

14. ONERI DI TRASPARENZA E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

La presente sezione illustra l'andamento relativo all'attuazione delle misure generali per l'anno di riferimento delle misure di prevenzione della corruzione che, nelle società a partecipazione pubblica, negli enti pubblici economici o negli enti di diritto privato possono essere contenute in un documento autonomo che tiene luogo del PTPCT, ovvero in una sezione apposita ed identificabile del MOG 231.

14.1 Cenni sulla prevenzione della *maladministration*

La corruzione è intesa come tutti quei comportamenti che non vanno a favorire l'interesse dell'Ente, ma che vengono posti in essere per soddisfare un interesse personale. Infatti, il soggetto che attua comportamenti di natura corruttiva mette in primo piano il suo interesse su quello della collettività senza minimamente pensare ne preoccuparsi che dai suoi modi di operare e comportarsi possano derivare seri danni non solo a tutti i cittadini ma anche allo Stato, soprattutto dal punto di vista economico.

È palese che la corruzione porti con sé una miriade di effetti negativi economici, di perdita di fiducia nelle istituzioni.

Nell'ambito dell'agire della Pubblica amministrazione gli aspetti fondamentali da analizzare sono soprattutto i concetti di "Anticorruzione" e "Trasparenza".

Le due locuzioni "anticorruzione" e "trasparenza" hanno due significati autonomi e differenti, sono autonome l'una dall'altra ed entrambe hanno un proprio ambito di applicazione.

Con il termine anticorruzione si intendono tutte quelle attività e pratiche che tendono a contrastare l'illegalità che si perpetra nella P.A. e che mettono in pericolo gli interessi della collettività a beneficio del singolo.

Il concetto di trasparenza, invece, esprime chiarezza, linearità, possibilità di visionare l'operato della P.A. attraverso le modalità che la legge mette a disposizione del cittadino. Quanto detto è fondamentale in quanto dove si può riscontrare opacità è molto più semplice e probabile che possano rinvenirsi condotte illecite da parte dei funzionari pubblici.

L'attuale disciplina anticorruzione si fonda, oltre che sulla legge 241/1990 (in part. Cfr. art. 1 L. cit.), su altri provvedimenti normativi di ampio respiro e precisamente sulla legge anticorruzione (la legge n. 190 del 2012), la legge n. 69 del 2015, nonché il D.Lgs. n. 33/2013 il cui aspetto più innovativo è dato dalla disciplina della trasparenza.

La normativa anticorruzione richiama la trasparenza amministrativa come cardine del progetto di contrasto del fenomeno corruttivo. Il legislatore ha, infatti, pensato che la trasparenza potesse garantire il controllo dell'operato della P.A. e, per tale attività di controllo da parte dei cittadini, sono disciplinati istituti quali **l'accesso agli atti, l'accesso civico e quello generalizzato**. Attraverso tali tipologie di accesso è possibile avere tutte le informazioni riguardanti ogni aspetto dell'organizzazione della P.A.; nondimeno, in questa sede va anche menzionato il D.Lgs. n. 82/2005 che ha introdotto un corpo organico di disposizioni che indicano l'informatica quale strumento privilegiato nei rapporti tra amministrazione pubblica e cittadini.

Con la Legge 190/2012, la trasparenza assurge a vero e proprio bene giuridico, tutelato dallo statuto penale della P.A. e sul cui rispetto è chiamata a vigilare e controllare l'Autorità Nazionale Anticorruzione. L'articolata disciplina sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni trova oggi un suo vero e proprio codice compiuto per effetto del D.Lgs. n. 33 del 14.03.2013 come integrato e modificato dal D.Lgs. n. 97 del 25.03.2016, e, ai fini della prevenzione della corruzione, rilevano anche il D.l.vo n. 39/2013 sulla

inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, nonché il DPR 165/2001 sul pantouflage, il codice appalti e la disciplina delle white list.

14.2 I contratti pubblici

La legislazione vigente prevede che nella deliberazione a contrarre debba essere inserita in maniera precisa quale prestazione dovrà effettuare il contraente futuro, quali sono i lavori, opere o e forniture che verranno affidate e quali sono le condizioni della contrattazione, il tutto chiaramente deve essere conforme a quanto previsto nei capitolati che prevedono i patti e le condizioni e che vengono allegati al contratto e che ne costituiscono parte integrante e sostanziale.

La fase successiva consiste nella scelta del contraente. Come noto, la stazione appaltante tenuta all'applicazione del codice appalti, a differenza del privato, non ha la libertà nella scelta del contraente, ma per scegliere con chi contrarre è obbligata a predisporre delle procedure *ad hoc*.

Una volta individuato il contraente attraverso una delle procedure di cui al codice dei contratti pubblici verrà stipulato il contratto. Il contratto che verrà stipulato deve essere redatto per iscritto.

L'ultima fase dei contratti è quella della sua approvazione. Successivamente all'aggiudicazione della gara o alla stipulazione del contratto lo stesso per poter essere eseguito dovrà essere approvato da chi di competenza.

Riassumendo:

- La stazione appaltante tenuta all'applicazione del codice appalti non può scegliere liberamente il proprio contraente, ma questo avviene al termine della procedura di evidenza pubblica;
- La parte centrale della procedura sopra menzionata è data dalla gara, nella quale i soggetti partecipanti presentano una loro offerta per eseguire quanto richiesto dalla stazione appaltante;
- affinché i soggetti possano essere portati a conoscenza dell'esistenza della gara questa deve essere pubblicizzata e ciò avviene di solito attraverso la pubblicazione del bando di gara, che viene pubblicato anche sul sito della stazione appaltante. Il bando deve contenere i criteri che verranno utilizzati per effettuare la selezione;
- i partecipanti devono possedere i requisiti necessari all'espletamento di quanto richiesto;
- chiaramente ogni soggetto potrà presentare solo un'offerta per ogni singola gara;
- all'esito della gara verrà individuato il soggetto che avrà presentato l'offerta migliore relativamente a ciò che la stazione appaltante vuole effettuare;
- una volta individuato il soggetto la stazione appaltante procederà ad emanare il provvedimento di aggiudicazione;
- all'esito di tutti i controlli seguirà alla redazione del contratto, il quale solo dopo essere stato approvato potrà essere eseguito.

La competenza per le eventuali controversie che dovessero insorgere relativamente ai contratti è generalmente così ripartita:

- se relative alla fase precedente alla stipula del contratto competente sarà il giudice amministrativo;
- se, invece, riguardano l'esecuzione del contratto stipulato competente sarà il giudice ordinario.

Importantissime novità sono state introdotte in materia di appalti pubblici soprattutto con il D.Lgs. n. 36 del 2023. Uno degli aspetti cardine della riforma sicuramente va ricercato nel principio della digitalizzazione, principio inserito anche in una delle sei missioni del PNRR.

L'obiettivo della digitalizzazione è quello di aumentare le performance della P.A. e garantire una maggiore possibilità di accesso ai documenti da parte dei cittadini.



Altra importante innovazione è data dall'introduzione della figura del dissenso costruttivo, ossia il dissenso manifestato dalla pubblica amministrazione che porta con sé la motivazione dello stesso nonché la critica costruttiva, ossia vengono indicate le modifiche che dovrebbero essere apportate al fine di superare il dissenso manifestato.

Pertanto, in sede di conferenza di servizi, l'ente che esprime il proprio dissenso dovrà soprattutto fornire una soluzione alternativa.

Altro elemento di differenziazione tra gli appalti stipulati tra privati e quelli pubblici è dato dall'obbligo per queste ultime di nominare il **responsabile unico di progetto** (RUP) che svolge tutti i compiti relativi alle procedure di progettazione, esecuzione e di programmazione.

Grazie, inoltre, alla nuova normativa è ora obbligatorio inserire nell'ambito dei contratti la clausola di revisione dei prezzi.

14.3 White list

La materia della **prevenzione della corruzione** è inoltre legata al sistema amministrativo della **prevenzione antimafia**, di cui al **D.Lgs. n. 159/2011** (c.d. codice antimafia).

Ciò emerge con chiarezza dall'analisi della disciplina degli **appalti pubblici**, in cui le esigenze di prevenzione della corruzione e di contrasto alla criminalità organizzata impongono un sistema che consenta alla P.A. di escludere dal mercato delle commesse pubbliche le imprese legate ad organizzazioni criminali. Le mafie, invero, attraverso il florido e redditizio mercato degli appalti pubblici, tentano di infiltrarsi nel tessuto economico e nelle istituzioni, distorcendo la concorrenza e danneggiando le imprese rivali e l'intero sistema economico.

Il rapporto tra disciplina anticorruzione e normativa antimafia emerge già ad una prima analisi e confronto tra gli istituti *white list* prefettizie e delle interdittive antimafia.

Lo strumento delle **white list prefettizie** è disciplinato dall'art. 1 co. 52 e ss. L. 190/2012, come successivamente modificata dal **d.l. n. 90/2014**. Si tratta in particolare di un elenco di fornitori, predisposto e tenuto presso ogni Prefettura e consultabile attraverso una banca dati nazionale, in cui vengono iscritte (per una durata di 12 mesi) le imprese considerate virtuose e, di conseguenza, affidabili, in quanto non esposte al rischio di tentativi di infiltrazione mafiosa.

Dal 2014, è previsto l'obbligo, per le P.A. che intendono affidare contratti pubblici nei settori considerati maggiormente a rischio, di effettuare uno *screening* preventivo degli operatori economici (anche al fine di velocizzare le procedure di affidamento) ed utilizzare *white list* per acquisire la documentazione antimafia liberatoria, necessaria ai fini dell'affidamento delle commesse pubbliche alle imprese.

Al fine di ottenere l'iscrizione nella *white list* e partecipare alla gara, atteso il rischio che la norma fa all'art 92 co. 2 e 3 del Codice antimafia, l'impresa deve soddisfare due **condizioni**:

- in primo luogo, non devono sussistere cause di decadenza, sospensione o divieto ex art 67 del **Codice antimafia**
- secondariamente, non devono risultare tentativi di infiltrazione nell'impresa da parte della criminalità organizzata, in base agli indici rilevatori (c.d. "reati spia") previsti dagli artt. 84 e 91 del *CAM*.

Con il termine **interdittiva antimafia** si fa riferimento all'effetto (appunto, interdittivo) eventualmente determinato dalla comunicazione e dall'informazione antimafia, due distinte *species*, appartenenti al *genus* "**documentazione antimafia**", disciplinati rispettivamente nei commi 2° e 3° dell'art. 84 del *codice antimafia*. Questi due provvedimenti, di competenza prefettizia, possono difatti concludersi con

una **pronuncia liberatoria**, che cioè certifica l'assenza di tentativi di infiltrazione mafiosa nell'impresa, o con una **pronuncia interdittiva**, che invece accerta la presenza di tale tentativo di ingerenza.

La comunicazione antimafia (interdittiva o liberatoria) è un accertamento vincolato, attraverso il quale si attesta la sussistenza o meno di cause di decadenza, sospensione o divieto ex art. 67 Codice antimafia.

L'informazione antimafia (interdittiva o liberatoria), invece, a tale primo profilo vincolato, aggiunge una valutazione discrezionale, sempre di competenza del Prefetto, sulla sussistenza o meno di tentativi di infiltrazione mafiosa nell'impresa¹¹.

In generale il sistema delle interdittive antimafia, nell'ottica della massima anticipazione della soglia di tutela sociale, prevede che al ricorrere di taluni indici sintomatici del tentativo di infiltrazione mafiosa nell'impresa (i c.d. reati spia, previsti dall'art. 84 del codice antimafia in un elenco non tassativo), nelle forme del condizionamento o del favoreggiamento, venga precluso al soggetto indiziato di contrattare con la P.A., con conseguente esclusione dalla gara ex art. 80 co. 2 *Codice appalti*.

Il legame tra gli istituti delle *white list* prefettizie e delle interdittive antimafia emerge oggi, *per tabulas*, anche dall'art. 83-bis co. 2 CAM (introdotto dal d.l. "semplificazioni" n. 76/2020), il quale ha stabilito che l'iscrizione di un operatore nelle *white list* equivale al rilascio di una comunicazione o informazione antimafia, di fatto ponendo sullo stesso piano lo strumento delle *white list* prefettizia e all'interdittiva antimafia¹².

¹¹ Le interdittive antimafia assurgono a provvedimenti di confine che segnano l'efficacia preventiva dell'agire amministrativo nell'ottica della tutela dell'ordine pubblico di mercato. Lo strumento dell'interdittiva antimafia rappresenta il più pervicace mezzo di prevenzione, a disposizione della Pubblica Amministrazione, per far fronte al pericolo di infiltrazione mafiosa in ambito economico e, più nello specifico, degli appalti pubblici. La natura di tali misure è squisitamente preventiva, volta ad impedire l'inquinamento del mercato pubblico, senza che sia richiesto l'accertamento di granitico materiale probatorio.

Se inizialmente il novero dei soggetti raggiungibili da tale provvedimento era estremamente limitato, nel corso del tempo si è sempre più espansa la capacità di applicazione di tale misura, sia con riferimento ai soggetti direttamente interessati che con riferimento al genere di attività sottoponibili ad interdittiva. Spesso, infatti, l'applicazione delle misure interdittive antimafia prescinde dal diretto coinvolgimento del soggetto nelle dinamiche mafiose, essendo sufficiente, per giustificare l'applicazione del provvedimento, il mero tentativo di infiltrazione, da valutarsi anche in termini "sociologici", secondo le caratteristiche del luogo. Il Codice Antimafia ha provato ad enucleare, negli artt. 84 e ss., alcuni degli elementi dai quali possa essere tratta la valutazione di infiltrazione che il Prefetto deve operare per dar luogo al provvedimento negativo. Tuttavia, l'opera successiva congiunta della giurisprudenza amministrativa e delle fonti interne all'Amministrazione pubblica hanno dato vita ad un articolato sistema che prova a sottrarre l'attività provvedimento in esame all'arbitrio, individuando parametri il più possibile oggettivi, sulla cui base ancorare il giudizio amministrativo finale. A questo proposito, contribuiscono alla determinazione finale tutti i fattori idonei ad indurre una valutazione oggettiva sul tentativo di infiltrazione secondo una logica probabilistica che tenga in considerazione anche i fenomeni di condizionamento latente e d'influenza territoriale: rapporti di parentela, inserimento in contesti di illegalità, provvedimenti giudiziari (anche cautelari) sia sfavorevoli che favorevoli e procedimenti di prevenzione. Sono questi tutti indici che l'Autorità è chiamata a prendere in considerazione nel giudizio complessivo procedimentale.

¹² Il rapporto tra interdittive antimafia e *white list* è stato anche oggetto di approfondimento da parte dalla **giurisprudenza amministrativa**. La III Sezione del Consiglio di Stato, nella pronuncia del 3 aprile 2019, n. 2211, si è occupata di vagliare la legittimità di un provvedimento di diniego dell'iscrizione di un'impresa nella propria *white list*, adottato dalla Prefettura, in quanto ritenuta vicina alla criminalità organizzata.

Il Giudice del gravame, in linea con quanto in precedenza affermato dalla stessa sezione (Cons. Stato, Sez. III, 26 febbraio 2019, n. 1349; Cons. Stato, Sez. III, 30 gennaio 2019, n. 758), ha ribadito che la disciplina antimafia si fonda su una valutazione discrezionale dell'autorità prefettizia, chiamata a valutare la sussistenza del pericolo di infiltrazione mafiosa nell'impresa; pericolo che deve essere valutato in base ad un ragionamento **induttivo e probabilistico** che non impone di raggiungere quel livello di certezza processuale ("l'oltre ogni ragionevole dubbio") tipico dell'accertamento avente ad oggetto la responsabilità penale.

Viceversa, tale giudizio si fonda su una prognosi supportata da un "attendibile grado di verosimiglianza", ossia fondata su "indizi gravi, precisi e concordanti" (come, ad esempio, i rapporti di frequentazione con persone vicine alla criminalità organizzata, a prescindere dalla presenza di procedimenti penali in corso o di condanne riportate in sede penale per reati in materia di criminalità organizzata), dalla quale deve risultare "più probabile che non" il pericolo di infiltrazioni mafiose. Ciò in quanto gli istituti in esame costituiscono delle fattispecie di pericolo (tipiche del diritto della prevenzione), che mirano a contrastare la criminalità organizzata nel delicato settore dell'economia, in cui sono in gioco valori fondamentali, e che quindi si fondano sulla mera probabilità che l'evento si verifichi.

Pertanto ai fini dell'adozione di tali provvedimenti non occorre fornire la prova dell'intervenuta infiltrazione mafiosa, bensì solo la presenza di elementi sintomatico-presuntivi dai quali (in base ad un giudizio prognostico e discrezionale) si possa dedurre un pericolo di ingerenza da parte della criminalità organizzata.



Tutte le misure sopra descritte sono presenti nel Piano triennale per la Prevenzione della corruzione e della trasparenza adottato dalla società e accluso alla parte general del MOG 231.

14.4 Adempimenti relativi alla relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Vista la delibera ANAC n. 213 del 23.04.2024, relativamente alle informazioni da pubblicare sul sito al 31 maggio 2024, integrata e sostituita con atto del Presidente dell'Autorità del 1.6.2024 (<https://www.anticorruzione.it/-/atto.pres.01.06.2024.oiv>). Mediante collegamento al sito dell'Autorità (https://sso.anticorruzione.it/auth/realms/anac/protocol/openid-connect/auth?client_id=attestazioni-oiv&redirect_uri=https%3A%2F%2Fattestazioni-oiv.anticorruzione.it%2F&state=6ed4fd23-6955-477d-ab7a-367c182bb4cd&response_mode=fragment&response_type=code&scope=openid&nonce=c22c9cde-74b2-4cce-bf70-a51ac3dd2833), l'OdV ha quindi verificato i dati presenti sul sito della società SETA S.p.a, è stata resa la attestazione dell'ODV, completa della scheda delle verifiche di rilevazione al 31 maggio 2024, tempestivamente pubblicata da parte del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza nella sezione «Amministrazione trasparente» o "Società trasparente" sotto-sezione di primo livello «Controlli e rilievi sull'amministrazione», sotto-sezione di secondo livello «Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe», «Attestazione dell'OIV o di altra struttura analoga nell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione».

Non essendo state rinvenute criticità, né inadempienze con evidenza dei casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione il RPCT, successivamente alla pubblicazione dell'attestazione OIV, non ha dovuto assumere iniziative (misure di trasparenza) utili a superare le criticità segnalate dagli OIV, ovvero migliorare la rappresentazione dei dati per renderli più chiari e fruibili, e predisporre, nel caso di ottemperanza, nota di avvenuto adeguamento, da pubblicare nella medesima sotto-sezione di Amministrazione Trasparente riguardante l'attestazione OIV di rilevazione al 31 maggio 2024 (AT/Controlli e rilievi sull'Amministrazione/OIV/Atti degli OIV).

28

15. UTILIZZO BUDGET EXTRA ASSEGNATO ALL'OdV

Ad oggi l'OdV non ha attinto risorse dal budget di propria pertinenza.

L'OdV ha svolto direttamente le attività di training formativo/informativo; le anomalie e le criticità rinvenute sono state gestite direttamente, senza ricorrere a risorse esterne.

16. PIANIFICAZIONE DELLE PRINCIPALI ATTIVITA' PER il 2025

Aspetto	Obiettivo
Ambiente e sicurezza	- Monitoraggio sulla gestione delle attività di miglioramento concordate

Discorso analogo secondo il Consiglio di Stato, attesa l'identità dei presupposti, deve essere fatto per il provvedimento di diniego di iscrizione nella white list, a sostegno del quale è sufficiente indicare il pericolo di infiltrazione mafiosa, sostenuto da un numero di indizi in grado di rendere verosimile e sostenibile la presunzione dell'esistenza di un condizionamento.

In conclusione il Giudice, senza soluzione di continuità con le pronunce precedenti, ha negato cittadinanza, in questa materia, allo standard probatorio della probabilità prossima alla certezza, che trova riconoscimento nel principio dell'"oltre ogni ragionevole dubbio" e che è imposto dall'art. 533 co. 1 c.p.p. per una pronuncia di condanna in sede penale.

Viceversa, il Consiglio di Stato ha concluso che in materia di interdittive antimafia e white list, attesa la loro natura amministrativa e la loro finalità preventiva, lo standard della prova è quello (di matrice civilistica) del "**più probabile che non**". Di conseguenza, con riferimento al quantum probatorio sufficiente, ci si può accontentare di meri **indizi**, senza che sia necessario acquisire delle vere e proprie prove.