

Sistema Socio Sanitario



Regione
Lombardia

ATS Bergamo

AGENZIA DI TUTELA DELLA SALUTE DI BERGAMO

**PIANO TRIENNALE
DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
E DELLA TRASPARENZA**

Triennio 2022 – 2024

SOMMARIO

1. PRAFAZIONE	6
2. PROCESSO DI REDAZIONE, ADOZIONE E COMUNICAZIONE DEL PIANO	7
3. STRUTTURA DEL PIANO	9
4. OBIETTIVI STRATEGICI E COORDINAMENTO CON IL CICLO DELLA PERFORMANCE	10
4.1 OBIETTIVI STRATEGICI	10
4.2 COORDINAMENTO CON IL PIANO DELLA PERFORMANCE	11
5. RUOLI E RESPONSABILITÀ DEI SOGGETTI COINVOLTI NEL SISTEMA DI GESTIONE DEL RISCHIO	13
5.1 IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)	13
5.2 IL DIRETTORE GENERALE	14
5.3 REFERENTI DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	14
5.4 NUCLEO DI VALUTAZIONE E ALTRI ORGANISMI DI CONTROLLO INTERNO	16
5.5 L'UFFICIO PROCEDIMENTI DISCIPLINARI - UPD	16
5.6 IL RESPONSABILE DELL'ANAGRAFE PER LA STAZIONE APPALTANTE (RASA) E IL GESTORE DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO.	16
5.7 TUTTI I DIPENDENTI DELL'AGENZIA	16
5.8 I COLLABORATORI A QUALSIASI TITOLO DELL'AGENZIA	17
5.9 IL GRUPPO DI LAVORO INTERAZIENDALE	17
5.10 STAKEHOLDERS	17
6. IL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO – L'ANALISI DEL CONTESTO	18
6.1 L'ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO	18
6.2. L'ANALISI DEL CONTESTO INTERNO	23
7. IL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO – LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO	32
8. IL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO – IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO	33
8.1 MISURE DI PREVENZIONE GENERALI	33
8.1.1 MISURE DI PREVENZIONE DA APPLICARSI SUCCESSIVAMENTE AL VERIFICARSI DI "EPISODI CORRUTTIVI"	33
8.1.2. CODICE DI COMPORTAMENTO	34
8.1.3. TUTELA DEL DIPENDENTE CHE EFFETTUA SEGNALAZIONI DI ILLECITO (WHISTLEBLOWING)	35
8.1.4. EMERSIONE E GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI IN CAPO A DIPENDENTI	35
8.1.5. VERIFICHE NELLA FORMAZIONE DI COMMISSIONI E NELLA ASSEGNAZIONE DEL PERSONALE A DETERMINATI UFFICI	37
8.1.6. VERIFICA DI ASSENZA DI CAUSE DI INCONFERIBILITÀ E DI INCOMPATIBILITÀ PER L'ASSUNZIONE DI "INCARICHI DI DIREZIONE" O DI INCARICHI DIRIGENZIALI PRESSO L'ATS	37
8.1.7. DIVIETO DI PANTOUFLAGE O POST-EMPLOYMENT	39
8.1.8. AUTORIZZAZIONE A SVOLGERE INCARICHI EXTRAISTITUZIONALI	40
8.1.9. EMERSIONE DI CONFLITTO DI INTERESSI IN CAPO A SOGGETTI ESTERNI DESTINATARI DI INCARICHI DI COLLABORAZIONE O CONSULENZA	41
8.1.10. FORMAZIONE DEGLI OPERATORI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE TRASPARENZA, ETICA E LEGALITÀ	42
8.1.11. ROTAZIONE ORDINARIA	42
8.1.12 I "PATTI D'INTEGRITÀ", LE CLAUSOLE DI LEGALITÀ E LA CLAUSOLA "T&T"	44
8.1.13. RISPETTO DEI TERMINI DI CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI	44
8.1.14. TRASPARENZA	44
8.2. MISURE DI PREVENZIONE SPECIFICHE	45
9. IL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO - MONITORAGGIO E RIESAME	47
10. LA TRASPARENZA	49
10.1. LA PUBBLICAZIONE DI DATI, INFORMAZIONI E DOCUMENTI SUL SITO ISTITUZIONALE	49
10.2. IL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO	50

ALLEGATI:

ALLEGATO 1 - MAPPATURA DEI PROCESSI – IDENTIFICAZIONE, ANALISI, VALUTAZIONE E TRATTAMENTO DEL RISCHIO

ALLEGATO 2 - TABELLA DEI DATI E DOCUMENTI DA PUBBLICARE AI FINI DI TRASPARENZA

ACRONIMI UTILIZZATI NEL DOCUMENTO

AGAT: Area Gestione Approvvigionamenti e tecnica

ANAC: Autorità Nazionale Anticorruzione

AREU: Agenzia Regionale Emergenza Urgenza

ASST: Aziende Sociosanitarie Territoriali

ATS: Agenzia di tutela della salute

AUSA: Anagrafe unica delle stazioni appaltanti

DIPS: Dipartimento di igiene e prevenzione sanitaria

DV: Dipartimento veterinario e sicurezza degli alimenti di origine animale

DGR: Deliberazione della Giunta Regionale

D. lgs.: Decreto Legislativo

DM: Decreto Ministeriale

DPR.: Decreto del Presidente della Repubblica

FAD: Formazione a distanza

LR: Legge Regionale

LEA: Livelli essenziali di assistenza

NVP: Nucleo di valutazione delle prestazioni

ORAC: Organismo Regionale Anti Corruzione

DPAAPSS: Dipartimento per la programmazione, accreditamento, acquisto delle prestazioni sanitarie e sociosanitarie

PIAO: Piano integrato di attività e organizzazione

PNA: Piano Nazionale Anticorruzione

POAS: Piano di organizzazione aziendale strategico

PP: Piano delle Performance

PNRR: Piano Nazionale di ripresa e resilienza

PTPCT: Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza

RASA: Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante

RPCT: Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza

RUP: Responsabile Unico del procedimento

SSN: Servizio Sanitario Nazionale

UE: Unione Europea

UOC: Struttura complessa

UOS: Struttura Semplice

UPD: Ufficio procedimenti disciplinari

1. PREFERAZIONE

*“Corruzione è non guadagnare il pane con dignità”
Papa Francesco*

Il tema della prevenzione della corruzione nell'ultimo decennio ha acquistato crescente importanza ed attenzione a livello legislativo, sia nazionale che regionale, e nella concreta azione amministrativa dei soggetti pubblici. Anche l'Agenzia di Tutela della Salute di Bergamo, nel seguito denominata ATS o Agenzia, (subentrata dal 1/1/2016 alla soppressa ASL della Provincia di Bergamo¹) è fortemente impegnata ad implementare le strategie di contrasto della corruzione, al fine di ridurre il rischio della verifica degli eventi corruttivi.

A partire dal 2014 (con deliberazione del Direttore Generale n. 109/2014) l'Agenzia - con risorse esclusivamente interne e seguendo gli atti di indirizzo forniti dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dall'Autorità Nazionale Anticorruzione - si è annualmente dotata di un "Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza" finalizzato a descrivere il "sistema di gestione del rischio corruttivo" progettato ed attuato dall'ente.

Il presente aggiornamento annuale del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, (di seguito denominato PTPCT o Piano), relativo al triennio 2022-2024, è stato redatto tenendo conto delle indicazioni metodologiche fornite dal Piano Nazionale Anticorruzione 2019, (di seguito, PNA) predisposto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, ANAC), adottato con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019.

Il Piano offre a tutti coloro che operano a vario titolo nell'Agenzia un sistema organico di principi e regole per prevenire ogni rischio di corruzione, con misure di prevenzione di carattere organizzativo (oggettive) e di carattere comportamentale (soggettive), nella consapevolezza dell'importanza di costruire e diffondere sempre più, in tutti gli operatori, la cultura della "integrità", del buon andamento (in termini di funzionalità ed economicità) dell'Amministrazione e della imparziale cura dell'interesse pubblico. L'obiettivo principale è quello di migliorare l'integrità della Pubblica Amministrazione, l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica in generale, combattere l'illegalità e più in generale i casi di *mala gestio*.

Bergamo, 29 marzo 2022

Matteo Berti

Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'ATS di Bergamo

¹ L'Agenzia di Tutela della Salute di Bergamo, nell'anno 2016 è stata interessata dal processo di riorganizzazione del sistema socio-sanitario lombardo, a seguito dell'entrata in vigore della L. R. Lombardia 11.8.2015, n. 23, recante "Evoluzione del sistema socio-sanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n.33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)".

2. PROCESSO DI REDAZIONE, ADOZIONE E COMUNICAZIONE DEL PIANO

L'art. 6 del D.L. 80/2021² (convertito in L. 113/2021) prevede che dall'anno 2022 “gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione” siano parte di un nuovo strumento di pianificazione denominato “Piano integrato di attività e organizzazione” (c.d. PIAO), che dovrà essere adottato annualmente dalle pubbliche amministrazioni.

L'art. 1, comma 12, del D.L. 228/2021³ (c.d. decreto “mille proroghe”) prevede che “in sede di prima applicazione” il termine per l'adozione del PIAO viene differito al 30 aprile 2022.

Nelle more della approvazione dei decreti del Presidente della Repubblica che dovranno individuare puntualmente e abolire gli “adempimenti” relativi ai piani assorbiti dal PIAO, e nelle more dell'adozione da parte del Ministro per la pubblica amministrazione di un PIAO “tipo”, in data 12 gennaio 2022 il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha deliberato di rinviare la data per l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, per l'anno 2022, al 30 aprile, *“al fine di consentire ai RPCT di svolgere adeguatamente tutte le attività relative alla predisposizione dei Piani di prevenzione della corruzione e della trasparenza e considerata la necessità che le scadenze in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza siano coerenti con il sistema previsto dal Legislatore”*.

L'incertezza e l'incompletezza del quadro normativo e l'approssimarsi della scadenza del 30 aprile inducono quindi a procedere con l'adozione del presente Piano triennale, fatta salva la sua eventuale “trasposizione”, in tutto o in parte, nel PIAO, in conformità a ciò che sarà definito dalle emanande disposizioni.

La proposta del Piano è stata elaborata dal nuovo Responsabile della Prevenzione della Corruzione (di seguito RPCT), insediatosi in data 1 aprile 2021, tenendo conto delle criticità emerse in relazione al precedente PTPCT 2021-2023, evidenziate con nota prot. 105940 del 28 ottobre 2021, avente ad oggetto *“Riesame dell'attuale sistema di gestione del rischio corruttivo dell'ATS di Bergamo e provvedimenti conseguenti”*, trasmessa alla Direzione strategica e al Nucleo di Valutazione delle Prestazioni (NVP).

Si è, altresì, tenuto in debito conto quanto emerso dalle relazioni semestrali trasmesse dai referenti del RPCT, specie con riferimento ad alcuni processi in precedenza non mappati o che necessitavano di aggiornamenti quanto agli eventi rischiosi ed ai fattori abilitanti, e delle osservazioni sulla mappatura dei rischi e sugli adempimenti degli obblighi di pubblicazione sulla trasparenza richieste dal RPCT a tutti responsabili di articolazione organizzativa con nota prot. 4545 del 14/01/2022.

La bozza di Piano è stata trasmessa in via preliminare alla valutazione della Direzione strategica e del Nucleo di Valutazione delle Prestazioni (NVP) in data 01 aprile 2022.

² Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, coordinato con la legge di conversione 6 agosto 2021, n. 113, recante: «*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.*».

³ Decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228 coordinato con la legge di conversione 25 febbraio 2022, n. recante: «*Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi.*»

Al fine di acquisire dai soggetti sia esterni che interni all’Agenzia osservazioni, contributi e suggerimenti sui contenuti del Piano e, al tempo stesso, favorire una maggiore conoscenza e condivisione degli stessi, la proposta di Piano è stata sottoposta a consultazione pubblica. A tal fine sul sito internet aziendale sono stati contestualmente pubblicati, dal 8 - 20 aprile 2022, la proposta di Piano ed un invito ad inviare eventuali suggerimenti, osservazioni o proposte; analoga pubblicazione è avvenuta, in data 8 aprile 2022, sulla “bacheca elettronica aziendale” interna.

Alla data di scadenza del termine risultano pervenute alcune osservazioni da parte di soggetti interni all’Agenzia. Le osservazioni sono state acquisite e sono state considerate nella revisione del PTPCT.

Sulla base della proposta definitiva del RPCT, il piano sarà formalmente adottato con deliberazione del Direttore Generale entro la scadenza prestabilita (per l’anno 2022, il 30 aprile 2022).

Il presente PTPCT sarà pubblicato sul sito istituzionale dell’Agenzia nella sezione “Amministrazione trasparente”, sottosezione “Disposizioni generali”, e alla sottosezione “Altri contenuti” - “Prevenzione della corruzione”.

I Responsabili di tutte le articolazioni aziendali sono tenuti a notificare il Piano a tutto il personale in servizio ed a quello di successiva assunzione, e a dare comunicazione al Responsabile della prevenzione della corruzione dell’avvenuta notifica.

Il PTPCT potrà essere sinteticamente presentato alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato (c.d. “*stakeholders*”) nell’ambito delle “Giornate della trasparenza” organizzate da ATS ai sensi dell’art. 10 del d. lgs. 33/2013 per la presentazione del Piano della performance e della relazione sulla performance.

In caso di rilevanti cambiamenti organizzativi o normativi che impattino significativamente sul rischio corruzione, o nel caso dovessero verificarsi eventi corruttivi che evidenzino l’inefficacia delle misure di prevenzione adottate, il presente Piano potrà essere opportunamente modificato in ogni momento.

3. STRUTTURA DEL PIANO

Il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), relativo al triennio 2022/2024, è stato redatto tenendo conto del complessivo quadro normativo derivante dalle L. 190/2012,⁴ (più volte modificata ed integrata, in particolare dal d.lgs. 97/2016⁵) e delle indicazioni metodologiche fornite dal Piano Nazionale Anticorruzione 2019, adottato con deliberazione ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019.

Posto che lo scopo fondamentale del presente documento consiste nel descrivere il sistema di gestione del rischio corruttivo progettato ed attuato presso l'ATS di Bergamo, il Piano, dopo aver indicato (cfr. paragrafo 4) gli obiettivi strategici del triennio e dopo aver passato in rassegna (cfr. paragrafo 5) i ruoli e le responsabilità degli attori coinvolti nella sua redazione e attuazione, procede descrivendo il processo di gestione del rischio attraverso le fasi della analisi del contesto esterno ed interno in cui opera l'Agenzia (cfr. paragrafo 6); della valutazione del rischio (cfr. paragrafo 7); del trattamento del rischio (cfr. paragrafo 8, che elenca le misure generali di prevenzione precisando, ove necessario, come esse sono state o saranno applicate nel particolare contesto di ATS di Bergamo).

Concludono il Piano la sezione relativa al monitoraggio delle misure di prevenzione e al riesame complessivo del sistema di gestione del rischio (cfr. paragrafo 9) e, da ultimo, ma non certo per importanza, una specifica sezione (rappresentata dal paragrafo 10) dedicata alla trasparenza (che, concettualmente, può essere considerata una misura generale di prevenzione), corrispondente a quello che nei precedenti PTPCT era indicato (ormai impropriamente) come "programma triennale per la trasparenza e l'integrità".

Fanno parte integrante del presente PTPCT:

- l'allegato 1, denominato: *"Mappatura dei processi – identificazione, analisi, valutazione e trattamento del rischio"*, che descrive i processi ritenuti maggiormente a rischio e, per ciascuno di essi, individua gli specifici rischi, esprime una loro ponderazione e indica le misure specifiche di trattamento del rischio ("azioni correttive / preventive");
- l'allegato 2, denominato *"Tabella dei dati e dei documenti da pubblicare a fini di trasparenza"*, che riporta in formato tabellare tutti i dati, le informazioni e i documenti per i quali è prevista, per norma di legge o per libera scelta di ATS, la pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet dell'Agenzia, con indicazione dei soggetti responsabili della pubblicazione.

⁴ L. 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

⁵ 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".

4. OBIETTIVI STRATEGICI E COORDINAMENTO CON IL CICLO DELLA PERFORMANCE

4.1 Obiettivi strategici

Come da indicazioni ANAC, costituiscono contenuto necessario del PTPCT gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e quelli di trasparenza (art. 1, co. 8, L. 190/2012 - come novellato dall'art. 41 del d. lgs. 97/2016 - e art. 44 del d.lgs. 33/2013).

Presso l'ATS di Bergamo, l'individuazione degli obiettivi strategici è attribuzione propria del Direttore generale, quale organo di vertice, coadiuvato dal Direttore amministrativo, dal Direttore sanitario e dal Direttore sociosanitario, che insieme compongono la Direzione Strategica.

Tenuto conto della peculiarità della situazione aziendale, assai pesantemente condizionata dal febbraio 2020 dall'emergenza pandemica e dall'avvicendamento, in un ristrettissimo arco temporale, di tre diversi RPCT, per il triennio 2022-2024, nell'intento di perseguire gradualmente e con costanza il miglioramento continuo del sistema aziendale di prevenzione della corruzione, l'Agenzia individua i seguenti obiettivi strategici.

Anno	Descrizione obiettivo	Indicatori di risultato
2022	1) Rimappare i processi aziendali a rischio corruzione, tenendo conto delle modifiche organizzative che saranno apportate con il Piano di Organizzazione e Funzionamento Aziendale (POAS) conseguente alla applicazione della L.R. 22/2021 ⁶ , provvedendo contestualmente ad aggiornare, per ciascun processo, l'identificazione, l'analisi, la ponderazione del rischio e le misure di trattamento, utilizzando un nuovo format più completo e coerente con le metodologie suggerite dal PNA 2019.	Predisposizione del nuovo format, da parte del RPCT, entro il 31 maggio 2022; - compilazione del format da parte dei referenti del RPCT entro il 31 dicembre 2022.
	2) Erogazione in modalità FAD del corso di formazione destinato ai dipendenti sul tema <i>"Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici. – Modalità operative per una condotta etica nell'interesse generale della Pubblica Amministrazione"</i> .	- avvio del corso entro il 20 aprile 2022; - conclusione del corso entro il 20 ottobre 2022; - completamento del corso da parte di almeno il 70% dei dipendenti.

⁶ L. R. 14 dicembre 2021, n. 22 "Modifiche al Titolo I e al Titolo VII delle L.R. 33/2009" (Testo unico delle leggi regionali in materia sanitaria)

2023	1) Rafforzamento del coordinamento e delle sinergie tra i diversi organi e le diverse funzioni di controllo interno all'ATS.	- istituzione e disciplina di un Comitato di coordinamento dei controlli interni entro il 31 marzo 2023.
	2) creazione del "registro dei rischi" a partire dalle analisi degli eventi rischiosi disponibili.	- disponibilità del registro entro il 30 giugno 2023.
	3) Formazione e sensibilizzazione del personale in materia di <i>whistleblowing</i> , ed eventuale aggiornamento del relativo regolamento aziendale, nel caso venga recepita nell'ordinamento nazionale la direttiva (UE) 2019/1937.	- realizzazione dell'iniziativa formativa entro il 31 dicembre 2023; - formale approvazione del nuovo regolamento aziendale del <i>whistleblowing</i> nel rispetto delle tempistiche stabilite dalle norme o da ANAC.
	4) Aggiornamento del codice di comportamento alla luce delle indicazioni fornite dall'ANAC nelle "Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche", adottate con la Delibera n. 177 del 19 febbraio 2020.	- formale approvazione del nuovo codice di comportamento entro il 31 dicembre 2023.
2024	1) Informatizzazione del flusso per alimentare la pubblicazione dei dati e documento nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito internet istituzionale.	- operatività del flusso entro il 31 dicembre 2024.

4.2 Coordinamento con il piano della performance

Il PTPCT deve essere coordinato e coerente con i contenuti degli altri strumenti di programmazione presenti nell'ATS, ed è proprio per favorire questa prospettiva che il legislatore ha inteso introdurre il nuovo strumento di pianificazione denominato "Piano integrato di attività e organizzazione" (PIAO) di cui si è detto al paragrafo 2.

Nelle more della emanazione delle disposizioni che consentano di dare puntuale e concreta attuazione al PIAO va comunque tenuto presente che deve esservi uno stretto legame (cfr. art. 44 d. lgs. 33/2013; art. 1, comma 8-bis, L. 190/2012) tra il PTPCT ed il Piano della Performance (PP), documento programmatico triennale in cui devono essere esplicitati gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi, gli indicatori - in riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse - per la misurazione e la valutazione della

performance dell'Amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori.

Il Piano della performance di ATS di Bergamo relativo al triennio 2022-2024 è stato approvato con deliberazione del Direttore generale n. 125 del 15 febbraio 2022, consultabile sul sito internet aziendale, nella sezione "Amministrazione Trasparente".

L'attuazione della disciplina anticorruzione e della trasparenza è un'area strategica della programmazione aziendale, diretta alla concreta applicazione ed al controllo delle misure di carattere generale e specifico che l'Agenzia ha adottato o intende adottare per prevenire il rischio di corruzione, che richiede un concorso di azioni positive di tutto il personale, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, responsabilità, tempistica e risorse.

Il PTPCT diviene quindi parte integrante e sostanziale del ciclo della performance, nonché oggetto di rilevazione e misurazione nei modi e nelle forme previste dallo stesso e dalle altre attività di rilevazione di efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa.

L'impegno dell'ATS, anche per il triennio 2022-2024, è quello di garantire l'integrazione dei due strumenti, traducendo le misure di prevenzione contenute nel PTPCT in obiettivi concreti da assegnare in sede di definizione del budget.

Conseguentemente il Piano delle Performance sviluppa annualmente le schede di programmazione delle misure di prevenzione della corruzione incluse nel presente PTPCT, declinandole in obiettivi di performance organizzativa e individuale, correlati anche al sistema di retribuzione di risultato e di produttività collettiva.

5. RUOLI E RESPONSABILITÀ DEI SOGGETTI COINVOLTI NEL SISTEMA DI GESTIONE DEL RISCHIO

Il sistema di prevenzione della corruzione dell'ATS di Bergamo si basa sull'azione sinergica di una pluralità di soggetti, con ruoli, responsabilità e competenze differenti. I soggetti che concorrono a vario titolo all'elaborazione ed all'attuazione delle strategie di contrasto alla corruzione possono così riassumersi:

- il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- il Direttore Generale, quale organo di vertice e di indirizzo dell'Agenzia;
- i Referenti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- il Nucleo di Valutazione delle Prestazioni (NVP) e gli altri organismi di controllo interno;
- l'Ufficio Procedimenti Disciplinari, UPD;
- tutti i dipendenti dell'Agenzia;
- i collaboratori a qualsiasi titolo dell'Agenzia.
- I portatori di interesse ("Stakeholders")

5.1 Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

Con deliberazione n. 295 del 1 aprile 2021 il Direttore Generale dell'ATS di Bergamo ha nominato quale "Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza" (RPCT) il dott. Matteo Berti, dirigente responsabile dell'Area Affari Legali e Assicurativi, con decorrenza 1 aprile 2021. La durata del suddetto incarico di RPCT è correlata alla durata dell'incarico dirigenziale sottostante.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) esercita tutte le funzioni che la normativa vigente (ed in particolare la legge n. 190/2012 e s.m.i.) gli attribuisce. Correlativamente, gravano sul RPCT numerose responsabilità, ma anche consistenti poteri istruttori, di controllo e di intervento, in conformità alle disposizioni normative ed alle linee guida e direttive impartite da ANAC.

La parte IV del PNA 2019 compendia efficacemente ed esaustivamente tutto ciò che riguarda in termini generali la figura del RPCT, e ad essa si fa pertanto integrale rinvio.

Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, l'attività del Responsabile è collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti che partecipano a vario titolo all'organizzazione amministrativa. E' onere e cura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza definire le modalità e i tempi del raccordo con gli altri organi competenti nell'ambito del PTPCT.

E' escluso che al RPCT spetti accertare responsabilità e svolgere direttamente controlli di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile (delibera ANAC 21 novembre 2019 n. 1074).

In caso di temporanea assenza o temporaneo impedimento del RPCT, l'esercizio delle relative funzioni indifferibili è affidato al Direttore del Dipartimento amministrativo o, in sua mancanza o assenza, al Direttore Amministrativo.

Ove si verifichi una vera e propria *vacatio* del ruolo del RPCT il Direttore Generale, su impulso del Direttore amministrativo, procede senza ritardo alla nomina di un nuovo RPCT con l'adozione di un atto formale di conferimento dell'incarico.

In presenza di procedimenti penali o contabili a carico del RPCT, il Direttore generale - a garanzia dell'immagine e dell'imparzialità della Agenzia - dovrà valutare l'opportunità e/o

la necessità di sospendere o revocare l'incarico, tenendo conto di tutte le circostanze del caso, e in particolare della tipologia di ipotesi di reato o di illecito contabile, della fase in cui si trova il procedimento penale o contabile, della eventuale adozione di misure cautelari, e del fatto che il RPCT deve essere e apparire persona dal comportamento integerrimo.

Con il provvedimento che dispone la sospensione o la revoca il Direttore generale provvede contestualmente a nominare un sostituto o un nuovo RPCT.

Fermo restando quanto previsto dal punto 3.12 della delibera ANAC 215/2019, nel caso in cui il RPCT sia destinatario, per qualunque ipotesi di reato, di una informazione di garanzia, o di un provvedimento che dispone una misura cautelare, di un provvedimento con il quale viene esercitata nei suoi confronti l'azione penale o di un provvedimento che conclude un procedimento penale, o una sua fase, deve darne pronta comunicazione al Direttore generale; allo stesso modo deve dare pronta comunicazione del fatto di aver ricevuto dalla Procura presso la Corte dei Conti un invito a fornire deduzioni, o un atto di citazione o un ricorso; ovvero del fatto di essere stato destinatario di una sentenza, di una ordinanza o di un decreto pronunciato dalla Corte dei Conti.

Nel caso in cui il RPCT sia destinatario di un provvedimento con il quale viene esercitata nei suoi confronti l'azione penale, o di un provvedimento che dispone nei suoi confronti una misura cautelare per uno dei reati di cui al capo I del titolo II del libro II del codice penale (delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione) il Direttore generale revoca l'incarico e provvede ad incaricare un nuovo RPCT.

Per quanto attiene ai provvedimenti di natura disciplinare irrogati nei confronti del RPCT, il direttore generale valuta di volta in volta se la condotta sanzionata disciplinarmente sia tale da far venir meno la credibilità del ruolo di RPCT e adotta i provvedimenti conseguenti.

Resta fermo che la sospensione o la revoca dall'incarico di RPCT vanno sempre comunicate all'ANAC, a cura del Dirigente responsabile dell'Area Risorse Umane o, in caso di sua assenza o impedimento, a cura del Direttore Amministrativo.

5.2 Il Direttore generale

Il Direttore Generale, quale organo di vertice e di indirizzo dell'Agenzia:

- nomina il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e assicura che esso disponga di supporti idonei allo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività; nei casi previsti sospende o revoca l'incarico di RPCT;
- definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e adotta, su proposta del RPCT, il PTPCT e i suoi aggiornamenti;
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione, quali – a mero titolo esemplificativo - i criteri generali per il conferimento e l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti ex art. 53 del d.lgs. n. 165/2001; il Codice di comportamento dei dipendenti dell'ATS.

5.3 Referenti del responsabile della prevenzione della corruzione

In considerazione della complessità organizzativa dell'Agenzia, ed al fine di assicurare una puntuale osservanza della Legge n. 190/2012, i Responsabili di tutte le articolazioni aziendali sono *ipso facto* individuati quali referenti del responsabile della prevenzione della corruzione.

I predetti referenti sono obbligati a concorrere con il RPCT alle attività di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità.

Più specificamente, i predetti referenti devono collaborare con il Responsabile della prevenzione in ogni fase del processo di gestione del rischio:

- effettuando nell'ambito delle rispettive strutture la mappatura dei processi e delle singole attività svolte che comportino un rischio di corruzione;
- provvedendo alla valutazione del rischio, attraverso la sua identificazione, la sua analisi e la sua ponderazione;
- identificando, programmando e garantendo la concreta applicazione delle misure di prevenzione necessarie al trattamento del rischio;
- supportando il RPCT nel monitoraggio delle misure di prevenzione.

I referenti si attengono alle indicazioni metodologiche fornite dal RPCT, in particolare ai fini del periodico aggiornamento dell'allegato 1 al presente Piano.

I referenti, in particolare:

- segnalano al RPCT eventuali episodi di corruzione o di *maladministration* di cui vengano a conoscenza;
- monitorano il rispetto dei termini previsti dalla legge o dai regolamenti per la conclusione dei procedimenti;
- monitorano i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando relazioni di parentela o affinità tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e dipendenti dell'amministrazione in forza alla propria struttura assicurando, in caso di conflitto d'interesse, anche potenziale, l'attivazione dei meccanismi di sostituzione conseguenti all'obbligo di astensione di cui all'art. 6 bis della Legge 241/1990 del personale in conflitto;
- verificano, per quanto di competenza, l'efficace attuazione del PTPCT e la sua idoneità nonché propongono la modifica dello stesso quando siano accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- presentano al RPCT, con cadenza semestrale, una relazione riportante le risultanze dell'attività di verifica dell'efficacia delle misure già poste in essere per prevenire i fenomeni corruttivi nonché le proposte di eventuali misure da adottare anche con riferimento alla rotazione del personale operante nei settori a maggior rischio corruzione;
- dispongono l'effettiva rotazione dei dipendenti, in particolare dei Dirigenti e Funzionari, negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- forniscono elementi utili alla individuazione, da parte del RPCT, del personale da inserire nei programmi di formazione sui temi dell'etica pubblica e della legalità, in quanto chiamato ad operare nei settori nei quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- assicurano, per quanto di competenza, l'esatta osservanza delle prescrizioni in materia di trasparenza dell'attività amministrativa, in particolare per la messa a disposizione o la pubblicazione di dati, informazione e documenti, in applicazione di quanto previsto dall'allegato 2 al presente Piano e dal regolamento aziendale in materia

di diritto di accesso documentale, di diritto di accesso civico semplice e di diritto di accesso civico generalizzato;

- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento da parte dei propri collaboratori, e danno impulso ai procedimenti disciplinari, tenendo presente che 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* (art. 54, comma 3, del D.lgs. n. 165/2001).

5.4 Nucleo di valutazione e altri organismi di controllo interno

Gli organismi di controllo interno dell'Agenzia:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- considerano i rischi e le azioni inerenti alla prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti;
- svolgono compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa;
- esprimono parere sul Codice di comportamento adottato dall'Azienda.

Si rinvia al successivo paragrafo 8.2 per una più puntuale disamina del sistema dei controlli interni dell'Agenzia.

5.5 L'ufficio procedimenti disciplinari - UPD

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD):

- svolge i procedimenti disciplinari di propria competenza;
- propone l'aggiornamento del Codice di comportamento.

5.6 Il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) e il Gestore delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio.

L'istituzione, ad opera dell'art. 33-ter del D.L. 179/2012⁷, dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) ha comportato per ogni stazione appaltante la necessità della formale individuazione di un Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA). Con deliberazione del Direttore Generale n. 1358 del 12 dicembre 2013, l'ASL della Provincia di Bergamo, (ora ATS di Bergamo), ha individuato il RASA nella persona della dott.ssa Serena Giupponi, dirigente responsabile del servizio Approvvigionamenti ed Economato (ora: Area Gestione Approvvigionamenti e Tecnica – AGAT). L'individuazione del RASA, cui compete l'aggiornamento annuale dei dati che alimentano l'AUSA, è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Rilevante, ai fini della prevenzione della corruzione, è anche la figura del "*Gestore delle di operazioni sospette di riciclaggio*" prevista dall'art. 6 del DM del 25 settembre 2015⁸ e dall'art. 11 del Provvedimento dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) 23 aprile 2018, attuativi del D. Lgs. n. 231/2007. Infatti le misure di prevenzione del riciclaggio possono certamente tornare utili anche alla prevenzione della corruzione ed è quindi opportuno che vi sia un coordinamento tra RPCT e il predetto "gestore".

5.7 Tutti i dipendenti dell'Agenzia

Tutti i dipendenti dell'Agenzia sono chiamati a partecipare al processo di gestione del rischio e ad osservare le misure di prevenzione del rischio di corruzione previste dal presente Piano. In particolare, i dipendenti sono tenuti a prestare la loro collaborazione al

⁷ Decreto-legge, 18 ottobre 2012, n. 179, recante: «*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese.*»

⁸ DM del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015, recante "*Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione.*"

Responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'eventuale l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, possono segnalare al RPCT, nell'interesse dell'integrità dell'Amministrazione, eventuali condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza, fruendo delle garanzie previste dall'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, come meglio specificato al successivo punto 8.1.3.

Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione adottate con il presente PTPCT devono essere rispettate da tutti i dipendenti e, dunque, sia dal personale del Comparto che dalla Dirigenza.

La violazione delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare (art. 1, comma 14, L. 190/2012).

5.8 I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Agenzia

I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Agenzia, i lavoratori e i collaboratori dei fornitori di beni o servizi o che realizzano opera in favore della ATS:

- osservano le misure contenute nel PTPC a loro direttamente applicabili;
- osservano, in particolare, il codice di comportamento dell'ATS, in quanto compatibile, e segnalano le condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza, ai sensi e per gli effetti dell'art. 54 bis del D. Lgs. n. 165/2001 (tutela del *whistleblower*).

5.9 Il gruppo di lavoro interaziendale

Per la complessità della materia e dell'applicazione delle misure di prevenzione, monitoraggio e controllo è stato costituito un gruppo interaziendale (che coinvolge tutte le ATS e ASST lombarde) per l'individuazione di scelte interpretative condivise della normativa vigente e lo scambio di informazioni ed esperienze in materia di controlli, di formazione e sensibilizzazione dei dipendenti.

5.10 Stakeholders

La partecipazione attiva dei cittadini ed il coinvolgimento dei portatori di interesse sono prioritariamente attuati attraverso un'efficace comunicazione, quale strumento mediante il quale gli stakeholders partecipano al controllo generalizzato sulla pubblica amministrazione.

L'informazione ai cittadini, il rapporto con chi ne rappresenta gli interessi ed il monitoraggio costante dei fattori di non qualità percepiti dai cittadini attraverso il percorso dei reclami, della *customer satisfaction*, dell'*audit* civico, degli incontri di confronto e della trasparenza del sito istituzionale costituiscono le azioni concretamente messe in campo dall'Azienda, in coerenza con il sistema dei valori di riferimento dell'organizzazione, per garantire l'effettività delle misure preventive del presente Piano.

6. IL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO – L'ANALISI DEL CONTESTO.

Come è noto, il processo di gestione del rischio di corruzione si articola in quattro fasi tra loro strettamente interconnesse: analisi del contesto (interno ed esterno); valutazione del rischio (identificazione – analisi – ponderazione del rischio); trattamento del rischio (identificazione, programmazione e attuazione delle misure di prevenzione); monitoraggio delle misure e riesame del sistema.

Attraverso l'analisi del contesto l'ATS acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche del territorio e dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno). L'analisi del contesto che segue prende in considerazione solamente gli aspetti che possono più facilmente incidere sul rischio di corruzione; per altri aspetti di carattere più generale si rinvia all'analisi del contesto contenuta del Piano della Performance (PP), nel Piano di Organizzazione Aziendale Strategico (POAS) e, quando sarà approvato, nel PIAO.

6.1 L'analisi del contesto esterno.

L'analisi del contesto esterno rappresenta una importante fase del processo di gestione del rischio. In tal senso, appare opportuna la ricerca, la raccolta e la valutazione delle informazioni relative all'ambiente di riferimento dell'attività dell'ATS di Bergamo in termini di dinamiche territoriali, caratteristiche socio-economiche, dati sulla criminalità e sicurezza nel territorio, nonché relazioni con gli stakeholders che entrano in contatto con l'Agenzia nello svolgimento delle propria attività, al fine di identificare gli elementi che possono influenzare l'attività amministrativa in termini di esposizione al rischio corruttivo. Occorre preliminarmente ricordare che fondamentalmente la *mission* di ATS consiste nel tutelare la salute della popolazione di riferimento, attraverso interventi appropriati di prevenzione, definizione dei bisogni di salute, acquisto delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie dalle strutture pubbliche e private, controllo della qualità e dell'appropriatezza dei livelli di assistenza erogati.

Per l'ampiezza delle funzioni espletate, ATS si inter-relaziona costantemente, nei diversi ambiti delle attività di competenza, con molteplici organismi istituzionali operanti sia in ambito regionale che territoriale; ATS è chiamata ad operare in stretta sinergia, a seconda dell'ambito di intervento, con il mondo delle autonomie locali nonché con i diversi enti ed organismi pubblici e privati di settore.

In particolare ATS si deve costantemente relazionare con importanti "portatori di interessi" quali le altre strutture socio sanitarie pubbliche e private presenti sul territorio (n. 3 ASST, n. 14 strutture di ricovero e cura private autorizzate e accreditate, n. 1 struttura di ricovero e cura privata autorizzata, n. 29 strutture ambulatoriali private autorizzate e accreditate di cui n. 16 poliambulatori, n. 9 centri di medicina dello sport, n. 4 Servizi di medicina di laboratorio, oltre 320 farmacie territoriali, ecc.) che provvedono all'erogazione delle prestazioni e sono soggette al controllo della ATS, secondo le disposizioni regionali.

Aspetti socio-demografici ed economici rilevanti

Il territorio di competenza dell'ATS coincide con quello della provincia di Bergamo ed è costituito per circa 2/3 da rilievi montuosi, con persistenti difficoltà di comunicazione e di accesso ai servizi a causa della configurazione orografica.

La provincia è frammentata in un grande numero di Comuni (243), in larga maggioranza piccoli o piccolissimi; il 98% degli enti ha infatti popolazione inferiore ai 20.000 abitanti. Questo dato è significativo perché “sono proprio i piccoli comuni quelli più esposti all’insediamento, al radicamento e alla colonizzazione da parte delle organizzazioni mafiose: meno esposti all’attenzione dell’opinione pubblica, meno esposti al controllo capillare da parte delle forze dell’ordine, è in questi contesti che gruppi criminali possono più agevolmente instaurare, sfruttando i movimenti migratori, reti solidali e promuovere un “efficiente” controllo del territorio”⁹.

La popolazione residente al 1 gennaio 2021 era pari a 1.108.298 unità (dati ISTAT), di cui circa il 21% collocata in aree montane. L’anno 2020 ha visto interrompersi bruscamente il costante incremento demografico registratosi negli ultimi 20 anni, e che era stato sostenuto dai flussi migratori. Ancorché la provincia presenti un indice di vecchiaia (inteso come il rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione di età 0-14 anni) tra i più bassi in Italia (collocandosi al nono posto tra le 107 province – fonte: Il sole 24 ore - Qualità della vita 2020, dicembre 2020) l’evoluzione del quadro demografico, caratterizzato dal costante aumento della frazione di persone “anziane”, ha comportato un parallelo incremento della prevalenza di patologie cronico degenerative, che ha inciso sul quadro epidemiologico e sulla conseguente domanda sanitaria e socio sanitaria. L’aumento della prevalenza del numero di soggetti adulti/anziani affetti da patologie croniche e a lungo termine determina un aumento della fragilità legata alla perdita di abilità fisiche, psicologiche e sociali, spesso in presenza di quadri clinici di grande complessità che mutano continuamente nel corso della storia naturale della malattia. Una dimensione di fragilità di particolare rilevanza è quella riferita alla condizione di non autosufficienza della persona, determinata dall’invecchiamento, associato a malattie, o da patologie insorgenti alla nascita o nel corso dell’esistenza che limitano la capacità funzionale e che richiedono alla famiglia la messa in campo, per l’assistenza, di risorse fisiche e psicologiche, oltre che economiche.

Per quanto concerne l’aspetto economico si rileva, in estrema sintesi, un buono stato di benessere della popolazione residente, per lo meno ove si prendano in considerazioni indicatori quali il tasso di disoccupazione (nel 2021 il più basso in Italia, e storicamente sempre tra i più bassi in Italia) o i livelli di reddito e ricchezza (PIL pro capite), anche grazie alla diffusa e capillare presenza di piccole e medie imprese (specie del settore edile) ed alla vivacità nel campo delle start-up e delle Pmi innovative, dove Bergamo si colloca al decimo posto a livello nazionale (fonte: analisi sulla qualità della vita in Italia condotta da Italia Oggi e l’Università La Sapienza novembre 2021).

In rapporto al rischio corruttivo va evidenziata, come dato positivo, la bassissima percentuale di fatture commerciali pagate ai fornitori oltre i 30 giorni (indicatore rispetto al quale Bergamo nel sia nel 2020 che nel 2021 si colloca al secondo posto in Italia).

In termini generali la qualità della vita nell’ambito provinciale ha risentito pesantemente della pandemia, determinando (secondo l’indagine svolta da Il sole 24 ore - Qualità della vita 2020, pubblicata a dicembre 2020) un forte arretramento (dalla trentunesima alla cinquantaduesima posizione) nella classifica delle province italiane. Analogo peggioramento (dalla ventiseiesima alla quarantesima posizione) si riscontra secondo l’analisi sulla qualità della vita in Italia condotta da Italia oggi e l’Università La Sapienza pubblicata nel novembre 2020.

⁹ Monitoraggio della presenza mafiosa in Lombardia” predisposto dall’Osservatorio sulla criminalità organizzata dell’Università degli Studi di Milano pubblicato nel gennaio del 2018.

Si è trattato probabilmente di un peggioramento congiunturale legato fortemente alla emergenza pandemica; l'anno 2020 ha visto infatti un eccezionale incremento del numero di morti e un nuovo record negativo nel numero di nascite (in costante calo dal 2009). In particolare colpisce il crollo verticale nella speranza di vita a 65 anni, che nel 2020 ha visto la provincia di Bergamo all'ultimo posto tra le 107 province italiane (fonte: Il sole 24 ore - Qualità della vita: bambini, giovani e anziani, 28/6/2021). E' noto a tutti che l'emergenza pandemica da covid-19 al suo esordio (febbraio – marzo 2020) ha colpito la provincia orobica più di ogni altra (non solo rispetto al resto del territorio nazionale, ma anche in rapporto a ciò che è avvenuto nel resto del mondo).

Già nella edizione di novembre 2021 dell'analisi sulla qualità della vita in Italia condotta da Italia oggi e l'Università La Sapienza la provincia è risalita al diciottesimo posto nella classifica generale, mentre secondo l'analoga indagine pubblicata a dicembre 2021 da il Sole 24 Ore la provincia ha recuperato 13 posizioni piazzandosi nella graduatoria generale al 39° posto.

In ogni caso vi sono una serie di indicatori che suggeriscono di non abbassare il livello di guardia rispetto al rischio del fenomeno corruttivo.

Certamente è motivo di preoccupazione l'indicatore relativo al numero di medici di medicina generale attivi ogni 1000 abitanti (dove Bergamo si colloca al novantaseiesimo posto su 107 province) e quello relativo ai pediatri attivi ogni 1000 abitanti della fascia 0-14 anni (dove Bergamo si colloca al centounesimo posto su 107 province) (fonte: indagine svolta da Il sole 24 ore - Qualità della vita 2020, dicembre 2020). E' chiaro infatti che la minore disponibilità di risorse per la medicina territoriale (come in generale ogni altra inefficacia o inefficienza della pubblica amministrazione) può indurre la popolazione a procurarsi i servizi con comportamenti scorretti.

Per contro, in considerazione del fatto che l'uso del denaro contante favorisce l'economia sommersa e la corruzione (cfr. rapporto MORE realizzato da Transcrime - Università Cattolica nel 2018), poco tranquillizzante è l'indicatore relativo alla diffusione sul territorio di sistemi di pagamento elettronico (numero di "pos" attivi ogni mille abitanti), che vede la provincia collocarsi al settantanovesimo posto (indagine svolta da Il sole 24 ore - Qualità della vita 2021, dicembre 2021).

Occorre inoltre tenere in considerazione che la popolazione della provincia di Bergamo non ha mai "brillato" nella dimensione dell'istruzione e della formazione e, anzi, ha sempre occupato posizioni molto basse nelle classifiche che considerano indicatori quali: a) la percentuale di persone (fascia 25-64 anni) in possesso almeno di un diploma di istruzione secondaria (novantunesimo posto in Italia, con una percentuale del 51,40); b) la percentuale di persone (fascia 25-39 anni) in possesso di laurea e altri titoli terziari (settantottesima in Italia, con una percentuale del 22,60) (fonte: analisi sulla qualità della vita in Italia nel 2021 condotta da Italia oggi e l'Università La Sapienza - novembre 2021). La letteratura ipotizza che esista un rapporto di proporzionalità inversa tra il livello di istruzione ed il rischio della corruzione.

In letteratura si sostiene anche che vi sia una minore propensione ad essere coinvolti in pratiche corruttive da parte delle donne e da parte delle persone più giovani. A questo proposito può essere utile evidenziare come da un lato l'indicatore della "imprenditorialità giovanile" (Imprese con titolare under 35 - In percentuale su imprese registrate) veda la provincia collocarsi al cinquantesimo posto in Italia, mentre l'indicatore relativo alle "imprese femminili" (in percentuale sulle imprese registrate) veda la provincia collocarsi al novantasettesimo posto.

Livello di criminalità

Come ben evidenzia la relazione finale del documento *“Prevenire la corruzione nella PA regionale: una proposta progettuale per la misurazione dei fenomeni corruttivi”* licenziato da Polis Lombardia nel novembre 2019, *“l’alto tasso di criminalità di un determinato territorio è indicatore di un’alta propensione a delinquere da parte dei cittadini che può portare ad una generalizzata accettazione di comportamenti devianti e non conformi alle norme”*.

Il citato documento suggerisce poi l’esistenza di una correlazione non solo tra tasso di reati di corruzione e rischio corruzione, ma anche tra il rischio di corruzione e la presenza sul territorio della criminalità organizzata, nonché tra rischio corruzione ed i reati di associazione a delinquere, quelli di riciclaggio di denaro, di evasione fiscale e falso in bilancio.

A questo proposito va evidenziato che il c.d. “indice di criminalità” (inteso come delitti denunciati ogni 100mila abitanti) relativo all’anno 2020 veda la provincia attestarsi a un poco lusinghiero sessantaduesimo posto.

Ancor peggiore il dato relativo alle denunce per riciclaggio e impiego illecito di denaro ogni centomila abitanti (novantaseiesimo posto) (indagine svolta da Il sole 24 ore - Qualità della vita 2021, dicembre 2021).

Sempre a proposito di riciclaggio pare allarmante la fotografia scattata dal report dell’Unità di informazione finanziaria (UIF) della Banca d’Italia, secondo la quale nell’anno 2021 le segnalazioni di operazioni sospette («Sos») in materia di antiriciclaggio sono decisamente aumentate in bergamasca, con una crescita superiore alla tendenza nazionale e regionale. In disparte l’analogo dato relativo al 2020 (poco significativo a causa dell’emergenza Covid), nel corso del 2021 si sono registrate 1.952 «Sos» (dato più alto dal 2009), con una crescita del 27%, superiore al dato nazionale; i settori produttivi maggiormente coinvolti sono quelli del movimento terra e dell’edilizia e della ristorazione.

Quanto alla presenza mafiosa sul territorio, dal documento *“Monitoraggio della presenza mafiosa in Lombardia”* predisposto dall’Osservatorio sulla criminalità organizzata dell’Università degli Studi di Milano pubblicato nel gennaio del 2018, in estrema sintesi si traggono i seguenti elementi.

La presenza mafiosa in Lombardia può farsi risalire alla metà degli anni cinquanta, con lo sbarco di “Cosa nostra” e della ndrangheta calabrese. All’inizio degli anni 90 la mafia siciliana, in precedenza più ricca e potente, ha iniziato ad arretrare e a cedere la posizione di supremazia alla ‘ndrangheta, oggi sempre più infiltrata nell’economia locale e sempre più interconnessa con la politica, in particolare nell’area milanese e della Lombardia occidentale, ma con la tendenza ad espandersi sempre più anche verso la Lombardia orientale (Bergamo- Brescia-Mantova).

Nel bergamasco la presenza delle mafie ha avuto un forte sviluppo negli anni Novanta con il business della droga che ha fatto di Bergamo una rotta centrale del narcotraffico di dimensione internazionale. E’ di dicembre 2021 la notizia dell’ultima grande operazione che ha consentito di smantellare una organizzazione dedita al narcotraffico internazionale.

Negli anni l’insediamento mafioso ha coinvolto vari settori economici, dall’edilizia (in cui predomina la ‘ndrangheta), alla ristorazione (appannaggio della mafia siciliana) fino alle ecomafie. I reati denunciati riguardano soprattutto le estorsioni (specie a danno delle imprese edili), l’usura, il riciclaggio, la contraffazione e l’intermediazione abusiva della

manodopera. Si segnalano poi nella provincia innumerevoli incendi dolosi, che costituiscono “reati-spia” della presenza mafiosa.

Va segnalato che nel febbraio 2022 è stato sottoscritto tra la Prefettura di Bergamo e l’Associazione delle imprese edili e complementari della provincia di Bergamo (“Ance Bergamo”) un protocollo di legalità volto a favorire la collaborazione per la lotta alle infiltrazioni malavitose nei cantieri.

Secondo una recente indagine di Legambiente Bergamo si piazza alla seconda posizione a livello regionale nella classifica della presenza delle Ecomafie nel territorio (peggio soltanto di Brescia); tra i reati ambientali maggiormente denunciati nella nostra provincia spiccano quelli legati al cosiddetto ciclo del cemento e al ciclo dei rifiuti e ai reati contro la fauna.

In tempi più recenti un altro ambito risultato particolarmente appetibile per le mafie è quello delle farmacie territoriali. E’ di inizio luglio 2021 la notizia giornalistica che riferisce di un’importante operazione (denominata “Finfarma”) condotta dal NAS di Milano che ha portato a galla un sistema criminale (radicato a Milano e in altre province del centro Italia) specializzato nello “spregiudicato accaparramento” di farmacie del territorio, specialmente di quelle in difficoltà economica, con la finalità o di riciclare denaro sporco o di provocare il dissesto distraendo le risorse finanziarie al fine di trasferire capitali presso paradisi fiscali all’estero. Questo fenomeno è stato sicuramente favorito dalla possibilità recentemente introdotta di attribuire la titolarità di farmacie a società di capitali e merita quindi grande attenzione, posto che la provincia di Bergamo conta oltre 300 farmacie territoriali.

Delle mafie tradizionali italiane, quella maggiormente presente nella provincia bergamasca è sicuramente la ‘ndrangheta, seguita dalla camorra. Accanto alla presenza di organizzazioni mafiose originarie del Meridione, negli ultimi anni si è registrata una significativa attività di gruppi criminali stranieri provenienti dall’est Europa, in particolare dall’Albania e Romania, e dal Nordafrica, prevalentemente cittadini di nazionalità marocchina o tunisina (attivi soprattutto nel traffico e spaccio di sostanze stupefacenti). Di particolare interesse risulta l’attività di clan di etnia rom (attivi nel campo delle truffe e dell’usura).

Complessivamente non mancano quindi le occasioni in cui gli uffici e i servizi dell’ATS possano “incrociare” attività organizzate e gestite dalla malavita organizzata, specie nell’esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo.

Per quanto riguarda specificamente i reati contro la pubblica amministrazione e, ancor più specificamente, le “condotte di natura corruttiva” nel Distretto di Corte d’Appello di Brescia e nel circondario di Bergamo, vale la pena riportare testualmente quanto si legge nella “Relazione del Procuratore generale presso la Corte di appello di Brescia per l’inaugurazione anno giudiziario 2022”:

a) paragrafo 1.1. Quadro generale

“- i delitti contro la P.A. “classici” – vale a dire: corruzioni, concussioni e indebite induzioni a dare o promettere utilità – vanno letteralmente scomparendo; o si pensa che i relativi fenomeni criminali non esistano più, il che all’evidenza non è, oppure bisogna seriamente interrogarsi su cosa fare per consentirne la riemersione, anche perché sono noti i gravissimi danni che producono non solo all’economia del Paese ma soprattutto alle casse dello Stato che già sono esangui;”

b) paragrafo 1.7. I delitti contro la pubblica amministrazione”

“I dati statistici relativi a tale categoria di reati denotano che la legge n. 3 del 9 gennaio

2019 - la cd. "spazza corrotti" - non ha inciso nel contrasto ai crimini contro la Pubblica Amministrazione. Se è vero che i numeri complessivi sono significativi, è altrettanto vero che tali numeri si riferiscono per lo più a resistenze, violenze, minacce e oltraggi nei confronti di pubblici ufficiali oppure a denunce per abusi od omissioni d'ufficio destinate quasi sempre ad essere archiviate. **I reati contro la P.A. più importanti – vale a dire corruzioni, concussioni e induzioni indebite a dare o promettere utilità – sono oramai prossimi all'evanescenza. Si assiste, invece, ad un complessivo aumento delle iscrizioni ex art. 640 bis c.p., principalmente quale conseguenza dell'emersione di condotte fraudolente poste in essere per l'indebito conseguimento indebito del reddito di cittadinanza.**"[...]

"Nel circondario di Bergamo, dopo la consistente flessione dello scorso anno (da 1002 a 798), si assiste ad una parziale ripresa del numero complessivo dei procedimenti iscritti (da 798 a 875). Risalgono i delitti di corruzione (da 3 a 7), dopo però che lo scorso anno erano crollati (da 20 a 3), restano di fatto inesistenti quelli di concussione (da 2 a 1) e scendono ulteriormente quelli di peculato (da 14 a 12) dopo che già si erano dimezzati lo scorso anno (da 29 a 14). In sensibile aumento solo le frodi comunitarie, le indebite percezioni di contributi e i finanziamenti ecc. concessi dallo Stato, da altri enti pubblici e dalla Comunità Europea, nonché i delitti di cui all'art. 640 bis c.p. (da 27 a 54)."

Sempre nella sopra richiamata relazione si riferisce l'opinione del Procuratore di Cremona, secondo il quale in riferimento agli episodi "corruttivi" la ricerca delle notizie di reato è molto ostica, poiché le denunce sono poche, spesso confuse e quasi sempre anonime; tanto che l'emersione delle condotte corruttive è spesso collegata ad indagini su reati di natura economica (es. reati tributari e di bancarotta) o in materia ambientale ed edilizia.

La considerazione del magistrato cremonese appare certamente condivisibile, ma non sembra poter giustificare la diminuzione degli episodi di corruzione di cui danno evidenza le statistiche. Si potrebbe allora forse azzardare l'ipotesi che le azioni di prevenzione della corruzione poste in essere dalle amministrazioni pubbliche comincino a produrre qualche frutto.

6.2. L'analisi del contesto interno.

Il peculiare ruolo delle ATS nell'ambito del servizio sanitario, sociosanitario e sociale regionale integrato lombardo è definito dalla LR n. 33/2009 e successive modifiche (in particolare quelle apportate dalla LR n. 23/2015 e dalla recente LR n. 22/2021) e può ricondursi fondamentalmente alla attuazione della programmazione regionale al fine di assicurare, valendosi dei soggetti erogatori e dei soggetti gestori di unità d'offerta accreditati e contrattualizzati operanti sul territorio di propria competenza, i livelli essenziali di assistenza (LEA) e gli eventuali livelli aggiuntivi di prestazioni sanitarie e sociosanitarie.

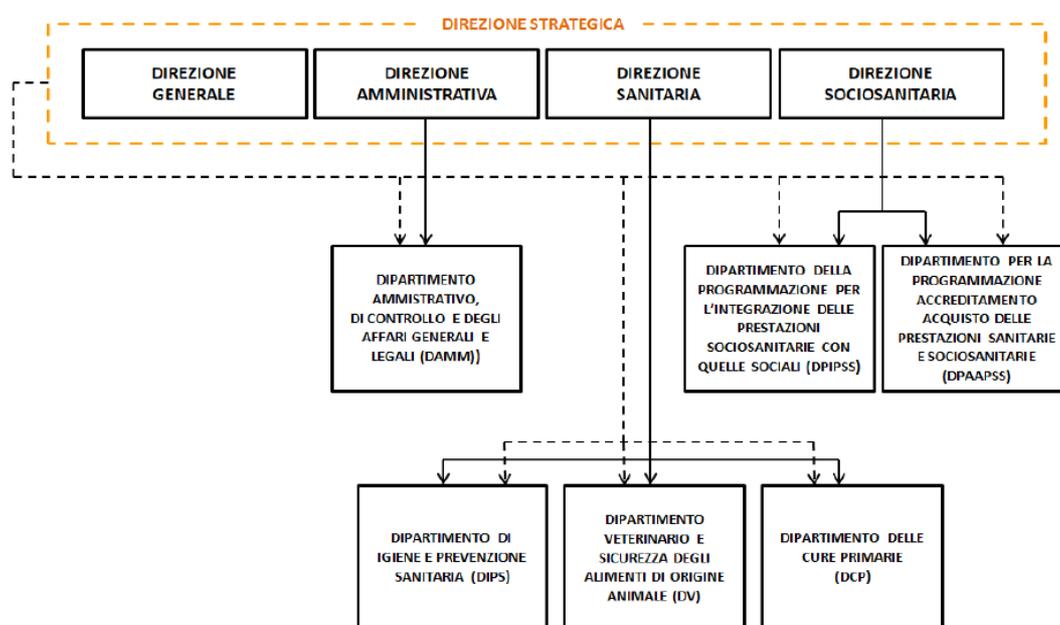
Al momento le principali macrofunzioni svolte dalla ATS di Bergamo possono riassumersi nella elencazione che segue, che non tiene conto delle novità previste dalla LR n. 22/2021, in quanto la concreta applicazione di questa legge avverrà gradualmente in corso d'anno:

- a. governo del percorso di presa in carico della persona in tutta la rete dei servizi sanitari, sociosanitari e sociali;
- b. governo dell'assistenza primaria e del convenzionamento delle cure primarie, ed erogazione del servizio di continuità assistenziale in collaborazione con le ASST;

- c. governo delle funzioni relative alla mobilità sanitaria internazionale;
- d. governo e promozione dei programmi di educazione alla salute, prevenzione, assistenza, cura e riabilitazione;
- e. attività di prevenzione e controllo a tutela della salute dell'interessato, dei terzi o della collettività con riferimento alle malattie infettive;
- f. esecuzione di campagne di screening per la diagnosi precoce di determinate patologie;
- g. promozione e controllo della sicurezza alimentare medica e medica veterinaria;
- h. prevenzione e controllo della salute negli ambienti di vita e di lavoro;
- i. sanità pubblica veterinaria;
- j. vigilanza e controllo su farmacie, farmacovigilanza;
- k. attuazione degli indirizzi regionali e monitoraggio della spesa in materia di farmaceutica, dietetica e protesica;
- l. vigilanza e controllo sulle strutture e sulle unità d'offerta sanitarie, sociosanitarie e sociali;
- m. erogazione di provvidenze economiche a persone in condizioni di fragilità, di parziale o totale non autosufficienza o affette da patologie cronico-degenerative;
- n. erogazione di indennizzi per danni da trasfusione o da vaccinazione obbligatoria.

L'attuale organizzazione aziendale è descritta nel Piano di Organizzazione Aziendale Strategico (POAS), adottato da ATS Bergamo con deliberazione n. 738/2018, approvato da parte di Regione Lombardia con DGR 856/2018; di recente sono state apportate alcune modifiche con deliberazione n. 344/2021 (approvate da Regione Lombardia con DGR 5317/2021). La più rimarchevole riguarda la nuova afferenza del Dipartimento PAAPSS, già *in line* alla Direzione generale, ora *in line* alla direzione sociosanitaria.

Per ogni dettaglio relativo all'organizzazione si rinvia al vigente POAS, e in questa sede ci si limita a riportare qui di seguito l'organigramma generale:



Tav.1_Direzioni e Dipartimenti

Mappatura dei processi a rischio

In ATS sono presenti molte delle “aree di rischio” che l’art. 1, comma 16, della stessa L. 190/2012 o i Piani Nazionali Anticorruzione susseguiti nel tempo hanno “censito”.

Le principali possono così elencarsi:

- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
- Contratti Pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture)
- Acquisizione e gestione del personale (ex acquisizione e alla progressione del personale)
- Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- Incarichi e nomine
- Affari legali e contenzioso
- Attività libero professionale
- Rapporti con soggetti erogatori
- Farmaceutica, dispositivi e altre tecnologie: ricerca, sperimentazioni e sponsorizzazioni

La mappatura dei processi a rischio, con la identificazione degli eventi rischiosi, l’analisi dei rischi, il risultato della ponderazione dei rischi e la individuazione delle “misure correttive” è contenuta nelle **schede costituenti l’allegato 1** al presente Piano.

Va evidenziato che l’ATS non gestisce direttamente ospedali o ambulatori, e quindi alcune aree di rischio corruzione tipiche degli enti ed aziende del SSN (decessi in ambito intraospedaliero; gestione liste d’attesa) non sono pertinenti.

Va poi messa in particolare evidenza, come area a rischio, quella dei controlli. All’ATS competono infatti attività di vigilanza e controllo, con poteri di accertamento di violazioni (penali e amministrative) e spesso anche con potere di irrogare sanzioni amministrative, in molteplici ambiti di attività, tra cui:

- salute, sicurezza e igiene del lavoro;
- sicurezza impiantistica
- profilassi malattie infettive
- igiene e sicurezza alimentare
- sanità pubblica veterinaria
- esercizio e accreditamento delle strutture sanitarie e delle unità d’offerta socio-sanitarie e sociali;
- funzioni tutorie su associazioni e fondazioni operanti in ambito socio-sanitario
- espletamento del servizio farmaceutico territoriale, distribuzione, dispensazione e utilizzo dei medicinali ad uso umano e veterinario

La mappatura dei processi tiene conto delle modifiche al POAS operative dall’autunno 2021.

Peraltro si renderà necessario a breve una ulteriore revisione dell'allegato 1, in quanto in tempi ristretti il POAS subirà certamente ulteriori modifiche, conseguenti al riordino del servizio sociosanitario lombardo disposto con la LR n. 22/2021.

Risorse umane

Riguardo alle risorse umane presenti in ATS, ai fini della presente analisi del contesto pare utile mettere in evidenza quanto segue.

Alla data del 30 novembre 2021 gli operatori dipendenti di ATS Bergamo possono così riassumersi.

Il numero complessivo dei dipendenti è pari a 548 unità (teste), di cui 348 donne (pari al 63,5%) e 200 uomini (pari al 36,5%)

Posto che la letteratura suggerisce una minore propensione a farsi coinvolgere in episodi corruttivi da parte del genere femminile, il fatto che quasi i due terzi dei dipendenti siano donne pare un aspetto positivo, ma è controbilanciato dal fatto che oltre il 55% degli incarichi direttivi (direzione di strutture complesse e semplici) sono affidati a uomini e che dei 132 dipendenti inquadrati come "dirigenti" (vedasi infra) il 55% (pari a 73 unità) sono di sesso maschile.

L'età media dei dipendenti è di 51,6 anni, a fronte di una età media dei dipendenti del SSN pari a 49,8 (cfr. report Ministero della Salute sulla base dei dati del Conto annuale 2019 riguardante i dipendenti delle amministrazioni pubbliche).

Posto che la letteratura suggerisce una maggiore propensione a farsi coinvolgere in eventi corruttivi nelle persone con età più avanzata rispetto a quelle più giovani, questo dato, oltre ad essere motivo di preoccupazione da altri punti di vista, non è particolarmente tranquillizzante se letto nell'ottica della prevenzione della corruzione.

I dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato sono 518 (pari al 94,5%), quelli con rapporto di lavoro a tempo determinato 30 (pari al 5,5%).

I dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale (che hanno tendenzialmente maggiori opportunità di svolgere attività incompatibili o attività extraufficio in conflitto di interessi) sono complessivamente 63 (pari al 11,5%), di cui 7 con rapporto di lavoro non superiore al 50%. Il part-time è comunque un fenomeno quasi esclusivamente femminile (circa 94% dei lavoratori part-time sono donne) e quindi non sembra azzardato ricollegarlo ad esigenze di cura della famiglia più che alla volontà di ritagliarsi spazi per attività "extraufficio".

I dipendenti appartenenti a un ordine professionale sono 321 (pari a oltre il 58%); nella quasi totalità dei casi (314) si tratta di ordini professionali dell'area sanitaria, cui si aggiungono 1 ingegnere e 6 assistenti sociali.

L'appartenenza a un ordine professionale comporta naturalmente l'assoggettamento a regole deontologiche che possono contribuire a scoraggiare comportamenti scorretti rilevanti anche quali fenomeni corruttivi.

Dei 548 dipendenti 416 (pari al 76%) appartengono a profili professionali del "comparto" (non dirigenti), mentre i rimanenti 132 appartengono ad aree contrattuali della dirigenza (121 alla dirigenza "area sanità" e 11 alla dirigenza "area funzioni locali"). Naturalmente bisogna tener nel debito conto la specificità della dirigenza "sanitaria", poiché come è noto la qualifica dirigenziale, nell'ambito di aziende ed enti del SSN, è automaticamente connessa allo svolgimento della professione di medico, veterinario, farmacista, chimico, fisico, biologo e psicologo, a prescindere, dallo svolgimento di incarichi di direzione di strutture.

Le "posizioni organizzative" (ora: "incarichi di funzione", di natura organizzativa o professionale) attribuite al personale non dirigente sono complessivamente 34, di cui 18

riservate a personale del ruolo amministrativo, 10 a personale del ruolo sanitario, 4 a personale del ruolo sanitario o tecnico, 1 a personale tecnico e 1 aperta a tutti i ruoli.

Quanto alle “famiglie professionali” di appartenenza, i dipendenti dell’ATS possono essere raggruppati come da tabella che segue:

RUOLO	DIRIGENTI VS COMPARTO	MESTIERE	TESTE
AMMINISTRATIVO			198
	COMPARTO		190
		ASSISTENTE AMMINISTRATIVO	88
		COADIUTORE AMMINISTRATIVO	23
		COADIUTORE AMMINISTRATIVO ESPERTO	47
		COLLABORATORE AMMINISTRATIVO PROFESSIONALE	27
		COLLABORATORE AMMINISTRATIVO PROFESSIONALE ESPERTO	5
	DIRIGENTE		8
		DIRIGENTE AMMINISTRATIVO	8
SANITARIO			314
	COMPARTO		193
		ASSISTENTE SANITARIO	31
		DIETISTA	2
		EDUCATORE PROFESSIONALE	10
		FISIOTERAPISTA	2
		INFERMIERE	21
		OSTETRICA	2
		TECNICO DELLA PREVENZIONE AMB. E LUOGHI LAV.	110
		TECNICO SANITARIO DI LABORATORIO BIOMEDICO	9
	DIRIGENTE		121
		BIOLOGO	2
		CHIMICO	1
		DIRIGENTE PROFESSIONI SANITARIE	2
		FARMACISTA	5
		MEDICO	39
		PSICOLOGO	5
		VETERINARIO	67
SOCIOSANITARIO			7
	COMPARTO		6
		ASSISTENTE SOCIALE	6
	DIRIGENTE		1
		SOCIOLOGO	1
TECNICO			28
	COMPARTO		27
		ASSISTENTE TECNICO	9
		AUTISTA	3
		CENTRALINISTA TELEFONICO	1
		COLLABORATORE TECNICO PROFESSIONALE	4
		GEOMETRA	1
		OPERATORE SERVIZI TECNICO ECONOMICI	2
		OPERATORE TECNICO SPECIALIZZATO	6
		PERITO ALTRI SETTORI	1
	DIRIGENTE		1
		ANALISTA	1
PROFESSIONALE			1
	DIRIGENTE		1
		INGEGNERE	1
Totale complessivo			548

La suddivisione dei dipendenti tra direzioni, dipartimenti, distretti e altre unità organizzative extradipartimentali è rappresentata dalla tabella che segue:

DDD	TESTE
IN COMANDO	3
DIPARTIMENTO DI IGIENE E PREV. SANIT.	204
DIPARTIMENTO VETERINARIO	113
DIPARTIMENTO CURE PRIMARIE	21
DIREZIONE SANITARIA	3
SERVIZIO FARMACEUTICO AZIENDALE	24
DIREZIONE SOCIOSANITARIA	3
DIPARTIMENTO PROGRAMM.. INTERGRAZIONE PRESTAZ. SOCIO SAN. E SOC.	22
DIPARTIMENTO AMM.VO	66
DIPARTIMENTO PROGRAMM ACQUISTO ACCREDIT. PRESTAZION I S.S.	46
SERVIZIO EPIDEMIOLOGICO AZIENDALE	10
SERVIZIO PREVENZIONE E PROTEZIONE	1
DIREZIONE GENERALE	9
SERVIZIO FORMAZIONE AZIENDALE	5
SISTEMA INFORMATIVO AZIENDALE	5
UFFICIO RELAZIONI CON IL PUBBLICO	3
UFFICIO SINDACI	8
DISTRETTO BG OVEST	1
DISTRETTO BG EST	1
Totale complessivo	548

La tabella seguente riepiloga i dati più significativi concernenti i procedimenti disciplinari di competenza dell'UPD (esclusi quindi quelli per episodi punibili con il richiamo verbale) avviati e/o conclusi in ATS nel periodo 2016-2021.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
procedimenti disciplinari avviati	1	2	3	3	5	4
procedimenti avviati ogni 100 dipendenti	0,176	0,353	0,548	0,548	0,912	0,745
procedimenti avviati per condotte di natura corruttiva	0	1	1	0	0	0
procedimenti conclusi con irrogazione di sanzione per condotte di natura corruttiva	0	0	1	0	0	0

Come si vede, in generale i procedimenti disciplinari avviati sono pochi e nel sessennio in considerazione due sono stati quelli avviati per condotte di natura corruttiva (come definite nel PNA 2019, parte I, § 2, e nella delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019), relativi peraltro al medesimo dipendente. In un caso (procedimento con rito accelerato avviato a fine 2017 e conclusosi a inizio 2018 con il licenziamento senza preavviso dell'interessato) si trattava di un episodio di concussione accertato in flagranza di reato; nel secondo caso (procedimento avviato nel 2018, tutt'ora pendente) si trattava di un episodio di concussione e di un episodio di tentata concussione (asseritamente commessi rispettivamente nel 2014 e nel 2011).

Per individuare ulteriori condotte di natura corruttiva (peraltro accertate definitivamente in sede penale ed in sede disciplinare) tenute da dipendenti della ex ASL della Provincia di Bergamo (dal 1/1/2016 incorporata nella neo costituita ATS di Bergamo) occorre risalire al 2007, quando vennero contestati ad un medesimo dipendente due episodi di concussione ed un episodio di corruzione propria. Anche in quel caso il procedimento disciplinare si concluse con il licenziamento senza preavviso del dipendente, intervenuto però solo nel 2014, quando la sentenza penale di condanna divenne irrevocabile.

Ciò che hanno in comune le condotte di natura corruttiva di cui sopra è che sono state commesse da dipendenti aventi profilo professionale di "tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro" [attualmente, come si è visto sopra, la "famiglia professionale" più popolosa in ATS, concentrata tra DIPS (78%) e DV (18%)] assegnati ad unità organizzative incaricate di funzioni di vigilanza e controllo (in un caso il servizio impiantistico e sicurezza sul lavoro, nell'altro il servizio igiene degli alimenti e della nutrizione).

L'esperienza pare dunque far concludere che in ATS quella delle attività di vigilanza e controllo rappresenta un'area di rischio particolarmente critica, specie in riferimento ai profili professionali (quali quello del tecnico della prevenzione) tipicamente dedicati a svolgere le funzioni di vigilanza e controllo.

Va comunque sottolineato che l'ATS (e, in precedenza, l'ASL) ha saputo reagire fermamente e tempestivamente agli episodi emersi espellendo i soggetti responsabili, e così dando anche segnali ben precisi a chi altro volesse intraprendere determinati "percorsi".

Altra fattispecie riconducibile al novero delle condotte di natura corruttiva di cui è stato possibile riscontrare precedenti in ambito ASL/ATS di Bergamo è quella costituita dalla "omissione di atti d'ufficio – rifiuto" (art. 328 c.p.). Si sono, infatti, verificati tra il 2013 ed il 2016 quattro episodi in cui medici di continuità assistenziale (dunque medici legati all'azienda non da un rapporto di lavoro subordinato ma da un rapporto di convenzione disciplinato dall'art. 8 del d. lgs. n. 502/1992) hanno indebitamente rifiutato di recarsi al

domicilio di pazienti che richiedevano visita medica urgente. In tutti questi casi l'ATS si è costituita parte civile nei procedimenti giudiziari e, per vari motivi, nessuno dei responsabili presta più servizio per l'Agenzia.

Le denunce presentate da ATS alla competente Procura regionale presso la Corte dei Conti hanno riguardato i predetti episodi corruttivi e un altro episodio di *mala gestio* (perseguito in sede disciplinare) che ha esposto l'ATS ad una sanzione amministrativa per violazione delle norme poste a protezione dei dati personali.

Quanto all'attività libero professionale intramuraria, va segnalato che in ragione delle peculiari competenze istituzionali di ATS e delle particolari specializzazioni possedute dai medici dell'ATS (dei 39 medici in servizio al 30/11/2021 il 50% sono specializzati in "Igiene, epidemiologia e sanità pubblica", il 25 % in "Medicina del lavoro e sicurezza ambienti di lavoro", il 12% in "Organizzazione dei servizi sanitari di base") lo svolgimento di libera professione è limitatissimo e riguarda essenzialmente i veterinari, che in parte operano in regime di "area a pagamento"; e in parte operano in regime di *intramoenia* "allargata" (nel 2021 sono stati solo sei i veterinari che risultano aver concretamente esercitato la libera professione, effettuando complessivamente 893 prestazioni, per un fatturato complessivo pari ad € 19.193,02).

La distribuzione territoriale del personale

La direzione strategica, i servizi amministrativi centrali e i Dipartimenti privi di articolazioni territoriali sono collocati presso la sede legale di Bergamo (via Galliccioli, 4), dove operano circa 220 dipendenti (40% del personale). Un numero assai rilevante di dipendenti (oltre 170), in forza pressoché esclusiva presso il Dipartimento di Igiene e Prevenzione Sanitaria e presso il Dipartimento Veterinario, opera nella sede di Bergamo – via Borgo Palazzo 130; i rimanenti collaboratori (circa 150 unità) prestano servizio, sempre per il Dipartimento di Igiene e Prevenzione Sanitaria e per il Dipartimento Veterinario, presso una decina di sedi minori sparse sul territorio provinciale.

Risorse economiche

L'entità delle risorse economiche gestite dall'ATS è assai ingente, atteso il ruolo istituzionale dell'Agenzia di soggetto "acquirente" (peraltro utilizzando essenzialmente contributi regionali) delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie prodotte dagli erogatori pubblici e privati accreditati.

Va poi considerato che l'Agenzia bergamasca svolge da anni il ruolo di azienda "capofila" in importanti progetti regionali di centralizzazione dell'acquisto (tramite gare gestite da ARIA S.p.A) di farmaci "PHT", di dispositivi medici per il controllo ed il monitoraggio del diabete, e di vaccini destinati a tutta la popolazione assistita del SSR, e non solo agli assistiti dell'ATS di Bergamo; i farmaci (compresi i vaccini) e i dispositivi vengono poi erogati attraverso il canale della "distribuzione per conto" (DPC), ossia attraverso le farmacie convenzionate del territorio regionale.

Il volume del conto economico di ATS per l'esercizio 2021 non è molto lontano dai 2 miliardi di euro, assommando ad € 1.818.234.035, cifra comprensiva della "distribuzione per conto" (pari ad € 310.410.633).

L'ATS di Bergamo e l'emergenza Covid-19

Con riferimento all'emergenza pandemica, come è noto l'ATS di Bergamo è stata durissimamente colpita da ciascuna delle quattro "ondate" che si sono susseguite da febbraio 2020. Da ormai due anni l'intera struttura è fortemente sotto stress per la necessità di affrontare le diverse esigenze via via manifestatesi. Si è passati dal dover fronteggiare la drammatica carenza di posti letto, di ossigeno, di medici e infermieri per l'assistenza territoriale, di medici e assistenti sanitari ed operatori di supporto per il tracciamento dei casi positivi, di dispositivi medici e di dispositivi di protezione individuale, che ha caratterizzato la prima ondata (con esiti notoriamente catastrofici per il territorio bergamasco); alla complessa organizzazione delle campagne vaccinali di massa; dalla gestione degli adempimenti per il controllo del rispetto dell'obbligo vaccinale da parte degli esercenti professioni sanitarie alla esplosione dei contagi della "quarta ondata", con la necessità di gestire un enorme numero di provvedimenti di quarantena e isolamento e una richiesta "impazzita" di tamponi per i soggetti sintomatici, i contatti stretti e i casi positivi che dovevano terminare il periodo di quarantena o isolamento, e per gli assistiti rientranti da viaggi all'estero.

Nonostante lo stato di emergenza e la necessità di acquisire in tempi rapidi beni e servizi in quantità inusuali o di natura inusuale per l'ATS, non sono emersi ad oggi episodi di *maladministration* e, tanto meno, di eventi corruttivi; l'acquisto di beni e servizi ed il reclutamento delle risorse umane risulta essere avvenuto nel rispetto delle procedure previste dalle norme ordinarie ed eccezionali ed in maniera trasparente.

Al fine di assicurare la massima trasparenza, tutti gli affidamenti diretti, ai sensi dell'art. 36 c. 2 lettera a) del D. Lgs. 50/2016, per emergenza COVID, non ricompresi in contratti vigenti, sono stati disposti con provvedimenti (delibere o determine dirigenziali), pubblicati all'Albo telematico dell'Agenzia e nella sezione "amministrazione trasparente" del sito istituzionale.

L'ATS di Bergamo ha compilato sia nel 2020 che nel 2021 il questionario di autodiagnosi sull'adeguatezza delle azioni di controllo nell'emergenza sanitaria predisposto da ORAC.

La gestione delle significative e inusuali donazioni ricevute da imprese e privati per affrontare la situazione di emergenza è stata oggetto di particolare attenzione nell'ambito del Piano delle attività di *internal audit* programmate per il 2020 - 2021.

L'ATS di Bergamo e il PNRR

Per il coinvolgimento di ATS di Bergamo nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si fa rinvio alla apposita sezione del Piano della performance 2022/2024 (pagine 14-19). Al momento non risulta ancora sufficientemente definito se e quali risorse economiche dovranno essere gestite da ATS di Bergamo per la concreta realizzazione di "missioni", "componenti" e "linee di intervento", e perciò è ancora difficile valutare come la attuazione del PNRR possa impattare sul rischio corruzione dell'Agenzia. Sul punto si renderà probabilmente necessario un aggiornamento del PTPCT in corso d'anno.

Mette conto infine segnalare, a conclusione dell'analisi del contesto interno, che:

- non risulta essere stato ancora designato il “responsabile per la transizione digitale” di cui all'art. 17 d. lgs. 82/2005; questo non favorisce i processi di digitalizzazione, che notoriamente contribuiscono ad una gestione più trasparente, tracciabile e controllabile;
- a tutto il 2021 non risulta essere mai stato adottato da ANAC alcun provvedimento nei confronti di ATS Bergamo (e, in precedenza, di ASL della Provincia di Bergamo) che abbia costituito esercizio dei poteri di vigilanza e controllo esercitati dall'Autorità.

7. IL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO – LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

La valutazione del rischio, come indicato dal PNA 2019, avviene in diverse fasi:

- l’**“identificazione”** del rischio o, meglio, degli eventi rischiosi, e cioè la individuazione dei comportamenti o dei fatti che potrebbero verificarsi in relazione ai processi o alle attività dell’ATS di Bergamo, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo;
- l’**“analisi”** del rischio, che consiste sostanzialmente nell’esaminare i **“fattori abilitanti”**, ovvero i fattori di contesto che agevolano il verificarsi degli eventi rischiosi precedentemente identificati, e di stimare il livello di esposizione dei processi e delle attività al rischio di eventi corruttivi;
- la **“ponderazione”** del rischio, finalizzata a confrontare tra loro i rischi in modo da poter individuare dove è necessario e/o prioritario intervenire attraverso appropriate misure di prevenzione.

L’ANAC nel PNA 2019, all’Allegato 1, ha suggerito di seguire, per la stima del livello di esposizione al rischio, un approccio di tipo “qualitativo”, cioè fondato su motivate valutazioni espresse dai soggetti coinvolti nell’analisi, in base a specifici criteri, con il progressivo abbandono dell’approccio di tipo “quantitativo” in precedenza indicato dall’allegato 5 del PNA 2013.

A causa della prolungata emergenza pandemica e dei ravvicinati avvicendamenti di RPCT (tre diversi RPCT nel triennio 2019-2021) non è stato possibile per questa Agenzia adottare integralmente la metodologia basata sull’approccio di tipo qualitativo. Non di meno, come si rileva dal PTPCT 2021-2023 (pag. 19), la valutazione del rischio originariamente espressa in termini numerici (ottenuta moltiplicando il valore medio della probabilità per il valore medio dell’impatto) è stata parzialmente corretta in modo da evitare risultati incongrui, che portavano alla possibile sottovalutazione dei rischi.

Come indicato nel paragrafo 4, tra gli obiettivi strategici dell’anno 2022 è compresa la revisione della mappatura dei processi aziendali, quale conseguenza della adozione del nuovo POAS in applicazione della LR n. 22/2021, e questa sarà l’occasione per effettuare una analisi e una ponderazione del rischio maggiormente rispettosa delle indicazioni fornite da ANAC.

La mappatura dei processi a rischio, con la identificazione degli eventi rischiosi, l’analisi dei rischi, il risultato della ponderazione dei rischi e la individuazione delle “misure correttive” è contenuta nelle **schede costituenti l’allegato 1** al presente Piano.

8. IL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO – IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO.

Aspetto fondamentale del PTPCT, tanto da poter essere considerato il “cuore” del PTPCT (cfr. PNA 2019, allegato 1, paragrafo 5) è l’individuazione delle misure di trattamento del rischio, fase volta ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse nella precedente fase di valutazione del rischio. Si possono distinguere, a questo proposito, misure di prevenzione “generali”, cioè applicabili all’intera ATS, in quanto valesse trasversalmente in qualunque contesto di attività e per qualunque articolazione organizzativa aziendale; e misure di prevenzione “specifiche”, che incidono appunto su problemi e su rischi corruttivi “specifici”, emergenti a seguito della valutazione del rischio effettuata sui singoli processi o attività, e la cui individuazione è rimessa a valutazioni di opportunità e di sostenibilità effettuate dai responsabili delle articolazioni organizzative interessate, sotto la supervisione del RPCT.

8.1 Misure di prevenzione generali

Qui di seguito vengono indicate le principali misure di prevenzione generali da attuare presso l’ATS di Bergamo, indicando per ognuna di esse, quando possibile, le modalità particolari con cui hanno trovato o troveranno applicazione nel contesto aziendale.

8.1.1 Misure di prevenzione da applicarsi successivamente al verificarsi di “episodi corruttivi”

- a. trasferimento obbligatorio ad altro ufficio o collocazione in aspettativa per il dipendente **rinvio a giudizio** per delitti di cui all’art. 3, comma 1, L. 97/2001;
- b. sospensione dal servizio del dipendente in caso di sua condanna per delitti di cui all’art. 3, comma 1, L. 97/2001;
- c. inconfiribilità di incarichi ex art 35-bis d. lgs. n. 165/2001 in caso di condanna (anche con sentenza non passata in giudicato) per reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione), ovvero revoca di incarichi già conferiti in caso di condanna sopravvenuta; il responsabile del procedimento finalizzato all’assegnazione degli incarichi verifica l’insussistenza delle predette condanne mediante acquisizione, prima della effettiva assunzione o dello svolgimento dell’incarico, di apposita dichiarazione sostitutiva di certificazione;
- d. inconfiribilità di incarichi dirigenziali ex art. 3 d. lgs. n. 39/2013 in caso di condanna (anche con sentenza non passata in giudicato) per reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione), ovvero revoca di incarichi già conferiti in caso di condanna sopravvenuta; il responsabile del procedimento finalizzato all’assegnazione degli incarichi verifica l’insussistenza delle predette condanne mediante acquisizione, prima della effettiva assunzione dell’incarico, di apposita dichiarazione sostitutiva di certificazione;

- e. rotazione straordinaria ex art. 16, co. 1, lett. l) -*quater* d. lgs. n. 165/2001 (avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva).

Riguardo alla predetta **rotazione straordinaria**, con il presente PTPCT si prevede espressamente che quando presso l'ATS pervenga notizia del fatto che un proprio dirigente o dipendente sono stati iscritti nel registro delle notizie di reato per condotte di natura corruttiva (da intendersi come precisato dalla Delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019, recante "Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-*quater*, del d. lgs. n. 165 del 2001"), la comunicazione venga portata immediatamente a conoscenza del RPCT e del Direttore generale. Entro due giorni lavorativi dal ricevimento della comunicazione il Direttore generale, supportato dall'Area Risorse Umane e dal Direttore del Dipartimento cui appartiene l'interessato, valuta sulla base degli elementi disponibili o sommariamente acquisiti la condotta dell'interessato e, tenuto conto dell'esigenza di tutelare l'immagine di imparzialità dell'Amministrazione e dell'esigenza di garantire la continuità dei servizi, in relazione alla fungibilità della professionalità o della specializzazione posseduta dall'interessato, adotta un provvedimento con il quale decide se disporre o meno la rotazione straordinaria informandone il RPCT. Nel caso non venga disposta la rotazione o nel caso in cui la notizia della avvenuta iscrizione riguardi il Direttore Amministrativo, il Direttore Sanitario o il Direttore sociosanitario, il Direttore adotta comunque le misure più opportune per tutelare l'immagine di imparzialità dell'Agenzia.

Il provvedimento che dispone la rotazione non ha alcuna valenza disciplinare.

Per i casi in cui la rotazione è facoltativa si rinvia alla citata Delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019.

Il RPCT vigila sulla corretta applicazione delle misure di prevenzione di cui al presente paragrafo.

Per il caso in cui il soggetto coinvolto in procedimenti penali sia lo stesso RCPT, si rinvia al paragrafo 5.1. del presente Piano.

8.1.2. Codice di comportamento

In applicazione dell'art. 1, comma 44, della Legge n. 190/2012 l'ATS di Bergamo ha adottato con deliberazione n. 52/2016 il "Codice di comportamento" applicabile ai propri dipendenti e, in quanto compatibile, ai collaboratori esterni, che integra e specifica il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici di cui al Decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013 n. 62. Nel Codice sono richiamati i doveri di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico, nonché il divieto di favorire con la propria condotta, il conferimento di benefici personali in relazione alle funzioni espletate.

I Dirigenti che accertino violazioni alle norme di condotta previste dal codice hanno l'obbligo di dare impulso ai procedimenti disciplinari, posto che la violazione delle norme del Codice, (comprese quelle relative all'attuazione del piano di prevenzione della corruzione e trasparenza), costituisce illecito disciplinare come previsto dal comma 3, dell'art. 54 del D.lgs. n. 165/2001.

Le procedure di selezione e reclutamento del personale gestite dall'ATS devono includere nelle prove concorsuali e selettive, oltre alle materie di competenza per i vari

profili, anche la verifica della conoscenza, da parte di tutti i candidati, del Codice di Comportamento dell'ATS di Bergamo.

Il Codice di Comportamento adottato dall'ATS di Bergamo deve essere consegnato, a cura dell'Area Risorse Umane, ad ogni dipendente e ad ogni collaboratore esterno che operi stabilmente presso l'ATS al momento dell'assunzione in servizio, e ad ogni dirigente all'atto dell'accettazione dell'incarico. Il Codice è pubblicato nel sito istituzionale, sezione *"Amministrazione trasparente"*, sottosezione *"Disposizioni Generali"* in *"Atti generali"*. Inoltre, il Codice è disponibile nella rete *intranet* aziendale. Come previsto nel paragrafo 4 (obiettivi strategici), nel corso del 2022 è prevista una iniziativa di formazione specifica sul codice di comportamento a beneficio dei dipendenti di ATS, mentre per l'anno 2023 è previsto l'aggiornamento del Codice secondo le indicazioni contenute nella delibera ANAC 19 febbraio 2020, n. 177, recante *"Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche"*.

8.1.3. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblowing)

Ai sensi dell'art. 54-bis del d. lgs. n. 165/2001 (e s.m.i.) il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza 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.

Quale ulteriore importante tutela di cui gode il segnalante (c.d. *whistleblower*) vi è poi la riservatezza, in modo tale che l'identità del dipendente non venga rivelata se non nei pochi casi e con le modalità previsti dalla legge.

Con deliberazione n. 469 del 9 giugno 2021 ANAC, nell'esercizio del proprio potere regolatorio, ha adottato apposite *"Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. n. 165/2001 (c.d. whistleblowing)"*.

L'ATS di Bergamo ha conseguentemente aggiornato le proprie procedure interne adottando con deliberazione del Direttore Generale n. 293 del 28 ottobre 2021 l'apposito *"Regolamento per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite da parte dei dipendenti dell'ATS di Bergamo e relative forme di tutela"*, e relativi allegati, a cui si fa integrale rinvio. Ci si limita qui ad evidenziare che ATS dispone di apposita piattaforma informatizzata che attraverso la crittografia garantisce elevati standard di riservatezza e sicurezza dei dati scambiati tra RPCT e *whistleblower*.

Si dovrà procedere ad ulteriore aggiornamento delle procedure aziendali di tutela del *whistleblower* quando verrà recepita nell'ordinamento nazionale la Direttiva (UE) n. 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

8.1.4. Emersione e gestione del conflitto di interessi in capo a dipendenti

All'atto dell'assegnazione all'ufficio, il dipendente informa per iscritto il dirigente o il responsabile dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando:

- a) se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;
- b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate così come specificato all'art. 6, co. 1, del Codice di comportamento.

Altresì, contestualmente, il dipendente dichiara l'eventuale sussistenza o meno di situazioni di conflitto, anche solo potenziale, tra gli interessi propri (o di parenti ed affini fino al secondo grado o del coniuge o del convivente) o interessi affidati alla cura dell'ufficio di assegnazione.

La dichiarazione è effettuata utilizzando un apposito modulo uniforme predisposto dall'Area Risorse Umane e il dipendente si assume la responsabilità di quanto dichiara. La misura si applica anche ai dirigenti, che presenteranno la dichiarazione al loro superiore gerarchico. Ferma restando l'applicazione della predetta disposizione, ai dirigenti si applicano, altresì, le disposizioni di cui all'art. 13, co. 3 del Codice di Comportamento. Il dirigente, prima di assumere le sue funzioni, comunica all'Agenzia le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio.

Altresì, tutti i dipendenti devono astenersi dal prendere decisioni o svolgere attività in situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, che possano coinvolgere interessi propri (o di parenti e affini fino al secondo grado, o del coniuge, o del convivente), e in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

Sulle astensioni decide il dirigente dell'ufficio di appartenenza del soggetto che ha dichiarato di astenersi, come previsto dall'art. 7 del DPR n. 62/2013 e dal Codice di comportamento aziendale; nel caso la dichiarazione di astensione sia formulata da un responsabile di struttura sulla astensione decide il superiore gerarchico; nel caso la dichiarazione di astensione sia formulata da un responsabile di Dipartimento sulla astensione decide il Direttore sanitario, il Direttore amministrativo o il Direttore sociosanitario, a seconda della afferenza del Dipartimento; nel caso la dichiarazione di astensione sia formulata dal Direttore sanitario, dal Direttore amministrativo o dal Direttore sociosanitario sulla astensione decide il Direttore generale; nel caso la dichiarazione di astensione sia formulata dal Direttore generale sulla astensione decide l'autorità regionale.

Particolare attenzione deve essere prestata alle dichiarazioni di astensione rese da dipendenti e dirigenti appartenenti ad uffici che gestiscono rapporti contrattuali con soggetti terzi, o che gestiscono procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, quando emergano relazioni di parentela, di affinità, di convivenza o di *coniugio* tra il dichiarante e i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti dei soggetti da contrattualizzare o destinatari dei provvedimenti adottandi.

Con deliberazione del Direttore Generale n. 133 del 23 febbraio 2017 è stato adottato un regolamento che disciplina i "*Criteri di condotta del personale dell'ATS di Bergamo con i fornitori*"; tale regolamento declina i comportamenti che i dipendenti devono osservare nelle procedure degli acquisti, sia per mitigare i rischi di situazioni che

possano generare conflitti d'interesse, sia per garantire trasparenza e imparzialità nelle procedure.

8.1.5. Verifiche nella formazione di commissioni e nella assegnazione del personale a determinati uffici

L'art. 35-bis del D. Lgs. n. 165/2001, al fine di prevenire il fenomeno della corruzione, prevede che coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi; né possono fare parte di 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.

Per garantire il rispetto della norma presso l'ATS di Bergamo, il Presidente di ciascuna commissione, preliminarmente all'inizio dei lavori, cura che tutti i membri della Commissione rendano apposita dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà da cui risulti l'insussistenza della cause ostative alla partecipazione alla Commissione. Le dichiarazioni sono trasmesse al responsabile del procedimento, che effettua verifiche a campione sulla veridicità delle dichiarazioni.

Il richiamato art. 35-bis prevede anche che coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, non possano 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.

Per garantire il rispetto della norma il dirigente dell'Area Risorse Umane richiede all'interessato la sottoscrizione di una specifica dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà da cui risulti l'insussistenza della cause ostative alla assegnazione all'Area Risorse economiche e all'Area Gestione Approvvigionamenti e Tecnica.

Analogamente provvedono i dirigenti o i responsabili degli uffici di ATS competenti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati.

8.1.6. Verifica di assenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità per l'assunzione di "incarichi di direzione" o di incarichi dirigenziali presso l'ATS

Il d. lgs. n. 39/2013 ha previsto numerose ipotesi di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi che possono riguardare anche l'ATS di Bergamo.

In particolare sono previste varie ipotesi di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi che il d. lgs. n. 39/2013 definisce come "incarichi di direzione" (cfr. art. 5 e art. 8) o anche "cariche direttive" (cfr. art. 10), intesi come incarichi "di vertice" delle aziende sanitarie, e cioè gli incarichi di direttore generale, di direttore sanitario, di direttore amministrativo e (cfr. art. 4 d. lgs. n. 171/2016) di direttore sociosanitario.

Sempre in riferimento ai suddetti "incarichi di direzione" vanno anche ricordate le cause ostative al conferimento previste dall'art. 3, comma 11, del D. Lgs. n. 502/1992 e successive modificazioni, e dall'art. 60, comma 2, del d. lgs. n. 267/2000.

Varie sono anche le ipotesi di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi dirigenziali, interni od esterni, tenendo presente che, come chiarito da ANAC, le inconferibilità e le incompatibilità per gli incarichi dirigenziali previste dal d. lgs. n. 39/2013 non si applicano alla dirigenza sanitaria (*rectius*: dirigenza del ruolo sanitario), mentre si applicano alla dirigenza “tecnico- amministrativa”.

Al fine di far emergere eventuali cause di inconferibilità o di incompatibilità per i predetti incarichi ATS di Bergamo adotta le seguenti misure.

La deliberazione con cui il Direttore generale conferisce l’incarico di direttore sanitario, di direttore amministrativo o di direttore sociosanitario acquisisce efficacia, ai sensi dell’art. 20 del d. lgs. n. 39/2013, subordinatamente alla acquisizione di apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà con la quale il nominato attesti l’insussistenza delle cause di inconferibilità dell’incarico. Contestualmente l’incaricato dovrà dichiarare anche l’insussistenza delle cause di incompatibilità e, nel caso si trovi in una situazione di incompatibilità, dovrà, entro 15 giorni dalla deliberazione, a pena di decadenza, accettare la nomina e rimuovere le cause di incompatibilità. L’acquisizione della dichiarazione è affidata al responsabile del procedimento di nomina, che provvede anche ad acquisire con cadenza annuale le successive dichiarazioni di insussistenza delle cause di inconferibilità e di incompatibilità e a pubblicarle secondo quanto prevede il paragrafo 10. Le verifiche sulla veridicità delle dichiarazioni sono di competenza del responsabile del procedimento di nomina.

Quanto al Direttore generale, l’acquisizione - all’atto della nomina - delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità o incompatibilità sono di competenza dell’autorità regionale procedente e con la quale il Direttore generale stipula il contratto di prestazione d’opera. Successivamente alla propria nomina il Direttore generale rinnova con cadenza annuale le dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità o incompatibilità; tali dichiarazioni vengono acquisite, verificate e pubblicate con modalità analoghe a quelle previste per il direttore sanitario, il direttore amministrativo ed il direttore sociosanitario.

Per quanto riguarda gli incarichi dirigenziali interni o esterni, i bandi, gli avvisi ed ogni altro analogo atto con cui vengono pubblicizzate le procedure di selezione per il conferimento degli incarichi di struttura precisano quali siano le condizioni ostative al conferimento e le situazioni di incompatibilità che devono essere eventualmente risolte.

Il dirigente prescelto per il conferimento dell’incarico prima dell’assunzione dello stesso e della firma del relativo contratto rilascia al Responsabile dell’Area Risorse Umane apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà in ordine alla insussistenza di cause di inconferibilità ed alla insussistenza di cause di incompatibilità previste dal d. lgs. n. 39/2013 o da altre disposizioni vigenti (tra cui l’art. 35-bis del d. lgs. n. 165/2001, relativamente agli incarichi direttivi di 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). Le verifiche sulla veridicità della dichiarazione sono effettuate dal responsabile dell’Area Risorse Umane. Nel contratto va inserita una clausola con la quale il dirigente si impegna a dare

immediata comunicazione all'Area Risorse Umane di eventuali cause di inconferibilità sopravvenute nel corso dell'incarico.

Con cadenza annuale, su richiesta del Responsabile dell'Area Risorse Umane, tutti i dirigenti non sanitari titolari di incarichi di struttura rilasciano apposita dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà in merito alla insussistenza di cause di incompatibilità o di inconferibilità utilizzando l'apposita modulistica predisposta dall'Area Risorse Umane. A prescindere dalla richiesta, ogni qualvolta dovesse sopravvenire una causa di inconferibilità o di incompatibilità, il dirigente interessato dovrà darne immediata comunicazione all'Area Risorse Umane, per i provvedimenti conseguenti.

Al Responsabile dell'Area Risorse Umane è affidato il compito di effettuare le verifiche a campione sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive rese dagli interessati, e di pubblicare le dichiarazioni secondo quanto prevede il paragrafo 10.

Per quanto riguarda l'ipotesi (prevista dall'art. 53, comma 1-bis, del d. lgs. n. 165/2001) di inconferibilità di incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni, il responsabile del procedimento cura che il candidato prescelto includa nella dichiarazione di insussistenza della cause di inconferibilità anche l'assenza delle circostanze sopra specificate, e provvede alle conseguenti verifiche.

8.1.7. Divieto di pantouflage o post-employment

Il comma 16-ter dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 (introdotto dall'art. 1, comma 42, lett. l), della L. 190/2012) prevede 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 (c.d. "divieto di *pantouflage*" o di "*post-employment*", o di "*revolving doors*"). L'art. 53 deve ritenersi applicabile anche al Direttore generale (cfr. Corte di Cassazione, sez. unite civili - sentenza 11 novembre 2020 n. 25369) ed ai componenti della direzione strategica (Direttore amministrativo, Direttore sanitario e Direttore sociosanitario).

Al fine di garantire l'esatto rispetto della suddetta normativa con il presente PTPCT di dispone che:

- il Direttore Area Risorse Umane di ATS è tenuto ad assicurare che, all'atto di dimissione o cessazione dal servizio, il dipendente sottoscriva apposita dichiarazione di impegno a rispettare il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente; il Direttore Area Risorse Umane applica analoga misura alla cessazione dal servizio del Direttore generale, del Direttore amministrativo, del Direttore sanitario e del Direttore sociosanitario; il rifiuto di sottoscrivere la dichiarazione va segnalato al RPCT;

- il Direttore Area Risorse Umane di ATS adatta gli schemi dei contratti di lavoro da far sottoscrivere ai dipendenti in modo che sia prevista una clausola che preveda specificamente il divieto di *pantouflage*;
- il Responsabile dell'Area Gestione Approvvigionamenti e Tecnica è tenuto ad assicurare che nei bandi di gara o in equivalenti atti prodromici agli affidamenti di contratti di appalto, anche mediante procedura negoziata, sia previsto quale condizione di partecipazione alla procedura, a pena di esclusione dalla stessa, che l'offerente non abbia concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non abbia attribuito incarichi ad ex dipendenti di ATS che abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della Agenzia nei loro confronti nel triennio successivo alla cessazione del rapporto; i partecipanti alle procedure devono rilasciare apposita dichiarazione in merito alla sussistenza del requisito suddetto (cfr. i *"Criteri di condotta del personale dell'ATS di Bergamo con i fornitori"* approvati con Deliberazione del Direttore Generale n. 133 del 23 febbraio 2017); all'esatto rispetto di tale previsione sono tenuti tutti gli altri Responsabili di tutte le articolazioni aziendali, centrali e periferiche, in presenza di analoghi procedimenti amministrativi ascritti alla loro responsabilità;
- i dirigenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, vengano a conoscenza di violazioni del divieto di *pantouflage* devono farne denuncia alla Procura presso la Corte dei Conti, e devono darne immediata comunicazione al Direttore dell'Area Gestione Approvvigionamenti e Tecnica e al responsabile di qualunque altra struttura aziendale che risulti intrattenere rapporti contrattuali con i soggetti che hanno indebitamente conferito gli incarichi, affinché si faccia valere il divieto di contrattare con le pubbliche amministrazioni previsto dall'art. 53, comma 16-ter, del d. lgs. n. 165/2001

8.1.8. Autorizzazione a svolgere incarichi extraistituzionali

Fermo restando che - in via generale (e salve le norme sulla libera professione svolta dai dirigenti del ruolo sanitario) - i dipendenti di ATS con rapporto di lavoro a tempo pieno o con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno non possono intrattenere altri rapporti di lavoro dipendente o autonomo o svolgere attività che presentano i caratteri dell'abitudine e professionalità o esercitare attività imprenditoriali, la possibilità per i dipendenti dell'Agenzia di svolgere incarichi retribuiti conferiti da altri soggetti pubblici o privati (c.d. incarichi extraistituzionali o extraufficio) è regolata dalle disposizioni dell'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001, che prevede un regime di autorizzazione preventiva, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati. Ciò allo scopo di evitare che le attività extraistituzionali impegnino eccessivamente il dipendente a danno dei doveri d'ufficio o che esse possano interferire con i compiti istituzionali, creando situazioni di conflitto di interesse anche solo potenziale.

In materia l'ATS di Bergamo ha adottato:

- con deliberazione del Direttore Generale n. 110 del 31 gennaio 2014, il *"Regolamento Aziendale in materia di incompatibilità e autorizzazione allo svolgimento di incarichi"*

extraistituzionali”, che specifica i casi di incompatibilità e quelli che configgono con gli interessi del Servizio Sanitario nazionale o comunque con gli interessi pubblici curati da ATS; il regolamento definisce inoltre le modalità di rilascio della autorizzazione preventiva allo svolgimento di incarichi extraistituzionali.

- con deliberazione del Direttore Generale n. 791 del 17 ottobre 2019 , il *“Regolamento delle attività di docenza e di formazione svolte dal personale”*;

- con deliberazione del Direttore Generale n. 685 del 29 giugno 2011, il *“Regolamento per la disciplina del rapporto di lavoro a tempo parziale del personale dipendente del comparto”*.

8.1.9. Emersione di conflitto di interessi in capo a soggetti esterni destinatari di incarichi di collaborazione o consulenza

Ai sensi del comma 14 dell’art. 53 del d. lgs. n. 165/2001 l’ATS è tenuta a verificare l’insussistenza, in capo ai propri collaboratori e ai propri consulenti esterni, di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi *“strutturali”*. Peraltro l’attestazione della avvenuta verifica di quanto sopra è oggetto di specifico obbligo di pubblicazione; in riferimento ai collaboratori e consulenti è altresì prevista (vedasi anche l’art. 15 del d. lgs. n. 33/2013) la pubblicazione del *curriculum vitae* e dei dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali.

A quanto sopra si aggiunge che le disposizioni relative alla emersione e gestione dei conflitti di interesse contenute nel codice di comportamento di cui al paragrafo 8.1.2. si applicano anche ai collaboratori esterni.

Per la concreta effettuazione della verifica della insussistenza di conflitti di interesse di collaboratori e consulenti di ATS con il presente PTPCT si dispone quanto segue.

Prima dell’adozione del provvedimento di conferimento dell’incarico di collaborazione o consulenza il responsabile del procedimento deve far sottoscrivere all’incaricando una dichiarazione, redatta su modello appositamente predisposto, in merito agli incarichi o alla titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione, nonché in merito alla assenza di situazioni – anche potenziali – di conflitto di interessi (propri, o di suoi parenti o affini entro il secondo grado, o del coniuge o del convivente) con l’ATS di Bergamo. Con la dichiarazione l’interessato si deve impegnare altresì a comunicare prontamente eventuali variazioni delle circostanze dichiarate.

Il modello da far sottoscrivere all’interessato comprende anche una dichiarazione in merito alla titolarità di eventuali cariche elettive, ai fini dell’art. 5, comma 5, del D.L. n. 78/2010 convertito con modificazioni dalla L. n. 122/2010, e s.m.i.

Il responsabile del procedimento valuta gli eventuali incarichi o la titolarità di cariche dichiarate, al fine di escludere la sussistenza di conflitti di interesse, e verifica a campione la veridicità delle dichiarazioni rilasciate anche mediante la consultazione di banche dati liberamente accessibili.

La dichiarazione resa dall’incaricando deve essere espressamente richiamata nel provvedimento di conferimento dell’incarico.

Per gli incarichi di durata superiore a un anno, il responsabile del procedimento provvede ad acquisire annualmente una dichiarazione aggiornata circa la titolarità di incarichi o cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica

amministrazione e circa la insussistenza di conflitti di interesse e ad effettuare le conseguenti valutazioni e verifiche.

Il RPCT controlla a campione la avvenuta verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e la relativa pubblicazione delle stesse.

Fermo restando quanto sopra, tutti i collaboratori e consulenti devono astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri (o di parenti e affini fino al secondo grado, o del coniuge, o del convivente), e in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Si applicano in tal caso le stesse procedure previste dal paragrafo 8.1.4 per i dipendenti.

8.1.10. Formazione degli operatori in materia di prevenzione della corruzione trasparenza, etica e legalità

Un'importante misura generale per abbattere il rischio è rappresentata dalla formazione del personale sulle norme vigenti in materia di prevenzione e repressione della corruzione, sul sistema aziendale anticorruzione e su tematiche quali l'etica, la legalità e la trasparenza.

L'ATS privilegia i corsi di formazione organizzati all'interno dell'Azienda. Il Responsabile della Prevenzione provvede a segnalare al Dirigente del Servizio di Formazione e aggiornamento Aziendale, in fase di raccolta del fabbisogno formativo ai fini della redazione del Piano annuale della formazione, le proposte di corsi da erogare nell'anno.

In fase di progettazione/realizzazione degli eventi il RPCT, in accordo con i Dirigenti dei Servizi interessati, provvede a selezionare i partecipanti sulla base dell'esposizione al rischio di corruzione; gli stessi sono obbligatoriamente tenuti a partecipare secondo le modalità previste in Azienda per la frequenza ai corsi di Formazione.

Normalmente i corsi vengono accreditati ECM-CPD per il personale sanitario, nonché presso l'Ordine degli assistenti sociali della Regione Lombardia per i loro iscritti, e vengono inseriti nel portfolio di ogni singolo dipendente come patrimonio formativo dello stesso.

Il resoconto della formazione annuale erogata è sempre reperibile presso gli uffici del Servizio di Formazione e Aggiornamento aziendale.

Nel corso del 2021 il RPCT e l'unità di personale assegnata a supporto del RPCT hanno partecipato ai cicli formativi organizzati da ANAC ed altri momenti formativi proposti da ORAC, e questo ha permesso una notevole svolta verso la redazione di piani di prevenzione della corruzione maggiormente coerenti con il PNA 2019 e con le numerose indicazioni fornite da ANAC.

Gli obiettivi formativi specifici per il triennio 2022-2024 sono indicati nel paragrafo 4.

8.1.11. Rotazione ordinaria

Come è noto, la misura di prevenzione della rotazione ordinaria del personale è assai efficace, ma è anche di difficile e talora di impossibile concreta applicazione, sia per i numerosi vincoli soggettivi, sia per la necessità di non pregiudicare il buon andamento o la continuità dell'azione amministrativa.

Presso l'ATS di Bergamo la concreta possibilità di rotazione del personale dirigenziale nell'ambito della dirigenza amministrativa appare estremamente problematica, sia per l'esiguità del numero di dirigenti disponibili (sei quelli complessivamente in servizio, peraltro con formazione di base eterogenea), sia soprattutto per il fatto che il

contenuto degli incarichi dirigenziali *de quo* comporta l'esercizio non solo di un ruolo gestionale, ma anche (e, forse, soprattutto) di un ruolo di alta specializzazione e di elevate conoscenze tecnico-specialistiche; ciò è dovuto anche al fatto che il numero di "professionals" all'interno delle strutture amministrative è assai ridotto, così come – in generale – è assai ridotta – rispetto ad analoghe realtà – la dotazione organica complessivamente disponibile. Il lungo periodo di emergenza pandemica ha aggravato le difficoltà e reso ancor meno immaginabile la misura dell'affiancamento dei responsabili delle funzioni dirigenziali in vista di una possibile rotazione.

La "rotazione" finisce così per essere affidata, in questo specifico contesto, alla cessazione dal servizio, per vari motivi, dei dirigenti titolari. Peraltro, delle quattro strutture dirigenziali presenti nel Dipartimento amministrativo, quella dell'Area delle risorse umane ha visto negli ultimi anni un *turn-over* fin troppo accelerato (tre dirigenti in tre anni), mentre una stabilità decisamente maggiore riguarda l'Area Affari Legali e Assicurativi, l'Area Gestione Approvvigionamenti e Tecnica, e l'Area Risorse Economiche. Parzialmente diverso potrebbe essere il discorso relativo agli incarichi dirigenziali gestionali riservati alla dirigenza del ruolo sanitario (medici, veterinari, psicologi), anche in considerazione del fatto che in questo ambito è immaginabile, in alcuni casi, una rotazione "territoriale", che appare di applicazione tendenzialmente meno problematica di quella "funzionale".

A proposito della rotazione ordinaria nei ruoli dirigenziali va detto che i PTPCT di ATS succedutisi nel tempo si sono limitati a generiche enunciazioni di principio e non hanno mai previsto specifici e puntuali programmi di rotazione, men che meno negli ultimi due anni, caratterizzati dalla gravissima emergenza pandemica che, notoriamente, ha colpito in particolare la provincia di Bergamo (vedasi il paragrafo 6 relativo alla analisi del contesto).

Il nuovo RPCT, insediatosi da meno di un anno, preso atto della mancanza di programmi di rotazione ordinaria negli incarichi dirigenziali, ha comunque avuto modo di verificare che nell'arco del triennio dicembre 2018 – dicembre 2021 sono cessati dal servizio, per vari motivi (principalmente per collocamento a riposo) ben 14 dirigenti responsabili di struttura complessa (a fronte di 25 strutture complesse presenti nell'organigramma aziendale) e 17 dirigenti responsabili di struttura semplice (a fronte di 45 strutture semplici presenti nell'organigramma aziendale). A ciò si aggiunge il caso di un ulteriore dirigente responsabile di struttura complessa che, per esigenze organizzative, è stato assegnato ad un differente incarico.

Nei fatti si è così realizzata una sorta di massiccia "rotazione forzata" negli incarichi dirigenziali, certo non guidata da logiche di prevenzione della corruzione, ma comunque utile anche a questi fini.

Per tutto quanto sopra considerato, per il 2022 non sono in programma avvicendamenti per finalità di prevenzione della corruzione, mentre si provvederà in corso d'anno a verificare la possibilità e la opportunità di programmare nel lungo periodo ulteriori avvicendamenti negli incarichi dirigenziali.

Nelle **schede costituenti l'allegato 1** al presente Piano sono comunque indicate misure di prevenzione specifiche che, unitamente alle altre misure di prevenzione generali, appaiono ad oggi sufficienti a contenere ragionevolmente il rischio di eventi corruttivi. In alcuni casi è anche prevista una rotazione riferita non ai ruoli dirigenziali ma a personale non dirigente che, tuttavia, esercita funzioni di vigilanza e controllo particolarmente a rischio.

8.1.12 I “patti d’integrità”, le clausole di legalità e la clausola “T&T”

I “Patti d’integrità” rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario per la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto. Il patto di integrità permette un controllo reciproco tra stazione appaltante e offerenti, che si vincolano reciprocamente a mantenere condotte improntate a trasparenza e legalità. Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento da osservarsi a pena di esclusione dalla gara o di risoluzione del contratto, finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

A tale fine l’Agenzia, in attuazione dell’art. 1, comma 17, della L. n. 190/2012, quale “ente del sistema regionale” (Sireg) utilizza il “*Patto di integrità in materia di contratti pubblici della Regione Lombardia e degli enti del sistema regionale di cui all’all. a1 alla l.r. n. 27 dicembre 2006, n. 30*”, adottato con DGR 17/6/2019 n. XI/1751. Il Responsabile dell’Area Gestione Approvvigionamenti e Tecnica dell’ATS è tenuto ad assicurare che negli avvisi, nei bandi di gara, nelle lettere di invito o nei capitolati speciali di appalto siano previste clausole di legalità/integrità che comportino l’impegno a rispettare il predetto patto di integrità, a pena di esclusione dalla gara o a pena di risoluzione del contratto. Il patto di integrità deve essere espressamente sottoscritto per accettazione dai partecipanti alla procedura. Le clausole di legalità prevedono altresì un richiamo al Codice di comportamento dell’ATS, con obbligo per il contraente di garantire nella esecuzione del contratto comportamenti conformi alle disposizioni del codice in quanto applicabili.

Ai sensi della DGR XI/5408 del 25/10/2021, al fine di garantire la trasparenza e la tracciabilità della fase esecutiva dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, dal 1 gennaio 2022 negli atti di gara ATS deve prevedere la c.d. “clausola T&T” (clausola per la trasparenza e la tracciabilità), che farà poi parte degli accordi contrattuali, in virtù della quale si richiede all’aggiudicatario ed alla filiera dei subcontraenti coinvolti nella esecuzione del contratto di trasmettere ad ATS le informazioni previste dall’art. 105, comma 2, del codice dei contratti, e dall’art. 3 della L. 136/2010. Tali informazioni dovranno poi essere pubblicate nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale di ATS, di cui al paragrafo 10.

Le sanzioni e le penali per il mancato rispetto della clausola T&T saranno applicabili da parte di ATS dal 1 gennaio 2023.

8.1.13. Rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti

Tra le misure generali di prevenzione può farsi rientrare il rispetto dei termini, previsti da norme di legge o di regolamento, per la conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza delle diverse articolazioni organizzative aziendali, fatti salvi i casi di silenzio assenso e di “silenzio rigetto” (o “silenzio diniego”) previsti dalle disposizioni vigenti. Il rispetto dei termini deve essere garantito dal responsabile del procedimento o, nel caso in cui questo non sia stato individuato, dal dirigente o dal responsabile della struttura competente a svolgere il procedimento.

8.1.14. Trasparenza

La trasparenza concettualmente rappresenta una misura di prevenzione generale. Per questo motivo il “Programma triennale per la trasparenza e l’integrità” originariamente previsto dall’art. 11 del d. lgs. n. 150/2009 (ora abrogato) è confluito

nel PTPCT, il quale - secondo l'art. 10 del d. lgs. n. 33/2013 - deve dedicare alla materia una apposita sezione.

Si rinvia pertanto all'apposito paragrafo 10.

8.2. Misure di prevenzione specifiche

L'ATS di Bergamo ha adottato varie misure di prevenzione specifiche. Le schede costituenti l'allegato 1 al presente Piano individuano per ciascun processo mappato, le "misure correttive" che, all'esito della identificazione degli eventi rischiosi, della analisi dei rischi e della loro ponderazione, appaiono come necessarie e sostenibili.

Le misure specifiche possono essere ricondotte alle seguenti categorie:

- misure di controllo / audit;
- segregazione delle funzioni;
- misure di regolamentazione interna;
- sensibilizzazione degli operatori;
- misure di semplificazione e di informatizzazione di specifici processi;
- rotazione delle tipologie di pratiche assegnate agli operatori;
- rotazione dei territori assegnati o delle tipologie di attività assegnate ai dipendenti per l'esercizio di funzioni di vigilanza e controllo;
- svolgimento di attività "a rischio" (specie di vigilanza e controllo) con coppie di operatori a composizione variabile.

Relativamente alla misura dei controlli, può dirsi che all'interno e all'esterno dell'Agenzia esiste un articolato sistema che prevede il coinvolgimento di più organi e di più funzioni, tra cui:

- a) controlli interni:
- controllo preventivo sulla regolarità amministrativa e contabile delle deliberazioni del Direttore generale e degli atti (determinazioni) dirigenziali;
 - controlli di competenza del Collegio sindacale, sia sulla legittimità degli atti e dei procedimenti (osservanza di leggi, norme e regolamenti); sia sull'andamento della gestione aziendale sotto il profilo economico, finanziario e patrimoniale; sia sulla regolare tenuta della contabilità e sulla conformità del bilancio alle risultanze dei libri e delle scritture contabili; sia sulla corretta gestione della cassa;
 - controlli di competenza del Nucleo di Valutazione delle Prestazioni (NVP), in particolare sulla relazione annuale del RPCT, sull'adempimento degli obblighi di trasparenza e sulla coerenza tra il PTPCT e gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale;
 - funzione di *internal auditing* (IA), quale strumento necessario alla valutazione dell'efficacia del sistema dei controlli interni, anche mediante la verifica ed il controllo di secondo livello sulla conformità delle procedure aziendali rispetto a norme o regolamenti, con la finalità di identificare, mitigare e/o correggere gli eventuali rischi strategici, di processo e di informativa; tale funzione è prevista dalla LR 17/2014 anche all'interno degli enti del "sistema regionale", fa perno su uno specifico responsabile (RIA) e opera sulla base di un "*Piano delle attività di internal audit*" annuale (approvato, per il 2022, con deliberazione del Direttore generale n. 151 del 17 febbraio 2022). Si evidenzia che il RPCT fa parte del

“Gruppo Operativo Internal Auditing”, come previsto - da ultimo - dalla deliberazione del Direttore generale n. 1029 del 19 dicembre 2018;

- controlli del Servizio ispettivo di cui all’art. 1, comma 62, della L. 662/1996 (sul divieto di svolgimento di attività lavorative incompatibili con la status di pubblico dipendente);
- controllo di gestione, per monitorare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle attività con l'applicazione di specifici indicatori;
- *audit* periodici promossi dal Sistema qualità aziendale sui servizi erogati (certificato secondo la norma ISO UNI EN 9001:2015 e, per il Laboratorio prevenzione, la norma ISO/IEC 17025), anche al fine di verificare la coerenza dell'attività svolta con il prestabilito modello procedimentale di riferimento;

b) controlli esterni:

- controlli del sistema qualità aziendale effettuati dall’Ente Accreditato per mantenere/rinnovare la certificazione secondo procedura e secondo un piano stabilito da questi;
- controlli di Regione Lombardia, tramite l’Organismo regionale per le attività di controllo (ORAC) e tramite le preposte Direzioni generali, nell’interesse della tenuta complessiva del sistema regionale;
- controlli della Agenzia di controllo del servizio sociosanitario lombardo;
- controlli della Corte dei Conti;
- controlli ispettivi ministeriali in specifiche materie.

9. IL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO - MONITORAGGIO E RIESAME

Il continuo monitoraggio delle misure di prevenzione e il periodico riesame del complessivo funzionamento del sistema di gestione del rischio sono attività essenziali per garantire l'efficacia del PTPCT.

Il monitoraggio sulla effettiva attuazione e sulla adeguatezza delle misure di prevenzione individuate è svolto dal RPCT sia attraverso i propri referenti (monitoraggio di primo livello), sia in via diretta (monitoraggio di secondo livello).

I referenti del RPCT devono vigilare costantemente affinché negli ambiti di attività di propria competenza siano concretamente applicate sia le misure di prevenzione specifiche, sia quelle generali che non dipendano da altri centri decisionali aziendali. Il RPCT chiede ai propri referenti di inviare, entro il 30 giugno ed entro il 15 dicembre di ogni anno (o con altra cadenza semestrale che tenga conto della data di approvazione del PTPCT), una relazione sullo stato di attuazione del piano e su eventuali criticità riscontrate, con particolare riferimento alla attuazione delle misure di prevenzione e alle misure di trasparenza.

Il RPCT effettua verifiche a campione sulla veridicità di quanto risulta dalle relazioni semestrali. Eventuali verifiche mirate possono essere effettuate dal RPCT nel caso di segnalazioni di mancato rispetto delle misure.

Per l'anno 2022 le verifiche a campione (almeno tre per ogni tipologia di attività), da concludersi entro il 30 novembre, riguardano in particolare:

- l'effettiva consegna ai dipendenti neoassunti del codice di comportamento;
- l'effettiva acquisizione della dichiarazione che deve essere resa dai dipendenti all'atto delle dimissioni o della cessazione dal servizio in ordine al divieto di *pantouflage*;
- la regolare acquisizione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei collaboratori e consulenti esterni;
- la regolare acquisizione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei membri di commissioni concorso o di commissioni giudicatrici nell'ambito di procedure di gara;
- il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi, particolarmente nell'ambito del Servizio Farmaceutico Territoriale e del Dipartimento PAAPSS;
- la regolare pubblicazione nella sezione Amministrazione trasparente del sito internet istituzionale di dati, informazioni e documenti relativi a:
 - personale
 - pagamenti dell'Amministrazione
 - opere pubbliche
 - strutture sanitarie private accreditate

Al termine di ogni anno, entro il 15 dicembre o entro la diversa data fissata da ANAC, il RPCT trasmette alla Direzione generale e al Nucleo di Valutazione dell'Agenzia e pubblica sul sito internet istituzionale la relazione prevista dall'art. 1, comma 14, della L. 190/2012 recante i risultati dell'attività svolta.

La relazione è redatta secondo lo schema e secondo le indicazioni fornite da ANAC e costituisce elemento necessario per il riesame del sistema di gestione del rischio e per il conseguente aggiornamento del PTPCT dell'anno successivo, secondo una logica di ciclo.

Relativamente agli esiti del monitoraggio e del riesame effettuato per l'anno 2021 si rinvia a quanto sinteticamente indicato nel paragrafo 2.

10. LA TRASPARENZA

La trasparenza rappresenta uno strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, per favorire il controllo sociale sull'azione amministrativa e per promuovere la diffusione della cultura della legalità e dell'integrità nel settore pubblico.

La trasparenza, ai sensi del D. Lgs. n. 33/2013, art. 1, va intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Vale la pena evidenziare che:

- il contratto di prestazione d'opera intellettuale stipulato tra Regione Lombardia ed il direttore generale di ATS prevede, quale possibile causa di risoluzione del contratto, previa contestazione formale dell'addebito all'interessato, la violazione degli obblighi di trasparenza di cui al D. Lgs. n. 33/2013, così come previsto dai commi 4 e 5 dell'art. 2 del d.lgs. n. 171/2016;

- la DGR XI/5832 del 29/12/2021, recante: *"Determinazioni in ordine agli obiettivi delle Agenzie di tutela della salute (ATS), delle aziende socio sanitarie territoriali (ASST) e dell'Azienda regionale emergenza urgenza (AREU) – anno 2022"*, fissa quale specifico obiettivo 2022 del Direttore generale di tutte le aziende sanitarie pubbliche (tra cui ATS di Bergamo) il "rispetto delle indicazioni relative alla normativa sulla trasparenza", che dovrà essere oggetto di apposita rendicontazione annuale.

10.1. La pubblicazione di dati, informazioni e documenti sul sito istituzionale

La pubblicazione di dati, informazioni e documenti prevista a fini di trasparenza avviene mediante la sezione del sito internet istituzionale di ATS denominata "Amministrazione Trasparente", raggiungibile al seguente indirizzo: <https://www.ats-bg.it/amministrazione-trasparente>.

In ottemperanza alle prescrizioni di cui all'art. 10 del D.Lgs. n. 33 del 2013 e delle indicazioni contenute nelle Linee Guida ANAC (Delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016) l'allegato 2 del presente Piano individua, in forma tabellare, tutti i dati, le informazioni e i documenti di cui è prevista, per norma di legge, per direttiva di enti sovraordinati o per libera scelta di ATS, la pubblicazione a fini di trasparenza. L'allegato 2 specifica, per ciascuna tipologia di dati, informazioni o documenti soggetti a pubblicazione, la sottosezione di primo e di secondo livello ove va effettuata la pubblicazione, i riferimenti normativi, il termine di pubblicazione o la periodicità dell'aggiornamento, il responsabile della produzione o il detentore del dato, della informazione o del documento da pubblicare e il responsabile della pubblicazione.

Si segnala in particolare, quale novità applicabile dal 2022, la pubblicazione delle informazioni raccolte da ATS, in veste di amministrazione aggiudicatrice, delle informazioni trasmesse dall'aggiudicatario di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in forza della clausola "T&T" (clausola per la trasparenza e la tracciabilità della fase esecutiva dei contratti), di cui al punto 8.1.11.

La sezione del sito istituzionale denominata "Amministrazione trasparente" è organizzata con modalità tali che, cliccando sull'identificativo di una sotto-sezione, è possibile accedere ai contenuti della sotto-sezione stessa.

Eventuali ulteriori contenuti da pubblicare a fini di trasparenza e non riconducibili a nessuna delle sotto-sezioni indicate devono essere pubblicati nella sotto-sezione "Altri contenuti".

Nel caso in cui sia necessario pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente" informazioni, documenti o dati che sono già pubblicati in altre parti del sito, può essere inserito all'interno della sezione "Amministrazione trasparente", un collegamento ipertestuale ai contenuti stessi, in modo da evitare duplicazione di informazioni all'interno del sito.

In ogni pagina presente all'interno della sezione "Amministrazione Trasparente" è presente la data dell'ultimo aggiornamento dei contenuti effettuato.

I responsabili della pubblicazione devono verificare che i dati, le informazioni e i documenti siano disponibili in formato di tipo aperto.

Il RPCT svolge continuamente un'azione di monitoraggio e controllo sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, sia in via diretta sia attraverso i propri Referenti.

L' Agenzia garantisce la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività e la semplicità di consultazione. I dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia.

Tra i compiti del Nucleo di Valutazione delle Prestazioni in materia di Trasparenza vi è il rilascio annuale dell'attestazione in merito al rispetto degli obblighi di pubblicazione, secondo le indicazioni di ANAC.

10.2. Il diritto di accesso civico

Al fine di assicurare i principi di trasparenza, pubblicità ed efficacia dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, l'ATS di Bergamo riconosce, a chiunque vi abbia interesse, il diritto di accesso a dati, informazioni e documenti, sia nella forma dell'accesso civico c.d. "semplice", sia nella forma dell'accesso civico c.d. "generalizzato", nei limiti previsti dal d. lgs. n. 33/2013 e secondo le modalità definite con il Regolamento approvato con deliberazione del Direttore Generale n. 715 del 6 settembre 2018 (Approvazione nuovo *"Regolamento dell'Agenzia di Tutela della Salute di Bergamo per l'esercizio del diritto di accesso documentale, del diritto di accesso civico semplice e del diritto di accesso civico generalizzato"* in sostituzione di quello approvato con deliberazione n. 802 del 12 ottobre 2017).

L'ATS di Bergamo - ai sensi del D.lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.lgs. n. 97/2016, e delle linee guida ANAC delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 – dispone di un Registro delle richieste di accesso pubblicato nella sezione amministrazione trasparente – altri contenuti – accesso civico, recante l'elenco delle richieste di accesso pervenute, l'oggetto dei documenti/dati richiesti, la data dell'istanza, il relativo esito e la data della decisione. Il registro è aggiornato ogni sei mesi.

A norma dell'art. 46 del D. Lgs. n. 33/2013¹⁰ l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e l'indebito rifiuto, differimento o limitazione dell'accesso civico costituiscono elemento di valutazione negativa della

¹⁰ Art. 46 del D. Lgs. n. 33/2013 "Responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico"

responsabilità dirigenziale, a cui applicare la sanzione amministrativa di cui all'articolo 47, comma 1-bis del d. lgs. n. 33/2013, 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.