s.m.i. *“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165”* e ss.mm.ii.;
- D.Lgs. 25 maggio 2016 n. 97 recante *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n.*

124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”;

- Legge 30/11/2017 n. 179 e s.m.i. “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” (Whistleblower);
- D.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali – D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 – alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679;
- Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2019, approvato con Delibera del Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione n. 1064 del 13 novembre 2019;
- D.L. 16.07.2020 n. 76 recante “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”;
- D.L. 31.05.2021 n. 77 recante “*Governance del Piano Nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*”;
- D.L. 9 giugno 2021, n. 80 “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia.” convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, L. 6 agosto 2021, n. 113, art. 6, con il quale è stato introdotto il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO);
- D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 “Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione.”;
- D.M. 30 giugno 2022, n. 132 “Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione.”;
- Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2022 approvato in via definitiva dal Consiglio dell’ANAC con Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023;
- D.Lgs. 10 marzo 2023 n. 24 recante “Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.” che disciplina la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell’Unione europea e che abroga, in particolare, l’articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 e l’articolo 3 della legge 30 novembre 2017, n. 179;
- D.Lgs. 31 marzo 2023 n. 36 recante “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.” e ss.mm.ii.;
- D.P.R. 13 giugno 2023, n. 81 recante “Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante: «Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».”;
- Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) Aggiornamento 2023, approvato in via definitiva dal Consiglio dell’ANAC con Delibera n. 605 del 19 dicembre 2023;
- Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) Aggiornamento 2024 PNA 2022, approvato in via definitiva dal Consiglio dell’ANAC con Delibera n. 31 del 30 gennaio 2025;
- Indicazioni per la definizione della Sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza” del PIAO, approvate dal Consiglio dell’ANAC nell’Adunanza del 23 luglio 2025;
- Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2026-2028, approvato in via definitiva dal Consiglio dell’ANAC con deliberazione n.19 del 28 Gennaio 2026;

Si ricorda inoltre che l’ANAC svolge un’attività di vigilanza ed esercita una funzione consultiva in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, sulla base dei seguenti regolamenti:

- “Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione”, approvato dal Consiglio ANAC nell’adunanza del 29 marzo 2017, integrato con le modifiche introdotte con Delibera ANAC n. 654 del 22 settembre 2021 e n. 307 del 23 luglio 2025;
- “Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33”, approvato dal Consiglio ANAC nell’adunanza del 29

marzo 2017, integrato con le modifiche introdotte con Delibera ANAC n. 654 del 22 settembre 2021 e n. 308 del 23 luglio 2025;

- “Regolamento per l’esercizio della funzione consultiva svolta dall’Autorità nazionale anticorruzione ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei relativi decreti attuativi e ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, al di fuori dei casi di cui all’art. 220, comma 1 del decreto stesso”, emanato con Delibera ANAC n. 297 del 17 giugno 2024.

PERFORMANCE ORGANIZZATIVA E INDIVIDUALE E MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI TRASPARENZA

L’obiettivo dello stretto collegamento tra prevenzione della corruzione, trasparenza e *performance* trova oggi massima espressione con la introduzione dello strumento del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO).

Così, al precipuo scopo di facilitare l’implementazione di un chiaro programma di iniziative anticorruzione ben definite, di effettiva misurazione e adeguato monitoraggio e controllo, risulta necessario che le azioni e le misure di prevenzione della corruzione siano traslate, per quanto possibile, in obiettivi organizzativi. Solo così si può creare un effettivo collegamento, con una conseguente correlazione diretta tra gli obiettivi di anticorruzione e trasparenza e gli obiettivi di performance organizzativa e individuale.

Per orientare l’organizzazione pubblica verso un miglioramento della performance, dal punto di vista della cultura organizzativa, della legalità e dell’*accountability*, occorre attivare iniziative specifiche volte al potenziamento degli interventi di gestione del rischio corruttivo e di incremento della trasparenza verso la collettività.

Come si legge nel PNA 2026-2028, la prevenzione della corruzione è una leva di creazione e protezione del VP e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione o ente. Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e il rischio di una sua erosione a causa di fenomeni corruttivi e orientando correttamente l’azione amministrativa.

In particolare, le attività svolte dall’organizzazione pubblica in materia di anticorruzione e trasparenza vanno inserite sotto forma di obiettivi in ambito di *performance*, sotto la duplice forma di obiettivi di *performance* organizzativa (art. 8 del d.lgs. 150/2009 novellato dal D.Lgs. 74/2017) e di *performance* individuale (art. 9 del d.lgs. 150/2009 novellato dal D.Lgs. 74/2017).

Per quanto riguarda la *performance* organizzativa (art. 8 del D.Lgs. 150/2009), le amministrazioni devono inserire nei piani delle *performance* obiettivi correlati all’attuazione dei piani e delle misure di prevenzione della corruzione, misurando l’effettivo grado di attuazione degli stessi, e prevedere obiettivi correlati all’incremento delle relazioni (dal punto vista quantitativo e qualitativo) con gli *stakeholders* di riferimento (cittadini, utenti e i destinatari dei servizi), anche mediante lo sviluppo di forme di partecipazione, collaborazione e ricerca di feedback strutturati sui servizi erogati.

Per rafforzare il collegamento e la reale integrazione con la performance organizzativa, sarebbe opportuno che gli obiettivi di *performance* relativi all’anticorruzione e alla trasparenza fossero ulteriormente valorizzati e rafforzati, anche aumentando il loro peso percentuale nell’ambito del panel degli obiettivi assegnati alle singole strutture.

In questo senso, è auspicabile che le attività svolte dall’amministrazione per la predisposizione, l’implementazione e l’attuazione delle misure di prevenzione della corruzione vengano introdotte in forma di obiettivi di *performance*. Rispetto a questi ultimi, potranno essere definiti indicatori specifici in grado di esprimere la qualità dell’attuazione delle stesse misure. In particolare, già nel PNA 2022 l’ANAC ha raccomandato che le amministrazioni:

- a) si concentrino sui processi che implicino la gestione da parte dell’Amministrazione Comunale, quale soggetto attuatore, di risorse finanziarie a valere sul PNRR, sul PNC e sui fondi strutturali;
- b) rafforzino la sinergia fra *performance* e misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza nella logica di

integrazione indicata.

Per realizzare quanto sopra sarebbe opportuno prevedere, per i processi in cui sono gestite risorse pubbliche, obiettivi di performance e che, più in generale, gli obiettivi di performance riguardino aree e attività ad alto rischio di corruzione. Questi ultimi processi sono quelli che si caratterizzano per:

- l'ampio livello di discrezionalità di cui gode l'amministrazione (in tal senso possono essere ricompresi quelli che afferiscono a quelle aree che la legge n. 190/2012 ritiene essere a rischio generale quali autorizzazioni o concessioni, concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera oltre ad altri processi afferenti ad aree di rischio specifiche);
- il notevole impatto socio-economico rivestito anche in relazione alla gestione di risorse finanziarie (a cui vanno ricondotti i processi relativi ai contratti pubblici e alle erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, oltre ad altri processi afferenti ad aree di rischio specifiche);
- essere risultati ad elevato rischio in relazione a fatti corruttivi pregressi o al monitoraggio svolto dall'amministrazione sui precedenti Piani.

Per incoraggiare e favorire, poi, la costante e reale integrazione tra performance, anticorruzione e trasparenza, è indispensabile che l'Amministrazione comunale curi, anche attraverso continui interventi formativi e di aggiornamento, i comportamenti organizzativi e professionali dei dipendenti, assicurandone anche l'orientamento strategico al miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale della comunità di riferimento.

Difatti l'ANAC, da ultimo nel PNA 2026-2028, conferma che il PIAO è stato concepito dal legislatore come strumento di pianificazione strategica, con il duplice fine di integrare strumenti, processi e soggetti della programmazione in un'ottica strategica ed unitaria e di orientarli verso la creazione del Valore Pubblico (d'ora in poi VP). Il VP, quindi, è il perno attorno al quale ruota il PIAO; l'ANAC ribadisce altresì, in linea con il DM n. 132/20224, che va privilegiata una nozione ampia di valore pubblico da intendersi come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli *stakeholder*, dei destinatari di una politica o di un servizio. In quest'ottica, la prevenzione della corruzione è una leva di creazione e protezione del VP e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione o ente. Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e il rischio di una sua erosione a causa di fenomeni corruttivi e orientando correttamente l'azione amministrativa.

2.4.2 CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno consente di vagliare le variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche presenti nell'ambiente nel quale l'Amministrazione esercita la propria azione e di valutare l'eventuale effetto di dette variabili rispetto al rischio del verificarsi dei fenomeni corruttivi, individuando e programmando conseguentemente misure di prevenzione. Per quanto qui interessa, in ordine al territorio dell'Ente si rileva che non sono stati segnalati significativi avvenimenti criminosi. Ciò emerge anche attraverso l'analisi dei dati in possesso del Comando della Polizia Locale.

Si rinvia, in linea con il PNA 2026-2028, per i restanti aspetti dell'analisi di contesto esterno alle altre sezioni e sotto sezioni del PIAO dedicate.

2.4.3 CONTESTO INTERNO

Nel rinviare per i restanti aspetti dell'analisi di contesto interno alle altre sezioni e sotto sezioni del PIAO dedicate, in linea con il PNA 2026-2028, si ritiene di sviluppare di seguito elementi che incidono sulla stima dell'esposizione al rischio atta a prevedere adeguate misure preventive.

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo. A tal fine occorre acquisire e interpretare, in termini di rischio corruttivo rispetto alla propria amministrazione, sia le principali dinamiche territoriali o settoriali, sia le influenze o pressioni di interessi esterni cui l'amministrazione stessa potrebbe essere

sottoposta.

Come evidenziato dall'ANAC (cfr. PNA 2022) nell'ottica del legislatore del PIAO, quale strumento unitario e integrato, l'analisi del contesto interno, al pari dell'analisi del contesto esterno, costituisce presupposto dell'intero processo di pianificazione per guidare sia nella scelta delle strategie capaci di produrre valore pubblico sia nella predisposizione delle diverse sottosezioni del PIAO. In altri termini, i dati e le informazioni raccolti in ogni sottosezione del PIAO costituiscono, nella logica della pianificazione integrata, patrimonio comune e unitario per l'analisi del contesto esterno ed interno, attraverso la quale l'amministrazione comprende meglio le proprie caratteristiche e l'ambiente in cui opera.

Per quel che qui rileva, si evidenzia che la trasparente ed oggettiva distribuzione delle risorse tra gli uffici comunali è presupposto imprescindibile affinché si assicurino le condizioni indispensabili per il corretto agire dell'Amministrazione, scongiurando anche il rischio di irregolarità involontarie.

A tale ultimo proposito, come si è già avuto modo di evidenziare, è altresì indispensabile che l'Amministrazione, assicurata l'idonea organizzazione degli uffici comunali, favorisca, anche attraverso costanti interventi formativi e di aggiornamento del personale, comportamenti organizzativi e professionali consapevolmente orientati all'incremento del benessere del sistema economico e sociale.

La Giunta Comunale è l'Organo politico che definisce gli obiettivi strategici in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione, determina gli indirizzi per l'elaborazione e l'aggiornamento annuale del Piano, approva il Piano ed i relativi aggiornamenti.

L'obiettivo principale assegnato al RPCT (cfr. Delibera ANAC n. 840 del 2018) è quello della predisposizione del sistema di prevenzione della corruzione dell'amministrazione, nonché della verifica della tenuta complessiva di tale sistema al fine di contenere fenomeni di cattiva amministrazione.

Il PNA 2022 fornisce un quadro d'insieme delle attività svolte dal RPCT e dei poteri ad esse connessi, a cui si fa rinvio.

L'efficacia del sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza di ogni ente dipende in gran parte dal reale coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano all'adozione e all'attuazione delle misure di prevenzione.

Il ruolo del RPCT, infatti, non deve in nessun caso essere interpretato come una deresponsabilizzazione degli altri soggetti, in particolare dei responsabili delle unità organizzative, in merito allo svolgimento del processo di gestione del rischio.

A conferma di tale visione, vale considerare che la violazione del dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del RPCT comporta una responsabilità disciplinare (art. 8, D.P.R. n. 62/2013 e s.m.i.).

In merito, il PNA 2022 riporta le indicazioni circa i rapporti fra RPCT e i soggetti che operano nell'amministrazione volti a realizzare un modello di sistema di prevenzione della corruzione in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento.

Con riferimento ai rapporti tra RPCT e dirigenti/responsabili apicali dell'amministrazione, questi ultimi sono tenuti a collaborare con il RPCT sia in sede di mappatura dei processi, sia in fase di stesura della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO. In particolare gli stessi sono tenuti a *“concorrere, coordinandosi opportunamente con il RPCT, alla definizione di misure idonee a prevenire e a contrastare i fenomeni di corruzione fornendo, fra l'altro, le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure”* (cfr. PNA 2022 - All. n. 3 – Par. 1.10.2).

Nell'ambito dei rapporti con organi di controllo interno, nel PNA 2022 l'ANAC evidenzia che si ritiene opportuno ottimizzare i rapporti fra RPCT e gli organi preposti ai controlli interni, garantendo un periodico scambio di flussi informativi utili a supportare sia il RPCT, che gli organi di controllo e vigilanza nei rispettivi compiti. Con particolare riguardo al rapporto con gli OIV, al fine di coordinare meglio gli obiettivi di *performance* con l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, il legislatore ha rafforzato la sinergia tra il RPCT e l'OIV.

In particolare, coerentemente con quanto indicato nel PNA 2026-2028, la logica di integrazione e coordinamento tra la Sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza” e le altre Sezioni e Sottosezioni del PIAO deve trovare attuazione nella definizione degli obiettivi strategici, nella predisposizione della

mappatura unica e nel monitoraggio integrato. Pertanto l'interazione e la collaborazione tra RPCT e gli altri responsabili delle Sezioni/Sottosezioni del PIAO deve riguardare l'intero processo di predisposizione del PIAO, a partire dalla fase preparatoria della pianificazione - e dell'analisi del contesto esterno ed interno svolta in fase di pianificazione - fino al monitoraggio e all'eventuale modifica/aggiornamento della singola Sezione/Sottosezione.

Per quanto attiene alle funzioni di Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (R.A.S.A.), le stesse sono state da ultimo attribuite alla sig.ra Ernesta Crespi.

All'atto della redazione del presente Piano, le funzioni di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) sono svolte dalla Dott.ssa Anna Infante, Segretario Comunale nominato con decreto sindacale n. 04 del 16/04/2025.

La Relazione anno 2025 del RPCT, pubblicata in Amministrazione Trasparente ed alla cui lettura si rimanda, evidenzia che non si sono verificati eventi corruttivi. Non emergono criticità particolari salvo evidenziare la carenza di personale interno ai fini dello svolgimento dei controlli amministrativi, il che rappresenta un limite rispetto alla concreta attuazione della misura specifica.

2.4.4 MAPPATURA DEI PROCESSI

Come evidenziato dall'ANAC (cfr. PNA 2022), una buona programmazione delle misure di prevenzione della corruzione all'interno del PIAO richiede che si lavori per una mappatura dei processi integrata al fine di far confluire obiettivi di performance, misure di prevenzione della corruzione e programmazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per la loro realizzazione. Pertanto, anche se la finalità della mappatura varia da sezione a sezione del PIAO in base alle specificità dei contenuti delle stesse, si rappresenta l'opportunità che essa sia unica, anche al fine di integrare obiettivi e indicatori di *performance* con le misure di prevenzione della corruzione.

Invero l'ANAC, nel PNA 2026-2028 precisa che *è necessario che le amministrazioni in base alla propria realtà ordinaria e specifica considerino tutti i processi di particolare rilievo, tenendo conto anche delle aree generali a maggior rischio individuate dal legislatore (art. 1, co.16, l. n. 190/2012; art. 6, d.l n. 80/2021 e art. 6, DM n. 132/2022) nonché quelli relativi agli obiettivi di VP e di performance. La mappatura, dunque, identifica tutti i processi con riferimento all'intera attività svolta dall'Amministrazione/Ente e non solo quelli ritenuti a maggior rischio. Diversamente, si rischierebbe di erodere proprio il valore pubblico a cui le politiche di prevenzione sono rivolte. Tenuto conto dell'esigenza di semplificazione e al fine di evitare una moltiplicazione delle diverse mappature dei processi, considerato che la mappatura è funzionale anche ad altre attività di programmazione previste nel PIAO (ad es. risorse umane e finanziarie), si raccomanda di predisporre una mappatura "unica e integrata".*

La mappatura dei processi esposta nell'*Allegato A* della presente Sottosezione, alla cui lettura si rimanda, è articolata in base alle seguenti Aree di rischio:

- ✓ “Contratti pubblici”;
- ✓ “Acquisizione e gestione del personale”;
- ✓ “Affari legali e contenzioso”;
- ✓ “Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario”;
- ✓ “Gestione delle Entrate delle Spese e del Patrimonio”;
- ✓ “Controlli, Verifiche, Ispezioni e Sanzioni”;
- ✓ “Incarichi e Nomine”;
- ✓ “Governo del Territorio”;
- ✓ “Pianificazione urbanistica”;
- ✓ “Gestione dei Rifiuti”
- ✓ “Altri Servizi”.

2.4.5 IDENTIFICAZIONE E VALUTAZIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI POTENZIALI E CONCRETI

Con il PNA 2019, è stata svolta un'analisi critica della metodologia di valutazione dei rischi introdotta dal PNA 2013 che si basava sulla attribuzione del livello di rischio in relazione ad un valore numerico.

Il suddetto metodo del PNA 2013, cd. “quantitativo”, è stato ritenuto non idoneo in quanto non consentiva una ponderazione reale del rischio; l'ANAC dunque, con il PNA 2019, ha introdotto un cambiamento di approccio che, sia pur gradualmente, pervenisse ad un sistema di misurazione “qualitativo” basato sul principio di prudenza. Con il PNA 2026-2028, l'ANAC conferma che *per la metodologia di gestione del rischio corruttivo il riferimento è l'Allegato 1) al PNA 2019. Va utilizzato un approccio valutativo che comporti l'elaborazione di un giudizio qualitativo sul livello di esposizione a rischio abbinato ad ogni evento, articolato in basso, medio, alto.*

Fatte salve ulteriori valutazioni e rivisitazioni del livello di rischio, si adotta un livello di rischio dei processi conforme alle scelte operate dal legislatore nazionale con la L. 190/2012 individuando come procedimenti a maggiore rischio corruttivo i seguenti:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n.150 del 2009.

Conseguentemente alle siffatte tipologie di processi può essere attribuito un Livello di Rischio Medio/Alto, prevedendo a presidio degli stessi, incisive misure per la mitigazione del rischio.

2.4.6. PROGETTAZIONE DI MISURE DI PREVENZIONE PER IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO

In relazione alla loro portata, le misure di prevenzione del rischio possono definirsi “*generali*” quando si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo *trasversale* sull'intera amministrazione o ente; “*specifiche*” laddove incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio e, pertanto, devono essere ben contestualizzate rispetto all'amministrazione di riferimento.

Ulteriori e fondamentali misure poste a presidio della prevenzione del rischio corruttivo sono rappresentate dagli obblighi di trasparenza dei quali si dirà più avanti e che sono esplicitati nell'*Allegato C* della presente Sottosezione.

Si illustrano di seguito talune misure di particolare rilievo:

Monitoraggio dei tempi procedurali

Il monitoraggio periodico dei tempi procedurali è un obbligo contenuto nell'art. 1, co. 28, della Legge n. 190/2012 ai sensi del quale “*Le amministrazioni provvedono altresì al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio sono consultabili nel sito web istituzionale di ciascuna amministrazione*”.

Il precedente comma 9 lett. d) stabilisce: “*Il piano di cui al comma 5 risponde alle seguenti esigenze: (.....) d) definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti*”. Il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento è, dunque, considerato come sintomatico di un possibile “malfunzionamento” dell'attività amministrativa e, pertanto, richiede che venga adeguatamente monitorato e valutato anche per individuare le idonee misure correttive di carattere normativo, organizzativo o amministrativo.

Con il presente Piano il monitoraggio dei tempi procedurali è, dunque, improntato all'acquisizione

sistematica di report, attraverso il modello *Allegato E* al presente Piano, ai fini della ricognizione annuale del RPCT.

Codice di Comportamento

Mentre i Codici “etici”, “deontologici” o comunque denominati, hanno portata “valoriale”, il Codice di Comportamento fissa doveri di comportamento aventi una rilevanza giuridica che prescinde dalla personale adesione, di tipo morale, del funzionario ovvero dalla sua personale convinzione sulla bontà del dovere. Le disposizioni in esso contenute costituiscono obblighi giuridici la cui violazione è sanzionata dall’art. 54, co. 3 del D.Lgs. 165/2001, secondo cui: *“La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all’attuazione del Piano di prevenzione della corruzione è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è, altresì, rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l’applicazione della sanzione di cui all’articolo 55-quater, comma 1” (Licenziamento disciplinare).*

A norma dell’articolo 54 del D.Lgs. 165/2001, con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, è stato emanato il Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a cui sono state apportate modifiche con D.P.R. 13 giugno 2023, n. 81. Tali modifiche consistono principalmente nell’introduzione dell’art. 11-bis (Utilizzo delle tecnologie informatiche) e dell’art. 11-ter (Utilizzo dei mezzi di informazione e dei social media), nonché nella modifica/integrazione degli artt. 12 (Rapporti con il pubblico), 13 (Disposizioni particolari per i dirigenti), 15 (Vigilanza, monitoraggio e attività formative) e 17 (Disposizioni finali e abrogazioni). In particolare all’art. 15 è stato aggiunto il comma 5-bis che prevede, tra le attività formative, cicli obbligatori sui temi dell’etica pubblica e sul comportamento etico.

È prevista una azione di monitoraggio del RPCT sull’osservanza del Codice di Comportamento. Detta azione è svolta mediante interlocuzione con gli uffici comunali che riferiscono al RPCT delle risultanze delle seguenti attività svolte nel periodo oggetto di monitoraggio:

- a) vigilanza e controllo sull’osservanza del Codice di Comportamento;
- b) attivazione di procedimenti disciplinari per violazione del Codice di Comportamento;
- c) esecuzione di provvedimenti disciplinari e sentenze pronunciate nei confronti dei dipendenti.

Si ricorda infine che l’ANAC svolge un’attività di vigilanza sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari, sulla base del “Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari”, approvato dal Consiglio ANAC nell’adunanza del 29 marzo 2017, integrato con le modifiche introdotte con Delibera ANAC n. 654 del 22 settembre 2021, con Delibera ANAC n. 140 del 20 marzo 2024 e con Delibera ANAC n. 328 del 30 luglio 2025.

L’Ente ha adottato il proprio codice di comportamento con delibera di Giunta n. 03 del 23.01.2014.

Rotazione ordinaria e straordinaria

La rotazione del personale all’interno delle pubbliche amministrazioni nelle aree a più elevato rischio di corruzione è stata introdotta come misura di prevenzione della corruzione dall’art. 1, co. 5, lett. b) della Legge n. 190/2012. In particolare, la rotazione c.d. “ordinaria” è stata inserita dal legislatore come una delle misure organizzative generali, ad efficacia preventiva, che può essere utilizzata nei confronti di coloro che operano in settori particolarmente esposti alla corruzione. La rotazione del personale assegnato alle aree a rischio rappresenta una misura fondamentale che il Piano Nazionale Anticorruzione individua e motiva ritenendo che *“l’alternanza tra più professionisti nell’assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l’aspettativa a risposte illegali improntate a collusione”.*

Il PNA, quale logico corollario del principio di rotazione, al fine di assicurare il buon andamento e la continuità dell’azione amministrativa, pone a carico delle pubbliche amministrazioni l’obbligo di far acquisire ai dipendenti competenze professionali, anche di tipo trasversale, al fine di rendere fungibili le funzioni in una pluralità di ambiti lavorativi, anche prevedendo opportuni periodi di affiancamento. Una formazione di buon

livello, in definitiva, può contribuire a rendere il personale più flessibile ed impiegabile in diverse attività. Nell'ottica di porre a carico delle amministrazioni l'eccezionalità del ricorso a deroghe rispetto al naturale principio di rotazione di dirigenti e funzionari, il PNA indica anche le misure alternative nel caso in cui non potesse darsi luogo all'applicazione dell'istituto della rotazione.

Si specifica in questa sede che sono fatte salve, in caso di necessità, misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, tra le quali a titolo esemplificativo: modalità operative che favoriscono una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio; nelle aree identificate come maggiormente esposte a rischio corruzione e per le istruttorie più delicate si prevedano meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, stabilendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria; prevedere l'attuazione di una corretta articolazione dei compiti e delle competenze; applicando il criterio della separazione e contrapposizione dei compiti e dei ruoli; estensione dei meccanismi di "doppia sottoscrizione" dei procedimenti, dove firmano, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell'atto finale; individuazione di uno o più soggetti estranei all'ufficio di competenza, anche con funzioni di segretario verbalizzante, in aggiunta a coloro che assumono decisioni nell'ambito di procedure di gara o di affidamenti negoziati o diretti; meccanismi di collaborazione tra diversi ambiti su atti potenzialmente critici, ad elevato rischio (lavoro in team che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi); condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al soggetto istruttore, altro personale in modo che, ferma la unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti condividano le valutazioni rilevanti per la decisione finale della istruttoria; misure di articolazione delle competenze ("segregazione delle funzioni") attribuendo a soggetti diversi (Cfr. Atto del Presidente ANAC Fasc. UVMAC n 2220/2023 – N.G).

Astensione in caso di conflitto di interesse

L'OCSE ha delineato la seguente definizione: *"il conflitto di interessi implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubblici."*

Pertanto, il tema del conflitto di interessi afferisce, in un'ampia accezione, a ogni fattispecie nella quale l'interesse di un soggetto interferisce o potrebbe interferire con lo svolgimento imparziale dei suoi doveri pubblici. Si tratta, dunque, di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria. Il conflitto di interessi è, infatti, definito dalla categoria della potenzialità e la disciplina in materia opera indipendentemente dal concretizzarsi di un vantaggio.

Nell'ordinamento giuridico italiano, il conflitto di interessi dei dipendenti pubblici è disciplinato dall'art. 6 bis della legge 7 agosto 1990 n. 241 (introdotto dalla L. n. 190 del 2012), dagli artt. 6, 7 e 13 del D.P.R. n. 62/2013, *"Codice di Comportamento dei Dipendenti Pubblici"* recepito dal Comune di Galliate Lombardo con D.G.C. n. 03 del 23.01.2014 recante il *Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Galliate Lombardo*.

L'articolo 6 bis della L. 241/1990 prevede che il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

La succitata norma deve essere letta in maniera coordinata con la disposizione di cui al D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del D. Lgs. 165/2001), il cui art. 7 dispone che: *"Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza."*

L'ANAC, nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019 (Parte III, paragrafo 1.4.1), ha precisato che *“La finalità di prevenzione si attua mediante l’astensione dalla partecipazione alla decisione o atto endoprocedimentale del titolare dell’interesse che potrebbe porsi in conflitto con l’interesse perseguito mediante l’esercizio della funzione e/o con l’interesse di cui il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e contro interessati sono portatori.”* e che *“Tale disposizione, contenuta all’art. 6-bis “conflitto di interessi” della l. 241/1990, ha una valenza prevalentemente deontologico-disciplinare e diviene principio generale di diritto amministrativo che non ammette deroghe ed eccezioni.”*

La violazione degli obblighi di astensione e di segnalazione integra comportamenti contrari ai doveri d’ufficio. Pertanto, ferma restando la responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del dipendente, la violazione della norma in argomento è fonte di responsabilità disciplinare del dipendente, accertata all’esito del relativo procedimento (art. 18 del sopra citato “Codice”). E’ utile ricordare in questa sede, l’art. 55 bis del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i. anche in relazione alle tempistiche di cui al comma 4 di detto articolo relative alla segnalazione dei fatti ritenuti di rilevanza disciplinare da parte del Dirigente, tenuto anche conto delle responsabilità di cui comma 3 dell’art. 55 sexties in caso di mancata segnalazione.

E’ bene specificare che le disposizioni di cui al Codice di Comportamento, facendosi riferimento particolare in questa sede agli artt. 4 e 5 relativi alla comunicazione sui conflitti di interesse ed al relativo obbligo di astensione, afferiscono non solo ai dipendenti del Comune, ma sono altresì estesi, per espressa previsione del Codice (Articolo 1, comma 3) *“Inoltre, il Comune di Galliate Lombardo estende, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente Codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell’amministrazione”*) anche ad altri soggetti che, a vario titolo, entrano in rapporto con il Comune.

Già nel PNA 2022 l’ANAC affrontava il tema del conflitto di interesse, nell’ambito della normativa in materia di appalti pubblici, nazionale e comunitaria, e dal correlato rilievo dato al sistema delle dichiarazioni da rendersi da parte dei dipendenti coinvolti nelle relative procedure, in particolare del RUP, quale misura idonea a favorire l’emersione di eventuali situazioni di conflitto e, quindi, prevenire possibili comportamenti corruttivi. L’Ente si propone di dare indirizzi riguardo a contenuti, modalità di rilascio, acquisizione e verifica delle dichiarazioni da parte del RUP delle strutture comunali, da rendersi in chiave dinamica e progressiva e in forma cd. “parlante”; per sistematizzare le dichiarazioni in argomento, approvando la relativa modulistica che declina puntualmente le diverse fattispecie di (assenza di) conflitto e gli elementi/situazioni/attività da dichiararsi in merito, rendendone più indirizzate ed efficaci le relative verifiche; ciò anche nell’ottica della standardizzazione e della migliore rispondenza dell’attività amministrativa dell’ente alle disposizioni normative di riferimento.

Conferimento e autorizzazione degli incarichi (Art. 53 del D.Lgs. 165/2001)

L’art. 53 del D.Lgs. 165/2001, come modificato dalla legge 190/2012, disciplina la materia delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi secondo cui, in generale, i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, non possono intrattenere altri rapporti di lavoro dipendente o autonomo o esercitare attività imprenditoriali.

I dipendenti delle pubbliche amministrazioni possono svolgere incarichi retribuiti conferiti da altri soggetti, pubblici o privati, solo se autorizzati dall’amministrazione di appartenenza.

Le amministrazioni fissano criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, in base ai quali rilasciare l’autorizzazione.

Tali criteri sono diretti ad evitare che i dipendenti svolgano attività vietate per legge ai lavoratori della pubblica amministrazione o attività che possano comportare un impegno eccessivo facendo trascurare i doveri d’ufficio o che, infine, possano determinare un conflitto d’interesse con l’attività lavorativa, pregiudicando l’esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.

L’Ente si propone di verificare le autorizzazioni preventive ex art. 53 d. lgs 165/2001 e di pubblicare gli incarichi autorizzati.

Inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi

In forza della delega di cui all'art. 1, commi 49 e 50 della L. 190/2012, il D.Lgs. 39/2013 reca norme a disciplina dell'inconferibilità e dell'incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti di diritto privato in controllo pubblico.

L'art. 22 del D.Lgs. 39/2013 recita: *“Le disposizioni del presente decreto recano norme di attuazione degli articoli 54 e 97 della Costituzione e prevalgono sulle diverse disposizioni di legge regionale in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi ...”*.

La legge assegna al RPCT un ruolo centrale, dovendo lo stesso curare, anche attraverso le disposizioni del piano anticorruzione, che nell'amministrazione, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico siano rispettate le disposizioni del decreto. A tal fine il Responsabile contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità (cfr. art. 15, co. 1, D.Lgs. 39/2013).

L'ANAC con le Linee Guida adottate in materia (delibera n. 833 del 3 agosto 2016) ha precisato che il procedimento di cui all'art. 15, co. 1, del decreto debba comunque svolgersi nel rispetto del principio del contraddittorio. Il RPCT deve, pertanto, assumere un atto di contestazione da portare a conoscenza sia del titolare dell'incarico che dei soggetti che lo hanno conferito.

Si ritiene qui di richiamare l'attenzione sulle gravi conseguenze previste dal D.Lgs. 39/2013, riportandone testualmente le relative disposizioni, per gli atti di conferimento adottati in violazione delle disposizioni ivi contenute:

«Art. 17 (Nullità degli incarichi conferiti in violazione delle disposizioni del presente decreto)

1. *Gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle disposizioni del presente decreto e i relativi contratti sono nulli».*

«Art. 20 (Dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità)

1. *All'atto del conferimento dell'incarico l'interessato presenta una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità di cui al presente decreto.*

2. *(...)*

3. *(...)*

4. *La dichiarazione di cui al comma 1 è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico.*

5. *Ferma restando ogni altra responsabilità, la dichiarazione mendace, accertata dalla stessa amministrazione, nel rispetto del diritto di difesa e del contraddittorio dell'interessato, comporta la inconferibilità di qualsivoglia incarico di cui al presente decreto per un periodo di 5 anni».*

Deve, infine, considerarsi che la nullità degli atti di conferimento di incarichi e dei relativi contratti, comporta anche la sanzione inibitoria di cui all'art. 18, co. 2 del decreto (*“I componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli non possono per tre mesi conferire gli incarichi di loro competenza”*).

In linea con il precedente Piano, si prevede l'acquisizione e la verifica della completezza e veridicità delle autodichiarazioni da parte degli uffici preposti all'istruttoria dei procedimenti di conferimento degli incarichi prima della conclusione della medesima con l'adozione del provvedimento o con la proposta di provvedimento all'organo competente per l'adozione; tali attività costituiscono infatti componenti istruttorie sostanziali e concorrono a documentare la regolarità dei predetti provvedimenti.

Un caso particolare è rappresentato dalle proposte di deliberazioni eventualmente presentate fuori dall'ordine del giorno e dalle proposte di decreti presidenziali sottoposti direttamente alla sottoscrizione del Presidente, in particolare riferite a conferimenti di incarichi/nomine: in tal caso, le verifiche in merito alla preventiva acquisizione delle dichiarazioni, e le verifiche in merito alla completezza ed alla veridicità delle stesse da parte degli uffici preposti all'istruttoria dei procedimenti (strutture proponenti). Restano difatti ferme le responsabilità delle strutture proponenti per l'eventuale assunzione di atti carenti del completo corredo documentale.

Come indicato da ANAC nel PNA 2026-2028, a titolo esemplificativo, nell'istruttoria assumono valore strategico:

- la consultazione del registro telematico delle imprese o dell'Anagrafe degli amministratori locali e regionali curata dal Ministero dell'Interno;
- l'acquisizione del certificato del Casellario giudiziale e dei carichi pendenti prodotto dal soggetto sottoposto a verifica o, in mancanza, acquisito dall'ufficio locale del Casellario giudiziale con la finalità

di controllo sulla dichiarazione sostitutiva ex art. 71 d.P.R. n. 445/2000;

- il monitoraggio delle fonti aperte da cui è possibile inferire la presenza di circostanze meritevoli di approfondimento.

ANAC inoltre suggerisce, per rendere maggiormente efficace ed effettivo il sistema dei controlli, nonché per responsabilizzare i soggetti interessati in ordine a quanto viene dichiarato, che:

- sia ricordato ai sottoscrittori (per ipotesi, attraverso l'inserimento di una specifica frase standardizzata nel modulo di dichiarazione) che l'amministrazione, secondo quanto prescritto dal d.lgs. n. 39/2013 e più in generale dal d.P.R. n. 445/2000, è tenuta ad effettuare idonei controlli e accertamenti sulla veridicità di quanto dichiarato, anche attraverso la consultazione delle iscrizioni eventualmente presenti nel Casellario giudiziale;
- sia raccomandato alla parte interessata, per scongiurare una violazione incolpevole delle disposizioni in esame e di incorrere nelle sanzioni "personali" discendenti dalla stessa, di informare l'amministrazione conferente di ogni circostanza fattuale eventualmente e astrattamente rilevante nell'ottica del d.lgs. n. 39/2013, consentendo così, agli organi competenti di poter compiere una valutazione più approfondita (anche richiedendo un parere all'Autorità ove la questione si presenti di dubbio inquadramento). In tale contesto, uno strumento utile, sebbene non obbligatorio e, comunque, da solo non esaustivo, potrebbe essere la produzione da parte dell'interessato nei confronti dell'amministrazione di un curriculum vitae aggiornato.

Per supportare e guidare le amministrazioni nella disciplina di che trattasi, l'ANAC fornisce i seguenti ausili:

- FAQ (<https://www.anticorruzione.it/chiedilo-ad-anac>);
- Massimario (<https://www.anticorruzione.it/massimario>);
- Catalogazione delle delibere Anac e "pillole" esplicative in materia di inconferibilità e incompatibilità (<https://www.anticorruzione.it/-/guida-all-applicazione-della-legge-nei-casi-di-incompatibilit%C3%A0-e-inconferibilit%C3%A0>).

Per una corretta applicazione del decreto e per supportare i soggetti che rendono le dichiarazioni ex art. 20 del d.lgs. n. 39/2013, l'Autorità ha predisposto, a fini collaborativi, l'Allegato 1 al PNA 2026-2028 contenente schemi esplicativi delle fattispecie di inconferibilità e incompatibilità previste dal d.lgs. n. 39/2013, con l'obiettivo di ingenerare in capo ai potenziali destinatari delle previsioni normative maggiore consapevolezza della *ratio* e degli ambiti di applicazione delle stesse.

L'Autorità ha inoltre precisato che le amministrazioni potranno avvalersi dei suddetti schemi esplicativi per l'informativa da sottoporre al soggetto al quale si intende conferire un incarico sui presupposti rilevanti nel caso di specie ai fini del configurarsi delle ipotesi di inconferibilità e incompatibilità, per consentire allo stesso di presentare correttamente le dichiarazioni ex art. 20 del d.lgs. n. 39/2013.

Si ricorda inoltre che l'Autorità Nazionale Anticorruzione aveva posto in consultazione, dal 25/01/2024 al 14/02/2024, i modelli relativi alle dichiarazioni di incompatibilità e inconferibilità da rendere da parte dei soggetti interessati. L'Autorità ha inteso redigere dei modelli dichiarativi standardizzati, non solo per agevolare l'attività di controllo da parte degli uffici deputati in seno alle amministrazioni interessate, ma anche per semplificare l'adempimento degli obblighi dichiarativi a carico degli interessati e rendere lo stesso il più consapevole possibile, anche in considerazione delle conseguenze normativamente previste in caso di discrepanze.

Va rilevato che con il comma 2 dell'art. 21 della Legge 5 marzo 2024 n. 21, è stato modificato il D.Lgs. 39/2013 come

di seguito riportato:

All'articolo 4 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, alinea, le parole: «nei due anni precedenti» sono sostituite dalle seguenti: «nell'anno precedente»;

b) dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti:

«1-bis. Nelle ipotesi in cui l'incarico, la carica o l'attività professionale abbia carattere occasionale o non esecutivo o di controllo, il comma 1 non si applica. In tale circostanza è richiesta l'adozione di presidi organizzativi e di trasparenza atti a gestire potenziali conflitti di interesse.

1-ter. I presidi organizzativi di cui al comma 1-bis si applicano anche ai componenti dell'organo collegiale delle autorità amministrative indipendenti».

Inoltre, come riportato nel comunicato del Presidente ANAC del 24 giugno 2024 “Con sentenza n. 98 del 5 marzo 2024 - pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 5 giugno 2024 - la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 76 della Costituzione, *degli artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 39 del 2013, nella parte in cui non consentono di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato - che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione - in favore di coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (provincia, comune o loro forme associative in ambito regionale).* Pertanto, dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, la suddetta ipotesi di inconferibilità è annullata.”.

Alla luce della sopracitata sentenza della Corte Costituzionale, il Consiglio dell'Autorità ha approvato, con delibera n. 354 del 10 luglio 2024, un Atto di segnalazione a Governo e Parlamento con il quale, appunto, segnala “l'opportunità di eliminare, quale presupposto dell'inconferibilità di cui all'articolo 7 del d.lgs. n. 39/2013, lo svolgimento, in provenienza, degli incarichi amministrativi presso gli enti di diritto privato in controllo pubblico, alla luce delle indicazioni offerte dalla Corte costituzionale circa la violazione dell'art. 76 della Costituzione costituita dall'equiparazione degli stessi agli incarichi di natura politico – elettiva.”.

L'articolo 21, comma 5-quinquies, del decreto legge 27 dicembre 2024, n. 202, recante “disposizioni urgenti in materia di termini normativi” (c.d. Decreto Milleproroghe 2025), come convertito dalla legge 21 febbraio 2025, n. 15, ha disposto l'abrogazione dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 39/2013, che prevedeva diverse ipotesi di inconferibilità di incarichi a soggetti che avessero ricoperto in precedenza incarichi di natura politica di livello locale o cariche di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione.

Alla luce del sopracitato decreto-legge n. 202/2024, il Consiglio dell'Autorità ha approvato, con delibera n. 132 del 26 marzo 2025, l'Atto di segnalazione n. 2 con il quale, nel premettere che il comma 1 e il previgente comma 2 dell'art. 7 del d.lgs. n. 39/2013 presentano una formulazione pressoché identica, riportando come unica differenza l'ambito territoriale di riferimento (regionale, nel primo caso, e locale, nel secondo), segnala “l'opportunità di ripristinare il regime delle inconferibilità stabilito dal previgente art. 7, comma 2, d.lgs. n. 39/2013 nei confronti di coloro che abbiano rivestito cariche in organi di indirizzo politico, eliminando, dunque, lo svolgimento, in provenienza, degli incarichi amministrativi presso gli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché di modificare nello stesso senso il comma 1 del medesimo articolo 7”.

A tale complessa e stratificata evoluzione normativa, si aggiunge il D.L. 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 maggio 2025, n. 69, che al comma 1 dell'art. 12-bis dispone che:

Al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«2-bis. Le cause di inconferibilità di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), del presente decreto si applicano esclusivamente agli incarichi di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e all'articolo 110, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267»;

b) all'articolo 12 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«4-bis. Le incompatibilità di cui al presente articolo non si applicano ai dipendenti di ruolo di livello dirigenziale della stessa amministrazione o dello stesso ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che conferisce l'incarico».

L'ANAC, con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 309 del 23 luglio 2025, ha quindi approvato l'Atto di segnalazione n. 3 con il quale, nel premettere che l'efficacia della disciplina delle inconferibilità e delle incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013 “risulta oggi seriamente compromessa a causa di interventi normativi frammentari e non coordinati che si sono succeduti nel corso degli ultimi anni”, segnala “l'opportunità di una revisione complessiva del d.lgs. n. 39/2013 al fine di porre rimedio alle difficoltà interpretative cui molte delle disposizioni in esso contenute danno luogo”. Con il medesimo atto, segnala inoltre “l'opportunità di integrare la definizione di “incarichi amministrativi di vertice”, di cui all'art. 1, comma 2, lett. i), del d.lgs. n. 39/2013, nei termini di cui sopra, al fine di includervi coloro che presso la pubblica amministrazione ricoprono l'incarico di “responsabile nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione”.”.

È quindi intervenuto l'art. 2, comma 1, della Legge 8 agosto 2025, n. 122, che ha abrogato interamente l'art. 7 del d.lgs. n. 39/2013.

Nell'ambito degli interventi normativi che hanno interessato il d.lgs. n. 39/2013, si segnala infine che l'art. 13-ter del Decreto legge 27/01/2022, n. 4 e s.m.i., stabilisce che, fino al 31 dicembre 2025, “l'incompatibilità di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, non si applica ai componenti dei consigli dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione”.

Come riportato nel PNA 2026-2028, il d.lgs. n. 201/2022 avente ad oggetto il “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”, ha introdotto delle fattispecie di inconferibilità e incompatibilità specifiche, stabilendo peraltro un obbligo dichiarativo sulla scorta di quanto previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013. Rispetto alle suddette fattispecie di inconferibilità e incompatibilità di cui al d.lgs. n. 201/2022, anche alla luce degli importanti chiarimenti del Consiglio di Stato, Sezione Prima, parere n. 907 del 30.07.2024, stante l'autonomia funzionale della disciplina sui SPL rispetto alle finalità sottese al d.lgs. n. 39/2013, nonché in virtù del rinvio operato dall'art. 6, co. 6, del d.lgs. n. 201/2022 all'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013, ad avviso di ANAC sussistono, oltre all'obbligo dichiarativo in capo al soggetto che riceve l'incarico, anche:

- il potere di controllo del RPCT ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013;
- il potere di vigilanza e sanzionatorio che l'ANAC già detiene ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 39/2013 con riguardo alle amministrazioni pubbliche, agli enti pubblici e agli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Nell'ambito dell'inconferibilità degli incarichi, si segnala la Del. ANAC n. 502 del 29 ottobre 2024, che chiarisce gli effetti della nuova formulazione dell'art. 445 c.p.p., con particolare riguardo alle ipotesi di sentenza di patteggiamento per i reati ivi previsti.

Si ricorda infine che l'ANAC svolge un'attività di vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi, sulla base del “Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari”, approvato dal Consiglio ANAC nell'adunanza del 29 marzo 2017, integrato con le modifiche introdotte con Delibera ANAC n. 654 del 22 settembre 2021, con Delibera ANAC n. 140 del 20 marzo 2024 e con Delibera ANAC n. 328 del 30 luglio 2025.

Nel complesso quadro di cui sopra, l'Ente si propone di adottare dei modelli di dichiarazione in cui saranno inserite le esplicazioni riguardanti le tipologie di incarico e le fattispecie di inconferibilità e incompatibilità astrattamente rilevanti. La dichiarazione dovrà essere prodotta all'atto del conferimento dell'incarico; al verificarsi di modifiche nell'assegnazione delle mansioni e, su richiesta, nel corso del rapporto. La verifica della dichiarazione sarà in capo al RUP dei singoli procedimenti.

Pantouflage

L'art. 1, co. 42, lett. l) della L. 190/2012 ha contemplato l'ipotesi relativa alla cd. "*incompatibilità successiva*" (*pantouflage*), introducendo all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-ter, ove è disposto il divieto, per i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Per quanto attiene all'espressione "*attività lavorativa o professionale presso un soggetto privato destinatario dell'attività della pubblica amministrazione*" l'ANAC ne ha dato un'interpretazione ampia, ricomprendendovi qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale con i soggetti privati e quindi sia i rapporti di lavoro a tempo determinato o indeterminato che gli incarichi o consulenze a favore dei soggetti privati.

Risultano esclusi dal *pantouflage* gli incarichi di natura occasionale, privi, cioè, del carattere della stabilità, nonché gli incarichi attribuiti da una società *in house* della pubblica amministrazione di provenienza dell'ex dipendente pubblico; in tal caso, l'attribuzione dell'incarico di destinazione nell'ambito di una società controllata avviene, infatti, nell'interesse della stessa amministrazione controllante e ciò determina l'assenza del dualismo di interessi pubblici/privati e del conseguente rischio di strumentalizzazione dei pubblici poteri rispetto a finalità privatistiche, che costituisce uno degli elementi essenziali della fattispecie del *pantouflage*. Per questo si esclude la violazione del divieto di *pantouflage* anche nel caso in cui il soggetto giuridico destinatario dell'attività autoritativa o negoziale di un dipendente pubblico sia un ente pubblico.

L'ANAC ha, inoltre, evidenziato l'insussistenza di *pantouflage* anche quando l'ente privato di destinazione che sia stato costituito successivamente alla cessazione del rapporto di pubblico impiego del dipendente, non presenta profili di continuità con enti già esistenti.

Con riferimento ai soggetti che le amministrazioni reclutano al fine di dare attuazione ai progetti del PNRR il legislatore ha escluso espressamente dal divieto di *pantouflage* gli incarichi non dirigenziali attribuiti con contratti di lavoro a tempo determinato o di collaborazione per i quali non trovano applicazione i divieti previsti dall'art. 53, co.16-ter, del d.lgs. n. 165/2001. L'esclusione non riguarda invece gli incarichi dirigenziali. Per quanto attiene all'espressione "*poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni*", essa è da riferirsi sia ai provvedimenti afferenti specificamente alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la PA, sia ai provvedimenti adottati unilateralmente dalla pubblica amministrazione, quale manifestazione del potere autoritativo, che incidono, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari (atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere). Con riferimento ai dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, tale definizione è riferita sia a coloro che sono titolari del potere (soggetti apicali nell'organizzazione) sia ai dipendenti che pur non essendo titolari di tali poteri, collaborano al loro esercizio svolgendo istruttorie (pareri, certificazioni, perizie), che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal funzionario competente.

Il vincolo, denominato *divieto di pantouflage* o *revolving doors*, è finalizzato ad evitare che il "*dipendente pubblico*" possa sfruttare la conoscenza delle dinamiche organizzative che connotano gli uffici interni della pubblica amministrazione al fine di trarre vantaggi di natura patrimoniale o non patrimoniale. In particolare il divieto è volto a scoraggiare comportamenti impropri e non imparziali da parte del dipendente che, nell'esercizio di poteri autoritativi e negoziali, potrebbe precostituirsì situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro, nonché a ridurre il rischio che soggetti

privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione l'opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio.

Alla base di tale divieto si ravvisa il rispetto del principio costituzionale di trasparenza, imparzialità, buon andamento e di quello che impone ai pubblici impiegati esclusività del servizio a favore dell'Amministrazione. Su tale istituto l'ANAC, già con delibera n. 99 dell'8 febbraio 2017, nel richiamare in primo luogo l'art. 21 del D.Lgs. 39/2013, ha chiarito che *“sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, 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. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico”*.

Come chiarito nel PNA 2022 sono, infatti, assimilati ai dipendenti della PA anche i soggetti titolari di uno degli incarichi previsti dal d.lgs. n. 39/2013 espressamente indicati all'art. 1, ovvero gli incarichi amministrativi di vertice, gli incarichi dirigenziali interni ed esterni, gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico.

La norma sul *pantouflage* disciplina pertanto, come accennato inizialmente, una fattispecie qualificabile in termini di *“incompatibilità successiva”* alla cessazione dal servizio del dipendente pubblico, e quindi si configura quale integrazione dei casi di inconferibilità e incompatibilità contemplate dal d.lgs. n. 39 del 2013, come si evince dalle disposizioni stesse in materia contenute all'art. 21 del citato decreto.

L'art. 53 del D.Lgs. 165/2001, comma 16 ter, in caso di violazione del divieto ivi sancito, prevede le specifiche sanzioni della nullità del contratto e del divieto per i soggetti privati che l'hanno concluso o conferito, di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

Talune criticità sono state riscontrate con riferimento al soggetto competente all'accertamento della violazione e all'applicazione delle sanzioni previste dalla disciplina, attesa l'assenza di un'espressa previsione in merito. In merito si ricorda che l'ANAC svolge un'attività consultiva ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. e), della l. n. 190/2012 (cfr. da ultimo Regolamento ANAC emanato con Delibera n. 297 del 17 giugno 2024). Quanto all'attività di vigilanza in materia di *pantouflage*, l'Autorità verifica l'inserimento nei PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO delle pubbliche amministrazioni di misure adeguate volte a prevenire tale fenomeno. In merito all'attribuzione ad ANAC dei poteri di vigilanza nei confronti dei soggetti privati che violino il divieto di *pantouflage*, giova ricordare che il Consiglio di Stato (Sezione V, nella pronuncia del 29 ottobre 2019, n. 7411) ha stabilito la competenza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di *“incompatibilità successiva”* di cui all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, in base al combinato disposto degli artt. 16 e 21 del d.lgs. n. 39/2013, e la conseguente competenza sotto il profilo sanzionatorio. ANAC, ad avviso del Consiglio di Stato, è il soggetto che ha il compito di assicurare, in sede di accertamento della nullità dei contratti sottoscritti dalle parti e di adozione delle conseguenti misure, il rispetto delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza. Anche la Corte di Cassazione investita del ricorso avverso la sopra citata sentenza, con la decisione del 25 novembre 2021 (Corte di Cassazione Civile Sez. U, ordinanza n. 36593 del 25 novembre 2021) ha confermato la sussistenza in capo ad ANAC dei poteri di vigilanza e sanzionatori in materia di *pantouflage*.

Il Consiglio dell'ANAC, nell'adunanza del 25 settembre 2024, ha pertanto emanato il *“Regolamento sull'esercizio della funzione di vigilanza e sanzionatoria in materia di violazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001”*, successivamente integrato con le modifiche introdotte con Delibera ANAC n. 329 del 30 luglio 2025.

A corollario della disposizione appena richiamata, in sede di gara o affidamento incarichi è fatto carico alla Pubblica Amministrazione di richiedere al soggetto con cui entra in contatto una dichiarazione, c.d. *clausola di pantouflage*, per garantire l'applicazione dell'art. 53, comma 16-ter, del D. Lgs. 165/2001. Attraverso tale dichiarazione, il destinatario del provvedimento deve affermare di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo, anche a titolo gratuito, e di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, nel triennio successivo alla cessazione del rapporto.

Il destinatario del provvedimento è tenuto a dichiarare, inoltre, di essere consapevole che ai sensi del predetto art. 53, comma 16-ter, i contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di tali prescrizioni sono nulli e che è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con l'obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

L'ANAC, da ultimo con Delibera n. 493 del 25 settembre 2024, ha adottato le "Linee Guida n. 1 in tema di c.d. divieto di pantouflage – art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001", che forniscono indirizzi interpretativi e operativi sui profili sostanziali e sanzionatori riguardanti il divieto di *pantouflage* che non sono stati esaminati nel PNA 2022. L'Autorità ha infatti precisato che le Linee Guida – salvo quanto precisato per le società *in house* quali enti in destinazione al § 3.2. della Parte Prima del documento - sono da intendersi come integrative di quanto indicato già nel PNA 2022.

L'Ente si propone di introdurre misure specifiche circa il divieto di pantouflage quali, ad esempio, la sottoscrizione, *all'atto dell'assunzione, ovvero prima della cessazione dal servizio, previa comunicazione da parte dell'ufficio risorse umane, della dichiarazione di essere a conoscenza della disciplina di cui all'art. 53 comma 16-ter del D.lgs. n. 165/2001 impegnandosi ad osservare il divieto di pantouflage*. Quanto sopra, eventualmente attraverso una modifica del Codice di comportamento.

Inoltre, il Comune di Galliate Lombardo attua la previsione normativa attraverso la formulazione di una clausola da inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici ad affidamenti (anche laddove trattasi di affidamento diretto), a cui l'impresa (operatore economico) si impegna ad adeguarsi. In particolare, viene inserita la clausola soggettiva di ammissibilità "di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto del Comune nei confronti dell'impresa per il triennio successivo alla cessazione del rapporto".

Formazione di commissioni e assegnazioni agli uffici, in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

L'art. 35 bis del D.lgs. n. 165/2001, come chiarito dall'ANAC con Delibera n. 1201 del 18/12/2019, configura una specifica fattispecie di inconferibilità atta a prevenire il discredito, altrimenti derivante all'Amministrazione, dovuto all'affidamento di funzioni sensibili a dipendenti che si trovino nelle condizioni di seguito illustrate.

La predetta disposizione è stata introdotta dall'art. 1, comma 46, della Legge 6 novembre 2012, n. 190 allo scopo, come indicato nella rubrica dell'articolo, di "*Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici*" ed in particolare vieta a coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale di:

- a) fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;*
- b) 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;*
- c) fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere".*

L'Autorità ha, inoltre, puntualizzato che l'art. 35 bis del D.lgs. 165/2001, diversamente dalla disciplina di cui all'art. 3 del D.Lgs. 39/2013, preclude il conferimento di alcuni uffici o lo svolgimento di specifiche attività ed incarichi particolarmente esposti al rischio corruzione non solo a coloro che esercitano funzioni dirigenziali, ma anche a coloro cui vengano affidati meri compiti di segreteria ovvero funzioni direttive e non dirigenziali.

Con la summenzionata Delibera l'ANAC ha specificato che il disposto di cui alla lettera a) dell'art. 35 bis è da intendersi riferito a tutti i componenti e al personale di supporto, a qualunque titolo, assegnati agli uffici straordinari istituiti per lo svolgimento delle procedure concorsuali finalizzate al reclutamento dall'esterno e, presumibilmente, per l'avanzamento in carriera. Resterebbero, dunque, esclusi dal divieto gli uffici ordinari

che gestiscono il personale. Tuttavia, ragioni di carattere logico, inducono a ritenere che siano comunque compresi tutti gli incarichi che potrebbero condizionare lo svolgimento delle procedure concorsuali, indipendentemente dalla natura dell'ufficio.

Il secondo ambito (lett. b) concerne l'assegnazione, 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.

Infine, l'ultimo ambito relativo alla partecipazione a commissioni di gara per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, o ad altre commissioni ad hoc per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere, completa i divieti previsti alla lettera b), così da ricomprendere nella sfera di applicazione della norma sia gli uffici competenti in via ordinaria che gli uffici straordinari, temporanei o costituiti ad hoc.

Peraltro, la dottrina ritiene che l'esatta portata dei singoli ambiti debba interpretarsi anche alla luce di quelle attività in cui è più elevato il rischio di corruzione, attività individuate dai singoli piani di prevenzione della corruzione.

Patti d'integrità

Come ricordato dall'ANAC nel PNA del 2019 i protocolli di legalità o patti di integrità sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico, con la finalità di prevedere un *sistema di condizioni* la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante per la partecipazione delle imprese alla specifica gara, finalizzate ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente, *sia sotto il profilo temporale* - nel senso che gli impegni assunti dalle imprese rilevano sin dalla fase precedente alla stipula del contratto di appalto - *che sotto il profilo del contenuto* - nel senso che si richiede all'impresa di impegnarsi, in generale non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento dell'aggiudicazione del contratto.

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

Tale indicazione ha trovato riconoscimento nell'art. 1, co. 17, della L. 190/2012 laddove si dispone che le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti predispongono e utilizzano protocolli di legalità o patti d'integrità per l'affidamento di commesse. A tal fine viene inserita negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la *clausola di salvaguardia* secondo cui il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

Allo stato attuale l'Ente non ha elaborato protocolli di legalità o patti di integrità. Resta intenzione dell'Ente adottare gli stessi nel corso del 2026 effettuando un monitoraggio sulla effettiva applicazione della misura.

La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (Whistleblowing)

In Italia l'istituto giuridico c.d. *whistleblowing* è stato introdotto dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 adottata in ottemperanza a raccomandazioni e obblighi convenzionali, che promanano dal contesto ONU, OCSE, Consiglio d'Europa e Unione europea.

In particolare, l'art. 1, co. 51, della richiamata legge ha introdotto l'art. 54-bis all'interno del D.Lgs. 165/2001 il quale prevede un regime di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

La disciplina è stata integrata dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014,

n. 114, «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», che ha modificato l'art. 54-bis introducendo anche l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni.

Ai sensi dell'art. 54-bis vigente sino alla novella di cui al D.Lgs. n. 24/2023 (vedi oltre): «*Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ... ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.*».

Una ulteriore riforma dell'istituto si deve alla L. 179/2017 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*», entrata in vigore il 29 dicembre 2017.

La L. 179/2017 si compone di tre articoli. Il primo, «*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*» riscrive integralmente l'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001 (successivamente abrogato dall'art. 23 del D.Lgs. n. 24/2023). Il secondo, «*Tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato*» prevede, per la prima volta nel nostro ordinamento, specifiche misure a tutela dei *whistleblowers* nel settore privato, aggiungendo il co. 2-bis all'interno dell'art. 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 «*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*». Il terzo, «*Integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale*» (anch'esso successivamente abrogato dall'art. 23 del D.Lgs. n. 24/2023) contiene una disposizione comune alle segnalazioni effettuate, sia nel settore pubblico nelle forme e nei limiti previsti dall'art. 54-bis, sia nel settore privato nelle forme e nei limiti previsti dall'art. 6 del D. Lgs. 231/2001. Si tratta di una clausola di esonero dalla responsabilità (artt. 326, 622, 623 c.p.) nel caso in cui il segnalante riveli un segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale o violi il dovere di lealtà e fedeltà (art. 2015 c.c.).

In ultimo è intervenuto il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 recante «*Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*» che ha innovato la disciplina di cui sopra, recependo in Italia la Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

Con la nuova disciplina la protezione - sia in termini di tutela della riservatezza che di tutela da ritorsioni - dei soggetti che si espongono con segnalazioni, denunce o con il nuovo istituto della divulgazione pubblica viene ulteriormente rafforzata ed estesa a soggetti diversi da chi segnala, come il facilitatore o le persone menzionate nella segnalazione.

Le principali novità contenute nella nuova disciplina sono:

- la specificazione dell'ambito soggettivo con riferimento agli enti di diritto pubblico, a quelli di diritto privato e l'estensione del novero di questi ultimi;
- l'ampliamento del novero delle persone fisiche che possono essere protette per le segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche;
- l'espansione dell'ambito oggettivo, cioè di ciò che è considerato violazione rilevante ai fini della protezione;
- la disciplina dei canali di segnalazione;
- i chiarimenti su che cosa si intende per ritorsione e ampliamento della relativa casistica;
- la disciplina sulla protezione delle persone segnalanti o che comunicano misure ritorsive offerta sia da ANAC che dall'autorità giudiziaria e maggiori indicazioni sulla responsabilità del segnalante e sulle

scriminanti;

- l'introduzione di apposite misure di sostegno per le persone segnalanti e il coinvolgimento, a tal fine, di enti del Terzo settore che abbiano competenze adeguate e che prestino la loro attività a titolo gratuito;
- la revisione della disciplina delle sanzioni applicabili da ANAC.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con Delibera n. 301 del 12 luglio 2023 ha emanato il "Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC in attuazione del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24".

Sempre l'ANAC con Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 ha approvato le "*Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne.*", che forniscono indicazioni per la presentazione ad ANAC delle segnalazioni esterne e per la relativa gestione, come previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 24/2023, e forniscono altresì indicazioni e principi di cui gli enti pubblici e privati possono tener conto per i propri canali e modelli organizzativi interni. Le predette LL.GG. sono da intendersi sostitutive delle LL.GG. adottate dall'Autorità con Delibera n. 469/2021.

Con riguardo all'oggetto delle segnalazioni è opportuno precisare che non esiste un elenco tassativo di violazioni che possono costituire l'oggetto del *whistleblowing*.

Vengono considerate rilevanti dalla normativa le segnalazioni che riguardano azioni od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica e che consistono in:

- illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
- illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;
- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- atti od omissioni riguardanti il mercato interno;
- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione.

Il *whistleblowing* non riguarda doglianze di carattere personale del segnalante o rivendicazioni/istanze che rientrano nella disciplina del rapporto di lavoro o rapporti col superiore gerarchico o colleghi, per le quali occorre fare riferimento alla Struttura organizzativa in cui è incardinato il dipendente o alla struttura competente in materia di risorse umane.

Ai fini della migliore attuazione della presente Misura, è stata messa a disposizione apposita piattaforma informatica, per la gestione delle procedure relative alla segnalazione di illeciti (*whistleblower*), con garanzia dell'anonimato del dipendente che segnala illeciti e di riservatezza nelle fasi di gestione del procedimento da parte dello stesso RPCT.

Il Comune di Galliate Lombardo ha formalizzato l'utilizzo di detta Piattaforma Informatica con delibera di Giunta n. 61 del 19.12.2025. La Piattaforma Informatica, come sopra menzionato, garantisce l'anonimato della persona segnalante e la riservatezza nelle fasi di gestione del procedimento da parte dello stesso RPCT.

Per procedere alla segnalazione di illeciti è possibile accedere alla suddetta piattaforma collegandosi al seguente link: <https://comunedigalliatelombardo.whistleblowing.it/#/>

E' utile precisare in questa sede che il D.Lgs. n. 24/2023 sul *Whistleblowing*, all'art. 4 comma 5, riserva la gestione dei canali interni di segnalazione (in particolare la piattaforma di cui sopra) al RPCT, cui compete dunque anche l'onere della verifica dell'ambito oggettivo e soggettivo circoscritto dal citato D.Lgs., ambito che la piattaforma veicola: pertanto, l'utilizzo di detta piattaforma è circoscritto alle fattispecie previste dal D.Lgs. n. 24/2023, con la conseguente non ammissibilità di utilizzo della stessa per altre funzioni e/o riferimenti normativi.

La Legge n. 190/2012 al comma 5, lett. b recita: “*Le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica: (...) b) procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari*”.

Ai successivi commi 8, 10 e 11 è stabilito “*(...) Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ... definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. (...) 10. Il responsabile individuato ai sensi del comma 7 provvede anche (...) c) ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11. 11. La Scuola superiore della pubblica amministrazione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità*”. In materia di attività formative è, inoltre, necessario tenere a mente il contenuto dell'art. 15 del D.P.R. n. 62/2013, che al comma 5 dispone: “*Al personale delle pubbliche amministrazioni sono rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti*”, nonché il contenuto del successivo comma 5-bis, comma inserito dall'art. 1, comma 1, lett. d), D.P.R. n. 81/2023, che aggiunge “*Le attività di cui al comma 5 includono anche cicli formativi sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico, da svolgersi obbligatoriamente, sia a seguito di assunzione, sia in ogni caso di passaggio a ruoli o a funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale, le cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità.*”.

La Formazione ha, dunque, una valenza strategica e centrale ribadita anche dal PNA 2019 che la qualifica come “*una misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione*”.

Una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività, instaurando un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione.

Nel PNA 2019, inoltre, l'ANAC riafferma la centralità della formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche inerenti al rischio corruttivo, auspicando un cambiamento radicale nella sua programmazione e attuazione, affinché sia sempre più orientata *all'esame di casi concreti* calati nel contesto delle diverse amministrazioni e favorisca la crescita di competenze tecniche e comportamentali dei dipendenti pubblici in materia di prevenzione della corruzione.

L'Autorità ha ulteriormente chiarito che la formazione riveste un ruolo strategico nella prevenzione della corruzione e deve essere rivolta al personale dipendente, prevedendo due livelli differenziati:

- a) *livello generale*, rivolto a tutti i dipendenti, riguardante l'aggiornamento delle competenze e le tematiche dell'etica e della legalità;
- b) *livello specifico*, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree di rischio.

In questo caso la formazione dovrà riguardare le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto dell'amministrazione.

Nel PNA 2026-2028, l'ANAC ha inserito, tra le iniziative da intraprendere da parte delle Amministrazioni per il raggiungimento degli obiettivi individuati nella strategia 2026-2028 predisposta dalla stessa Autorità, l'Azione

5.2.1 che prevede il consolidamento delle competenze del personale (RUP, DEC, DL, relativi collaboratori, collaudatori, etc.) in materia di utilizzo delle piattaforme digitali.

Nel corso del triennio 2026/2028 l'obiettivo è quello di stimolare l'amministrazione ad investire risorse per l'attuazione di un programma formativo del personale, che tenga conto dell'evoluzione normativa generale e delle modifiche organizzative dell'Ente.

Le attività formative dovranno essere concentrate, dunque, sia sulle conoscenze specifiche, relative ai diversi ambiti professionali presenti nell'amministrazione, sia sulle competenze trasversali e dovranno integrarsi con quelle obbligatorie per legge.

La formazione deve essere adeguatamente pianificata e programmata, in modo da garantire la massima diffusione e partecipazione da parte dei dipendenti.

L'Amministrazione comunale deve garantire attività di formazione dei dipendenti, come stabilito peraltro anche dai Contratti Collettivi Nazionali – Funzioni Locali che obbligano a destinare a ciò risorse finanziarie.

I controlli di regolarità amministrativa

La relazione della Corte dei Conti sul sistema dei controlli interni degli Enti locali per gli esercizi 2021-2023 (approvata con Deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG) evidenzia, al par. 3.2 rubricato “*L’evoluzione dei controlli interni nel quadro sovranazionale. L’attenzione ai modelli predittivi del rischio di corruzione e maladministration*”, come “*Più di recente, l’azione della Commissione (ndr. europea) si è orientata verso lo sviluppo dei controlli interni degli Stati membri e delle varie “entities” pubbliche al fine di contrastare la corruzione e tutti i fenomeni di cattiva amministrazione. In tal senso si colloca la proposta di direttiva sulla lotta alla corruzione della Commissione europea del 3 maggio 2023 - COM/2023/2349 diretta ad armonizzare i quadri legislativi sui reati di corruzione in tutti gli Stati membri ed assicurare strategie comuni di prevenzione e contrasto alla corruzione. È evidente, infatti, che quanto più i controlli interni sono capillari e approfonditi, coinvolgendo tutte le tipologie previste, tanto più potranno essere intercettati non soltanto fenomeni di vera e propria corruzione, ma anche di cattiva amministrazione, che produce spesa inefficiente e inefficace.*”. Al successivo par. 3.3 rubricato “*I controlli volti a prevenire il rischio di corruzione nel contesto nazionale. Le potenzialità del controllo successivo di regolarità amministrativa*” ha evidenziato che “*la mancata rotazione delle figure dirigenziali o delle posizioni organizzative – per impossibilità oggettiva e motivata dall’ente – non può legittimare una totale disapplicazione delle misure atte a prevenire il fenomeno corruttivo nei rispettivi assetti organizzativi. Con specifico riferimento alle amministrazioni locali, quale utile strumento di correzione, il rafforzamento del controllo successivo di regolarità amministrativa da esercitare sugli atti dirigenziali ai sensi dell’art. 147-bis, co. 2, Tuel, come modificato dal d.l. n. 174/2012, può essere risolutivo.*” precisando ulteriormente “*Ciò, in linea con quanto previsto dall’Autorità nazionale anticorruzione, la quale ha più volte sottolineato che, nei casi in cui non sia possibile realizzare la misura della rotazione ordinaria, le amministrazioni/enti sono comunque tenuti a programmare altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione. In sostanza, un approccio di tiposostanziale, nel quale la finalità prevista – di evitare l’accentramento in capo al soggetto apicale per un periodo di tempo indeterminato di poteri rilevanti e tali da rappresentare una situazione a rischio di comportamenti non imparziali – può e deve essere raggiunta anche con altre modalità.*”.

Il RPCT ha evidenziato, nella relazione relativa all’anno 2025 che i controlli amministrativi non sono stati compiuti in ragione della carenza di personale caratterizzante l’Area preposta. L’Ente si propone, nel corso del 2026, di porre in essere i menzionati controlli con cadenza regolare. L’Ente si propone, nel corso del 2026 di eseguire i controlli in esame con cadenza regolare.

La trasparenza e le misure di prevenzione della corruzione introdotte in materia di contratti pubblici

L’anno 2023 è stato caratterizzato dalla emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 in GU n. 77 del 31-3-2023 - Suppl. Ordinario n. 12), che ha riorganizzato sistematicamente la materia, esteso la digitalizzazione all’intero ciclo di vita dell’appalto e conferito centralità a numerosi principi generali.

Giova ricordare che la disciplina dei contratti pubblici è stata investita, negli anni recenti, da una serie di interventi legislativi che hanno contribuito, da un lato, ad arricchire il novero di disposizioni ricadenti all’interno di tale ambito e, dall’altro lato, a produrre una sorta di “stratificazione normativa”, per via dell’introduzione di specifiche legislazioni di carattere speciale e derogatorio che, in sostanza, hanno reso più che mai composito e variegato il quadro legislativo di riferimento.

Base di partenza e punto di osservazione per l’analisi del settore della contrattualistica è stata rappresentata, nel recente passato, dai contenuti di interesse del D. L. 16.07. 2020, n. 76, e del D.L. 31.05.2021 n. 77.

Il Decreto Legge 16 luglio 2020, n. 76, recante “*Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale*”, al fine di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici e fronteggiare le ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell’emergenza sanitaria globale da COVID-19, ha introdotto previsioni di semplificazione per gli affidamenti dei contratti pubblici sotto e sopra soglia, anche mediante deroghe al Codice dei contratti e ad altre disposizioni. Nonostante le deroghe

introdotte, il legislatore ha, tuttavia, fatto salve le misure di trasparenza per tutti gli atti delle procedure di affidamento semplificate. In particolare, per gli appalti sotto soglia, l'art. 1, co. 2, lett. b), del d.lgs. n. 76/2020 ha introdotto specifiche esclusioni solo in caso di affidamento di contratti di importo inferiore a 40.000 euro. Peraltro, le disposizioni introdotte dagli artt. 1 e 2 del D.L. n. 76/2020, relativamente all'aggiudicazione dei contratti pubblici sopra e sotto soglia, sono state recepite, con modificazioni, dal D.Lgs. 36/2023, e sono state comunque applicabili, limitatamente agli interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, fino al 30 giugno 2024 (ai sensi dell'art. 14, comma 4, D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 aprile 2023, n. 41 come modificato dall'art. 8, comma 5, D.L. 30 dicembre 2023, n. 215), e comunque per le fasi di attuazione degli altri interventi la cui determinazione a contrarre o altro avvio del procedimento equivalente sia stato adottato entro il 30 giugno 2023 (artt. 1 e 2 del D.L. 76/2020).

Il Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, recante *“Governance del Piano Nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”*, ha, poi, definito il quadro normativo nazionale finalizzato a semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi previsti nel medesimo Piano, di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, dal Piano nazionale per gli investimenti complementari di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, nonché dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 di cui al Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018.

In tal senso, ha dettato, tra l'altro, una serie di disposizioni dirette a perseguire la finalità di promozione di pari opportunità, sia generazionali che di genere, di promozione dell'inclusione lavorativa delle persone disabili, di tutela della concorrenza, nonché volte a incrementare le attività in capo al RUP e a stabilire una serie di specifiche misure semplificatorie sia in fase di affidamento che di esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC.

Il D.L. 77/2021 ha, inoltre, da un lato inciso sul regime “ordinario” dei contratti pubblici, da un altro lato è intervenuto sulla normativa derogatoria già introdotta dal sopracitato D.L. n. 76/2020 e su altre disposizioni derogatorie in materia.

In particolare si segnalano le semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC di cui all'art. 48, comma 3 (procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara), comma 4 (che favorisce il risarcimento per equivalente in caso di impugnativa) e comma 5 (affidamento di progettazione ed esecuzione dei lavori sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica), all'art. 49 (che elimina, dal 1° novembre 2021, qualsiasi limite predeterminato al subappalto), all'art. 50, comma 2 (dimezzamento dei termini per l'applicazione dei poteri sostitutivi in fase di esecuzione), e all'art. 53 (semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR e in materia di procedure di e-procurement e acquisto di beni e servizi informatici).

Le disposizioni del D.L. 77/2021 (nonché le specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR, dal PNC e dal Piano Nazionale per l'energia e il clima 2010 di cui al Reg. (UE) 2018/1999 dell'11 dicembre 2018) continuano ad applicarsi, anche dopo il 1 luglio 2023, alle procedure di affidamento e ai contratti riguardanti gli investimenti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, nonché dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea (art. 225 comma 8 del D.Lgs. 36/2023).

Il d.lgs. n. 209 del 31.12.2024 recante *“Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36”*, pubblicato nella Gazz. Uff. 31 dicembre 2024, n. 305, S.O., interviene sul d.lgs. n. 36/2023, con correzioni e integrazioni, a distanza di circa due anni dalla sua entrata in vigore.

Le modifiche al Codice seguono tre linee direttrici:

- sono state apportate al codice tutte quelle modifiche di coordinamento interno, comprese la correzione di errori materiali, refusi e disallineamenti testuali;
- sono state introdotte precisazioni per accrescere la chiarezza del dettato normativo, integrando alcuni istituti o colmando dei vuoti normativi evidenziati dalle associazioni o dagli operatori di settore,

nonché in sede di confronto con altri soggetti istituzionali. Invero, partendo dai contributi raccolti durante la consultazione, dalla giurisprudenza e dalle richieste di parere pervenute attraverso il servizio supporto giuridico, sono state tracciate numerose modifiche puntuali finalizzate a chiarire possibili ambiguità del codice, a risolvere disallineamenti tra diverse parti del codice e degli allegati, ad aggiornarne le formulazioni alla normativa sopravvenuta;

- sono state apportate delle modifiche ad alcuni istituti rilevanti, conseguenti alle criticità evidenziate nella prima fase attuativa del codice.

Nel dettaglio, la novella legislativa si è incentrata su dieci temi sostanziali ritenuti prioritari: Equo compenso, Tutele lavoristiche, Digitalizzazione, Qualificazione delle stazioni appaltanti, Revisione prezzi, Consorzi, Tutela delle Micro, Piccole e Medie Imprese (MPMIP), Fase esecutiva del contratto di appalto, Partenariato pubblico privato e Collegi Consultivi Tecnici (CCT).

Il recente Decreto Legge 21/05/2025, n. 73 (cd. Decreto infrastrutture), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 18 luglio 2025, n. 105, ed in particolare l'art. 2 rubricato "Disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici e di contratti di protezione civile", ha quindi apportato ulteriori modifiche al Codice dei contratti pubblici.

In considerazione di quanto evidenziato è possibile constatare come, ad oggi, il settore della contrattualistica pubblica sia governato da una mole rilevante di norme che, pur con l'emanazione della nuova disciplina di settore di cui al d.lgs. n. 36/2023 in un'ottica di coerenza e unitarietà, risultano, tuttavia, essere ancora in parte differenziate nel proprio ambito applicativo sia temporale che oggettivo dal complesso degli interventi legislativi citati, a conferma del carattere multiforme e diversificato che connota la materia in questione.

Tale insieme di norme ha creato una legislazione "speciale", complessa e non sempre chiara, con il conseguente rischio di amplificare i rischi corruttivi e di cattiva amministrazione tipici dei contratti pubblici e che possono presentarsi non solo in fase di affidamento ma anche di gestione dei medesimi contratti dall'Amministrazione Comunale.

L'ANAC, a mente delle diverse disposizioni del D.Lgs n. 36/2023 che prevedono interventi e funzioni in capo all'Autorità e ai sensi dell'art. 222 di detto decreto, ha emanato diversi provvedimenti tra i quali, con particolare riferimento ai contratti pubblici, si segnala la Delibera n. 309 del 27 giugno 2023 "*Approvazione Bando tipo n. 1 – 2023. Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari di importo superiore alle soglie europee con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo*", e la successiva Delibera n. 365 del 16 settembre 2025 "*Bando tipo n. 1/2023 aggiornato al decreto legislativo 31 dicembre 2024 n. 209 Schema di disciplinare di gara*" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 235 del 9 ottobre 2025. ANAC ha inoltre posto in consultazione pubblica il bando n. 2/2025 per i Servizi di Architettura e Ingegneria, sulla riformulazione dello schema di disciplinare a fronte delle modifiche del correttivo al Codice dei Contratti Pubblici.

Con il PNA 2023, l'ANAC è andata a deliberare, nell'ambito delle sue competenze, nel merito delle suddette novità normative nella materia dei contratti pubblici, fornendo limitati chiarimenti e modifiche a quanto previsto nel PNA 2022, al fine di introdurre, ove necessario, riferimenti alle disposizioni del nuovo Codice. Nella "Parte speciale contratti pubblici" del PNA 2026-2028, l'Autorità ha quindi ritenuto di supportare le amministrazioni nell'identificazione di alcuni rischi e misure rispetto a processi attinenti a istituti e previsioni introdotti/modificati dal decreto legislativo del 31 dicembre 2024, n. 209, fermo restando che ogni amministrazione dovrà effettuare, per i processi dell'area contratti, l'analisi dei rischi e lo studio delle misure idonee a contenerli sempre considerando la propria specificità e realtà organizzativa.

Le questioni esaminate attengono ai seguenti profili:

- il mancato utilizzo delle PAD e l'erroneo utilizzo del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE) nell'ambito della digitalizzazione;
- il conflitto di interessi nei contratti pubblici;
- la programmazione della committenza svolta per conto terzi;
- il ruolo del Responsabile Unico di Progetto con particolare riguardo alle funzioni e alla disciplina che ne regola l'attività nei casi di appalti delegati;
- la fase esecutiva, con particolare riferimento al subappalto e all'interoperabilità tra metodi e strumenti

- di gestione informativa digitale delle costruzioni e PAD;
- i Collegi Consultivi Tecnici (CCT) con particolare riferimento a nomina, compensi, conflitti di interesse;
- il sistema delle qualificazioni delle stazioni appaltanti;
- l'accordo di collaborazione.

Chiude questo approfondimento una appendice espressamente dedicata all'Allegato I.9. del d.lgs. n. 36/2023 e alla gestione informativa digitale delle costruzioni.

Il PNA 2026-2028 è da ritenersi aggiuntivo rispetto al PNA 2022 e all'Aggiornamento 2023 al PNA 2022, pertanto si deve considerare prevalente laddove non compatibile.

In questa sede, è bene evidenziare come sia di primaria importanza per gli uffici comunali coinvolti negli affidamenti di lavori, servizi e forniture, il massimo rispetto delle misure anticorruptive in materia di contratti pubblici, e ciò tenuto altresì conto dell'innalzamento degli importi consentiti dal nuovo Codice dei Contratti per gli affidamenti diretti.

Le misure di trasparenza di cui all'Allegato C alla presente Sottosezione sono finalizzate a supportare i RUP nella predisposizione dei bandi e nella gestione dei contratti.

Il codice dei contratti di cui al d.lgs. n. 36/2023 ha introdotto un nuovo principio che è quello dell'unità del luogo di pubblicazione e dell'invio delle informazioni (cfr. art. 20), formalizzando la già preannunciata interoperabilità delle banche dati. Infatti a far data dal 1 gennaio 2024, le informazioni e i dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici, ove non considerati riservati o secretati, vanno trasmessi tempestivamente alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) esclusivamente attraverso le piattaforme digitali di approvvigionamento. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono assicurare il collegamento tra la sezione «Amministrazione trasparente» del sito istituzionale e la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (il Servizio CAP si è prontamente attivato con le necessarie sollecitazioni di carattere informatico-tecnico inviate al Servizio Informatica con nota prot. n. 384113 del 20.09.2023), secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. L'ANAC ha individuato con proprio provvedimento (Delibera n. 264 del 20/06/2023 come modificata e integrata con Del. n. 601 del 12/12/2023) emanato ai sensi dell'art. 28, comma 4 del d.lgs. 36/2023, le informazioni i dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché il ciclo di vita dei contratti pubblici che rilevano ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013. Infine, il citato aggiornamento 2023 al PNA 2022 approvato con Del ANAC n. 605 del 19 dicembre 2023, è interamente dedicato ai Contratti pubblici e diventa punto di riferimento attuale e fondamentale, anche alla luce di quanto resta in vigore e di quanto viene invece superato (in particolare la normativa derogatoria, il bando tipo 1/2021, le check list appalti) rispetto al PNA 2022.

Con riferimento al nuovo quadro normativo recato dal D.Lgs. n. 36/2023, l'ANAC, oltre ai vari provvedimenti adottati nell'esercizio della propria attività di vigilanza (disponibili sul sito dell'Autorità), ha emanato i seguenti atti contenenti indicazioni e chiarimenti operativi in merito agli affidamenti di importo inferiore alle soglie comunitarie:

- Comunicato del Presidente del 5 giugno 2024 recante “Indicazioni in merito ai criteri di selezione degli operatori economici da invitare alle procedure negoziate” (<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-5-giugno-2024-procedure-negoziare>);
- Comunicato del Presidente del 24 giugno 2024 recante “Chiarimenti in merito al principio di rotazione degli affidamenti” (<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-24-giugno-2024-rotazione-affidamenti>);
- Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori di importo inferiore a 150.000,00 euro, e di forniture e servizi di importo inferiore a 140.000 euro, approvato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 30 luglio 2024 (<https://www.anticorruzione.it/-/vademecum.affidamenti.diretti.30.07.24>).

L'Ente si propone, con apposita circolare del RPCT, di portare all'attenzione delle strutture comunali i punti salienti dei citati provvedimenti, con salvezza di eventuali aggiornamenti all'esito dei correttivi al Codice in via di definizione, che potrebbero interessare le tematiche in argomento.

Si ricorda infine che l'ANAC esercita una funzione consultiva ed un'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, sulla base dei seguenti regolamenti:

- “Regolamento per l'esercizio della funzione consultiva svolta dall'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei relativi decreti attuativi e ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, al di fuori dei casi di cui all'art. 220, comma 1 del decreto stesso”, emanato con Delibera ANAC n. 297 del 17 giugno 2024;
- “Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici”, approvato con Delibera ANAC n. 270 del 20 giugno 2023, e modificato con la Delibera ANAC n. 346 del 3 luglio 2024 e con Delibera ANAC n. 262 del 3 giugno 2025.

Il Conflitto di interesse nei contratti pubblici

Già con il PNA 2022, l'ANAC ha riservato particolare attenzione al tema del conflitto di interessi; da un lato sul presupposto che la prevenzione dei fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso l'individuazione e la gestione degli stessi in particolare nell'area degli appalti, dall'altro in ragione delle ingenti risorse destinate in particolare agli interventi del PNRR. L'Autorità ha poi confermato, nel PNA 2026-2028, una particolare attenzione al conflitto di interessi nell'ambito dei contratti pubblici, suggerendo l'adozione di ulteriori e più mirate misure organizzative rispetto a quelle contenute nel PNA 2022.

In tema di conflitto di interessi e appalti, si richiamano le disposizioni dell'art. 16 del D.lgs. 36/2023 e le Linee Guida n. 15 dell'ANAC recanti “Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici” adottate con Delibera numero 494 del 05 giugno 2019, cui si rinvia.

L'Ente si propone di adottare misure specifiche di prevenzione del rischio corruttivo con obblighi di rilascio, acquisizione e verifica di dichiarazioni sia in capo al RUP, figura centrale, sia in capo a qualunque soggetto che, a qualsiasi titolo, intervenendo con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, e che potrebbe avere direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia concreta ed effettiva alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione.

Il comma 3 del sopra richiamato art. 16, dispone che *“Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 1 ne dà comunicazione alla stazione appaltante o all'ente concedente e si astiene dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione.”*.

Il comma 4 dello stesso art. 16 dispone che *“Le stazioni appaltanti adottano misure adeguate per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e delle concessioni e vigilano affinché gli adempimenti di cui al comma 3 siano rispettati.”*.

La disposizione in esame va coordinata inoltre con l'art. 95, co. 1, lett. b) del Codice dei contratti pubblici secondo cui l'operatore economico è escluso dalla gara quando la sua partecipazione determini una situazione di conflitto di interessi ai sensi dell'art. 16 del Codice dei contratti pubblici che non sia diversamente risolvibile. In questa sede si ritiene inoltre utile richiamare il recente Parere del MIT n. 3555/2025 in cui si precisa, tra l'altro, come *“non sia possibile nominare un unico RUP per tutte le gare di appalto bandite nel corso di un anno, ma, piuttosto, sia necessario nominare un RUP specifico per ciascuna procedura di gara”*.

Coerentemente con gli indirizzi forniti dall'ANAC nel PNA 2022, l'Ente ritiene opportuno elaborare un modello di autodichiarazione da rendersi in forma “parlante” e “positiva” da parte del RUP della procedura, al fine di consentire l'individuazione anticipata di possibili ipotesi di conflitto di interessi nelle procedure di gara. Le dichiarazioni riportate nel modello vanno rese per quanto a conoscenza del soggetto interessato e riguardano ogni situazione potenzialmente idonea a porre in dubbio la sua imparzialità e indipendenza; le stesse vanno rese al superiore gerarchico (e al soggetto che dispone la nomina, ove diverso), secondo le modalità previste dal Codice di comportamento dei dipendenti comunali del Comune di Galliate Lombardo di cui alla D.G.C. n. 03/2014 (artt. 5 e 6) e devono essere aggiornate puntualmente a seguito della conoscenza dei partecipanti alla gara.

Come chiarito nel PNA 2022 non sono previsti adempimenti a carico di quei soggetti che si limitano a svolgere

attività di natura operativa o che intervengono marginalmente nella fase esecutiva.

Per quanto concerne i contratti che utilizzano i fondi PNRR e fondi strutturali si ritiene che, in un'ottica di rafforzamento dei presidi di prevenzione, in aderenza agli indirizzi dell'ANAC di cui al PNA 2022 sopra citato, i dipendenti, per ciascuna procedura di gara in cui siano coinvolti, forniscano un aggiornamento della dichiarazione con le informazioni significative in relazione all'oggetto dell'affidamento; nel caso in cui emergano successivamente, nel corso delle varie fasi dell'affidamento, ipotesi di conflitto di interessi non dichiarate, occorre integrare detta dichiarazione. Anche i soggetti esterni, cui sono affidati incarichi in relazione a uno specifico contratto, sono tenuti a rendere la dichiarazione per la verifica dell'insussistenza di conflitti di interessi. I dipendenti rendono la dichiarazione riferita alla singola procedura di gara al responsabile dell'ufficio di appartenenza e al RUP.

Le dichiarazioni sui conflitti di interessi devono essere rese preventivamente e aggiornate tempestivamente, in caso di conflitti di interesse che insorgano successivamente nel corso delle diverse fasi della procedura di gara, ivi inclusa la fase esecutiva, in modo da garantire l'immediata emersione dell'eventuale conflitto e consentire di assumere tutte le più opportune misure in proposito.

In tema di affidamento di contratti pubblici PNRR e PNC, poi, la gestione del conflitto di interessi assume uno speciale rilievo. Il Regolamento UE 241/2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza introduce all'articolo 22 - quale misura finalizzata all'audit e al controllo, nonché a fornire dati comparabili sull'utilizzo dei fondi in relazione a misure per l'attuazione di riforme e progetti di investimento nell'ambito del piano per la ripresa e la resilienza, a raccogliere categorie standardizzate di dati, nonché a garantire il relativo accesso - il concetto del/dei titolare/i effettivo/i del destinatario dei fondi o appaltatore.

La figura del "titolare effettivo" viene definita, dal legislatore nazionale, dall'art. 1, co. 1, lett. pp), del D.Lgs. n. 231/2007 (decreto antiriciclaggio) come *"la persona fisica o le persone fisiche, diverse dal cliente, nell'interesse della quale o delle quali, in ultima istanza, il rapporto continuativo è istaurato, la prestazione professionale è resa o l'operazione è eseguita"*. L'art. 20 del medesimo d.lgs. 231/2007, detta una serie di criteri elencati secondo un ordine gerarchico, in modo che i successivi siano applicabili solo nel caso in cui i primi risultino inutilizzabili.

Lo Stato italiano ha recepito le misure fissate a livello di regolamentazione UE, oltre che in disposizioni normative, anche negli atti adottati dal MEF, Dipartimento RGS, Servizio centrale per il PNRR, quale punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR. In particolare, nelle LLGG del MEF annesse alla circolare 11 agosto 2022, n. 30/2022, è stata posta grande attenzione alla necessità di garantire la trasparenza dei dati relativi al titolare effettivo (t.e.) dei soggetti partecipanti alle gare per l'affidamento dei contratti pubblici. Tra le numerose indicazioni fornite dal MEF nelle predette LL.GG. è ricompresa anche quella con cui si è previsto non solo l'obbligo per gli operatori economici di comunicare i dati del t.e. ma anche quello, posto in capo al soggetto attuatore/stazione appaltante, di richiedere la dichiarazione del medesimo t.e. di assenza di conflitto di interessi. Definizione e disciplina del titolare effettivo sono, quindi, funzionali a garantire la riconducibilità di un'operazione alla persona fisica che, di fatto, ne trae vantaggio, al fine di evitare che altri soggetti e, in particolare, strutture giuridiche complesse - società e altri enti, trust e istituti giuridici affini - siano utilizzati come schermo per occultare il reale beneficiario e realizzare finalità illecite.

Posto quanto sopra, si prevede nel corso del 2026, quale misura di prevenzione della corruzione in materia di affidamento di contratti pubblici PNRR e PNC, l'obbligo per le strutture comunali che gestiscono processi collocati nell'Area di Rischio "Contratti pubblici" in qualità di SS.AA.:

- di acquisire dagli operatori economici partecipanti/invitati alla procedura una dichiarazione dalla quale risulti/risultino il/i titolare/i effettivo/i;
- di acquisire dal/i titolare/i effettivo/i una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi;
- di rispettare le circolari MEF (tra le quali, dunque, vi è anche quella n. 27 del 15/09/2023 specificatamente dedicata alle verifiche sul Titolare Effettivo).

In tal senso, si evidenzia come il PNA 2022 ribadisca la necessità di procedere a verificare, anche in modalità campionaria, che la dichiarazione in ordine al titolare effettivo sia stata resa e acquisita.

2.4.8 PROGRAMAZIONE DELL'ATTUAZIONE DELLA TRASPARENZA

EVOLUZIONE DELLA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA NELL'ORDINAMENTO

I primi principi di trasparenza nel nostro ordinamento si individuano già tra quelli ispiratori della L. 7 agosto 1990, n. 241. Ma è il D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, recante *“Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”* ad introdurre e a disciplinare gli obblighi di pubblicazione per le Amministrazioni pubbliche. Infatti, al comma 2 dell'art. 11 del predetto Decreto, rubricato *“Trasparenza”*, è previsto l'obbligo per ogni amministrazione, di adottare un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, che indicasse le iniziative previste a garantire:

- a) un adeguato livello di trasparenza;
- b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Il comma 3 del citato articolo 11 del D.lgs. 150/2009 stabiliva che *“Le amministrazioni pubbliche garantiscono la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance”*.

All'indomani della grave crisi economica che ha interessato il nostro Paese negli anni 2010 e 2011, entrava in vigore la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*.

Trattasi di una legge delega che introduce nell'ordinamento italiano disposizioni ed istituti di notevole impatto e rilevanza, in attuazione di norme internazionali dirette a combattere la corruzione a livello mondiale, nello specifico l'articolo 6 della *Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, adottata il 31 ottobre 2003 dall'Assemblea Generale dell'ONU, ratificata con legge 116/2009, nonché gli articoli 20 e 21 della *Convenzione penale sulla corruzione* (Strasburgo 27 gennaio 1999), ratificata con la legge n. 110/2012.

L'art. 1, comma 15 della L. 190/2012 reca la seguente definizione di trasparenza:

“Ai fini della presente legge, la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali. Nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini. Le informazioni sui costi sono pubblicate sulla base di uno schema tipo redatto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che ne cura altresì la raccolta e la pubblicazione nel proprio sito web istituzionale al fine di consentirne un'agevole comparazione”.

Il comma 36, infine, ribadisce che: *“Le disposizioni di cui al decreto legislativo adottato ai sensi del comma 35 integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell' articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all' articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione”*.

In attuazione delle disposizioni relative alla trasparenza contenute nella L. 190/2012 e della delega ivi conferita per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, con l'adozione del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”* l'insieme delle norme eterogenee emanate in materia di trasparenza amministrativa ha finalmente trovato una propria sistematicità ed organicità.

La pubblicazione dei dati e delle informazioni diviene ordinata ed omogenea per tutte le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti individuati, tenuti ad istituire sui propri siti istituzionali un'apposita sezione denominata *“Amministrazione Trasparente”*, organizzata in sottosezioni di primo e di secondo livello (corrispondenti a tipologie specifiche di dati da pubblicare), in conformità all'*Allegato A* allo stesso Decreto n.

33/2013, che ne dettaglia la struttura.

In attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della Legge n. 124/2015 (cd. Legge Madia di riforma delle pubbliche amministrazioni, cui hanno fatto seguito altri importanti decreti attuativi rilevanti per la trasparenza e l'anticorruzione), a distanza di tre anni dall'entrata in vigore del Decreto n. 33/2013, viene emanato il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 recante: *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*. Detto decreto ha apportato numerose modifiche alla normativa in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, ridefinendo e ampliando anche l'ambito soggettivo di applicazione ed introducendo, quantomeno negli obiettivi, alcune semplificazioni agli obblighi di pubblicazione previsti dall'originario testo del Decreto n. 33/2013.

A seguito delle modifiche introdotte dal D.lgs. 97/2016 al D.lgs. 33/2013, l'ANAC con Determinazione n. 1310 del 28 dicembre 2016, ha approvato le *“Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016”*.

Con la predetta Determinazione 1310/2013 l'Autorità fornisce alle amministrazioni pubbliche anche un nuovo *Allegato 1*, relativo agli obblighi di pubblicazione ridefiniti.

In virtù delle modifiche apportate dal D.lgs. 97/2016 alla L. 190/2012 e al D.lgs. 33/2013 le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti di cui all'art. 2-bis del novellato Decreto n. 33/2013 sono tenute ad approvare un unico Piano per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT), rispetto ai due provvedimenti separati come previsto sino ad allora.

Il nuovo Allegato 1 alla Determinazione ANAC n. 1310/2016 costituisce l'*Allegato C Trasparenza*, contenente gli obblighi di pubblicazione, i soggetti responsabili e i termini di aggiornamento delle pubblicazioni. Detto allegato, insieme agli Allegati relativi alle misure di prevenzione della corruzione, va a formare il PTPCT di ogni Ente, oggi confluito nel PIAO, come già precedentemente riportato.

Il Decreto legislativo 97/2016 ha introdotto nel nostro ordinamento, attraverso una modifica all'art. 5 del D.lgs. 33/2013, un istituto già conosciuto in diversi altri paesi, e cioè l'accesso civico generalizzato, che va ad aggiungersi all'accesso civico semplice, già previsto dal 1° comma del medesimo art. 5 ed all'accesso documentale introdotto dalla legge 241/1990.

L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO - “FOIA” (ART. 5, CO. 2, D.LGS. 33/2013)

L'art. 6 del D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, con la sostituzione dell'art. 5 del D.lgs. n. 33/2013, ha introdotto nel nostro ordinamento un nuovo diritto: l'accesso civico generalizzato (conosciuto anche come **FOIA - Freedom of Information Act** - in quanto molto diffuso nei paesi anglosassoni).

Tale diritto garantisce a chiunque di accedere a dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (e dai soggetti indicati all'art. 2 bis del decreto 33/2013 emendato) non soggetti agli obblighi di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti indicati nell'art. 5 bis di nuova istituzione.

Per l'esercizio del nuovo istituto, l'ANAC ha adottato la Determinazione n. 1309 del 28.12.2016 recante *“Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico”* nelle quali l'Autorità precisa e ricorda che *l'accesso generalizzato deve essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241*.

La finalità dell'accesso documentale ex L. n. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all'accesso civico generalizzato essendo quella di consentire ai soggetti interessati di esercitare al meglio le facoltà partecipative e/o oppositive e difensive che l'ordinamento attribuisce loro, a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari e che devono essere, peraltro, adeguatamente dimostrate e corrispondenti ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

Inoltre, mentre la legge 241/90 esclude tassativamente l'utilizzo del diritto di accesso documentale al fine di sottoporre l'amministrazione ad un controllo generalizzato, l'accesso civico è istituito proprio *“allo scopo di*

favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico". Tale finalità ricalca, almeno in parte, quella indicata dall'art. 1, co. 1 del D.lgs. 33/2013, intesa come «*accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*».

Altra differenza fra i due istituti, è sicuramente costituita dal significato che assume l'inerzia dell'Amministrazione. Nell'accesso documentale, infatti, il silenzio ha valore di rigetto, nell'accesso civico di inadempienza.

L'art. 5 richiede, infatti, un provvedimento espresso e motivato per la conclusione del procedimento, da emanarsi entro 30 giorni dall'istanza. L'accesso civico può essere rifiutato solo nei casi previsti dall'art. 5-bis del medesimo decreto 33.

Principali disposizioni utili per la corretta gestione delle istanze di accesso civico

- art. 5 del D.lgs. 33/2013:
 - il comma 6, dispone che il procedimento di accesso civico deve concludersi *con provvedimento espresso e motivato nel termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza*;
 - il comma 7, dispone che nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al RPCT che decide con provvedimento motivato, entro il termine di 20 giorni;
 - il comma 10 dispone che nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, (accesso civico semplice) il RPCT ha l'obbligo di effettuare la segnalazione di cui all'articolo 43, comma 5 (attivazione procedimento disciplinare);
- art. 5-bis del D.Lgs. 33/2013 definisce i casi di esclusione e i limiti dell'accesso civico generalizzato;
- Deliberazione ANAC n. 1309 del 2016 di approvazione delle Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato
- Circolare n.1 del 2019 del Ministro per la Pubblica Amministrazione “*Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)*”
- Circolare n.2 del 2017 del Ministro per la Pubblica Amministrazione “*Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)*”.

L'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA IN AMBITO COMUNALE

A norma delle innovazioni introdotte dal D.lgs. 97/2016, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, che ogni amministrazione è tenuta a nominare fra i propri dirigenti di ruolo, assume anche le competenze di Responsabile della Trasparenza, diventando così Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza o, più brevemente, il RPCT di cui all'art.1, co. 7, della L. 190/2012 novellata.

Per l'attuazione degli obblighi di pubblicazione, sul sito istituzionale del Comune di Galliate Lombardo, è stata creata la sezione “*Amministrazione Trasparente*”, strutturata in conformità alle indicazioni fornite nell'*Allegato A* al D.lgs. 33/2013.

Come anticipato precedentemente, le misure per la trasparenza sono contenute nell'*Allegato C* recante gli obblighi di pubblicazione.

L'*Allegato C Trasparenza*, alla cui lettura si rimanda, costituisce elenco e scadenziario degli obblighi di pubblicazione e delle relative responsabilità. Esso è redatto in conformità all'*Allegato 1* della Delibera ANAC n. 1310 del 28/12/2016: “*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*” e riporta l'elenco puntuale degli obblighi e dei termini di pubblicazione.

Il PNA 2022 ha introdotto alcune novità relativamente agli obblighi di trasparenza con particolare riferimento alla materia dei contratti pubblici. Ad esempio è stato aggiunto l'obbligo di pubblicazione dei dati relativi

all'esecuzione del contratto introdotto dal legislatore nel 2021, la trasparenza è stata estesa alla generalità degli atti adottati dalla stazione appaltante in sede di esecuzione di un contratto d'appalto. Questa disposizione assume maggiore valenza in relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, per i quali la disponibilità di ingente quantità di risorse richiede, infatti, adeguati presidi di prevenzione della corruzione, rispetto ai quali la trasparenza della fase esecutiva degli affidamenti riveste grande importanza.

L'Aggiornamento 2023 del PNA a seguito della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici introdotta dal D.lgs. n. 36/2023 operativa dal 1° gennaio 2024, ha portato importanti novità solo per la trasparenza dei contratti pubblici e quindi la sotto sezione "Bandi di gara e contratti" di AT.

Con la redazione del PNA 2026-2028, l'ANAC ha proposto un approccio innovativo per la prevenzione della corruzione e per la promozione della trasparenza, impiantato su una strategia riferita al triennio 2026-2028 articolata in linee strategiche, obiettivi, azioni concrete, risultati attesi e indicatori. Per ogni linea strategica sono individuati obiettivi specifici declinati in azioni, tempi, risultati attesi, indicatori e target per anno. Gli obiettivi, con la loro articolazione, danno attuazione alle linee strategiche. Essi sono posti sia in capo ad ANAC, quale Autorità deputata a regolare e controllare l'attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione, che alle amministrazioni/enti destinatari della disciplina in materia. Di sicuro interesse per le finalità di trasparenza è la Linea Strategica 1 *Razionalizzazione della pubblicazione di dati e documenti pubblici per una maggiore accessibilità e fruibilità e per una trasparenza al servizio dei cittadini* con i suoi 2 obiettivi (Obiettivo 1.1: *Semplificazione, digitalizzazione e interoperabilità tra Banche Dati ai fini della raccolta e consultazione dei dati, delle informazioni e dei documenti da pubblicare da parte delle amministrazioni/enti ai sensi del d.lgs. 33/2013*, di competenza di ANAC e Obiettivo 1.2: *Incremento dei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni pubblicate dalle amministrazioni/enti nella sezione "Amministrazione Trasparente"* di competenza delle Amministrazioni) declinati in 5 azioni.

Inoltre, il PNA 2026-2028 contiene una parte speciale dedicata ad approfondimenti in tre tematiche diverse, di cui una è specificamente quella della trasparenza. ANAC ha inteso supportare le amministrazioni/enti nella corretta implementazione della sezione AT nei siti istituzionali, quale preconditione per garantire la trasparenza e rendere accessibili ai cittadini le informazioni sull'organizzazione, sulle attività e sulla gestione delle risorse pubbliche. Pertanto, sono descritte - anche con immagini - alcune criticità nell'attuazione degli obblighi di trasparenza riscontrate da ANAC e formulate una o più raccomandazioni per superarle e per garantire la fruibilità e l'accessibilità dei dati pubblicati in AT da parte di tutti.

Una migliore accessibilità delle sezioni AT gratifica l'impegno riposto dalle amministrazioni/enti nella relativa implementazione e valorizza lo strumento nella direzione del passaggio dalla conoscibilità alla conoscenza della attività delle amministrazioni/enti.

In questo ultimo approfondimento ANAC fornisce innanzitutto delle indicazioni sulle modalità di pubblicazione dei dati, informazioni e documenti in AT:

- l'accesso deve essere libero e non condizionato a registrazioni, autenticazioni o identificazioni dell'utente;
- i contenuti devono rispondere ad una serie di criteri di qualità descritti all'art. 6, del d.lgs. n. 33/2013;
- i documenti, i dati e le informazioni devono essere accessibili anche utilizzando motori di ricerca sul web. Le amministrazioni non possono ricorrere a sistemi che limitino ai motori di ricerca l'accesso alla sezione.

L'Ente si propone, nel corso del 2026, di attuare pienamente il rispetto di dette indicazioni: nello specifico i criteri di qualità di cui all'art. 6 del D.lgs. 33/2013 e contenuti nelle "Indicazioni di ANAC" del richiamato approfondimento, costituiscono senza dubbio i parametri di qualità a cui riferirsi quando si procede con le pubblicazioni. Data la mole di dati e informazioni pubblicati in AT, il rispetto delle indicazioni ANAC risulta, di anno in anno, dalle relative attestazioni OIV che, ad ogni buon conto, hanno evidenziato nelle recenti annualità un graduale miglioramento dell'Ente circa l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione. L'ANAC ha prodotto nel PNA 2026-2028 anche una rassegna esemplificativa delle criticità diffuse

riscontrate sui siti di AT, fornendo descrizioni e raccomandazioni per superarle.

Nell'ambito della strategia delineata nel PNA 2026-2028 per la prevenzione della corruzione e la promozione della trasparenza, ANAC ha individuato 2 azioni finalizzate: una alla Realizzazione della Piattaforma Unica della Trasparenza e l'altra alla realizzazione di un applicativo, *TrasparenzAI*, per la scansione della sezione "Amministrazione Trasparente" delle amministrazioni.

Con un comunicato del 19 settembre 2025 (<https://www.anticorruzione.it/-/news.19.09.25.put>) ANAC ha dato notizia di aver integrato la piattaforma unica della trasparenza con l'entrata in funzione della soluzione open source *TrasparenzAI*, realizzata dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (Cnr) nell'ambito di un congiunto protocollo di intesa.

La Piattaforma Unica della Trasparenza (PUT) gestita da ANAC è un unico punto di accesso a dati, informazioni e documenti pubblicati nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti istituzionali delle amministrazioni/enti. La piattaforma nasce con lo scopo di semplificare e rendere più efficiente l'accesso e il monitoraggio delle informazioni pubblicate nella sezione Amministrazione Trasparente dei siti delle amministrazioni pubbliche.

TrasparenzAI opera grazie all'adozione di strumenti avanzati di web crawling e web scraping analizzando direttamente le sezioni "Amministrazione Trasparente" delle Pubbliche Amministrazioni. Attraverso un sistema di rilevazione automatica, essa verifica la conformità della struttura – ovvero l'alberatura delle sottosezioni e dei contenuti – rispetto a quanto previsto dal d.lgs. 33/2013 e s.m.i. In questo modo è possibile valutare in maniera oggettiva e standardizzata se l'organizzazione delle informazioni rispetti i requisiti normativi. Il processo consente quindi di individuare eventuali carenze o difformità, offrendo alle Amministrazioni uno strumento di supporto per migliorare la qualità e la completezza delle informazioni rese disponibili ai cittadini.

La Piattaforma Unica della Trasparenza è raggiungibile dalla sezione "Servizi" del sito Anac e all'indirizzo <https://put.anticorruzione.it/home>

La piattaforma *TrasparenzAI* è raggiungibile all'indirizzo <https://trasparenzai.anticorruzione.it> e dalla Piattaforma Unica della Trasparenza

Il D.lgs. 12 luglio 2024, n. 103 recante "Semplificazione dei controlli sulle attività economiche, in attuazione della delega al Governo di cui all'art. 27, comma 1, della Legge 5 agosto 2022, n. 118" ha modificato il D.lgs. 33/2013, con l'introduzione dell'art. 23-bis "Obblighi di pubblicazione concernenti i controlli sulle attività economiche", nonché l'Allegato A al medesimo decreto con la sostituzione le parole della sottosezione di AT "Controlli sulle imprese" in "Controlli sulle attività economiche" (vedi art. 2 c. 5 D.lgs. 103/2024). E' stato pertanto introdotto un nuovo obbligo, secondo cui le pubbliche amministrazioni pubblicano nel proprio sito istituzionale, nella sottosezione «Controlli sulle attività economiche» della sezione «Amministrazione trasparente», l'elenco degli obblighi e degli adempimenti oggetto delle attività di controllo che gli operatori sono tenuti a rispettare nello svolgimento di attività economiche, secondo uno schema standardizzato elaborato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del D.lgs. n. 103/2024, indicando altresì i controlli eliminati. Detto elenco è aggiornato almeno a cadenza triennale.

Il Dipartimento della Funzione pubblica ha avviato una consultazione telematica per l'effettuazione del censimento dei controlli finalizzata all'elaborazione dello schema standardizzato che contiene gli obblighi ai quali i soggetti controllati sono tenuti e all'eliminazione di sovrapposizioni e duplicazioni di controlli, veicolata per il tramite del CINSEDO con nota n. 5850/C1AI del 2 ottobre 2024.

Per l'annualità 2026 sono confermate le modalità automatiche di pubblicazione dei dati, tramite procedura informatica attraverso un sistema di classificazione delle delibere sulla piattaforma ad esse dedicata o di classificazione delle determinazioni e dei decreti sul sistema.

Rispetto all'accesso, l'Ente si propone di istituire il registro degli accessi: nell'attività di monitoraggio svolta dal RPCT, rilevate anomalie sul registro, questi provvede a contattare la struttura coinvolta nell'accesso al fine di fornire un utile supporto.

La sezione Amministrazione Trasparente del Comune di Galliate Lombardo ha visto, negli ultimi anni, un incremento delle informazioni pubblicate.

Il riscontro dei risultati conseguiti nell'ambito della pagina web di Amministrazione Trasparente, è rilevabile

dalle attestazioni rilasciate dall'OIV richieste da ANAC al predetto Organismo indipendente di valutazione, ai sensi dell'art. 45, co. 1, del D.lgs. 33/2013.

La collaborazione fra OIV e RPCT è senz'altro fondamentale per innalzare il livello di attenzione sugli adempimenti relativi alla Trasparenza e all'Anticorruzione da parte dei Responsabili di Area.

In tema di Trasparenza dei Contratti Pubblici, come già sopra segnalato, si richiamano anche le Delibere ANAC n. 261, e n. 264 del 20.06.2023 come modificata e integrata con delibera n. 601 del 19 dicembre 2023, citate nel suddetto PNA 2023: dette disposizioni tracciano diversi regimi di trasparenza, relativamente ai contratti pubblici, a seconda della tempistica delle relative procedure, a cavallo tra vecchio e nuovo Codice dei Contratti, nonché a cavallo tra le relative date (1° luglio 2023, 31 dicembre 2023 e 1° gennaio 2024). Come noto, dal 1° gennaio 2024, l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione si effettua mediante la comunicazione dei dati e delle informazioni dell'intero ciclo di vita dei contratti alla BDNCP (Banca dati nazionale dei contratti pubblici), ad eccezione delle informazioni di cui alla citata Del. ANAC 264/2023 come modificata e integrata con delibera n. 601/2023 che continuano ad essere pubblicate direttamente in AT. Le stazioni appaltanti curano i collegamenti ipertestuali con detta BDNCP e le funzionalità delle Piattaforme di approvvigionamento digitale di cui agli artt. 25 e 26 del nuovo Codice dei Contratti. Con Del. n. 582 del 13.12.2023, l'ANAC ha fornito i dettagli della disciplina in tema di digitalizzazione applicabile dal 1° gennaio 2023, anche con riguardo alla disciplina transitoria per le procedure ancora in corso di esecuzione alla medesima data.

Si riporta di seguito il link ANAC per il registro delle piattaforme certificate

<https://www.anticorruzione.it/-/appalti-digitali-registro-piattaforme-certificate-da-luned%C3%AC-18-dicembre-accessibile-sul-sito-anac>

Si indica di seguito anche il link alle FAQ ANAC in merito, per ulteriori dettagli:

<https://www.anticorruzione.it/-/anac-a-stazioni-appaltanti-entro-il-31/1-comunicare-disponibilit%C3%A0-piattaforme-digitali-certificate>

Si indica altresì il link del comunicato ANAC sulla pubblicità legale:

<https://www.anticorruzione.it/-/pubblicit%C3%A0-legale-gare-d-appalto-dal-1-gen.-piattaforma-anac-al-posto-della-g.u.-per-atti-e-bandi>

Si indicano altresì i link dei comunicati ANAC relativamente agli affidamenti di importi sino a € 5.000,00:

<https://www.anticorruzione.it/-/appalti-interfaccia-web-esteso-anche-agli-affidamenti-diretti-di-importo-inferiore-a-5.000-euro>;

<https://www.anticorruzione.it/-/comuni-e-digitalizzazione-degli-appalti>

<https://www.anticorruzione.it/-/news.31.12.24>

Comunicato del Presidente del 6 marzo 2024 - responsabile di fase. Indicazioni di carattere transitorio sulla profilazione dei responsabili di fase nei sistemi dell'Autorità.

<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-6-marzo-2024-responsabile-di-fase>

Comunicato del Presidente del 24 maggio 2024. Indicazioni sul regime di trasparenza dei contratti esclusi dall'applicazione del codice e dei contratti gratuiti.

<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-24-maggio-2024>

Comunicato del Presidente del 5 giugno 2024. Indicazioni in merito ai criteri di selezione degli operatori economici da invitare alle procedure negoziate.

<https://www.anticorruzione.it/documents/91439/193419755/Comunicato+del+Presidente+del+5+giugno+2024+-+procedure+negoziare.pdf/37f61b7b-5787-6701-3335-08f58fed9ff5?t=1719466326017>

Comunicato del Presidente del 24 giugno 2024 – rotazione affidamenti. Chiarimenti in merito al principio di rotazione degli affidamenti

<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-24-giugno-2024-rotazione-affidamenti>

Comunicato del Presidente del 3 luglio 2024. Indicazioni in merito all’inserimento di dati personali nelle informazioni trasmesse alla BDNCP e/o pubblicate sul sito istituzionale delle Amministrazioni.
<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-3-luglio-2024>

Comunicato del Presidente del 10 luglio 2024. Chiarimenti in merito all’affidamento diretto di un accordo quadro
<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-10-luglio-2024>

Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori di importo inferiore a 150.000,00 euro, e di forniture e servizi di importo inferiore a 140.000 euro
<https://www.anticorruzione.it/-/vademecum.affidamenti.diretti.30.07.24>

Comunicato del Presidente del 30 gennaio 2025 - Comunicazione all’ANAC dei dati informativi sulle modifiche ai contratti e sulle varianti in corso d’opera
<https://www.anticorruzione.it/-/com.pres.30.01.2025>

Parere anticorruzione del 30 gennaio 2025 - fasc.165.2025 - Richiesta di parere in merito all’ostensione dei dati sui contratti pubblici di cui all’art. 36 d.lgs. n. 36/2023.
<https://www.anticorruzione.it/-/parere-anticorruzione-del-30-gennaio-2025-fasc.165.2025>

Comunicato del Presidente del 26 marzo 2025 - Chiarimenti in merito alle modalità di attuazione della normativa sulla tracciabilità finanziaria
<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-26-marzo-2025>

Comunicato del Presidente del 16 aprile 2025 – FVOE - Indicazioni riguardanti l’applicazione della disciplina del funzionamento del FVOE come modificata dal d.lgs. n. 209/2024
<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-16-aprile-2025-fvoe>

Parere funzione consultiva n. 18 del 30 aprile 2025 - conflitto di interessi – art. 16 d.lgs. 36/2023 e art. 63 d.lgs. 267/2000 - richiesta di parere.
<https://www.anticorruzione.it/-/parere-funzione-consultiva-n.-18-del-30-aprile-2025>
Parere funzione consultiva n. 24 del 3 giugno 2025 - conflitto di interessi – art. 16 del d.lgs. 36/2023 - richiesta di parere.
<https://www.anticorruzione.it/-/parere-funzione-consultiva-n.-24-del-3-giugno-2025>

Comunicato del Presidente del 18 giugno 2025 - Adozione del provvedimento di prolungamento della proroga di alcuni adempimenti previsti con la Delibera n. 582 del 13/12/2023 e con il Comunicato del Presidente del 18/12/2024
<https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-18-giugno-2025>

Stazioni appaltanti e subappalti, obbligo di controllare la tracciabilità dei flussi finanziari 22 luglio 2025
<https://www.anticorruzione.it/-/news.22.07.2025.tracciabilit%C3%A0.flussi.finanziari>

Parere anticorruzione del 23 luglio 2025 - fasc.2764.2025 - Richiesta di parere concernente gli obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli incentivi tecnici percepiti dal personale
<https://www.anticorruzione.it/-/parere-anticorruzione-del-23-luglio-2025-fasc.2764.2025>

Con la delibera 495/2024, l’ANAC:

- ha approvato 3 schemi obbligatori ai fini dell’assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui agli articoli del D.lgs. 33/2013 n. 4-bis (utilizzo delle risorse pubbliche), n. 13 (organizzazione) e n. 31 (controlli su attività e organizzazione) del D.lgs. 33/2013;
- ha approvato un documento denominato “Istruzioni operative per una corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione ex d.lgs. 33/2013” contenente indicazioni utili per la pubblicazione su requisiti di qualità dei dati, procedure di validazione, controlli anche sostitutivi e meccanismi di garanzia attivabili su richiesta di chiunque vi abbia interesse;

- ha messo a disposizione anche gli altri schemi elaborati, ma non allo stato definitivamente approvati, relativi agli artt. 12 “Obblighi di pubblicazione concernenti atti di carattere normativo e amministrativo generale”; 20 “Obblighi di pubblicazione dei dati relativi alla valutazione della performance e alla distribuzione dei premi al personale”; 23 “Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi”; 26 “Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati” e 27 “Obblighi di pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari”; 29 “Obblighi di pubblicazione del bilancio, preventivo e consuntivo, e del Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, nonché dei dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi” 32 “Obblighi di pubblicazione concernenti i servizi erogati”; 35 “Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati”; 36 “Pubblicazione delle informazioni necessarie per l'effettuazione di pagamenti informatici”; 39 “Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio”; 42 “Obblighi di pubblicazione concernenti gli interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente”.

Ad oggi, quindi, oggetto di sperimentazione obbligatoria sono i n. 3 schemi di cui all'art. 4 bis del D.lgs. n. 33/2013 e s.m.i. (Trasparenza nell'utilizzo delle Risorse Pubbliche) e art. 13 del D.lgs. n. 33/2013 e s.m.i. (Obblighi di Pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni), e dell'art. 31 del D.lgs. n. 33/2013 e s.m.i. (Controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'Amministrazione).

A seguito di istanze di modifica rappresentate dalla Conferenza unificata Stato Regioni e Autonomie locali, al fine di superare alcune criticità riscontrate dalle Amministrazioni in fase applicativa, ANAC, con nota prot. 0118917 del 03/09/2025, ha trasmesso alla medesima Conferenza una informativa e richiesta osservazioni circa sugli schemi obbligatori di pubblicazione adottati con delibera ANAC n. 495 del 25 settembre 2024. I profili di criticità sono riferiti nello specifico agli schemi di cui all'art. 4- bis e art. 31, non prevedibili all'atto del primo esame e, quindi, non segnalati nel parere già reso. Con la suddetta nota di richiesta di osservazioni, ANAC ha trasmesso gli schemi revisionati con evidenza delle modifiche ed integrazioni apportate. La richiesta di ANAC è stata veicolata con nota prot. DAR – 0015775 del 11/09/2025 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie per l'iscrizione del suddetto argomento nella prima seduta utile della Conferenza Unificata. Al termine di tale processo di revisione di detti schemi standard, il Comune di Galliate Lombardo adotterà gli aggiustamenti del caso nelle relative pubblicazioni di dati e informazioni.

Traendo spunto dalla proposta di approvazione degli schemi di standardizzazione e l'attuazione della Piattaforma unica proposti da ANAC che hanno posto con maggior forza la tematica della semplificazione e della verifica della sostenibilità degli obblighi posti dal d.lgs. 33/2013, alla Commissione degli Affari Istituzionali e Generali del 25 luglio 2024 è stato proposto da parte del Coordinamento Tecnico degli RPCT in seno alla Conferenza delle Regioni, un nuovo modello di trasparenza delle pubbliche amministrazioni e sulla revisione degli obblighi del D.lgs. 33/2013. Detta proposta, sottoscritta dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome unitamente ad ANCI e UPI, è stato poi trasmessa sia al Ministro per la Pubblica Amministrazione sia all'ANAC. Con riunione del 26.09.2024, si è svolto il primo tavolo tecnico di lavoro (ANAC, Conferenza delle Regioni, ANCI, UPI, Dipartimento della Funzione Pubblica), per dare avvio al processo di revisione normativa. I tavoli per la discussione della proposta del nuovo modello di Trasparenza sono tuttora in corso.

ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA NEL RISPETTO DELLE NORME IN MATERIA DI PRIVACY E DI TUTELA DEI DATI PERSONALI (REG. UE 2016/679)

La trasparenza amministrativa e il diritto alla tutela dei dati personali sono ambiti tra loro strettamente connessi e, come ribadito dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 20/2019 nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1-bis e 1-ter, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33), si tratta di due diritti che meritano eguale considerazione e tutela. L'ordinamento, nello stesso momento in cui afferma il diritto del

cittadino alla trasparenza dell'azione amministrativa, sancisce altresì i limiti che la trasparenza incontra. Tali limiti dovranno pertanto tradursi in una attività di bilanciamento di opposti interessi, che l'Amministrazione dovrà opportunamente svolgere.

Nel 2016, con il D.lgs. n. 97, attuativo della delega contenuta nella legge 7 agosto 2015 n. 124, il legislatore italiano ha modificato il D.lgs. n. 33/2013 (in seguito anche "Decreto trasparenza").

Innanzitutto, è stata novellata la nozione generale di "trasparenza" di cui all'art. 1, comma 1, del D.lgs. 33/2013: se prima era diretta semplicemente all'accessibilità totale delle informazioni relative all'organizzazione e alle attività delle pubbliche amministrazioni, con la riforma la trasparenza deve essere intesa come *"accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni"*.

Inoltre, se in precedenza era diretta soltanto a *"favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*, con la riforma è volta anche a *"tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa"*.

Nella sostanza, l'ordinamento è ormai improntato decisamente a una netta preferenza per la trasparenza dell'attività amministrativa, nel quale l'accesso generalizzato si delinea come strumento di libertà che incontra quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5-bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni ex art. 5-bis, comma 3, D.lgs. 33/2013.

Dalla lettura dell'art. 5-bis, commi 1, 2 e 3, del D.lgs. 33/2013 si possono distinguere due tipi di eccezioni: "assolute" e "relative". Con riferimento alle eccezioni assolute, il comma 3 dell'art. 5-bis del D.lgs. 33/2013 stabilisce che l'accesso generalizzato "è escluso":

- in caso di segreto di Stato;
- negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della Legge 241/1990.

Risulta allora evidente che l'accesso generalizzato andrà escluso ogni volta che è previsto un divieto di diffusione/pubblicazione dei dati personali o quando l'accessibilità a quei dati è regolata da specifiche norme di settore. Per esempio, in nessun caso possono essere acquisiti con l'accesso generalizzato le tipologie di:

- dati genetici, biometrici e relativi alla salute (l'art. 2-septies, comma 8, del Codice Privacy novellato ne vieta la diffusione);
- dati genetici, relativi alla salute nonché alla vita e all'orientamento sessuali (art. 60 Codice privacy novellato);
- dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale (art. 7-bis, comma 6, D.lgs. 33/2013 ne fissa i limiti in ordine all'accesso e alla diffusione);
- dati identificativi di persone beneficiarie di aiuti economici da cui è possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute o alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati (art. 26, comma 4, D.lgs. 33/2013 ne esclude la pubblicazione);
- informazioni di carattere psicoattitudinale (art. 24, comma 1, L. 241/1990);
- in materia di whistleblowing (Art. 12 del D.Lgs. n. 24/2023).

Com'è chiaro, si tratta di eccezioni poste da una norma di rango primario a tutela di interessi pubblici e privati fondamentali e prioritari rispetto a quello del diritto alla conoscenza diffusa. In presenza di tali eccezioni "assolute" l'amministrazione è tenuta a rifiutare l'accesso generalizzato e non residua in capo ad essa alcun margine di discrezionalità.

Eccezioni relative

Diversamente, ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del Decreto trasparenza troviamo le eccezioni relative (o qualificate) in relazione alle quali la PA può rifiutare l'accesso all'esito di un procedimento di bilanciamento tra l'interesse pubblico alla conoscibilità del dato e la tutela di altri interessi, pubblici e privati, considerati dall'ordinamento di particolare rilievo giuridico.

Al comma 1 dell'art. 5-bis sono enumerate le esclusioni "relative" al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di "interessi pubblici", ovvero riguardanti:

- la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- la sicurezza nazionale;
- la difesa e le questioni militari;
- la politica e la stabilità economica e finanziaria dello Stato;
- la conduzione di indagini su reati e il loro perseguimento;
- il regolare svolgimento di attività ispettive.

Al comma 2 dell'art. 5-bis del Decreto trasparenza, invece, sono previsti i casi in cui l'accesso generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare il pregiudizio concreto alla tutela dei seguenti "interessi privati":

- la protezione dei dati personali;
- la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- gli interessi economici e commerciali, compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Con nota circolare CAP n. 171609 del 24.4.2024 e nota CAP n. 46818 del 6/2/2025 sono stati rammentati i termini di pubblicazione quinquennale di cui al D.Lgs. n. 33/2013 art. 8 – salve le eccezioni ivi indicate, sottolineando altresì la necessità della rimozione obbligatoria dei dati e delle informazioni contenute nei provvedimenti pubblicati, nel rispetto della normativa sulla privacy.

Accesso generalizzato e valutazione del pregiudizio alla protezione dei dati personali

Il Decreto trasparenza, dunque, non si ferma solo agli interessi pubblici ma si occupa anche del pregiudizio che dall'accesso (civico) generalizzato possa derivare alla tutela di specifici interessi privati.

L'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del D.lgs. 33/2013 prevede che l'accesso generalizzato deve essere rifiutato laddove possa recare un pregiudizio concreto alla "protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia".

Sarà dunque compito dell'amministrazione pubblica verificare le esigenze di accesso rispetto al pregiudizio alla protezione dei dati personali che in concreto possa conseguire per gli interessati in caso di ammissione dell'istanza di accesso.

Pertanto, di fronte ad un'istanza di accesso generalizzato avente ad oggetto dati e documenti contenenti informazioni personali, l'ente destinatario dell'istanza è tenuto a valutare se la conoscenza da parte di chiunque di dati e documenti richiesti possa arrecare un pregiudizio concreto all'interessato cui quei dati personali si riferiscono.

La ritenuta sussistenza di tale pregiudizio comporta il rigetto dell'istanza, a meno che non si consideri di poterla accogliere, oscurando i dati personali eventualmente presenti e le altre informazioni che possono consentire l'identificazione, anche indiretta, dell'interessato.

Pertanto, accertata l'assenza delle eccezioni assolute, l'amministrazione è tenuta a valutare caso per caso se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio "concreto" e probabile agli interessi indicati dal legislatore.

In tale situazione, devono essere tenute in considerazione le motivazioni addotte dal controinteressato che, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del Decreto trasparenza, deve essere obbligatoriamente interpellato dall'ente destinatario della richiesta di accesso generalizzato.

Tali motivazioni forniscono delle indicazioni sulla sussistenza di un pregiudizio concreto, la cui valutazione tuttavia spetta sempre alla PA e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato.

Rispetto del GDPR

Nella valutazione del pregiudizio concreto, in conformità con il Regolamento europeo (peraltro richiamato implicitamente dall'art. 5-bis, comma 2, lett. a), del D.lgs. 33/2013) deve farsi riferimento ai "principi applicabili al trattamento" previsti dall'art. 5 del GDPR. In particolare, in ossequio al principio di "minimizzazione dei dati" di cui all'art. 5, par. 1, lett. c), del GDPR la PA, nel dare riscontro alla richiesta di

accesso generalizzato, deve scegliere le modalità meno pregiudizievoli per gli interessati: bisogna privilegiare l'ostensione di documenti con l'omissione dei dati personali in esso presenti, laddove l'esigenza informativa, alla base dell'accesso generalizzato, possa essere raggiunta senza implicare il trattamento dei dati personali. In tal modo, peraltro, si renderebbe più celere il procedimento in quanto è possibile accogliere l'istanza di accesso generalizzato senza dover attivare la procedura di coinvolgimento del soggetto "controinteressato" (art. 5, comma 5, del D.lgs. 33/2013).

Conseguentemente, quando l'oggetto della richiesta di accesso generalizzato riguarda dati o documenti contenenti anche dati personali non necessari ("sproporzionati, eccedenti e non pertinenti") al raggiungimento dello "*scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*" (ex art. 5, comma 2, del D.lgs. 33/2013), l'ente destinatario della richiesta dovrà accordare il cosiddetto accesso parziale. Si tratta della tecnica dell'oscuramento dei dati personali presenti nei documenti, consentendo altresì "*l'accesso agli altri dati e alle parti restanti*" (art. 5-bis, comma 4, Decreto trasparenza). Peraltro, tale strumento, potrà essere utilizzato dalla PA laddove si evidenzi un pregiudizio concreto in relazione al contesto temporale in cui viene formulata la domanda di accesso (generalizzato).

Le Linee Guida del Garante per la Privacy (maggio 2014) e il Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (RGPD) 2016/679

Altra attività nella quale si evidenzia la necessità del bilanciamento tra gli opposti interessi della trasparenza e della tutela dei dati personali, è quella relativa alla pubblicazione di dati ed informazioni nelle sezioni del sito istituzionale dell'Amministrazione.

Il Garante della privacy è intervenuto nella materia con deliberazione 15 maggio 2014, n. 243, con la quale l'Autorità ha approvato le "*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*", con lo scopo di definire un quadro unitario di misure e accorgimenti volti ad individuare opportune cautele che i soggetti pubblici e gli altri soggetti equiparati sono tenuti ad applicare nei casi in cui effettuano attività di diffusione di dati personali sui propri siti istituzionali per finalità di trasparenza o per altre finalità di pubblicità dell'azione amministrativa.

Indipendentemente dalla finalità perseguita, dato che è necessario contemperare le esigenze di pubblicità e trasparenza con i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato, ponendo particolare attenzione al diritto alla riservatezza e al diritto alla protezione dei dati personali, è lecito chiedersi quali dati sia possibile diffondere online e con quali limitazioni.

La regola generale è indicata nell'art. 2-ter, comma 3, Codice Privacy, laddove è disposto che "*le Pubbliche Amministrazioni possono diffondere dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico, solamente se ciò è consentito da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento, oppure da atti amministrativi generali*" (novità introdotta dal DL n. 139/2021-art. 2-ter codice privacy).

Ne consegue che è possibile procedere alla pubblicazione di informazioni non richieste dal legislatore, solamente facendo ricorso agli strumenti dell'anonimizzazione o dell'oscuramento.

Riscontrata l'esistenza di un obbligo normativo di pubblicazione, è necessario pertanto operare una selezione dei dati personali da richiedere od ottenuti, verificando, caso per caso, se ricorrono i presupposti per l'oscuramento di alcune informazioni.

Ciò in quanto, in base al principio di «minimizzazione dei dati» (art. 5, par.1, lett. c) GDPR), i dati personali devono essere "*adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati*"

Pertanto, anche in presenza degli obblighi di pubblicazione di atti o documenti demandati dal d.lgs. 33/2013, le Pubbliche Amministrazioni non possono, comunque, rendere noti "*i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione*" (art. 7-bis, comma 4, d.lgs. 33/2013).

Il Regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD) 2016/679 del Parlamento e del Consiglio Europeo del 27 aprile 2016 relativo alla tutela dei dati personali, in vigore dal 23 maggio 2018 su tutto il territorio

dell'Unione, e il decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 di adeguamento del Codice italiano in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, hanno rafforzato le norme per la protezione dei dati personali e introdotto nel nostro ordinamento nuove tutele per i cittadini e sanzioni per chi viola le regole.

E' utile ricordare che sono dati personali le informazioni che identificano o rendono identificabile, direttamente o indirettamente, una persona fisica e che possono fornire informazioni sulle sue caratteristiche, le sue abitudini, il suo stile di vita, le sue relazioni personali, il suo stato di salute, la sua situazione economica. Dati che ricorrono nell'ambito delle attività della PA sono ad esempio:

- i dati che permettono l'identificazione diretta - come i dati anagrafici, e i dati che permettono l'identificazione indiretta, come un numero di identificazione (ad esempio, il codice fiscale);
- i dati relativi a condanne penali e reati: si tratta dei dati c.d. "*giudiziari*", cioè quelli che possono rivelare l'esistenza di determinati provvedimenti giudiziari soggetti ad iscrizione nel casellario giudiziale (ad esempio, i provvedimenti penali di condanna definitiva, la liberazione condizionale, il divieto od obbligo di soggiorno, le misure alternative alla detenzione) o la qualità di imputato o di indagato. Il Regolamento (UE) 2016/679 (art. 10) ricomprende in tale nozione i dati relativi alle condanne penali ed ai reati o a connesse misure di sicurezza.
- i dati rientranti in particolari categorie: cioè quelli che rivelano l'origine razziale od etnica, le convinzioni religiose, filosofiche, le opinioni politiche, l'appartenenza sindacale, relativi alla salute o alla vita sessuale. Il Regolamento (UE) 2016/679 (articolo 9) ha incluso nella nozione anche i dati genetici, i dati biometrici e quelli relativi all'orientamento sessuale.

Anche il D.Lgs. 196/2003 emendato dal D.Lgs. 101/2018 (Codice Privacy) ribadisce che i dati genetici, biometrici e relativi alla salute non possono essere diffusi.

In merito al rapporto tra pubblicazione delle informazioni e privacy, occorre evidenziare che le disposizioni di cui all'art. 8 del Decreto trasparenza sulla decorrenza e la durata dell'obbligo di pubblicazione, sono state introdotte dal D.Lgs. 97/2016 a maggior tutela del c.d. *diritto all'oblio* (si veda anche art. 17 del Reg Ue 679/2016).

In precedenza, infatti, i dati pubblicati non venivano rimossi ma trasferiti nelle *sezioni archivio* di Amministrazione Trasparente che sono state abrogate proprio dalle nuove disposizioni introdotte nel 2016 dal citato decreto legislativo n. 97.

Le Linee Guida del Garante della Privacy n. 243 del 15/5/2014, che restano pienamente valide anche dopo l'entrata in vigore del Regolamento UE 2016/679 e del D.lgs. 101/2018 (di modifica del D.Lgs. 196/2003) pongono anche una serie di limiti al riutilizzo dei dati.

Infatti gli artt. 7 e 7-bis del d. lgs. n. 33/2013 stabiliscono che il riutilizzo dei dati personali pubblicati è soggetto alle condizioni e ai limiti previsti dalla disciplina sulla protezione dei dati personali e dalle specifiche disposizioni del d. lgs. del 24 gennaio 2006 n. 36 di recepimento della direttiva 2003/98/CE sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. Tale direttiva è stata oggetto di recente revisione (v. direttiva 2013/37/UE entrata in vigore dopo l'approvazione del decreto legislativo sulla trasparenza).

Con la modifica della predetta direttiva, l'Unione europea conferma il principio, da ritenersi ormai consolidato in ambito europeo, in base al quale il riutilizzo di tali documenti non deve pregiudicare il livello di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali fissato dalle disposizioni di diritto europeo e nazionale in materia. In altri termini, osserva il Garante, "*il semplice fatto che informazioni personali siano rese pubblicamente conoscibili online per finalità di trasparenza non comporta che le stesse siano liberamente riutilizzabili da chiunque e per qualsiasi scopo, bensì si impone al soggetto chiamato a dare attuazione agli obblighi di pubblicazione sul proprio sito web istituzionale di determinare – qualora intenda rendere i dati riutilizzabili – se, per quali finalità e secondo quali limiti e condizioni eventuali utilizzi ulteriori dei dati personali resi pubblici possano ritenersi leciti*".

Le Linee guida del Garante forniscono poi indicazioni particolari con riferimento alla pubblicazione di:

- curricula;
- dichiarazioni dei redditi;
- entità di corrispettivi e compensi;

- provvedimenti finali dei procedimenti relativi a concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera;
- atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici e dell'elenco dei soggetti beneficiari.

Con riferimento a quest'ultimo punto, si ricorda che l'art. 26 del decreto legislativo 33/2013, comma 4, dispone che: *“Non è consentita la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici, qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico sociale degli interessati.”*

Pertanto, non rientrano nel divieto di cui al 4° comma dell'art. 26 i dati delle persone giuridiche, enti e associazioni. Un caso a parte è rappresentato dalle ditte individuali, infatti il Garante precisa che *“l'apposizione sui contrassegni della ragione sociale dell'azienda individuale, essendo idonea a identificare direttamente l'interessato (art. 4, comma 1, lett. b), del Codice), configura un trattamento di dati personali riguardanti le persone fisiche.”* (provvedimento n. 217/13 doc. web 2439150).

L'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire sempre 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 (artt. 23-25 e l'intero Capo IV del Regolamento) 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 pubblicati.

Pertanto, fermo restando il dovere di direttiva e di vigilanza del RPD (Responsabile Protezione dei dati) e del RPCT (Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza), compete al Delegato/Autorizzato al trattamento la verifica che i dati pubblicati non contengano dati personali o particolari e, qualora li contenesse, l'onere di oscurarli prima di renderli pubblici.

Per tale ragione sarebbe opportuno prevedere che i provvedimenti soggetti a pubblicazione obbligatoria vengano progettati secondo uno schema-tipo in cui prevedere che i dati personali siano contenuti in allegati non soggetti a pubblicazione, piuttosto che nel provvedimento da pubblicare.

Riguardo alla tematica del contemperamento degli obblighi trasparenza con le disposizioni dettate a tutela dei dati personali si rinvia al “Vademecum per l'attuazione degli obblighi di trasparenza” costituito da una Prima Parte, più specificamente dedicata agli obblighi di pubblicazione, e una Seconda Parte dedicata alla corretta applicazione della normativa privacy con riguardo agli obblighi di pubblicazione. Con riferimento a detta seconda parte, con circolare prot. n. 0083964/22 del 03/03/2022 sono stati forniti ulteriori indirizzi e precisazioni. Ad ogni buon conto, nell'ambito delle giornate di formazione e aggiornamento in tema di Privacy e Trasparenza sopra citate, il DPO ha diffusamente affrontato il tema di detto contemperamento e bilanciamento; il materiale didattico all'uopo utilizzato risulta pubblicato sul sito dell'Ente al link Privacy, oltre che nella sezione Formazione dell'Area Intranet.

Nel corso dell'anno 2025, è stato dato corso alla procedura per l'affidamento del servizio esterno di DPO (*data protection officer*).

La procedura è stata conclusa con l'affidamento del servizio (Determinazione n. 80 del 30.05.2025), comunicato al Titolare del Trattamento. Il DPO svolge, tra l'altro, una costante attività di consulenza alle strutture comunali interessate, su specifica richiesta.

4.2 MONITORAGGIO RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

MONITORAGGIO SULL'IDONEITÀ E SULL'ATTUAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA

CORRUZIONE

L'art. 1, comma 12, lett. b) della L. 190/2012 pone in capo al RPCT la verifica del funzionamento e dell'osservanza del Piano triennale di prevenzione della corruzione, oggi sotto sezione "Rischi corruttivi e Trasparenza" del PIAO.

Tale attività di verifica è effettuata con cadenze periodiche secondo apposite comunicazioni del RPCT con le quali sono fornite le indicazioni per l'espletamento degli adempimenti previsti in sede di monitoraggio sullo stato di attuazione delle Misure del trattamento del rischio.

Ai fini di più agevole e ordinata raccolta ed elaborazione delle informazioni, ogni singolo Settore è chiamato a fornire un *riscontro unitario*.

Per le operazioni di Monitoraggio è stata inoltre predisposta la Check List "Allegato E" recante il Monitoraggio dei Tempi Procedimentali ai fini della comunicazione al RPCT.

L'Allegato E è funzionale all'adempimento di cui all'art. 1, co. 28, della Legge n. 190/2012 per il quale le amministrazioni provvedono al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie e rendono consultabili nel sito web istituzionale i risultati del monitoraggio.

Gli esiti dell'attività di monitoraggio sono comunicati all'OIV ai fini della valutazione della performance di titolari di EQ (art. 1 co. 8-bis della Legge 06/11/2012, n.190, e art. 44 del D.Lgs. n. 33/2013).

In merito, si ritiene congruo mantenere di norma un'unica sessione di monitoraggio da svolgere entro l'anno di riferimento del P.I.A.O., anche per allineare le attività di monitoraggio alle tempistiche di redazione del successivo Piano e tararne i contenuti e la conseguente adeguatezza delle misure di prevenzione.

Le risultanze del monitoraggio vengono comunicate all'OIV con salvezza delle verifiche da parte del RPCT.

MONITORAGGIO E CONTROLLO DEGLI ADEMPIMENTI DI TRASPARENZA E MISURE SANZIONATORIE

Il monitoraggio degli adempimenti costituisce un momento sempre più rilevante, in quanto le nuove disposizioni normative hanno affiancato alle funzioni di controllo già attribuite al RPCT e all'OIV, un sistema sanzionatorio a carico dell'ANAC, per il quale sono stati adottati dall'Autorità i relativi decreti attuativi.

Il RPCT esegue, con il supporto dell'Area Amministrativo-Finanziaria, controlli periodici sulla qualità e completezza dei dati pubblicati, provvedendo a sollecitare le Aree competenti con specifiche comunicazioni, a livello individuale o con circolari se l'obbligo riguarda la totalità dei Responsabili di Area. Anche l'annuale Griglia di controllo, deliberata dall'Autorità, costituisce occasione per una verifica approfondita delle sottosezioni individuate dall'ANAC e momento di confronto fra il RPCT, i Responsabili di Area competenti per materia e l'Organismo di Valutazione che ha modo di verificare direttamente la complessità e la qualità delle pubblicazioni.

Gli esiti dell'attività di monitoraggio sono comunicati all'OIV ai fini della valutazione della performance di Titolari di Posizione organizzativa (art. 44 del D.Lgs. n. 33/2013).

Secondo il PNA 2026-2028, il monitoraggio pone le condizioni per verificare la sostenibilità degli obiettivi organizzativi e delle scelte di pianificazione fatte nel PIAO e come tali attività hanno contribuito al raggiungimento di VP. In tal senso, l'ANAC precisa che il monitoraggio integrato si aggiunge e non si sostituisce a quello delle singole Sezioni e Sottosezioni di cui il PIAO si compone e conferma alcune delle indicazioni fornite nel PNA 2022 al fine di supportare le Amministrazioni/Enti nel coordinamento delle attività di monitoraggio delle diverse Sezioni e Sottosezioni per un risultato unitario che sia in linea con le finalità perseguite dal legislatore. Per realizzare un monitoraggio integrato, le amministrazioni/enti:

- a monte, realizzano una mappatura unica ed integrata dei processi;
- prevedono un coordinamento tra il RPCT e i Responsabili delle altre Sezioni e Sottosezioni del PIAO e gli altri responsabili nell'ambito della struttura organizzativa/ gruppo di lavoro integrato;
- ricorrono, nei limiti delle risorse economiche a disposizione, a *software* applicativi per un monitoraggio

informatizzato che consenta verifiche puntuali, anche in itinere, al fine di apportare eventuali modifiche e/o aggiornamenti alla pianificazione a fronte delle criticità via via riscontrate.

Misure sanzionatorie

Il Capo VI del D.Lgs. 33/2013 è dedicato alla “Vigilanza sull'attuazione delle disposizioni e sanzioni”.

Nello specifico:

l'art. 43 definisce i compiti e funzioni del Responsabile per la trasparenza, chiamato a *svolgere stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.*

l'art.44 definisce i “compiti degli Organismi Indipendenti di Valutazione”, rimarcando l'interconnessione della materia con quella della performance. Detto Organismo, infatti *verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori, utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza 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;*

l'art.45 definisce i poteri ispettivi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'ambito dei quali l'Autorità:

- controlla l'operato dei Responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all'interno delle amministrazioni;
- può chiedere all'OIV informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente;
- può avvalersi delle banche dati istituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il comma 4 dell'articolo, inoltre, stabilisce che *“Il mancato rispetto dell'obbligo di pubblicazione di cui al comma 1 costituisce illecito disciplinare. L'Autorità nazionale anticorruzione segnala l'illecito all'ufficio di cui all'articolo 55-bis, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, (UPD) dell'amministrazione interessata ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile della pubblicazione o del dirigente tenuto alla trasmissione delle informazioni”.*

L'Autorità Nazionale Anticorruzione segnala altresì gli inadempimenti ai vertici politici delle amministrazioni, agli OIV e, se del caso, alla Corte dei conti, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità. L'Autorità Nazionale Anticorruzione rende pubblici i relativi provvedimenti. L'autorità nazionale anticorruzione, inoltre, controlla e rende noti i casi di mancata attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 14 del decreto 33/2013, pubblicando i nominativi dei soggetti interessati per i quali non si è proceduto alla pubblicazione” (attuando, di fatto, un potere sostitutivo);

l'art.46 definisce le “Responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico”, stabilendo che *“L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione negativa della responsabilità dirigenziale a cui applicare la sanzione di cui all'articolo 47, comma 1-bis, ed eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili”.*

l'art.47 infine, definisce le “Sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici”. (L'articolo è stato di recente inasprito dall'art.1 co. 163 della legge 160/2019 - legge di Bilancio 2020). Di seguito la sintesi delle principali disposizioni ivi contenute:

Al comma 1 viene stabilita una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 500,00 ad un massimo di € 10.000, da irrogarsi con provvedimento dell'ANAC pubblicato sul sito internet

dell'Amministrazione di appartenenza. La sanzione è irrogata, a carico del Dirigente responsabile, a seguito di:

- a) mancata o incompleta comunicazione dei dati di cui all'articolo 4-bis, comma 2;
- b) mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all'articolo 14, comma 1, 1bis e comma 1-ter;
- c) mancata pubblicazione dei dati di cui al medesimo articolo 14;
- d) la violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 22, comma 2, dà luogo ad una sanzione amministrativa in carico al responsabile della pubblicazione e nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione.

La sanzione amministrativa che l'ANAC può irrogare in tutti i casi suindicati e nel caso di inadempimenti relativi all'accesso civico, consiste nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato, ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza. Il relativo provvedimento è pubblicato nel sito internet dell'amministrazione o dell'organismo interessati.

La stessa sanzione si applica agli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il proprio incarico ed il relativo compenso entro trenta giorni dal conferimento ovvero, per le indennità di risultato, entro trenta giorni dal percepimento.

RESPONSABILITÀ DEL DIPENDENTE PUBBLICO PER VIOLAZIONE DELLE MISURE DI ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA (DIRIGENZIALE, DISCIPLINARE E AMMINISTRATIVA)

Nell'ambito delle responsabilità dirigenziali previste per l'inadempimento degli obblighi di anticorruzione e trasparenza, le norme non fanno eccezioni per il RPCT.

L'art. 1, co. 12, della legge 190/2012, infatti, prevede l'imputazione di una responsabilità dirigenziale, disciplinare (che non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi) ed amministrativa in capo al RPCT nel caso in cui a carico di un soggetto dell'amministrazione vi sia una condanna per un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato.

La responsabilità è esclusa solo ove il RPCT provi 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.190/2012;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

L'art. 1, co. 14, della stessa L. 190/2012, 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....”*.

La responsabilità in caso di inadempienza alle disposizioni in materia di trasparenza e anticorruzione è posta anche nei confronti dei dirigenti, funzionari e dipendenti dell'Amministrazione, che rispondono in maniera rilevante proprio in ragione del ruolo fondamentale ricoperto da tutti i dipendenti pubblici ai fini dell'attuazione del sistema di gestione del rischio corruttivo.

Tra le misure da osservare si evidenziano a mero titolo esemplificativo:

- a) la partecipazione ai percorsi di formazione predisposti sui Codici di comportamento, sui Piani per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza e sulle misure di contrasto all'illegalità e ai fenomeni corruttivi;
- b) la mancata o incompleta pubblicazione delle informazioni di cui al D.lgs. n. 33/2013, da parte del soggetto obbligato in base al presente Piano;
- c) la inosservanza degli indirizzi della Giunta e del RPCT, formalizzati in appositi atti, per l'attuazione delle misure obbligatorie o ulteriori;

- d) la mancata segnalazione di possibili conflitti di interesse in relazione alle pratiche assegnate;
- e) la mancata segnalazione di possibili fatti corruttivi di cui può venire a conoscenza.

ALLEGATI SOTTOSEZIONE 2.4

- Allegato A – Mappatura dei processi e catalogo dei rischi;
- Allegato B – Analisi dei rischi;
- Allegato C – Individuazione delle principali misure per Area di rischio;
- Allegato D – Obblighi di trasparenza;
- Allegato E - Monitoraggio dei Tempi Procedimentali.