



CITTA'
METROPOLITANA
DI
ROMA CAPITALE

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (P.T.P.C.)

2021-2023

Approvato
con Deliberazione del Consiglio Metropolitan
n. del

Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
Dott. Salvatore Pignatello

Incaricato
con Atto del Sindaco Metropolitan n. 58 del 23 dicembre 2020

Recapiti istituzionali
s.pignatello@cittametropolitanaroma.gov.it
segretariogenerale@cittametropolitanaroma.gov.it

PIANO TRIENNALE **DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (P.T.P.C.)**

2021-2023

Sommario:

Premessa

Sezione I: obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione - misure e soluzioni organizzative in tema di trasparenza e di pubblicazione

1. Obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione

1.1 Introduzione

1.2 Gli obiettivi strategici e il piano della *performance*

- 1.2.1 Prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nell'Amministrazione
- 1.2.2 Assistenza e supporto ai Comuni del territorio metropolitano nella redazione dei propri Piani Anticorruzione e nell'attuazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza – Rinvio
- 1.2.3 Informatizzazione delle procedure e semplificazione dei processi
- 1.2.4 Implementazione delle iniziative a presidio della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa in materia di appalti
- 1.2.5 Promozione di misure atte a prevenire il rischio di corruzione e di illegalità nella società partecipata Capitale Lavoro SpA
- 1.2.6 Informazione e formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza - Previsione di iniziative formative '*in house*'
- 1.2.7 Integrazione tra i sistemi di controllo interno – Collegamento delle attività di prevenzione con il ciclo della *performance*
- 1.2.8 Garanzia della trasparenza e dell'integrità

2 Misure e soluzioni organizzative in tema di trasparenza e di pubblicazione

2.1 Premessa

2.2 I diversi tipi di accesso previsti dalla normativa vigente - l'accesso civico

2.3 Definizione delle misure per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza e delle soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione delle informazioni e dei dati previsti dalla normativa vigente

- 2.3.1 Misure e soluzioni organizzative volte ad assicurare il coinvolgimento degli utenti interni ed esterni e, per l'effetto, il monitoraggio della qualità dei servizi resi
- 2.3.2 Misure e soluzioni organizzative volte ad assicurare la tempestività dei flussi informativi nonché la gestione informatizzata dei procedimenti amministrativi anche attraverso la realizzazione di sportelli telematici
- 2.3.3 Misure e soluzioni organizzative per la rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione "Amministrazione trasparente" e per il monitoraggio dei relativi accessi
- 2.3.4 Misure e soluzioni organizzative per monitorare l'attuazione degli obblighi di trasparenza a supporto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
- 2.3.5 Misure e soluzioni organizzative per favorire la diffusione della cultura della legalità e della trasparenza

2.4 Individuazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione di dati, informazioni e documenti

2.5 Pubblicazione di dati ulteriori

Sezione II: Contenuti del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.)

- 1. Premessa, quadro giuridico di riferimento e finalità**
- 2. Soggetti coinvolti nelle attività di prevenzione della corruzione**
 - 2.1 Autorità di indirizzo politico
 - 2.2 Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (R.P.C.T.)
 - 2.3 Tutti i Direttori e Dirigenti
 - 2.3bis Direttori e Dirigenti responsabili di particolari funzioni
 - 2.4 Referenti
 - 2.5 Nucleo di Valutazione (in luogo dell'O.I.V.)
 - 2.6 Responsabile Anagrafe Stazione Appaltante (R.A.S.A.)
 - 2.7 Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.)
 - 2.8 Tutti i Dipendenti
 - 2.9 Collaboratori a qualsiasi titolo dell'Ente
 - 2.10 Responsabile della Protezione dei Dati (R.P.D.)
- 3. Procedimento di formazione, adozione e modalità di aggiornamento del Piano - Metodologia**
- 4. Analisi del contesto**
 - 4.1 Contesto interno**
 - 4.1.1 La Città metropolitana e il processo di riforma
 - 4.1.2 Le funzioni e l'assetto istituzionale della Città metropolitana
 - 4.1.3 La Città metropolitana di Roma Capitale (C.M.R.C.)
 - 4.1.4 La struttura organizzativa della C.M.R.C.
 - 4.2 Contesto esterno**

- 4.2.1 **Contesto socio-economico del territorio metropolitano di Roma**
- 4.2.2 **Dati riguardanti l'Area metropolitana di Roma Capitale**
- 4.2.3 **Il sistema produttivo locale**
- 4.2.4 **Lo scenario delineato da inchieste e analisi delle Autorità competenti**

- 4.3 **Forme di coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi (*stakeholders*)**

- 5. **Definizione di rischio e di evento - Valutazione e trattamento del rischio – Monitoraggio – Valutazione dell'efficacia delle misure**
 - 5.1. **Individuazione di attività/procedimenti/processi potenzialmente esposti a rischio: mappatura**

 - 5.2 **Misure di prevenzione del rischio**
 - 5.2.1 **Obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni - Rinvio**
 - 5.2.2 **Formazione del personale - Programma formativo in tema di trasparenza e anticorruzione**
 - 5.2.3 **Codice di comportamento dei dipendenti**
 - 5.2.4 **Criteri per la rotazione del personale addetto alle aree a rischio**
 - 5.2.5 **Astensione in caso di conflitto di interessi**
 - 5.2.6 **Individuazione di attività ed incarichi extra-istituzionali vietati ai dipendenti, ai sensi dell'art. 53, comma 3-bis, del D. Lgs. 165/2001 e ss.mm.ii., e di criteri per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi di cui al citato art. 53, comma 5**
 - 5.2.7 **Elaborazione di direttive per effettuare i controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione di incarichi, formazione di commissioni ed assegnazione ad uffici**
 - 5.2.8 **Indicazione delle modalità di verifica del rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro**
 - 5.2.9 **Adozione di misure e di canali informatici protetti per consentire segnalazioni di condotte illecite da parte dei dipendenti e tutelare i medesimi, fuori dei casi riconducibili a responsabilità penale a titolo di calunnia e a responsabilità aquiliana da atto illecito ex art. 2043 del c.c.**
 - 5.2.10 **Realizzazione di un sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti**
 - 5.2.11 **Criteri per il conferimento di incarichi dirigenziali e disciplina dei casi di inconferibilità e di incompatibilità**
 - 5.2.12 **Modalità per il monitoraggio dei rapporti Amministrazione/soggetti con i quali sono stati stipulati contratti o comunque interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici, ai fini della verifica di eventuali relazioni di parentela o affinità con i dipendenti**
 - 5.2.13 **Indicazione di iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere**
 - 5.2.14 **Iniziative per dare conoscenza ai collaboratori a qualsiasi titolo dell'Ente del P.T.P.C. e dell'osservanza delle misure in esso contenute**
 - 5.2.15 **Realizzazione di misure di sensibilizzazione della cittadinanza per la promozione della cultura della legalità - Rinvio**
 - 5.2.16 **Protocolli di legalità e patti di integrità negli affidamenti di commesse. Ricorso all'arbitrato**
 - 5.2.17 **Iniziative afferenti alle procedure di concorso e di selezione del personale**
 - 5.2.18 **Iniziative specifiche in materia di affidamenti pubblici**
 - 5.2.19 **Attuazione delle Linee Guida in materia di controlli, adottate dalla Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 14, comma 5, del D.L. n. 5/2012**

5.3 Monitoraggio del Piano e delle relative misure

6. Raccordo del P.T.P.C. con il ciclo della *performance* e con il sistema integrato dei controlli interni

6.1 Anticorruzione e *Performance*

6.2 Anticorruzione e controllo successivo di regolarità amministrativa

7. Conformità del Piano di Prevenzione della Corruzione, predisposto da Capitale Lavoro Spa, agli indirizzi del presente Piano

Premessa

In questa parte del documento si riferisce preliminarmente sulla struttura del presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (di seguito denominato P.T.P.C.), che si articola in due distinte Sezioni (I e II).

Nella prima Sezione sono indicati gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e le finalità da perseguire per impedire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, precisamente, dei fattori di rischio corruzione e dei fattori abilitanti (paragrafo 1); sono quindi identificate, a seguire, le misure per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza nonché le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione delle informazioni e dei dati previsti dalla normativa vigente (paragrafo 2), tenuto conto della peculiare articolazione della Città metropolitana di Roma Capitale.

La suddetta struttura, in linea con la pianificazione triennale precedente, si conforma alle previsioni di cui all'art. 1, comma 8, della Legge 6 novembre 2012 n. 190 nonché alle indicazioni a suo tempo fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito A.N.AC.) con la delibera n. 831 del 3 agosto 2016 (P.N.A. 2016). Il Piano è, inoltre, aggiornato alle modifiche e alle integrazioni intervenute in alcuni specifici ambiti (codice dei contratti pubblici, rapporti tra pubblici dipendenti e datore di lavoro).

Nel prosieguo della trattazione è esposto, tra l'altro, il collegamento del documento con il Piano della *Performance*, secondo le disposizioni del D. Lgs. 25 maggio 2016 n. 97, e con gli altri strumenti di programmazione dell'Ente (D.U.P., P.E.G., P.D.O.).

Nella successiva Sezione II sono specificamente illustrati i contenuti del presente P.T.P.C. 2021-2023 – comprensivi, ovviamente, anche delle misure di prevenzione della corruzione, come appresso meglio illustrato – da adottare nei tempi prescritti dalla normativa vigente.

A tale ultimo riguardo si richiama il comunicato del 2 dicembre 2020, con il quale il Presidente dell'A.N.AC. ha reso noto il differimento al 31 marzo 2021 del “*termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2021-2023*” per “*motivazioni legate all'emergenza sanitaria e al fine di consentire ai RPCT di svolgere adeguatamente tutte le attività connesse all'elaborazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza*”. Di talché la data di scadenza per l'adozione del presente Piano non è quella ordinaria del 31 gennaio, prevista nel citato comma 8, bensì quella ‘straordinaria’ del 31 marzo 2021.

Ciò premesso, si rende necessaria una precisazione, che è di natura formale, ma, nel contempo, anche di tipo metodologico.

Gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e le misure e soluzioni organizzative in tema di trasparenza e di pubblicazione (di cui alla Sezione I) e, a seguire, le misure di prevenzione del rischio corruttivo (di cui alla Sezione II) sono illustrati nel testo del presente documento, che ne fornisce una descrizione di carattere generale, e sono, nel contempo, altresì riportati in apposito allegato del Piano (Allegato C, denominato “*Obiettivi strategici e*

misure: stato di attuazione e programmazione 2021-2023”), che – come si vedrà – reca indicazioni ed informazioni in formato ‘tabellare’.

Più precisamente, gli obiettivi e le misure, descritti nel prosieguo, vengono riportati nel suddetto Allegato C in modo da dare conto dello stato di attuazione degli stessi e della programmazione nel triennio di riferimento (2021-2023), riportando indicazioni dettagliate relative a ciascuna delle strutture dipartimentali dell’Ente, cui gli obiettivi e le misure specificamente si riferiscono.

L’inserimento di tale allegato, che costituisce un indubbio elemento di novità rispetto al passato, non solo rende possibile una visione più sistematica degli obiettivi e delle misure di cui trattasi - che vengono riferiti appunto, come poc’anzi anticipato, alle strutture organizzative dell’Ente - ma consente, al tempo stesso, di confermare e corroborare il legame tra il presente P.T.P.C. e il ciclo della *performance*. Ciò anche in ragione del fatto che i contenuti del summenzionato Allegato C vengono, opportunamente ed utilmente, condivisi dal R.P.C.T. con il Servizio dell’Ente competente in materia di organizzazione, per le valutazioni e gli adempimenti connessi alla definizione del PEG e degli altri strumenti di pianificazione.

Di talché è utile tenere presente, anche ai fini di una più agevole e consapevole lettura del Piano, che, per ogni obiettivo e misura declinati nei paragrafi che seguono, vi è una simmetrica corrispondenza con i contenuti dell’Allegato C, recante informazioni e dati maggiormente dettagliati sui medesimi obiettivi e misure.

A tali paragrafi, dunque, corrisponderanno le tabelle contenute nel suddetto Allegato C.

Ciò posto, è comunque evidente che molti dei dati contenuti nell’Allegato di che trattasi – e in special modo quelli relativi allo stato di attuazione degli obiettivi e delle misure – si pongono in linea di continuità e di coerenza sia rispetto alle informazioni rese in sede di monitoraggio periodico sullo stato di attuazione, appunto, delle misure di prevenzione, come sarà illustrato negli appositi paragrafi del presente Piano, sia rispetto ai dati da elaborare ai fini della redazione della Relazione annuale, di cui all’art. 1, comma 14, della Legge 190/2012, a cura del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Sezione I: obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione - misure e soluzioni organizzative in tema di trasparenza e di pubblicazione

1. Obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione

1.1 Introduzione

Il P.N.A. definisce il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione come “*strumento attraverso il quale l’amministrazione sistematizza e descrive un “processo” - articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente - che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno*”.

È bene precisare che il P.T.P.C. è uno strumento di prevenzione del fenomeno della corruzione nell’ambito dell’attività amministrativa e che il concetto di corruzione, avendo un carattere polisemico, va inteso in senso lato, secondo la Legge 190/2012, e quindi deve essere considerato “*comprensivo delle svariate situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontra l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*”. Diversamente, quando si riferisce alle condotte di corruzione penalmente rilevanti, si rinvia alle qualificazioni tecniche contenute nel Codice penale.

Tale precisazione è fondamentale per la lettura e per la piena comprensione del Piano; infatti, i comportamenti e le azioni che sono prese in considerazione e valutate compongono una casistica molto più ampia delle fattispecie penali individuate e disciplinate nel Codice penale, che si occupa dei delitti contro la pubblica amministrazione. Tale casistica comprende condotte e situazioni che, a prescindere dalla possibile rilevanza penale, sono fattispecie riconducibili ad un cattivo esercizio delle funzioni pubbliche per fini privati, definite come *maladministration*, secondo una locuzione ormai entrata nel lessico giuridico-contabile.

La stessa Autorità Nazionale Anticorruzione, in sede di P.N.A. 2019, adottato con deliberazione n. 1064 del 13 novembre 2019, ha ritenuto di dover chiarire, tra l’altro, il concetto stesso di corruzione, evidenziando che “*sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali, (es. OCSE e Consiglio d’Europa) firmate e ratificate dall’Italia, la corruzione consiste in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all’adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d’ufficio, cioè dalla cura imparziale dell’interesse pubblico affidatogli. Questa definizione, che è tipica del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, volto ad evitare comportamenti soggettivi di funzionari pubblici (intesi in senso molto ampio, fino a ricomprendere nella disciplina di contrasto anche la persona incaricata di pubblico servizio), delimita il fenomeno corruttivo in senso proprio. Nell’ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come ‘condotte di natura corruttiva’*”.

L'Autorità ha, altresì, chiarito che, *“con la propria delibera n. 215 del 2019, sia pure ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria [...], ha considerato come 'condotte di natura corruttiva' tutte quelle indicate dall'art. 7 della legge n. 69 del 2015, che aggiunge ai reati prima indicati quelli di cui agli art. 319-bis, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis del codice penale”*.

Ne deriva che *“i comportamenti di tipo corruttivo di pubblici funzionari possono verificarsi in ambiti diversi e con riferimento a funzioni diverse. Si può avere pertanto una corruzione relativa all'assunzione di decisioni politico-legislative, una corruzione relativa all'assunzione di atti giudiziari, una corruzione relativa all'assunzione di atti amministrativi. Ciò non muta il carattere unitario del fenomeno corruttivo nella propria essenza. In questo senso espressioni come “corruzione politica” o “corruzione amministrativa” valgono più a precisare l'ambito nel quale il fenomeno si verifica che non a individuare una diversa specie di corruzione”*.

Se ampio è il concetto di corruzione, altrettanto ampia è la nozione di prevenzione, come delineata dalla stessa Legge 190/2012, che, sempre secondo le precisazioni di A.N.AC., *“comprende una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l'adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nei soggetti, anche privati, considerati dalla legge 190/2012”*. Cosicché, *“per essere efficace, la prevenzione della corruzione deve consistere in misure di ampio spettro, che riducano, all'interno delle amministrazioni, il rischio che i pubblici funzionari adottino atti di natura corruttiva (in senso proprio). Esse, pertanto, si sostanziano tanto in misure di carattere organizzativo, oggettivo, quanto in misure di carattere comportamentale, soggettivo. Le misure di tipo oggettivo sono volte a prevenire il rischio incidendo sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Tali misure preventive (tra cui, rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione) prescindono da considerazioni soggettive, quali la propensione dei funzionari (intesi in senso ampio come dipendenti pubblici e dipendenti a questi assimilabili) a compiere atti di natura corruttiva e si preoccupano di precostituire condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi”*.

È evidente che, come osservato dall'Autorità in sede di P.N.A. 2019, *“con la legge 190/2012 non si modifica il contenuto tipico della nozione di corruzione, ma per la prima volta in modo organico si introducono e, laddove già esistenti, si mettono a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio”*.

1.2 Gli obiettivi strategici e il piano della performance

Su indicazione degli Organi di indirizzo politico, nel presente paragrafo sono riportati gli obiettivi strategici dell'Ente in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, come definiti nel triennio precedente e aggiornati alla luce della revisione annuale prevista *ex lege*.

Proprio in ragione della programmazione triennale e della necessità dell'aggiornamento “a scorrimento annuale” del Piano, sono altresì indicate, per ciascuno degli obiettivi strategici qui riportati, le azioni che, nell'anno 2020, sono state condotte dalle strutture dell'Ente per renderne

possibile la realizzazione. Si fa rinvio, pertanto, ai paragrafi successivi per la più analitica illustrazione delle misure e delle soluzioni organizzative pianificate e progressivamente attuate.

1.2.1 Prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nell'Amministrazione.

L'obiettivo in esame, costituisce la base e, sostanzialmente, il contenuto del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2021-2023, quale strumento con cui continuare ad assicurare l'integrità dell'azione amministrativa della Città metropolitana di Roma Capitale. Come già precedentemente previsto e di seguito meglio illustrato, la presente versione, aggiornata per l'annualità che interessa, costituisce, altresì, una rivisitazione, anche di natura culturale, dell'approccio all'agire amministrativo. In questo senso si pone quale primario obiettivo strategico che investe l'intera struttura organizzativa e tutti i processi decisionali dell'Ente, attraverso l'elaborazione e l'attuazione delle misure di prevenzione indicate nel Piano medesimo, cui pertanto si fa rinvio, nella consapevolezza che la repressione penale del fenomeno, con tutta la sua evidente complessità di accertamento, può e deve costituire esclusivamente un rimedio di "secondo livello", essendo necessario attuare una forte prevenzione dello stesso tramite la lotta alla c.d. "cattiva amministrazione". Ciò con la finalità primaria di introdurre un cambiamento anche di tipo culturale da parte di chi ha in capo le *policy* dell'Ente e la relativa gestione, che punti a contenere, innanzitutto, il rischio di assunzione di decisioni non imparziali.

1.2.2 Assistenza e supporto ai Comuni del territorio metropolitano nella redazione dei propri Piani Anticorruzione e nell'attuazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza – Rinvio.

Per tale obiettivo si fa rinvio al corrispondente paragrafo del P.T.P.C. 2020-2022, dove sono dettagliatamente illustrati i relativi contenuti, non essendo intervenuti, *medio tempore*, aggiornamenti né modifiche rispetto a quanto ivi riportato.

Tuttavia non è inutile ribadire, per i fini che qui occupano, che l'obiettivo in questione si pone in linea non solo con le finalità indicate e con le funzioni attribuite alla Città metropolitana dalla Legge 7 aprile 2014 n. 56, ma anche con i principi e con le disposizioni dello Statuto dell'Ente, con particolare riguardo alle previsioni in materia di supporto all'azione dei soggetti istituzionali operanti nel territorio metropolitano.

Premesso quanto sopra, giova rilevare che l'azione sinergica condotta negli anni precedenti dagli uffici del Segretariato Generale dell'Ente ha consentito di addivenire alla definizione di uno schema di Protocollo di Intesa tra questa Città metropolitana, la Prefettura-U.T.G. di Roma e Roma Capitale per l'individuazione e la realizzazione di azioni di supporto a favore dei Comuni dell'Area metropolitana (il Protocollo, per quanto di competenza di questo Ente, è stato approvato dal Sindaco metropolitano con decreto n. 126 del 17 ottobre 2018, ma ad oggi non risulta formalmente sottoscritto dagli altri soggetti istituzionali coinvolti).

Per completezza informativa si vedano, relativamente all'obiettivo in esame, i dati contenuti nell'Allegato C, indicativi del ruolo di supporto svolto dalla Città metropolitana a beneficio degli enti del territorio.

1.2.3 Informatizzazione delle procedure e semplificazione dei processi

L'informatizzazione delle procedure e la semplificazione dei processi sono due tra gli obiettivi che questa Città Metropolitana punta strategicamente a realizzare, implementando le iniziative già intraprese nelle precedenti annualità. Ciò si pone in linea, tra l'altro, con le previsioni normative e con le indicazioni fornite, al riguardo, dalle autorità di settore.

Le novità normative registratesi negli ultimi anni, già a livello europeo, nell'ambito dell'informatizzazione delle procedure (si veda, in particolare, l'art. 22 "*Regole applicabili alle comunicazioni*" della direttiva comunitaria 2014/24/EU in materia di appalti pubblici), hanno rafforzato, di fatto, l'obbligo di abbandono della modalità di comunicazione cartacea tra stazioni appaltanti e imprese nell'espletamento delle procedure di gara.

La normativa interna si è, quindi, conformata alle previsioni europee, prioritariamente con l'aggiornamento del Codice dell'Amministrazione Digitale (C.A.D.), le cui modifiche ed integrazioni (operate, dapprima, con il D. Lgs. 179/2016 e, successivamente, con il D. Lgs. 217/2017) trovano fondamento proprio nell'esigenza di garantire - in materia di erogazione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni - il diritto di accesso dei cittadini e delle imprese a dati, documenti e servizi di loro interesse in modalità digitale nonché la semplificazione nella fruizione dei servizi alla persona, riducendo la necessità di accesso fisico agli uffici pubblici.

In linea con il contesto internazionale, il processo di trasformazione e di innovazione dei servizi ai cittadini e alle imprese nel nostro Paese assume, ad oggi, particolare rilievo, grazie soprattutto al diffuso utilizzo delle tecnologie digitali.

Significativo al riguardo è il recente Decreto Legge 16 luglio 2020 n. 76 (c.d. decreto semplificazioni), convertito in Legge 11 settembre 2020 n. 120, che ha introdotto numerose modifiche, tra l'altro, al suddetto C.A.D. Le novità hanno riguardato essenzialmente, per i fini che qui occupano, il domicilio e l'identità digitale, l'interoperabilità dei sistemi informativi della pubblica amministrazione e il relativo aggiornamento organizzativo.

Si conferma così la tendenza a favorire il processo di transizione al digitale e l'uso delle nuove tecnologie, nella prospettiva "*digital first*", con l'intento di accorciare le distanze tra pubblica amministrazione e cittadini, facilitando l'accesso da parte di questi ultimi ai servizi forniti dalla prima. In questa logica si inserisce e si rafforza la figura del responsabile per la transizione al digitale (RTD), già prevista dal D. Lgs. 179/2016.

Analogo rilievo assumono le recenti "*Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici*", pubblicate in via definitiva sul sito di AGID (come da avviso inserito in Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 259 del 19/10/2020).

Il documento, che si compone di una parte generale e di sei allegati tecnici, è finalizzato a guidare le pp.aa. nella gestione digitale dei procedimenti amministrativi di relativa competenza e, per l'effetto, nella digitalizzazione delle pratiche amministrative, quale garanzia per il corretto svolgimento delle attività documentali e del relativo iter.

Per le finalità di cui sopra, altro documento di rilievo è rappresentato dal Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022, che si configura quale atto di indirizzo strategico ed economico in grado di accompagnare la trasformazione digitale del Paese. Il Piano

dà attuazione agli indicatori che misurano il livello di digitalizzazione in tutta l'U.E. e rilevano l'effettiva presenza e l'uso dei servizi digitali da parte dei cittadini e delle imprese, secondo le indicazioni che emergono dalla nuova programmazione europea 2021-2027, dai principi dell'e-Government Action Plan 2016-2020 e dalle azioni previste in sede di e-Government Declaration di Tallinn (2017-2021).

Il Piano Triennale 2020-2022 rappresenta un'evoluzione dei due Piani precedenti - volti ad introdurre e ad implementare il modello strategico dell'informatica nella p.a. - e attua le azioni di settore già programmate, rimettendone alle singole amministrazioni la concreta realizzazione. In questo senso rappresenta un importante strumento, che dovrà essere tenuto in grande considerazione non solo dal responsabile della transizione digitale, ma anche dal RPCT e dai responsabili degli uffici nella pianificazione delle iniziative volte ad attuare e massimizzare l'informatizzazione delle procedure e dei flussi documentali.

Il Piano per l'Informatica, oltre ad incentivare l'utilizzo dell'*iCloud*, ovvero la delocalizzazione dei data center, richiede che sia osservato il principio "*digital & mobile first*" per tutti quei servizi che, per loro natura, sono accessibili in via esclusiva con sistemi di identità digitale; nel contempo, sollecita la diffusione sempre più capillare dei servizi digitali, prevedendo che l'accesso sia effettuato tramite SPID e che i servizi inclusivi ed accessibili vengano sempre più incontro alle diverse esigenze delle persone e dei singoli territori.

Ciò posto, è evidente che le novità e le indicazioni qui riportate valgono quali linee di indirizzo per gli uffici di questo Ente, chiamati ad implementare e a perfezionare, per il triennio 2021-2023, le iniziative già in parte intraprese nelle precedenti annualità, con particolare riguardo a quelle volte all'informatizzazione dei procedimenti amministrativi, che, interessando l'utenza esterna, necessitano, più di altri, di essere tracciati e monitorati in tempo reale.

In questo senso si continua a puntare strategicamente sulla costituzione, sulla diffusione e, ove già esistenti, sull'implementazione di sportelli telematici che rendano possibile l'inoltro delle istanze in modalità completamente informatica e il contestuale 'monitoraggio *on line*' della pratica nonché, con la stessa modalità informatica e ove possibile, l'immediata acquisizione del provvedimento e degli atti richiesti.

Nella logica dell'informatizzazione preordinata alla semplificazione si collocano, altresì, le iniziative preposte al completamento del processo di trasformazione della documentazione e degli archivi cartacei in fascicoli digitali.

Gli uffici dell'Ente, che hanno già da tempo e con successo avviato azioni di informatizzazione ed iniziative in tale ambito, anche a vantaggio di altri Enti, continueranno ad attenersi alle indicazioni del presente Piano per completare i relativi processi e garantirne la conformità alle sopravvenute indicazioni legislative.

Quanto sopra assume ancor più rilievo se si considera che, nel corso dell'anno 2020, la situazione eccezionale verificatasi a seguito dell'emergenza Covid-19, sia pure con le problematiche che l'Ente ha dovuto affrontare per la sua gestione sotto differenti profili, ha comunque fornito un *input* agli uffici per la ridefinizione di metodologie e di strumenti - già in gran parte in uso - utili alla digitalizzazione delle procedure, come sarà meglio illustrato nel prosieguo.

Al fine di dare conto delle azioni condotte nelle precedenti annualità per la realizzazione dell'obiettivo di cui al presente paragrafo, si segnalano di seguito, a titolo meramente indicativo e non esaustivo, alcune delle iniziative intraprese dai Servizi/Uffici dell'Ente che si evincono dal monitoraggio periodico effettuato attraverso il gestionale SI.PEG, per l'analitica illustrazione delle quali si fa, tuttavia, rinvio alla parte del Piano dedicata alle misure e soluzioni organizzative in tema di trasparenza e di pubblicazione (paragrafo 2 della presente Sezione I) nonché all'Allegato C del presente documento.

Si precisa che le iniziative di cui sopra sono state principalmente intraprese dai Dipartimenti dell'Ente che, più degli altri, sono a contatto con l'utenza esterna, i quali hanno provveduto alla creazione di servizi *online* raggiungibili attraverso la rete.

In buona sostanza, nel 2020 le strutture che, per loro natura, svolgono attività a diretto contatto con l'utenza, complice anche la situazione emergenziale in atto, hanno rafforzato alcuni profili di informatizzazione.

Un esempio in tal senso è fornito dal Dipartimento IV, che ha corroborato la tracciabilità dell'iter procedurale mediante il pieno utilizzo dei mezzi telematici, puntando, peraltro, ad una maggiore responsabilizzazione del personale nella gestione degli adempimenti ed incentivando l'uso di metodologie atte a limitare la discrezionalità nell'espletamento dell'attività istruttoria.

Iniziativa analoghe sono state adottate dal Dipartimento VI, il cui Servizio 3 ha svolto un'importante attività di dematerializzazione dell'archivio con conseguente informatizzazione della documentazione cartacea relativa ai procedimenti autorizzativi di competenza.

Per i fini che qui occupano rilevano, altresì, le iniziative, intraprese dall'Ufficio di Statistica (progetto SISTAN HUB) nonché dall'U.C. Sviluppo Strategico (digitalizzazione delle procedure di gara).

In generale, con riferimento alle azioni che l'Ente intende realizzare nel corso del 2021, sempre in un'ottica di miglioramento in termini di efficienza, efficacia e trasparenza, si segnala la prosecuzione dell'attività di razionalizzazione e di monitoraggio delle gestioni dei debiti fuori bilancio nonché l'implementazione delle procedure di digitalizzazione per i procedimenti che comportano pagamenti a carico di cittadini e/o imprese (spese di bollo, spese istruttoria, pagamento di sanzioni, ecc.), per adeguare i processi di gestione delle entrate e degli incassi al sistema *PagoPA* di Agid, attività già, peraltro, intraprese nel corso del 2020.

Riferito quanto sopra, si rappresenta che, come precisato in premessa e poc'anzi anticipato, indicazioni più dettagliate sull'obiettivo in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell'Allegato C al presente Piano.

1.2.4 Implementazione delle iniziative a presidio della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa in materia di appalti

L'obiettivo in esame, che mira ad implementare le iniziative a presidio della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa in materia di appalti, trova *ratio* e fondamento, tra l'altro, nella considerazione che la corruzione determina, oltre al naturale aggravio dei costi degli

appalti pubblici, anche un pericoloso sentimento di sfiducia nei confronti dei soggetti pubblici e dello stesso *agere* amministrativo nel suo complesso, minando alla base la coesione sociale che è necessaria per la buona salute di ogni sistema democratico.

Alla luce di ciò questa Città metropolitana, sulla scorta delle iniziative già intraprese in materia di affidamenti pubblici e riportate, peraltro, nella parte del presente Piano dedicata alle misure di prevenzione c.d. ulteriori, continuerà a favorire, anche per il triennio 2021-2023, l'azione congiunta e di coordinamento tra le proprie strutture amministrative - *in primis*, Segretariato Generale e *Sviluppo Strategico e Coordinamento del Territorio Metropolitano*, con particolare riguardo al Servizio *Stazione Unica Appaltante. Procedure ad evidenza pubblica per affidamento lavori, servizi e forniture* (di seguito denominato, per semplicità, Ufficio Gare) e all'Ufficio Contratti - al fine di implementare un progetto condiviso che, partendo dallo studio dell'attuale gestione delle procedure di gara, specie da parte dei diversi uffici dell'Ente, dia conto delle criticità, dei punti di forza e dei punti di debolezza che emergono nell'espletamento delle relative attività.

Il progetto, già precedentemente avviato, è basato sul proficuo e costante confronto tra gli uffici dell'Ente (U.E. *Sviluppo Strategico*, URP e uffici che gestiscono direttamente procedure di affidamento), che, attraverso l'approfondimento del quadro normativo di riferimento e la ricerca, per quanto di competenza, di adeguate ed efficaci soluzioni organizzative, consenta di perfezionare l'informatizzazione dei processi, garantendo uniformità di gestione e semplificazione degli stessi. Ciò anche tenuto conto degli obblighi in materia di digitalizzazione delle procedure di appalto imposti dal legislatore nazionale.

Giova precisare che le iniziative di cui sopra valgono per tutte le procedure (affidamenti diretti, cottimi fiduciari etc..) che, ancorché in forma ed in numeri molto ridotti, sono gestite direttamente dai singoli uffici, nel rispetto delle norme di legge e di regolamento, ferma restando la competenza del preposto Ufficio Gare e nelle more della centralizzazione degli affidamenti attraverso la costituzione di un ufficio per gli acquisti di beni e servizi, secondo quanto di seguito specificato.

Ai fini della realizzazione dell'obiettivo *de quo* si rivelano essenziali le azioni condotte e i risultati conseguiti nelle precedenti annualità, atteso che la strategia e le misure finalizzate alla prevenzione di fenomeni corruttivi, con particolare riguardo al settore degli appalti pubblici, trovano base e fondamento in una programmazione di tipo triennale, che implica *ex se* una valutazione di ampio respiro.

Le iniziative di che trattasi sono state, infatti, illustrate nel Piano relativo al triennio precedente, cui, pertanto, si fa rinvio.

Si segnalano, tuttavia, le attività, progressivamente e costantemente gestite dagli uffici preposti, finalizzati all'implementazione della piattaforma "*Portale delle Gare Telematiche*", che costituisce, oggi, un presidio di trasparenza e di imparzialità, in cui viene caricato, tracciato ed archiviato ogni scambio documentale e comunicativo sulle gare *in itinere*. L'insieme dei dati e delle informazioni in essa contenuti rappresentano, tra l'altro, un'interfaccia più semplice per il controllo sul piano amministrativo e per l'accesso ai dati degli affidamenti.

Nel corso del 2020, pure a fronte della situazione emergenziale derivante dalla pandemia da Covid-19, è stato implementato l'uso del Portale di cui sopra anche da parte di altri Dipartimenti dell'Ente, al fine di avere un quadro unitario di gestione degli affidamenti e un unico polo archivistico per gli stessi.

Ciò posto, per ulteriori dettagli sull'obiettivo in esame si fa rinvio alle parti del Piano dedicate alle misure di prevenzione nella materia che qui occupa, oltre che ai più specifici contenuti dell'Allegato C al presente Piano.

1.2.5 Promozione di misure atte a prevenire il rischio di corruzione e di illegalità nella società partecipata Capitale Lavoro SpA

Per quanto previsto dalla Legge 190/2012 e ss.mm.ii. e dal D. Lgs. 33/2013, come modificato con il D. Lgs. 97/2016, l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza va assicurata anche nelle società e negli enti di diritto privato controllati e partecipati, direttamente o indirettamente, dalle pubbliche amministrazioni.

Specifiche indicazioni in tal senso sono contenute nella delibera A.N.AC. 8 novembre 2017 n. 1134, recante *“Nuove Linee Guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”*, che supera e sostituisce la precedente determinazione n. 8 del 17 giugno 2015.

La suddetta delibera, unitamente alla più recente delibera 25 settembre 2019 n. 859, è stata più volte richiamata dal PNA 2019, il quale rileva, ai fini che qui occupano, non solo per le indicazioni generali ivi contenute, ma anche per la sua caratteristica di *“atto di indirizzo per l’adozione di misure integrative di quelle contenute nel modello di organizzazione e gestione eventualmente adottati ai sensi del d.lgs. 231/2001, da parte dei soggetti indicati all’art. 2-bis, co. 2 del d.lgs. 33/2013”*.

Nel suddetto documento, infatti, sono forniti dall'Autorità chiarimenti e specifiche istruzioni sulle misure di prevenzione riguardanti le società a controllo pubblico, con particolare riguardo alla sua parte V, che è dedicata proprio alla *“prevenzione della corruzione e trasparenza negli enti di diritto privato”*.

Senza voler qui trasporre i contenuti del PNA, giova, tuttavia, richiamarne alcuni passaggi essenziali e, *in primis*, quello nel quale l'A.N.AC., in merito all'obbligo di adottare misure di prevenzione della corruzione a integrazione di quelle contenute nel 'Modello 231', chiarisce che *“ove sia predisposto un documento unico, la sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione ai sensi della l. 190/2012 tiene luogo del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e deve essere adottata annualmente, secondo le modalità previste per le pubbliche amministrazioni (cfr. Parte II, § 5. 'Adozione annuale del PTPC')*. Ciò in quanto il carattere dinamico del sistema di prevenzione di cui alla l. 190/2012 richiede una valutazione annuale dell'idoneità delle misure a prevenire il rischio rispetto alle vicende occorse all'ente nel periodo di riferimento. Diversamente, il modello 231, che risponde ad altri scopi, è aggiornato solo al verificarsi di determinati eventi, quali la modifica della struttura organizzativa dell'ente o di esiti negativi di verifiche sull'efficacia. In assenza del

modello 231, l'ente adotta il documento contenente le misure di prevenzione della corruzione in relazione alle funzioni svolte e alla propria specificità organizzativa".

Utile è, altresì, il rinvio alle considerazioni, svolte dall'Autorità nella citata delibera n. 1134/2017, secondo cui *"nella programmazione delle misure [...] gli obiettivi organizzativi e individuali ad esse collegati assumono rilevanza strategica ai fini della prevenzione della corruzione e vanno pertanto integrati e coordinati con tutti gli altri strumenti di programmazione e valutazione all'interno della società o dell'ente"*; cosicché, a differenza di quanto avveniva in passato, le misure di trasparenza non costituiscono più un autonomo programma, ma *"confluiscono in un'apposita sezione del documento contenente le misure di prevenzione della corruzione integrative del 'modello 231' [...]"*.

Per quanto sopra ed in linea con gli obiettivi già definiti del triennio precedente, questa Amministrazione continuerà a garantire la promozione di misure atte a prevenire il rischio di corruzione e di illegalità nella Società Capitale Lavoro S.p.A., interamente partecipata dalla Città metropolitana di Roma Capitale, assicurando, anche per il triennio 2021-2023, il controllo e la vigilanza sulle attività svolte dalla predetta Società in materia di prevenzione della corruzione e attuando, per i fini che qui occupano, le nuove indicazioni recentemente fornite da A.N.AC.

Il controllo avrà ad oggetto, come in passato, la verifica della mappatura dei processi a rischio corruzione da parte di Capitale Lavoro, l'analisi del contesto e della realtà organizzativa, la definizione delle misure di prevenzione, l'impiego degli strumenti di gestione del rischio corruttivo, il coordinamento tra i sistemi di controllo interno - e, nello specifico, tra i controlli per la prevenzione dei rischi di cui al D. Lgs. n. 231/2001 e i controlli per la prevenzione dei rischi corruttivi *ex lege* n. 190/2012 - nonché l'applicazione delle soluzioni organizzative finalizzate a massimizzare i livelli di trasparenza e ad attuare gli obblighi di pubblicazione imposti dalla disciplina vigente.

A tal ultimo riguardo giova rammentare che l'Autorità, nel citato PNA 2019, ha ritenuto di dover precisare che *"[l]e società e gli enti specificati all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 sono tenuti al rispetto della disciplina sulla trasparenza, con riguardo ai dati, documenti e informazioni attinenti sia all'organizzazione, sia all'attività di pubblico interesse svolta, secondo il criterio della compatibilità"*.

Tale precisazione, unitamente alle altre qui riportate, costituisce utile indirizzo per la Società nella gestione degli adempimenti di competenza nella materia *de qua*.

Nel rispetto delle norme di legge ed in attuazione delle finalità e delle azioni suddette, nel presente P.T.P.C. è stata dedicata un'apposita parte (paragrafo 7 - Sezione II, cui pertanto si fa rinvio) al rapporto tra questo Ente e la Società di che trattasi nello svolgimento delle attività di prevenzione della corruzione e, in particolare, alla conformità del Piano Anticorruzione della Società medesima agli indirizzi della Città metropolitana, alle misure conseguentemente adottate nonché alle modalità di svolgimento della relativa funzione di vigilanza.

1.2.6 Informazione e formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza - Previsione di iniziative formative ‘in house’

La formazione dei dipendenti costituisce una finalità irrinunciabile per questa Città metropolitana, nell’ottica della piena valorizzazione del proprio personale e tenuto conto che l’efficienza nella gestione delle risorse è un importante strumento di prevenzione dei fenomeni corruttivi, specie se coniugata con una costante ed effettiva azione di trasparenza.

Infatti, una delle azioni che il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ha avviato, in collaborazione con i preposti Uffici dell’Ente, è stata proprio la formazione del personale dipendente, partendo dai soggetti più immediatamente coinvolti nella realizzazione e nell’attuazione del presente Piano.

La situazione emergenziale determinatasi a seguito della diffusione della pandemia, sia pure con le inevitabili criticità che la relativa gestione ha comportato, non ha, comunque, rappresentato una battuta d’arresto per l’attuazione delle attività formative all’interno dell’Ente, che saranno descritte nel prosieguo della trattazione.

Pertanto, ferma restando la formazione di carattere generale, diretta a tutto il personale, che trova fondamento negli appositi strumenti di programmazione, in materia di prevenzione della corruzione e delle relative misure di contrasto, sono stati avviati interventi formativi più specifici e mirati, come meglio si illustrerà nella parte del Piano a ciò dedicata (Sezione II, par. 5.2.2).

Come anticipato, in ragione della situazione emergenziale che ha caratterizzato quasi l’intero anno 2020, tutta l’attività formativa svolta nel periodo in questione ha richiesto l’utilizzo delle più attuali tecnologie per l’attivazione dei corsi, che si sono potuti svolgere, com’è ovvio, esclusivamente in modalità online.

Ciò posto, questa Amministrazione continuerà a favorire, anche per il triennio 2021-2023, la partecipazione dei propri dipendenti - con particolare riguardo a quelli impiegati nei settori a più elevato rischio corruzione - ad iniziative e ad interventi formativi *ad hoc*, anche gestiti da altre amministrazioni o enti pubblici e privati, incentivando, ove possibile, la realizzazione di percorsi di formazione *in house*, attraverso l’ausilio di professionalità interne e dell’esperienza acquisita nei diversi ambiti lavorativi.

Nella programmazione delle iniziative formative di prossima realizzazione, questa Città metropolitana terrà in particolare considerazione le indicazioni fornite in materia dall’AN.AC., che, già in sede di PNA 2019, ha espresso l’auspicio di un cambiamento radicale nella pianificazione e nell’attuazione dell’attività formativa, affinché sia sempre più orientata all’esame di casi concreti, calati nel contesto delle diverse amministrazioni, e possa dare, in questo senso, un valore aggiunto alla comprensione, sia teorica che pratica, del generale sistema di prevenzione della corruzione.

L’obiettivo, prefissato da A.N.AC. e fatto proprio da questo Ente, è quello di arricchire la formazione in materia di prevenzione della corruzione, attualmente ancorata al modello tradizionale basato su lezioni prevalentemente ‘frontali’, con un ruolo più attivo dei discenti, di

cui è opportuno valorizzare le esperienze, con un lavoro su casi concreti che tenga conto, ovviamente, anche delle specificità di questa Amministrazione.

Tale obiettivo continuerà a costituire indirizzo per gli Uffici competenti *ratione materiae* affinché procedano alla programmazione di mirate iniziative formative, che si pongano in linea di continuità con i progetti già definiti nel triennio precedente.

Nell'ambito della formazione *in house* si inseriscono, tra l'altro, gli interventi di auto-formazione interna avviati nelle annualità precedenti da alcuni uffici dell'Ente, come risulta dal monitoraggio periodico condotto su SI.PEG, che si sono rivelati particolarmente efficaci ai fini dell'aggiornamento del personale dipendente e che, pertanto, potranno essere utilmente realizzati anche per il triennio in corso, in collaborazione, ovviamente, con il competente Ufficio Formazione di questa Città metropolitana.

Al riguardo si richiamano, a titolo meramente indicativo e non esaustivo, le iniziative promosse dal Dipartimento I, che ha aderito ad alcuni progetti formativi *e-learning* indirizzati a tutti i dipendenti dell'Ente su tematiche di stringente attualità, pur sempre complessivamente finalizzate alla prevenzione della corruzione nell'attività del proprio personale.

Delle iniziative avviate e dei relativi esiti occorrerà, pertanto, tenere conto in sede di definizione di progetti formativi *in house* per il triennio 2021-2023, con potenziamento - per ovvie ragioni legate al protrarsi della situazione emergenziale - delle iniziative formative online, svolte in modalità *e-learning*.

A ciò si lega la valutazione, nella programmazione dei prossimi interventi formativi, di talune tematiche, già oggetto di precedente approfondimento, quali quelle legate allo sviluppo digitale nelle pubbliche amministrazioni.

Riferito quanto sopra, si rappresenta che, come anticipato in premessa, ulteriori indicazioni sull'obiettivo in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell'Allegato C al presente Piano.

1.2.7 Integrazione tra i sistemi di controllo interno - Collegamento delle attività di prevenzione con il ciclo della *performance*.

L'integrazione tra i sistemi di controllo interno, unitamente al collegamento delle attività di prevenzione della corruzione con il ciclo della *performance*, costituisce un obiettivo ambizioso che - già definito negli strumenti di programmazione dell'Ente e, prima ancora, nei Piani di prevenzione precedentemente adottati - assume una nuova valenza ed un peculiare significato alla luce delle sempre più pregnanti indicazioni fornite in tal senso dal legislatore nazionale e dagli enti/autorità competenti.

Tale obiettivo viene sviluppato, nel presente P.T.P.C., sia nella parte dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e, in particolare, a quelle connesse con le attività di controllo interno sia nel paragrafo di questa sezione dedicato alle soluzioni organizzative finalizzate all'attuazione degli obblighi di trasparenza e di pubblicazione. A tali parti si fa, pertanto, rinvio

per la definizione delle specifiche finalità e per la puntuale illustrazione delle relative azioni/iniziative.

Ciò posto, è evidente come l'integrazione di cui sopra imponga che alle misure programmate nel P.T.P.C. debbano corrispondere specifici obiettivi definiti nel *Piano della Performance*, come sottolineato dall'A.N.AC. nel PNA 2019. Ne deriva che, in sede di misurazione e di valutazione delle *performance* organizzative e individuali, “*si deve tener conto dell’attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT*”.

In questo senso diventa essenziale ed imprescindibile il coordinamento del contenuto del P.T.P.C. con quello degli altri strumenti di programmazione dell'Ente, tra cui, *in primis*, il *Piano della Performance*, secondo quanto specificamente disposto, peraltro, dall'art. 1, comma 8, della Legge 190/2012.

A tale ultimo riguardo giova osservare che il collegamento del ciclo della *performance* con le attività di prevenzione della corruzione trova fondamento nella configurazione stessa del Piano della *Performance* quale strumento attraverso cui si rafforzano, tra le altre, le azioni finalizzate a dare riscontro ad obblighi di trasparenza e pubblicità nonché ai profili riferiti ad integrità e anticorruzione, proprio sulla scorta del P.T.P.C. adottato da questa Città metropolitana.

Ciò è tanto più vero se si considera che il Piano della *Performance* riassume i molteplici livelli di programmazione attivati dall'Ente: quella strategica desumibile dal D.U.P., documento dove sono declinati gli obiettivi, appunto, strategici (facente capo alla direzione politico-amministrativa), quella gestionale di ciascuno dei Dipartimenti, in cui è articolata la struttura (facente capo alla dirigenza amministrativa), e quella operativa (di struttura e individuale).

Cosicché, nell'ottica di una più ampia gestione del potenziale rischio corruttivo, è essenziale il legame tra attività di prevenzione e trasparenza, da un lato, e *performance*, dall'altro; legame che, dal punto di vista dei documenti e degli strumenti di pianificazione, si traduce nel collegamento del P.T.P.C. con la programmazione strategica e operativa di questa Città metropolitana come definita nel Piano della *Performance*.

In tal senso le misure, le disposizioni e le attività di prevenzione di cui al presente P.T.P.C. assumono rilevanza ai fini della definizione del predetto Piano della *Performance*.

Pertanto, come nel periodo precedente, continueranno ad essere inclusi, per questo Ente, “*negli strumenti del ciclo della performance, in qualità di obiettivi e di indicatori per la prevenzione del fenomeno della corruzione, i processi e le attività di programmazione posti in essere per l’attuazione delle misure previste nel PTPCT*”, conformemente, peraltro, alle raccomandazioni espresse dall'Autorità in sede di PNA.

Di talché le attività svolte per l'implementazione e per l'attuazione del presente Piano saranno introdotte, anche nel triennio 2021-2023, in forma di obiettivi nel *Piano della Performance*, sotto il profilo della performance sia organizzativa che individuale (rispettivamente, artt. 8 e 9 del D. Lgs. 150/2009), e di questi occorrerà tenere conto nella *Relazione delle Performance* (art. 10 del medesimo decreto).

L'attuazione delle misure previste nel Piano diviene, così, uno degli elementi di valutazione *in primis* del personale dirigente, ma anche, per quanto possibile, dei dipendenti privi di tale qualifica, secondo criteri, parametri e modalità definiti e concordati nelle competenti sedi.

Quanto sopra costituisce linea di indirizzo per le strutture amministrative di questa Città metropolitana affinché continuino a dare corso al processo, già precedentemente avviato, finalizzato a garantire piena integrazione tra sistemi di controllo, attività di prevenzione e ciclo della *performance* dell'Ente, in conformità agli indirizzi stabiliti negli strumenti di programmazione e secondo quanto più dettagliatamente indicato nei paragrafi che seguono.

Ulteriori indicazioni sull'obiettivo in esame sono contenute nell'Allegato C al presente Piano.

1.2.8 Garanzia della trasparenza e dell'integrità.

Questa Amministrazione, in linea con le iniziative intraprese nel triennio precedente, continua a puntare strategicamente sulla massimizzazione dei livelli di trasparenza della propria azione amministrativa attraverso il perfezionamento di soluzioni operative in grado di assicurare la piena e tempestiva attuazione degli obblighi in materia di pubblicazione, cui è dedicato il paragrafo che segue e, in particolare, il punto 2.3.

Nel suddetto paragrafo sono illustrate le misure precedentemente disciplinate nell'ambito del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (P.T.T.I.), che - come noto - non dovrà essere più adottato quale autonomo documento, atteso che, per espressa previsione legislativa (art. 10, comma 1, del D. Lgs. 33/2013, come modificato dal D. Lgs. 97/2016), l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non è oggetto di un separato atto, ma è parte integrante dello stesso P.T.P.C., di cui costituisce specifica sezione.

A tale parte si fa, pertanto, opportuno rinvio, non prima, comunque, di aver rimarcato l'importanza della trasparenza, che, tra le misure di prevenzione della corruzione, assume *sine dubio* importanza primaria, come comprovato dalle norme di legge e dalle indicazioni delle Autorità preposte, utilmente richiamate nel paragrafo che segue.

Più in generale, la trasparenza rileva non solo per la sua peculiare caratteristica di strumento di prevenzione di fenomeni corruttivi, ma anche come regola per l'affermazione di un'azione amministrativa sempre più efficace e conforme ai canoni costituzionali. In questo senso la trasparenza, nelle intenzioni del legislatore e secondo le precisazioni fornite dall'A.N.AC. in sede di PNA 2019, *“concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è anche da considerare come condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integrando il diritto ad una buona amministrazione e concorrendo alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. Oggi, dunque, la trasparenza è anche regola per l'organizzazione, per l'attività amministrativa e per la realizzazione di una moderna democrazia”*.

L'implementazione delle iniziative preordinate a massimizzare i livelli di trasparenza e, per l'effetto, la pubblicazione di dati, informazioni e documenti - che, come si è anticipato, ha costituito in passato e continua a porsi quale primaria finalità nelle linee di azione di questo Ente

- assume oggi una valenza particolare. Ciò principalmente perché la diffusione della pandemia da Covid-19, che ha caratterizzato l'anno 2020 e che sta, purtroppo, caratterizzando anche l'anno in corso, impone una revisione dei modelli organizzativi che, puntando, tra l'altro, alla piena informatizzazione e alla digitalizzazione delle procedure, incentiva *ex se* trasparenza, tracciabilità e pubblicità dei processi, come meglio sarà chiarito nel prosieguo, in sede di illustrazione delle azioni intraprese e da intraprendere al riguardo.

2. MISURE E SOLUZIONI ORGANIZZATIVE IN TEMA DI TRASPARENZA E DI PUBBLICAZIONE

2.1 PREMESSA

Come anticipato, il D. Lgs. 97/2016 (art. 10, comma 1, lettera b) ha interamente riscritto, tra l'altro, l'art. 10, comma 1, del D. Lgs. 14 marzo 2013 n. 33, prescrivendo, in luogo dell'adozione di un autonomo atto programmatico in materia di trasparenza, l'obbligo per ogni amministrazione di indicare, in un'apposita sezione del proprio Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati, ai sensi del predetto D. Lgs. 33/2013, e precisando, nel contempo, che *“la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali”*.

In ragione di ciò ed in conformità alle indicazioni fornite da A.N.AC., tra l'altro con il P.N.A. 2016, questa Città metropolitana ha provveduto, a suo tempo, ad adeguare il proprio Piano integrandolo con la presente Sezione e, nello specifico, con il paragrafo dedicato alle misure di attuazione degli obblighi di trasparenza e di pubblicazione, valide anche per il triennio 2021-2023, per ciascuna delle quali si dà conto, nelle pagine che seguono, delle attività sino ad ora condotte ai fini dell'attuazione delle stesse.

Per i fini che qui occupano e con l'intento di fornire, anche in questa sede, indicazioni operative alle strutture dell'Ente, giova richiamare, nella presente parte del Piano, i principi generali in materia di trasparenza e pubblicità e, nel contempo, riferire sulle iniziative intraprese per dare concreta attuazione ai predetti principi ed alle più specifiche disposizioni dettate dal legislatore nazionale.

Il citato D. Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D. Lgs. n. 97/2016, mira a garantire l'*“accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”* (art. 1, comma 1, del D. Lgs. n. 33/2013) e, per l'effetto, ha dotato i cittadini di due distinti strumenti: quello dell'accesso civico c.d. “semplice”, che - concretandosi nella possibilità, per chiunque, di richiedere i documenti, le informazioni o i dati che gli Enti abbiano omesso di pubblicare sui loro siti istituzionali, pur avendone l'obbligo - funge da deterrente ad ipotesi di eccesso di potere o di abuso del diritto nell'operato della pubblica amministrazione; quello dell'accesso civico c.d. generalizzato che, *“allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico [...]”*, consente a chiunque *“[...] di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione [...], nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis”*.

Nella stessa logica di garanzia della trasparenza, il medesimo decreto, già prima delle succitate modifiche, ha previsto l'obbligo per ogni p.a. di creare nel proprio sito internet un'apposita sezione denominata "Amministrazione trasparente", in sostituzione della sezione "Trasparenza, valutazione e merito", disposta dal previgente art. 11, comma 8, del D. Lgs. n. 150/2009.

Per l'effetto questo Ente ha realizzato nel proprio sito istituzionale la predetta sezione "Amministrazione trasparente", nella quale sono pubblicati i dati concernenti l'organizzazione e le attività della Città metropolitana - secondo lo schema indicato nell'allegato al D. Lgs. n. 33/2013 e in conformità alle indicazioni contenute nella deliberazione A.N.AC. n. 1310 del 28 dicembre 2016 - che riporta le seguenti sotto-sezioni c.d. di primo livello, fornendo nel contempo indicazioni anche in materia di accesso civico:

- Disposizioni generali
- Organizzazione
- Consulenti e collaboratori
- Personale
- Bandi di concorso
- Performance
- Enti controllati
- Attività e procedimenti
- Provvedimenti
- Bandi di gara e contratti
- Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici
- Bilanci
- Beni immobili e gestione patrimonio
- Controlli e rilievi sull'amministrazione
- Servizi erogati
- Pagamenti dell'amministrazione
- Opere pubbliche
- Pianificazione e governo del territorio
- Informazioni ambientali
- Interventi straordinari e di emergenza
- Altri contenuti

Ciascuna delle predette sotto-sezioni è, a sua volta, ripartita in sotto-sezioni c.d. di secondo livello, che contengono informazioni e documenti concernenti, oltre alla struttura organizzativa e funzionale dell'Ente, le attività espletate, i servizi erogati, i procedimenti amministrativi gestiti e i tempi di realizzazione degli stessi. Ulteriori informazioni al riguardo sono contenute negli atti regolamentari di questa Amministrazione, anch'essi pubblicati *on line*, cui, pertanto, si fa rinvio.

Alla luce delle modifiche introdotte in materia dal D. Lgs. 97/2016, questa Città metropolitana, per il tramite dell'Ufficio Anticorruzione, ha provveduto, già nel 2016 (con circolare n. 26 del 6 dicembre 2016, a firma del Segretario Generale quale Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza), a fornire alle proprie strutture organizzative informazioni sulle novità e, conseguentemente, indicazioni operative finalizzate, tra l'altro, alla revisione della sezione "Amministrazione trasparente" per permettere l'adeguamento dei relativi contenuti alla normativa vigente.

Successivamente nel 2017 - in occasione della ristrutturazione e della configurazione del nuovo sito istituzionale dell'Ente - il Segretario Generale, per il tramite dell'Ufficio Anticorruzione, ha effettuato una ricognizione sistematica e completa, aggiornata al 31 ottobre 2017, dei dati presenti in ciascuna sotto-sezione della sezione "Amministrazione Trasparente".

Tale ricognizione è stata svolta tenendo conto non solo delle innovazioni introdotte dal D. Lgs. n. 97/2016 - peraltro già recepite, come si è detto in precedenza, nella cennata circolare n. 26/2016 - ma anche delle "Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016" e del relativo Allegato 1), adottati dall'A.N.AC. con la già richiamata deliberazione n. 1310/2016.

In esito a ciò, lo stesso Segretario Generale ha diramato la circolare n. 31 del 17 novembre 2017, corredata di un apposito documento di lavoro, con la quale sono state fornite indicazioni dettagliate sugli interventi (modifiche, cancellazioni, aggiornamenti normativi) da apportare alla sezione 'Amministrazione Trasparente', in conformità alla vigente normativa ed alle Linee Guida dell'Autorità.

Ai contenuti della predetta circolare e del relativo allegato si fa, pertanto, rinvio, stante l'attualità degli stessi ed in ragione del fatto che il documento costituisce un'utile 'tabella di marcia' nello svolgimento delle attività connesse alla ricognizione dei dati da pubblicare e, conseguentemente, al monitoraggio e all'aggiornamento della sezione di che trattasi.

Come pure si fa rinvio ai reports annualmente prodotti dal RPCT, con il supporto dell'Ufficio Anticorruzione, quale risultato dell'attività istruttoria condotta per monitorare e verificare i contenuti della sezione in esame, ai fini dell'attestazione degli obblighi di pubblicazione di competenza del Nucleo di Valutazione.

Con riferimento all'istituto dell'accesso e, nello specifico, al c.d. accesso civico - di cui innanzi si è fatto breve cenno - si fa rinvio al paragrafo che segue per un approfondimento della tematica, particolarmente rilevante per i fini di trasparenza che qui occupano.

Non si ritiene di riportare, per ragioni di economicità del presente lavoro, i numerosi provvedimenti - adottati negli ultimi anni dai preposti organi - in materia di trasparenza e di accessibilità dei dati, dettagliatamente illustrati, a suo tempo, nel Programma per la Trasparenza e l'Integrità di questo Ente, allegato al P.T.P.C. triennio 2016-2018, che continua ad essere pubblicato nel sito istituzionale (sezione 'Amministrazione trasparente' - sotto-sezione 'Altri contenuti-corruzione' - P.T.P.C. - Archivio P.T.P.C.) per l'eventuale consultazione dello stesso.

È utile, tuttavia, richiamare talune considerazioni svolte al riguardo dall'Autorità, che, nel definire nozione e portata della trasparenza in sede di PNA 2019, ha rimarcato la sua caratteristica di "misura per prevenire la corruzione, promuovere l'integrità e la cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica, come già l'art. 1, co. 36 della legge 190/2012 aveva sancito". Ha, quindi, precisato che, "[d]al richiamato comma si evince, infatti, che i contenuti del d.lgs. 33/2013 «integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione». La stessa Corte Costituzionale ha considerato che

con la legge 190/2012 «la trasparenza amministrativa viene elevata anche al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione» e che le modifiche al d.lgs. 33/2013, introdotte dal d.lgs. n. 97/2016, hanno esteso ulteriormente gli scopi perseguiti attraverso il principio di trasparenza, aggiungendovi la finalità di «tutelare i diritti dei cittadini» e «promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa».

2.2 I DIVERSI TIPI DI ACCESSO PREVISTI DALLA NORMATIVA VIGENTE - L'ACCESSO CIVICO.

Il D. Lgs. 97/2016, nell'ambito del più ampio disegno di riorganizzazione della pubblica amministrazione previsto dalla Legge 7 agosto 2015 n. 124 (recante “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”), ha riscritto molte disposizioni del corpus normativo in materia di trasparenza, adeguandone l'impianto alle numerose istanze di semplificazione degli obblighi di pubblicazione e, nel contempo, estendendo l'esercizio del diritto di accesso civico anche ai dati e ai documenti, detenuti da soggetti pubblici, non oggetto di pubblicazione obbligatoria.

In particolare, con la richiamata riforma il legislatore ha inteso introdurre nell'ordinamento italiano il sistema, di derivazione anglosassone, conosciuto come *Freedom Of Information Act* (FOIA), attraverso il quale è riconosciuto a chiunque il diritto “*di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione [...], nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti [...]*”.

La portata della riforma, già desumibile dalla riscrittura del titolo del D. Lgs. n. 33/2013 (che, con l'introduzione di un espresso quanto eloquente riferimento all'istituto dell'accesso civico, dispone il “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”), si pone in diretta relazione con:

- la ridefinizione del principio generale di trasparenza;
- l'introduzione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato su dati e documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione;
- l'estensione dell'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione di alcuni obblighi di pubblicazione.

E' evidente da quanto precede che la novella normativa ha ampliato, *in primis*, l'ambito oggettivo di applicazione dell'istituto dell'accesso civico; in particolare, con l'art. 5, comma 2, del D. Lgs. 33/2013, come riscritto con il D. Lgs. 97/2016, è stato introdotto il nuovo accesso civico generalizzato, che si aggiunge all'istituto dell'accesso civico vigente, il quale, come noto, consente a chiunque di richiedere documenti, dati ed informazioni la cui pubblicazione obbligatoria sia stata omessa dalla pubblica amministrazione.

Attraverso il suddetto nuovo istituto, il legislatore, come poc'anzi accennato, ha introdotto nel nostro ordinamento il sistema previsto dal F.O.I.A., che permette a chiunque di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione.

La *ratio* della riforma trova fondamento nello stesso *corpus* normativo che la introduce (art. 5, comma 2, del D. Lgs. n. 33/2013) e risiede nella finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche nonché di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

E' utile, in questa sede, segnalare che, parallelamente all'accesso civico di cui al citato art. 5, comma 1, e all'accesso civico generalizzato di cui al successivo comma 2, è a tutt'oggi vigente l'istituto dell'accesso agli atti previsto dagli artt. 22 e ss. della Legge n. 241/1990.

Per quanto sopra, considerata l'innovatività dell'istituto dell'accesso civico generalizzato e la contemporanea vigenza di altre forme di accessibilità, sarà necessario esaminare di volta in volta le istanze di accesso avanzate dagli utenti e qualificarle caso per caso, al fine di ricondurre le relative fattispecie all'istituto giuridico più appropriato.

A tal riguardo il Segretario Generale quale R.P.C.T. - in attuazione delle Linee Guida adottate da A.N.AC. con determinazione n. 1309 del 28 dicembre 2016, recanti "*Indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, co. 2 del d.lgs. n. 33/2013*", della Circolare n. 2/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, avente ad oggetto "*Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (cd FOIA)*", nonché degli obiettivi individuati negli atti programmatici di questa Amministrazione ed assegnati all'Ufficio Anticorruzione - ha svolto, per il tramite del predetto Ufficio, le attività di studio e procedurali preordinate all'implementazione della pagina del sito istituzionale dedicata all'accesso civico (raggiungibile dalla sezione "*Amministrazione trasparente*", sotto-sezione di 2° livello "*Altri contenuti - Accesso civico*"), al fine di fornire ai cittadini le informazioni e gli strumenti utili nella scelta tra le diverse tipologie di accesso, in relazione alle specifiche esigenze.

In esito a tale approfondimento sono state redatte e pubblicate nella predetta sotto-sezione del sito apposite note informative, contenenti indicazioni generali sulle diverse tipologie di accesso civico e sulle modalità di esercizio dello stesso, unitamente alla corrispondente modulistica. Le relative pagine del sito vengono monitorate dai preposti uffici dell'Ente ai fini dell'aggiornamento che, progressivamente, se ne rende necessario.

Tale documentazione, destinata principalmente agli utenti esterni, interessati ad esperire eventuali istanze di accesso civico, è vieppiù utile anche alle strutture amministrative di questa Città metropolitana, cui vengono in tal modo fornite informazioni sui principi regolatori della materia nonché indicazioni sulle modalità operative, procedurali ed organizzative per la trattazione delle diverse tipologie di accesso.

Nella medesima sotto-sezione è pubblicato e periodicamente aggiornato il Registro degli Accessi - redatto in conformità alla Deliberazione A.N.AC. n. 1309/2016 (par. 9, pag. 26) e alla Circolare della Funzione Pubblica n. 2/2017 (par. 9, pag. 16) - nel quale è riportato l'elenco delle richieste di accesso civico presentate dai cittadini agli uffici di questa Amministrazione, con indicazione del relativo esito.

La realizzazione del suddetto registro, come evidenziato dalla richiamata Circolare n. 2/2017, risponde all'esigenza di "[...] *semplificare la gestione delle richieste e le connesse attività*

istruttorie; favorire l'armonizzazione delle decisioni su richieste di accesso identiche o simili; agevolare i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate; monitorare l'andamento delle richieste di accesso e la trattazione delle stesse”.

Oltre alle informazioni sopra riportate, che costituiscono indicazioni organizzative ed operative alle strutture dell'Ente, si invitano le stesse a monitorare costantemente il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, atteso che quello dell'accesso civico è un istituto che riguarda, trasversalmente, tutti gli uffici, in quanto potenziali destinatari di istanze *ex art. 5 del D. Lgs. 33/2013 e ss.mm.ii.*

A tale riguardo si segnala, quale ulteriore intervento delle Autorità preposte – da leggere in uno con le direttive sopra richiamate – la circolare n. 1/2019, a firma del Ministro della Pubblica Amministrazione, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ritenuto di dover fornire alle pp.aa. chiarimenti nella gestione delle istanze di accesso civico generalizzato. Ciò con l'intento, evidentemente, di rendere sempre più efficace l'applicazione del FOIA, anche attraverso l'implementazione di soluzioni tecnologiche utili ai fini della migliore gestione delle istanze medesime.

Nel fare rinvio al documento *de quo* per le istruzioni operative ivi contenute, si evidenzia che queste riguardano, tra l'altro, il regime dei costi, la notifica ai controinteressati, la partecipazione degli stessi alla fase di riesame delle istanze nonché la semplificazione delle modalità di accesso, anche attraverso l'impiego di specifici strumenti tecnologici utili sia ai cittadini nella formulazione delle richieste (moduli *on line*) sia alle amministrazioni, che potranno gestire più agevolmente le richieste medesime grazie al perfezionamento di procedure finalizzate a semplificarne l'acquisizione ed a velocizzarne lo smistamento (implementazione del protocollo informatico, informatizzazione del registro degli accessi).

I passaggi illustrati nel presente paragrafo - lo si ribadisce - costituiscono, tra l'altro, indicazioni operative per le strutture amministrative dell'Ente, ai fini dell'efficace svolgimento delle attività nella materia *de qua* e della corretta gestione delle istanze di accesso, per quanto di rispettiva competenza.

2.3 DEFINIZIONE DELLE MISURE PER L'ATTUAZIONE EFFETTIVA DEGLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA E DELLE SOLUZIONI ORGANIZZATIVE IDONEE AD ASSICURARE L'ADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE DELLE INFORMAZIONI E DEI DATI PREVISTI DALLA NORMATIVA VIGENTE

Questa Amministrazione, come già indicato nei precedenti Piani e negli atti conseguenti, definisce nei propri documenti di programmazione obiettivi atti a favorire la trasparenza e la piena affermazione della cultura della legalità e, per l'effetto, indicatori di realizzo utili a misurare le *performance* organizzativa ed individuale, il grado di raggiungimento, in termini di efficacia e di efficienza, delle finalità prefissate e la concreta attuazione delle azioni programmate.

Il raggiungimento delle finalità connesse alle misure e alle azioni in materia di trasparenza ed anticorruzione è, inoltre, oggetto di analisi in sede di valutazione dei Dirigenti, sia con

riferimento al grado di realizzazione degli obiettivi assegnati che in relazione alle competenze organizzative dei titolari degli incarichi dirigenziali.

Ciò si conforma non solo alle indicazioni a suo tempo fornite da A.N.AC. con la determinazione n. 12/2015, finalizzate al miglioramento dei processi di gestione dei rischi di corruzione, ma anche alle norme introdotte dal legislatore nazionale che, come illustrato nel primo paragrafo di questa Sezione, ha previsto l'obbligo di definire specifici obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. E si allinea, per ciò stesso, sia alle istruzioni del P.N.A. 2016, nella parte (par. 4) in cui sottolinea la necessità di individuare specifiche misure per l'attuazione degli obblighi di trasparenza da riportare "*in un'apposita sezione del P.T.P.C.*", sia alle previsioni del PNA 2019, con cui l'Autorità ha fornito ulteriori chiarimenti e precisazioni al riguardo.

In ragione di ciò questa Amministrazione, nell'intento di rafforzare le iniziative intraprese in tale ambito, nei propri documenti di programmazione economico-finanziaria (relativi al 2020, ma anche alle annualità precedenti, stante la valenza triennale della pianificazione) ha individuato specifici obiettivi finalizzati a garantire, tra l'altro, massima trasparenza, completezza, esattezza, tempestività e disponibilità delle informazioni soggette agli obblighi di pubblicazione, in conformità ai contenuti del presente Piano e, in particolare, alle finalità strategiche ivi indicate.

Il grado di realizzazione dei predetti obiettivi è stato monitorato con le periodicità stabilite nei relativi documenti programmatici e, *in primis*, nel P.E.G., cui pertanto si fa rinvio anche per comprovare il collegamento con il ciclo di gestione della performance previsto quale linea di indirizzo per le strutture amministrative dell'Ente.

Anche per il triennio 2021-2023 gli obiettivi da assegnare al personale con qualifica dirigenziale dovranno continuare a conformarsi ai contenuti del presente Piano e dovrà continuare ad essere altresì garantito il collegamento degli stessi con il ciclo di gestione della *performance*.

Come già anticipato, dell'esito della valutazione si darà conto, *more solito*, nella relazione delle *performance*, dove saranno verificati i risultati organizzativi e individuali realizzati rispetto ai singoli obiettivi prefissati ed alle risorse impiegate, con rilevazione dei possibili scostamenti.

Nell'individuazione e nella declinazione degli obiettivi di che trattasi continuerà a tenersi conto delle misure e delle soluzioni organizzative di seguito riportate e, in particolare, della *ratio* e delle finalità ad esse sottese.

2.3.1 Misure e soluzioni organizzative volte ad assicurare il coinvolgimento degli utenti interni ed esterni e, per l'effetto, il monitoraggio della qualità dei servizi resi

Questa Amministrazione, al fine di monitorare la qualità dei servizi resi ed apportare possibili correttivi in presenza di eventuali criticità, è già da tempo impegnata in progetti ed iniziative di coinvolgimento di utenti interni ed esterni.

Tali progetti sono di seguito illustrati con riferimento ai singoli uffici che ne sono promotori e costituiscono un utile riferimento per la prosecuzione ed il perfezionamento di iniziative in tale

ambito nonché per la realizzazione di interventi analoghi anche da parte di altre strutture organizzative dell'Ente.

UFFICIO RELAZIONI CON IL PUBBLICO

La Città metropolitana di Roma Capitale, per il tramite degli Uffici preposti, al fine di rendere ancora più vicina e trasparente l'attività amministrativa portata avanti quotidianamente, ha pianificato una *home page* del sito istituzionale dalla grafica immediatamente intuitiva e dai contenuti testuali improntati alla massima sinteticità.

In questo ambito si è proceduto ad esplicitare e a rendere immediatamente riconoscibili, attraverso specifici pittogrammi collocati sulla *home page* del sito, le differenti attività svolte dall'Ente. Tali aree tematiche, monitorate a cura della redazione internet dell'Amministrazione, costituiscono un utile canale informativo a disposizione ed a servizio dei cittadini.

La sezione *web* è oggetto di costante aggiornamento tecnico-editoriale, per far sì che siano sempre più chiari i messaggi di comunicazione istituzionale. Grazie a questa soluzione, caratterizzata da facilità di accesso e da una grafica intuitiva, gli utenti hanno la possibilità di acquisire, relativamente a ciascuna area tematica, riferimenti utili, notizie tecniche aggiornate, modulistica amministrativa ed indicazioni su indirizzi e orari degli Uffici.

L'articolazione dell'impaginazione del sito istituzionale e delle singole sezioni/sotto-sezioni sono oggetto, nell'ambito della più generale verifica sul grado di trasparenza del portale, di continuo monitoraggio, necessario a conformare i relativi contenuti alle innovazioni legislative ed alle indicazioni fornite delle autorità competenti (A.N.AC., AGID etc.).

La fruizione delle informazioni all'interno di ciascuna area è agevolata da una essenziale guida introduttiva in grado di venire incontro alle esigenze del cittadino.

Inoltre, attraverso lo spazio "*URP - Ufficio Relazioni con il Pubblico*", accessibile sempre dall'*home page* del sito istituzionale, l'utente ha la possibilità di scrivere direttamente, all'indirizzo di posta elettronica *info@cittametropolitanaroma.gov.it*.

Questo *account*, pensato e realizzato quale "ponte virtuale" tra l'Amministrazione e il cittadino, permette agli utenti di ottenere risposte rapide ed esaustive, senza dover conoscere a priori il destinatario della richiesta e, soprattutto, senza l'obbligo di recarsi personalmente presso gli uffici dell'Ente. Tale servizio di assistenza è gestito, inoltre, secondo una concreta logica proattiva di *citizen satisfaction*, per cui si garantisce un primo orientamento ai cittadini anche di fronte a quesiti che non riguardano le competenze della Città metropolitana.

Tali misure attestano l'impegno dell'Ente ad adottare politiche attente alla qualità dei servizi resi, partendo dall'analisi dei bisogni espressi dai propri interlocutori (cittadini, imprese, altri enti etc.).

Nel triennio 2021-2023 si proseguirà nel perfezionamento delle azioni già in corso, per consolidare l'ascolto degli *stakeholders* - che non può prescindere, ovviamente,

dall'elaborazione e dall'esame delle richieste dei portatori di interessi - finalizzato ad apportare correzioni, anche in corso d'opera, al *modus operandi* dell'Amministrazione.

In questo senso la Città metropolitana continuerà a rafforzare la funzione di ascolto dell'U.R.P. in chiave valutativa e propositiva, attraverso iniziative ed appositi percorsi finalizzati a consolidarne il ruolo di "guida" del cittadino-utente, nell'ottica di un miglioramento continuo del servizio reso, nel cui ambito rientra, tra l'altro, l'apertura di sportelli sul territorio.

UFFICIO GARE

L'Ufficio Gare ha realizzato, a suo tempo, interventi che hanno coinvolto utenti esterni (cittadini e imprese), cui sono stati somministrati questionari di gradimento, e utenti interni (Dirigenti di altri Servizi), mediante *focus group* appositamente organizzati, con lo scopo di massimizzare il grado di soddisfacimento degli stessi.

L'analisi dei dati ottenuti attraverso le indagini di *customer satisfaction* ha fornito, inoltre, utili spunti di riflessione per un miglioramento continuo del servizio anche attraverso il recepimento dei bisogni dell'utenza esterna, tra i quali si evidenzia quello di poter inoltrare *on line* istanze all'Amministrazione evitando di recarsi presso i suoi uffici.

Tale bisogno, per ciò che concerne l'Ufficio Gare, è stato soddisfatto, già da tempo, con l'attivazione di un'importante innovazione di processo, consistente nella possibilità di inviare *on line* le richieste di iscrizione all'elenco delle Procedure Ristrette Semplificate (ora procedure negoziate), che, unitamente alla gestione centralizzata delle procedure di somma urgenza, è confluita in un progetto *ad hoc*, presentato a suo tempo al Forum PA, che è valso a questo Ente un titolo di riconoscimento da parte del Presidente della Repubblica.

Ferme restando le iniziative svolte negli anni passati, accuratamente illustrate nei precedenti P.T.P.C. - cui, pertanto, si fa rinvio - gli Uffici Gare e Contratti promuovono, in coerenza con il dettato normativo, procedure uniformi per lo svolgimento delle gare anche mediante l'organizzazione di appositi incontri con i Dirigenti delle strutture di volta in volta interessate, fornendo, altresì, la consulenza e la necessaria assistenza in tutte le fasi dell'*iter* di gara.

L'Ufficio Gare potrà, inoltre, svolgere - conformemente ad appositi atti di indirizzo adottati in tal senso - il ruolo di 'punto istruttore' nel settore degli affidamenti di servizi e forniture relativamente alle gare gestite tramite ME.PA., anche in coerenza con i principi di trasparenza, di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa sanciti dal Codice dei contratti pubblici ed in considerazione dell'obbligo di procedere alla programmazione biennale degli acquisti di beni e servizi, previsto dall'art. 21 del Codice medesimo.

Più in generale, con riferimento al ruolo di enti di area vasta svolto dalle Città metropolitane e dalle Province, si rammenta che nella specifica materia degli appalti pubblici il legislatore (Legge n. 56/14, art. 1, comma 88; D.L. n. 66/2014) - nell'intento di ridurre progressivamente la spesa per gli acquisti della p.a., limitando ricadute sui livelli di servizio - ha individuato gli enti di cui sopra come più idonei a svolgere le attività di centrali uniche di committenza, di stazioni uniche appaltanti e di soggetti aggregatori, previa attivazione delle necessarie intese e convenzioni con i Comuni del territorio.

In coerenza con le richiamate disposizioni normative, questa Amministrazione ha assunto entrambi i ruoli di Stazione Unica Appaltante (S.U.A.) e di Soggetto Aggregatore (S.A.), incardinati nell'U.C. "Sviluppo strategico e coordinamento del territorio metropolitano" impegnandosi, anche in ragione di ciò, ad aumentare i livelli di trasparenza e di efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche attraverso lo svolgimento centralizzato delle procedure di gara per i servizi dell'Ente, la realizzazione di sistemi che consentano la raccolta esaustiva ed omogenea dei dati per la trasparenza di tutti i servizi (da pubblicare sul sito istituzionale anche in formato *open data*) nonché, appunto, il potenziamento dell'importante funzione di assistenza agli Enti Locali in tema di procedure di affidamento.

Ciò posto, è evidente che l'attività di cui sopra necessita di essere attentamente presidiata alla luce del continuo mutamento del quadro normativo di riferimento, nell'ambito del quale si segnalano, tra l'altro, le novità a suo tempo introdotte dal D.L. n. 32/2019 (c.d. "decreto sblocca cantieri"), convertito in Legge n. 55/2019, e, da ultimo, il D.L. n. 76/2020 (c.d. "decreto semplificazioni"), convertito in Legge n. 120/2020, che ha apportato rilevanti modifiche al Codice dei contratti, con la precipua finalità di semplificazione delle procedure e di accelerazione degli adempimenti.

Questo Ente, in attuazione del rinnovato quadro normativo, ha dato ulteriore impulso alla realizzazione di specifiche iniziative per la digitalizzazione delle procedure di affidamento (c.d. *e-procurement*) e per la rilevazione elettronica dei fabbisogni dei Comuni del territorio, che, come noto, costituiscono requisiti premianti ai fini del conseguimento della qualificazione della stazione appaltante e dell'iscrizione nel relativo elenco istituito presso A.N.AC.

Oltre al consolidato impiego di strumenti (questionari) utili a misurare la qualità dei servizi resi dall'Ente e il grado di soddisfazione degli 'utenti', dal monitoraggio periodico, effettuato tramite il gestionale SI.PEG, risulta che, relativamente all'anno 2020, l'U.C. "Sviluppo Strategico e Coordinamento del territorio metropolitano", anche alla luce della situazione emergenziale derivante dalla pandemia da Covid-19, ha utilizzato il più possibile applicativi che hanno consentito di svolgere le attività da remoto, comprese le sedute di gara e le riunioni delle commissioni giudicatrici, unitamente agli ordinari incontri di lavoro. Inoltre, con l'utilizzazione del Portale Gare Telematiche l'archiviazione è stata completamente dematerializzata e si sta cercando di implementare l'uso del Portale medesimo anche da parte di altri Dipartimenti dell'Ente, con l'intento di avere un quadro unitario di gestione degli affidamenti e un unico polo archivistico per gli stessi.

Per il triennio 2021-2023 gli uffici competenti *ratione materiae* continueranno a dare corso alle attività sopra descritte, perfezionandole e migliorandole, anche mediante il potenziamento delle azioni di coordinamento e di assistenza tecnica a favore delle strutture dell'Ente, specie di quelle coinvolte nelle procedure di gara curate dalla S.U.A.

PIANIFICAZIONE TERRITORIALE – MOBILITÀ E TRASPORTI

Nel fare rinvio al precedente Piano per l'illustrazione delle iniziative avviate dalle strutture dell'Ente al fine di assicurare il coinvolgimento degli utenti interni ed esterni e, per l'effetto, il monitoraggio della qualità dei servizi, si rammenta che il grado di soddisfacimento, rispetto alla qualità del servizio reso dal 'G.I.S. - Sistema Informativo Geografico', è regolarmente misurato attraverso la somministrazione di due questionari: il primo finalizzato a ricevere un *feedback*

sulla qualità dell'assistenza tecnica prestata; il secondo utile ad analizzare le reali esigenze degli utenti ed a raccogliere critiche e consigli per il miglioramento del sito in termini di facilità di consultazione e di fruibilità dei relativi contenuti.

Nell'ambito dei servizi resi alla mobilità privata si rammenta l'attivazione del sistema di analisi di gradimento dell'attività di coordinamento istituzionale, svolta dal Servizio competente *ratione materiae* attraverso la somministrazione di un questionario di *customer satisfaction* a tutti i partecipanti ai lavori del tavolo tecnico-amministrativo, nella materia della sicurezza della navigazione nelle acque interne.

Anche nello svolgimento dell'attività di gestione della '*Commissione provinciale per l'accertamento dei requisiti di idoneità per l'iscrizione al ruolo dei conducenti dei veicoli o natanti adibiti a servizio di trasporto pubblico non di linea*', viene somministrato un questionario di *customer satisfaction* ai candidati al termine della prova d'esame. Il questionario si fonda sul grado di soddisfazione in termini di accesso ai servizi ed alle informazioni fornite; i risultati di tale indagine vengono poi analizzati al fine di un continuo monitoraggio dell'attività di gestione della Commissione medesima.

Si segnala, infine, che l'apposizione, sui documenti rilasciati dagli Uffici - con particolare riguardo al Dipartimento VI - dell'annotazione sulla certificazione UNI EN ISO 9001:2008 costituisce, *ex se*, una garanzia per gli utenti esterni della qualità dell'attività svolta e dei servizi resi, anche in considerazione del fatto che il conseguimento della predetta certificazione implica, a monte, il monitoraggio costante di tutti i procedimenti di competenza.

Al riguardo giova precisare che il Sistema di Gestione Qualità garantisce la possibilità di riscontrare, anche dall'esterno, l'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa, permettendo, nel contempo, la verifica della qualità dei processi mappati. Il sistema rappresenta, in questo senso, un ottimo strumento per effettuare analisi, monitoraggi, valutazioni nonché interventi, anche di tipo correttivo, nel caso si riscontrino criticità. E costituisce, altresì, una modalità operativa che permette di ottimizzare il rapporto con il cittadino-utente, oltre che di migliorare la visibilità dell'Ente. Alla luce di ciò gli uffici preposti, nel perseguire l'obiettivo del mantenimento, anche per il triennio 2021-2023, del Sistema di Gestione della Qualità con un unico certificato, ai sensi della nuova norma ISO 9001:2015, comprendente le attività facenti capo a tutte le sue strutture amministrative, svolge un' incisiva attività di coordinamento tra le stesse nonché efficaci azioni di supporto, propedeutiche al rilascio della certificazione di che trattasi, basate sulla corretta analisi del rischio e sulla adeguata gestione dello stesso. In particolare, l'analisi dei processi, mappati con un approccio volto alla valutazione dei rischi, consente anche di definire le azioni più idonee alla gestione del rischio corruttivo.

AMBIENTE

Il Dipartimento IV "*Tutela e valorizzazione ambientale*", nell'ambito di un'interessante iniziativa finalizzata alla costituzione di uno sportello telematico - di cui meglio si dirà nel paragrafo che segue - ha previsto un'apposita sezione dedicata al monitoraggio e funzionale alla verifica del grado di soddisfazione degli utenti/fruitori del servizio di che trattasi (*customer satisfaction*).

In questo senso è indirizzata anche l'azione condotta dall'Ufficio di Statistica, che fornisce costante assistenza tecnico-metodologica alle strutture e che, ai fini della misurazione della propria attività, sceglie di eseguire indagini sulla qualità percepita dell'utenza, sia interna che esterna. In particolare viene utilizzata a tale scopo la piattaforma *lime-survey* per la somministrazione online, l'elaborazione dei dati e la produzione di *report* conclusivi.

Riferito quanto sopra, si rappresenta che, come anticipato in premessa, indicazioni più dettagliate sulla misura in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell'Allegato C al presente Piano.

2.3.2 Misure e soluzioni organizzative volte ad assicurare la tempestività dei flussi informativi nonché la gestione informatizzata dei procedimenti amministrativi anche attraverso la realizzazione di sportelli telematici.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, nell'esercizio delle attività di competenza ed al fine di garantire regolarità e tempestività dei flussi informativi aventi ad oggetto i dati in materia di trasparenza, dirama periodiche circolari metodologiche e avvia ogni iniziativa utile a favorire la corretta e veloce acquisizione dei dati, attraverso l'implementazione degli applicativi informatici in uso e la creazione di nuovi *data-base*, anche ai fini della tempestiva pubblicazione e diffusione degli stessi.

Con specifico riferimento ai flussi informativi relativi alle procedure di affidamento vale evidenziare che - in ottemperanza agli obblighi introdotti a carico delle stazioni appaltanti dall'art. 1, comma 32, della Legge n. 190/2012 e dall'art. 37, commi 1 e 2, del D. Lgs. n. 33/2013 - si è regolarmente provveduto alla pubblicazione dei dati concernenti le procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, dall'anno 2012 a tutt'oggi, ivi comprese quelle espletate dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020. Tali dati sono consultabili sul sito istituzionale, nell'apposita sezione "*Amministrazione Trasparente*" – sottosezione "*Bandi di gara e contratti*".

Quanto alle modalità di raccolta e di elaborazione delle informazioni di che trattasi, si utilizza il software SID, impiegato per la redazione delle determinazioni dirigenziali, appositamente implementato con la creazione di specifiche "maschere" e di adeguati strumenti di reportistica, che consentono la ricezione automatica ed informatizzata dei dati necessari all'adempimento degli obblighi di cui sopra, con ovvie ricadute in termini di tempestività dei flussi informativi.

Come altrove già riferito, è utile qui evidenziare che questo Ente, in attuazione delle previsioni di legge e delle indicazioni delle autorità preposte, già dall'anno 2019 ha attivato la piattaforma "*Portale delle Gare Telematiche*", che, garantendo la piena informatizzazione delle procedure di gara, rappresenterà per il nostro Ente la preminente modalità di gestione degli affidamenti, con tendenza a divenire in futuro la modalità esclusiva di espletamento delle procedure contrattuali di questa Città metropolitana.

L'attivazione della piattaforma costituisce il risultato di un percorso condiviso e di un lavoro di approfondimento condotto, nel triennio precedente, dall'U.C. '*Sviluppo Strategico e Coordinamento del Territorio Metropolitano*', d'intesa con il Segretario Generale,

congiuntamente con altre strutture dell'Ente e, nello specifico, con l'Ufficio Comunicazione e con i Sistemi Informativi.

Nel corso dell'annualità 2020, anche sulla spinta della situazione emergenziale derivante dalla diffusione della pandemia da Covid-19, l'Ufficio Sviluppo Strategico, proprio grazie al Portale della Gare Telematiche, ha potuto completare l'archiviazione digitale degli affidamenti, cercando di massimizzare l'uso dell'applicativo in parola, come precedentemente già riferito (paragrafo 1.2.4 della presente Sezione).

Ciò posto, i preposti Uffici di questa Amministrazione continueranno ad agevolare la regolarità dei flussi informativi relativi alle procedure di affidamento - la cui competenza, si ribadisce, è trasversalmente attribuita a diverse strutture dell'Ente - al fine di garantire la correttezza e la tempestività della pubblicazione dei relativi dati, in conformità alle disposizioni di legge vigenti.

Nella stessa logica della tempestività dei flussi, della trasparenza e della semplificazione dei processi si muove l'iniziativa, già precedentemente intrapresa, del Dipartimento IV "*Tutela e valorizzazione ambientale*" - cui nel precedente paragrafo si è fatto cenno - consistente nell'attivazione e nell'implementazione di uno sportello telematico, accessibile all'utenza mediante l'attribuzione di apposite credenziali, che consente la presentazione e la gestione in modalità digitale delle istanze relative al rilascio di taluni provvedimenti amministrativi di carattere ampliativo quali, ad esempio, le autorizzazioni uniche ambientali (A.U.A.), le autorizzazioni alle emissioni in atmosfera ed il rilascio dei "nulla osta" per interventi su aree protette.

Lo sportello telematico si avvale di una piattaforma informatica 'intelligente' che guida l'utente durante la procedura di compilazione, riconosce e segnala eventuali errori e/o omissioni di digitazione nonché la carenza di dati o documenti necessari per la regolare presentazione dell'istanza, impedendo la prosecuzione dell'operazione.

Sono di tutta evidenza l'utilità ed il vantaggio di tale sistema, in termini di efficienza ed efficacia del servizio, in una materia, quale quella ambientale, in cui è essenziale la verifica della completezza della documentazione prodotta ai fini di una corretta e tempestiva valutazione istruttoria.

Il sistema descritto consente, tra l'altro, all'utente di accedere ad apposite sezioni ove è possibile consultare le risposte alle domande più frequenti (*FAQ*) nonché di controllare le fasi dell'*iter* procedurale inerente alla propria istanza ed i relativi tempi di lavorazione.

Lo sportello di cui sopra è stato perfezionato con il collegamento al portale dei pagamenti "*PagoPA*" e con la predisposizione di una piattaforma che consente l'invio, esclusivamente in modalità telematica, delle comunicazioni inerenti le c.d. 'attività in deroga' (come, ad esempio, le emissioni in atmosfera per attività ad inquinamento scarsamente rilevante). Si tratta di pratiche amministrative semplici ma molto numerose, la cui gestione telematica comporta un significativo decremento dell'afflusso di utenza presso gli uffici del competente Servizio 3 "*Tutela Aria ed Energia*" del Dipartimento IV.

Come risulta dal monitoraggio periodico effettuato su SI.PEG, l'attività dello sportello telematico è efficacemente proseguita anche nel corso dell'anno 2020, in particolare nel mese di giugno 2020, essendo stata condotta un'ulteriore verifica dei contenuti pubblicati nel canale tematico e nella sezione "Amministrazione Trasparente" dedicata alle informazioni ambientali, con un contestuale aggiornamento di dati che si è posto in linea di continuità con le iniziative finalizzate all'estensione dello sportello a molti altri procedimenti, rispetto a quelli originariamente pervisti, gestiti dal competente Dipartimento.

Nello stesso periodo la diffusione della pandemia da Covid-19, imponendo una drastica riduzione dei contatti con l'utenza e dell'interazione con il pubblico, ha reso possibile l'implementazione del servizio di che trattasi, facendo registrare un sempre più massiccio utilizzo dello sportello telematico e lo sfruttamento delle relative potenzialità.

I moduli organizzativi adottati da altre strutture dell'Ente, tra le quali si segnalano quelle preposte alla pianificazione territoriale e alla mobilità, costituiscono un ulteriore esempio di gestione informatizzata delle procedure. Le relative attività, connesse, tra l'altro, al rilascio delle autorizzazioni per i trasporti eccezionali e per la navigazione nelle acque interne, sono, infatti, ordinariamente svolte mediante l'utilizzo delle tecnologie informatiche, nell'ottica di una progressiva riduzione dei costi e di un incremento in termini di efficienza e di trasparenza. In generale, tutti i dati trattati sono gestiti in modo da consentirne la fruizione e la riutilizzazione da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati, fermi restando, ovviamente, i limiti di legge stabiliti per la tutela dei dati personali.

Oltre a quelle sopra indicate, nell'ambito delle procedure gestite in modalità informatizzata si segnala il rilascio di pareri tramite l'utilizzo della piattaforma SIPA (*Sistema Informativo Pareri*). Il sistema in argomento consente la gestione e il controllo dell'intero iter, a partire dall'acquisizione e protocollazione dell'istanza fino all'espressione del parere, agevolando la verifica tecnico-amministrativa e, nel contempo, il rispetto dei tempi procedurali, nonché la trasparenza delle istruttorie relative alle singole istanze presentate.

Sulla base delle iniziative illustrate, volte ad assicurare la tempestività dei flussi informativi e l'informatizzazione dei procedimenti amministrativi, saranno avviati, per il triennio 2021-2023, ulteriori progetti ed analoghe attività anche da parte di altri uffici dell'Ente e, in particolare, di quelli che sono più a diretto contatto con l'utenza esterna, con l'obiettivo precipuo di migliorare, attraverso la semplificazione delle procedure e la garanzia dell'economicità dell'azione amministrativa, la qualità delle prestazioni rese e dei servizi erogati ai cittadini.

Ciò riferito, si rappresenta che, come anticipato in premessa, ulteriori e più dettagliate informazioni sulla misura in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell'Allegato C al presente Piano

2.3.3 Misure e soluzioni organizzative per la rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione "Amministrazione trasparente" e per il monitoraggio dei relativi accessi

Con riferimento all'utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione "Amministrazione trasparente" i preposti Uffici dell'Ente provvederanno al perfezionamento delle procedure tecnico-informatiche preordinate al monitoraggio degli accessi e dei documenti 'visitati', anche al fine di rilevare il grado di soddisfazione in termini di chiarezza, completezza e tempestività delle informazioni pubblicate.

Tale operazione si inserisce in un più ampio progetto di revisione, nell'ambito del sito istituzionale, programmato già nel triennio precedente e prioritariamente finalizzato all'automatizzazione dei flussi necessari ad alimentare i contenuti della suddetta sezione.

2.3.4 Misure e soluzioni organizzative per monitorare l'attuazione degli obblighi di trasparenza a supporto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza vigila sulla corretta attuazione, da parte delle strutture dell'Ente, degli obblighi imposti dalla normativa vigente in materia di trasparenza, pubblicità e accessibilità dei dati e, ove rilevi eventuali inadempimenti, li segnala, in relazione alla relativa gravità, al Nucleo di Valutazione, all'Organo di indirizzo politico nonché all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Il Responsabile verifica, altresì, la qualità dei dati pubblicati in termini di completezza, chiarezza, aggiornamento e facile consultazione.

A tal fine si avvale, oltre che dell'Ufficio Anticorruzione, della collaborazione del Servizio 'Controllo strategico e di gestione', per la verifica del corretto inserimento dei dati nel sito istituzionale e della rispondenza dello stesso alla normativa vigente, anche ai fini delle attestazioni di competenza del Nucleo di Valutazione, nonché per il monitoraggio sullo stato di attuazione degli obiettivi in materia di trasparenza, integrità e legalità.

Il Servizio 'Controllo strategico e di gestione' comunica tempestivamente al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, per il tramite dell'Ufficio Anticorruzione, eventuali scostamenti e/o criticità riscontrate nell'analisi delle attività connesse agli obiettivi di cui sopra e della relativa calendarizzazione.

Il R.P.C.T., nell'esercizio delle proprie funzioni, si avvale, altresì, della collaborazione degli Uffici e dei Servizi del Segretariato Generale - che assicurano, per quanto di competenza, la necessaria vigilanza sull'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza da parte delle strutture dell'Ente e, soprattutto, sulla corretta pubblicazione dei documenti, dei dati e delle informazioni nel sito istituzionale - nonché, tra gli altri uffici, della Ragioneria Generale e dell'U.C. 'Sviluppo Strategico e Coordinamento del Territorio Metropolitanò'.

Per una più analitica illustrazione delle modalità di collaborazione e di supporto all'azione del R.P.C.T. si fa rinvio, oltre che al successivo par. 2.4, alla parte del presente Piano dedicata ai soggetti coinvolti nello svolgimento delle attività di prevenzione della corruzione.

2.3.5 Misure e soluzioni organizzative per favorire la diffusione della cultura della legalità e della trasparenza

Sulla scorta degli studi già condotti in passato e della costante valutazione dei fabbisogni che, per i fini che qui occupano, consentono di meglio comprendere e monitorare, tra l'altro, la percezione dei fenomeni corruttivi nei contesti organizzativi pubblici, gli uffici dell'Ente, per quanto di competenza *ratione materiae* e nell'intento di diffondere la cultura della legalità e della trasparenza, avviano ogni azione utile ad intercettare criticità e/o situazioni di disagio dei dipendenti connesse all'organizzazione del lavoro, alla conoscenza delle norme regolatrici delle materie di competenza nonché a fattori culturali di resistenza verso un'azione amministrativa trasparente ed imparziale.

Ciò nella consapevolezza che la diffusione dei fenomeni corruttivi può essere arginata non solo dalla conoscenza delle norme che guidano l'attività amministrativa, ma anche e soprattutto dalla crescita della cultura della correttezza nella pratica lavorativa, intesa come approccio organizzativo semplice, diretto, imparziale, trasparente e orientato al servizio del cittadino.

Nel fare rinvio alle parti del presente Piano dedicate alla programmazione delle azioni formative ed informative in materia di prevenzione della corruzione nonché ai dati contenuti nell'Allegato C, si rimarca l'attenzione dell'Ente per ogni iniziativa che, superando i meri adempimenti di tipo burocratico, sia in grado di fornire elementi di conoscenza e di valutazione ulteriori, volti a facilitare non solo la lettura, ma anche e soprattutto la piena comprensione dei dati che la legge mette a disposizione della collettività.

2.4 INDIVIDUAZIONE DEI RESPONSABILI DELLA TRASMISSIONE E DELLA PUBBLICAZIONE DI DATI, INFORMAZIONI E DOCUMENTI

Fermi restando le disposizioni di cui ai paragrafi 2 e 6 della Sezione II e gli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente in capo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, nella struttura organizzativa di questa Città metropolitana sono responsabili della trasmissione, della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati tutti i Direttori e i Dirigenti per le attività di rispettiva competenza, secondo quanto disciplinato dai regolamenti e dalle direttive interne.

In particolare, ogni struttura amministrativa è responsabile, *ratione materiae*, dell'invio al preposto Ufficio 'Comunicazione istituzionale' dei dati oggetto di pubblicazione nel sito internet, con le modalità e la tempistica periodicamente rammentate dal R.P.C.T. e che hanno formato oggetto delle richiamate circolari n. 26/2016 e n. 31/2017, nei cui allegati sono state specificamente indicate, per ogni sotto-sezione, le strutture responsabili della gestione e della trasmissione delle informazioni ai fini della relativa pubblicazione nonché i termini entro cui effettuare la pubblicazione medesima. A tali circolari - di cui si conferma l'attualità - si fa, pertanto, rinvio per le dettagliate indicazioni e per le istruzioni operative ivi contenute.

Oltre a ciò giova rammentare che sono specificamente responsabili *ratione materiae* il Dirigente del Servizio 1 del Segretariato Generale per la pubblicazione degli atti all'Albo pretorio web, il Dirigente del Servizio preposto alla gestione del sito internet, dell'URP e della comunicazione istituzionale, il Dirigente del Servizio competente in materia di gestione dei sistemi informativi e delle reti.

In caso di riorganizzazione della struttura amministrativa dell'Ente, i profili di responsabilità di cui sopra permarranno in capo ai Dirigenti ed agli Uffici competenti per le materie di che trattasi.

Come precedentemente riferito e meglio illustrato nel paragrafo 2.4 della Sezione II, per ciascun Dipartimento dell'Ente è stato individuato un Referente per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, incaricato dal rispettivo Direttore di svolgere attività informativa nei confronti dell'Ufficio Anticorruzione. Il Referente assume il ruolo di interlocutore primario del predetto Ufficio, cui assicura dati, informazioni e riscontri utili alla redazione, alla gestione ed all'aggiornamento del Piano, con particolare riguardo alla definizione delle misure idonee a prevenire e/o a contrastare i fenomeni di corruzione.

2.5 PUBBLICAZIONE DI DATI ULTERIORI

Oltre alle informazioni espressamente previste dal D. Lgs. n. 33/2013, questo Ente ha provveduto a pubblicare nella sezione "*Amministrazione Trasparente*", all'interno della sotto-sezione "*Altri contenuti*", i dati riguardanti gli ambiti di seguito sinteticamente riportati:

- ✓ Prevenzione della corruzione
- ✓ Tutela della Privacy – contatti DPO
- ✓ Accesso Civico
- ✓ Accessibilità e Catalogo di dati, metadati e banche dati
- ✓ Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità
- ✓ Dati ulteriori
- ✓ La social media policy interna della Città metropolitana di Roma Capitale
- ✓ La social media policy esterna della Città metropolitana di Roma Capitale
- ✓ Relazione fine mandato 2015 2016
- ✓ Questionario di gradimento e soddisfazione

Quanto alla sotto-sezione "*Dati ulteriori*", essa è costituita dalle aree tematiche appresso indicate, in ciascuna delle quali sono contenuti dati ed informazioni riguardanti l'area medesima:

- Conferimento incarichi a titolo gratuito in continuità con attività già in corso
- Strumenti di partecipazione – Associazioni iscritte all'Albo
- Buone Prassi
- Decreti M.E.F. del 25 giugno 2012 - Certificazione dei crediti alla luce dei predetti decreti
- Accesso ai documenti amministrativi
- Elenco delle spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo dell'Ente
- Censimento delle autovetture di servizio

SEZIONE II: CONTENUTI DEL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (P.T.P.C.)

1. PREMESSA, QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO E FINALITÀ

Il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione – redatto nel rispetto ed in attuazione della legge 6 novembre 2012 n. 190 (*“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*), come successivamente modificata ed integrata – ed il relativo aggiornamento per il triennio 2021-2023 sono stati elaborati tenendo conto, compatibilmente con quanto chiarito dall’Autorità Nazionale Anticorruzione e riportato al penultimo punto del presente elenco, delle indicazioni di cui:

- all’Intesa della Conferenza Unificata, sancita, *ex art.1*, commi 60 e 61, della citata legge, nella seduta del 24 luglio 2013;
- al Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), approvato dalla CIVIT (ora A.N.AC. - Autorità Nazionale Anticorruzione) con Delibera n. 72/2013 dell’11 settembre 2013 e successivamente aggiornato dall’Autorità con Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
- al Piano Nazionale Anticorruzione 2016, definitivamente approvato dall’A.N.AC. con delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- alla delibera A.N.AC. n. 1208 del 22 novembre 2017, avente ad oggetto *“Approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione”*, la quale, pur riguardando specifici settori di attività e determinate tipologie di amministrazioni (Autorità di sistema portuale, Commissari straordinari e Istituzioni universitarie), contiene tuttavia, nella sua parte generale, dati ed informazioni utili ai fini della revisione dei Piani delle altre pp.aa., anche perché il P.N.A. costituisce atto di indirizzo per tutti i soggetti tenuti all’applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione;
- alla delibera A.N.AC. n. 1074 del 21 novembre 2018, avente ad oggetto *“Approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione”*;
- alla delibera A.N.AC. n. 1064 del 13 novembre 2019, avente ad oggetto l’approvazione in via definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2019, che si configura, come chiarito dall’Autorità nello stesso documento, quale ‘atto di indirizzo unico’ in cui confluiscono tutte le indicazioni fornite sino ad oggi, integrate *“con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori”*. L’A.N.AC., nel precisare che *“si intendono superate le indicazioni contenute nelle Parti generali dei PNA e degli Aggiornamenti fino ad oggi adottati”*, evidenzia che il PNA 2019 contiene, tuttavia, *“rinvii continui a delibere dell’Autorità che, ove richiamate, si intendono parte integrante del PNA stesso. L’obiettivo è quello di rendere disponibile nel PNA uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione”*;
- al Regolamento di Organizzazione degli Uffici e dei Servizi di questa Città metropolitana (nel nuovo testo recentemente approvato con decreto del Sindaco metropolitano n. 167 del 23 dicembre 2020), atteso che le misure di prevenzione della corruzione e gli obblighi in materia di trasparenza devono tenere necessariamente conto dell’assetto organizzativo dell’Ente. Ne deriva che, a seguito del processo di riorganizzazione dell’Ente, le disposizioni del presente Piano dovranno essere riferite al nuovo assetto organizzativo e si procederà, ove la situazione lo richieda, ad un successivo aggiornamento del

documento per garantirne il pieno adeguamento e la conformità al mutato contesto interno.

Il Piano si propone l'obiettivo di prevenire e reprimere fenomeni di corruzione e di illegalità nell'esercizio delle funzioni di competenza di questa Città metropolitana, attraverso l'identificazione di "*misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali*", secondo quanto chiarito dall'A.N.AC. nel PNA 2019, e di preservare, più in generale, l'integrità della propria attività amministrativa. A tal uopo sono stati individuati interventi mirati, specifiche azioni e apposite misure di contrasto del rischio corruttivo.

Ormai è fermo il principio secondo cui la corruzione non integra solo una fattispecie di reato, ma indica altresì, per i fini che qui occupano, un fenomeno più ampio, connesso al malcostume amministrativo, al cattivo uso del potere e, come chiarito da A.N.AC. con la citata Determinazione n. 12/2015, alla "*maladministration, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari*". La corruzione corrode il tessuto sociale, crea diseguaglianze e comporta sperpero di risorse pubbliche che potrebbero essere meglio destinate a soddisfare i bisogni della collettività.

In quest'ottica il presente documento si configura quale Piano di Organizzazione finalizzato alla prevenzione del rischio corruttivo, per la cui redazione e per il cui aggiornamento è stata ed è essenziale la collaborazione dei Direttori, dei Dirigenti e, in generale, delle strutture e del personale dell'Ente, anche alla luce degli obblighi imposti, in materia, dalla normativa vigente e, in particolare, dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, approvato con D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62, dal Codice di comportamento dei dipendenti di questa Amministrazione, adottato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 8 del 20 gennaio 2014, nonché dai decreti legislativi 14 marzo 2013 n. 33 (*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*) e 8 aprile 2013 n. 39 (*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico*), attuativi della citata legge n. 190/2012.

Al riguardo non è inutile rammentare che, come sottolineato dall'Autorità nel citato PNA 2019, "*[l]a violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT è fonte di responsabilità disciplinare (l. 190/2012, art. 1, co. 14). Tale previsione è confermata all'art. 1, co. 44 della l. 190/2012 secondo cui la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, è fonte di responsabilità disciplinare*".

Ciò posto, la Città metropolitana, tramite l'adozione del proprio Piano Anticorruzione, intende continuare a conformare la sua organizzazione ad un modello che consenta la concreta applicazione dei principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento dell'attività amministrativa; intende, altresì, garantire la piena attuazione del principio di integrità, anche attraverso la diffusione della cultura della legalità, come precedentemente già evidenziato, con l'obiettivo finale di relegare l'azione repressiva e sanzionatoria in un ambito residuale e, comunque, mai avulso da un attento monitoraggio periodico volto a testare l'efficacia del Piano

“in corso d’opera”, ricercando eventualmente, di volta in volta, strumenti di contrasto più incisivi e adatti alle specificità organizzative dell’Ente.

In particolare questa Amministrazione, informando la propria azione ai principi di trasparenza, imparzialità, equità, efficienza ed efficacia, richiamati nell’art. 1, comma 6, del proprio Statuto, approvato con deliberazione della Conferenza metropolitana n. 1 del 22/12/2014:

- promuove la migliore attuazione delle politiche e delle discipline in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e può curare, nell’interesse dei Comuni, delle Unioni di Comuni e degli altri organismi del territorio metropolitano che aderiscano a specifiche convenzioni, l’elaborazione di Piani comuni e del Codice di comportamento, come espressamente previsto all’art. 35 del citato Statuto;

- individua nel Piano di Prevenzione della Corruzione uno strumento utile, tra l’altro, a favorire la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, allo svolgimento di attività di interesse generale;

- si impegna a garantire un adeguato livello di trasparenza dell’attività amministrativa, anche attraverso la previsione di soluzioni organizzative che, come illustrato nella precedente sezione I, siano idonee ad assicurare il pieno adempimento degli obblighi di legge, nella consapevolezza che il rispetto del principio di pubblicità è funzionale, tra l’altro, alla repressione di fenomeni corruttivi e che la trasparenza, quale fondamentale misura di prevenzione della corruzione, è, per ciò stesso, strumentale alla promozione dell’integrità ed allo sviluppo della cultura della legalità.

Questa Città metropolitana, nell’attuale attività di aggiornamento del Piano, intende continuare a dare attuazione alle indicazioni fornite da A.N.AC. con i provvedimenti poc’anzi richiamati e, da ultimo, con la richiamata delibera n. 1064/2019, rafforzando in particolare, tra l’altro, le misure e gli strumenti atti a garantire la piena collaborazione ed il coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti nell’attività di prevenzione e di gestione del rischio corruttivo, i cui compiti sono specificamente illustrati nel paragrafo che segue.

2. SOGGETTI COINVOLTI NELLE ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Stante la natura strumentale del Piano, di contrasto alla corruzione, è necessario il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali dell'Ente, sia nella fase della *policy* manifestata dal decisore politico, con gli atti che lo stesso assume, sia nella fase di attuazione del Piano medesimo.



Sono di seguito indicati i soggetti coinvolti nelle attività di prevenzione della corruzione e di elaborazione di strategie di contrasto efficaci, con i relativi compiti e responsabilità.

2.1 Autorità di indirizzo politico

L'Autorità di indirizzo politico - che concorre, insieme agli altri soggetti, all'attuazione delle norme in materia di prevenzione della corruzione - si identifica, ai fini del presente Piano, negli Organi di Governo della Città metropolitana, come previsti e disciplinati dalla normativa vigente in materia di Enti Locali e, in particolare, dalla Legge 7 aprile 2014 n. 56, recante "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*", che all'art. 1, comma 7, li individua nel Sindaco metropolitano, nel Consiglio metropolitano e nella Conferenza

metropolitana, i quali esercitano le relative funzioni secondo quanto disposto dalla normativa vigente.

L'Autorità di indirizzo politico, come sopra identificata, è chiamata ad assumere, secondo le indicazioni fornite dal PNA 2019, *“un ruolo proattivo, anche attraverso la creazione sia di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole, che sia di reale supporto al RPCT, sia di condizioni che ne favoriscano l'effettiva autonomia”*; tenuto conto delle specifiche attribuzioni dei suddetti Organi di Governo, svolge i compiti prescritti dalla legge e, in particolare, quelli di seguito indicati:

- a) individua e designa il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
- b) adotta il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione ed i relativi aggiornamenti, su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, entro il 31 gennaio di ogni anno (salvo eventuali differimenti previsti dal legislatore ovvero dalle autorità preposte), fornendone comunicazione agli organi competenti, secondo quanto disposto dalla legge e dal presente Piano;
- c) definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione;
- d) dispone le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività;
- e) adotta gli atti di indirizzo di carattere generale, direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

Con particolare riguardo alla disciplina organizzativa di questa Città metropolitana il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza è designato, con proprio atto, dal Sindaco metropolitano, nel rispetto ed in attuazione degli orientamenti espressi al riguardo da A.N.AC., la quale, in merito alla titolarità del potere di nomina del R.P.C.T. attribuita dalla legge all'organo di indirizzo politico, ha chiarito che tale organo, relativamente ai Comuni, va individuato nel Sindaco.

Quanto all'adozione del Piano si richiama il disposto di cui all'art. 18, comma 2, lett. p, del vigente Statuto dell'Ente, che rimette al Consiglio metropolitano l'esercizio delle attività di programmazione e di pianificazione in materia di anticorruzione.

Si richiama, altresì, per i fini che qui occupano, l'art. 9, comma 2, del Regolamento sul funzionamento e l'organizzazione del predetto Consiglio, che prevede l'istituzione, nell'ambito delle Commissioni Consiliari, della 'Commissione Trasparenza'.

Il rapporto tra gli Organi di Governo e fra gli stessi e la struttura organizzativa dell'Ente è improntato, nell'esercizio delle azioni di competenza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, alla massima collaborazione e condivisione, sia in fase di definizione degli obiettivi e delle misure sia in sede di attuazione degli stessi, come comprovato dalle modalità procedurali e dall'*iter* finalizzato all'adozione del Piano, di cui si dà conto nella relativa deliberazione di approvazione nonché nel presente atto.

2.2 Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (R.P.C.T.)

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (di seguito denominato "R.P.C.T.") è il Segretario Generale dell'Ente Dott. Salvatore Pignatello.

Per quanto previsto dalla normativa vigente, il R.P.C.T.:

- a) elabora la proposta di Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, che deve essere adottato dall'organo di indirizzo politico dell'Ente, curando la predisposizione di un'apposita sezione riservata alla trasparenza, come meglio chiarito nella parte del presente Piano a ciò dedicata (Sezione I);
- b) definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nei settori particolarmente esposti alla corruzione;
- c) verifica l'efficace attuazione del Piano e la sua idoneità, monitorando anche l'adempimento degli obblighi in materia di trasparenza, secondo quanto specificato nell'apposita Sezione I del presente documento;
- d) segnala all'Autorità (organi) di indirizzo politico e al Nucleo di Valutazione (di cui al par. 2.5) le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica, agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare, i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente tali misure;
- e) propone modifiche al Piano quando siano accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano mutamenti rilevanti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione, curando l'aggiornamento dello stesso;
- f) verifica la rotazione del personale, con particolare attenzione agli uffici preposti allo svolgimento delle attività a più elevato rischio corruzione, anche vigilando affinché i Direttori e i Dirigenti interessati assicurino la corretta attuazione della legge e della normativa interna nonché l'applicazione dei criteri e delle misure stabilite al riguardo dal presente Piano;
- g) individua il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità, con la collaborazione del preposto Ufficio dell'Ente;
- h) svolge i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e di incompatibilità di incarichi;
- i) decide sulle istanze di accesso civico ove le stesse riguardino dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, adottando le misure organizzative necessarie ad assicurare la più efficace gestione delle istanze medesime e, in generale, la migliore tutela dell'esercizio dell'accesso civico e l'efficacia di tale istituto;
- j) decide, in sede di riesame, sulle istanze di accesso civico generalizzato nei casi in cui le strutture competenti vi abbiano opposto un diniego totale o parziale o nei casi di mancato riscontro entro il termine previsto dalla legge;
- k) sollecita l'individuazione del soggetto Responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (R.A.S.A.) come illustrato nel seguente paragrafo 2.6;
- l) elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione sul sito web istituzionale nonché la trasmissione al Nucleo di Valutazione e all'organo di indirizzo dell'Amministrazione;
- m) verifica e analizza le segnalazioni ricevute in materia di *whistleblowing*, secondo i criteri illustrati dall'A.N.AC. nel PNA 2019 (pag. 103) e in apposite linee guida sull'istituto di che trattasi.

Ulteriore attività del R.P.C.T.:

- ✓ nel caso in cui riscontri fatti suscettibili di dar luogo a responsabilità amministrativa, secondo la disciplina del Codice di giustizia contabile (D. Lgs. 26.08.2016 n. 174 e ss.mm.ii.), presenta tempestiva denuncia alla competente Procura della Corte dei Conti, affinché venga accertato il danno erariale;
- ✓ qualora, nello svolgimento della sua attività, riscontri fatti e/o comportamenti che vengano in rilievo sotto il profilo della responsabilità disciplinare/dirigenziale, informa tempestivamente sia il dirigente preposto all'ufficio a cui il dipendente è addetto sia il dirigente dell'ufficio del personale, affinché possa essere avviata con tempestività l'azione disciplinare;
- ✓ ove, invece, riscontri fatti che rappresentano notizia di reato, presenta denuncia alla Procura della Repubblica o ad un ufficiale di polizia giudiziaria, secondo le modalità di legge (art. 331 c.p.p.) e ne dà tempestiva notizia all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Ciò posto, in ordine al ruolo e ai poteri che il R.P.C.T. è chiamato a svolgere, giova richiamare la delibera n. 840 del 2 ottobre 2018, con la quale l'Autorità Nazionale Anticorruzione, rimarcando il *“principio di carattere generale secondo cui non spetta al responsabile anticorruzione e trasparenza l'accertamento di responsabilità (e quindi la fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione)”*, segna il raggio d'azione di tale figura, chiamata a predisporre adeguati strumenti (P.T.P.C. e relative misure di prevenzione, ivi compresa la trasparenza) per il contrasto dell'insorgenza di fenomeni corruttivi ed a verificare, *ex post*, che agli stessi sia data effettiva e concreta attuazione.

Si fa, inoltre, rinvio, per il dettaglio delle indicazioni e per la completezza dei relativi contenuti, alla parte del PNA 2019 dedicata alla figura del R.P.C.T. (Parte IV, pagg. 85 e ss.) nonché all'Allegato 3 del medesimo documento, recante *“Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)”*.

Il suddetto PNA rileva, ai fini che qui occupano, anche per le precisazioni fornite in ordine ai rapporti del R.P.C.T. con gli altri soggetti coinvolti nell'attività di prevenzione della corruzione, secondo quanto chiarito nei paragrafi che seguono, anche con riguardo ai relativi adempimenti, nonché sui rapporti del Responsabile con l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Il Segretario Generale di questa Città metropolitana, in qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, si avvale del supporto dell'Ufficio Anticorruzione, appositamente istituito nella struttura organizzativa dell'Ente.

2.3 Tutti i Direttori e Dirigenti

Ferme restando le funzioni e le responsabilità previste dalla normativa vigente, i Direttori e i Dirigenti dell'Ente svolgono, ai fini del presente Piano, le attività di seguito indicate:

- a) assicurano la massima collaborazione al R.P.C.T, fornendo tempestivamente allo stesso e, se richiesto, ad altri organi o enti e, ove occorra, all'autorità giudiziaria, dati ed informazioni riguardanti le strutture dirette e l'attività amministrativa di competenza;

- b) partecipano al processo di gestione del rischio attraverso un'attenta analisi ed una periodica ricognizione delle attività di competenza, individuando quelle maggiormente esposte a rischio corruzione ed identificando tipologia e livello dello stesso;
- c) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti e forniscono ogni utile contributo ai fini dell'aggiornamento e della revisione del Piano;
- d) assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione delle relative disposizioni;
- e) adottano ogni necessaria misura gestionale, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione del personale, la rotazione dello stesso;
- f) osservano le previsioni legislative e regolamentari in materia di anticorruzione e trasparenza, le norme dei Codici di comportamento e le disposizioni contenute nel presente Piano, vigilando sulla corretta applicazione delle stesse da parte dei dipendenti assegnati agli uffici di competenza e di eventuali collaboratori;
- g) svolgono ogni altro compito previsto dalla legge – con particolare riguardo agli adempimenti di cui all'art. 16, comma 1, lett. *l-bis*, *l-ter*, *l-quater*, del D. Lgs. 165/2001, illustrati nel prosieguo del presente documento – e dal Piano medesimo.

La collaborazione e la partecipazione dei Direttori e dei Dirigenti, sia nella definizione/revisione dei contenuti del Piano che in fase di attuazione degli stessi, sono assicurate non solo attraverso l'azione di coinvolgimento svolta dal R.P.C.T con l'emanazione di circolari *ad hoc* e l'organizzazione di occasioni di confronto, ma anche mediante la programmazione di appositi obiettivi che, come meglio si illustrerà in seguito, assicurano la necessaria integrazione tra le attività di competenza dei responsabili delle strutture dell'Ente e le azioni/iniziativa in materia di anticorruzione.

È utile sottolineare, in questa sede, che l'attuazione delle finalità e delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo, nei cui confronti il Piano si pone in funzione strumentale, sono riconducibili all'area della responsabilità dirigenziale, per cui sono strettamente collegate, come ribadito dalle norme del D. Lgs. 97/2016, alla valutazione della *performance* organizzativa ed individuale.

Anche per tale motivo è (ed è stato) necessario, nell'attività di identificazione, di analisi e di ponderazione dei rischi, un rapporto costante di confronto e di collaborazione tra tutti gli attori coinvolti - nelle persone dei Direttori, dei Dirigenti e dei Referenti, in prima battuta - che rende possibile una elevata 'omogeneizzazione' dei procedimenti e dei processi oggetto dell'analisi.

2.3bis Direttori e Dirigenti responsabili di particolari funzioni

Il Direttore del Dipartimento '*Risorse Umane*', oltre alle competenze proprie prescritte dalla Legge 190/2012, dal D. Lgs. 165/2001 e dal D. Lgs. 39/2013 in tema di incompatibilità e inconfiribilità, conflitti di interesse, comunicazioni obbligatorie e pubblicazione dei dati attinenti al personale, collabora con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza in vari ambiti e, in particolare, organizza e gestisce, per il tramite dei preposti uffici, le iniziative formative volte alla diffusione della cultura della trasparenza e della legalità nell'Ente, sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dallo stesso R.P.C.T.

Il Dirigente dell'Ufficio '*Comunicazione istituzionale*' collabora con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ed in particolare:

- a) promuove ogni iniziativa volta alla realizzazione delle azioni di sviluppo dei livelli di trasparenza, di concerto con il R.P.C.T.;
- b) garantisce l'adeguata architettura del portale istituzionale ai fini dell'attuazione degli obblighi di pubblicazione individuati dal D. Lgs. 33/2013, secondo i criteri e le modalità stabiliti dal R.P.C.T.;
- c) esplica l'attività di monitoraggio ai fini del corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione, secondo i criteri e le modalità stabiliti dal R.P.C.T.;
- d) gestisce e sviluppa gli strumenti per la promozione della qualità dei servizi, di propria iniziativa o su proposta del R.P.C.T.;
- e) realizza, in collaborazione con le altre strutture dell'Ente interessate, indagini di *customer satisfaction* nonché azioni per la promozione e il governo dei processi di gestione elettronica-documentale, in funzione della semplificazione delle informazioni e della comunicazione al cittadino, di concerto con il R.P.C.T.;
- f) rileva, nell'ambito della propria attività istituzionale, eventuali criticità in materia di trasparenza e integrità, proponendo integrazioni in sede di aggiornamento annuale del Piano.

Il Dirigente del Servizio '*Gestione e manutenzione dei sistemi informativi e delle reti interne*', d'intesa con il Direttore dipartimentale di riferimento, collabora con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ed in particolare:

- a) coordina e supporta, dal punto di vista tecnologico, la predisposizione di piattaforme applicative per la pubblicazione di dati/informazioni/documenti nel formato aperto tale da consentirne il riutilizzo, la condivisione, l'elaborazione, anche a fini statistici, senza restrizione di uso e diffusione, ma con il solo obbligo di citazione della fonte e del rispetto dell'integrità degli stessi, secondo gli indirizzi formulati dal R.P.C.T.;
- b) propone al R.P.C.T. un piano, di norma annuale, rivolto allo sviluppo delle tecnologie di supporto alla gestione semplificata delle informazioni ai cittadini e alle imprese, corredato del relativo piano finanziario;
- c) attua e gestisce gli interventi tecnologici per lo sviluppo del portale istituzionale d'intesa con il Dirigente dell'Ufficio '*Comunicazione istituzionale*', al fine di garantire gli adempimenti in materia di trasparenza e integrità previsti dal presente Piano, secondo le priorità individuate dal R.P.C.T.;
- d) attua gli interventi tecnologici volti allo sviluppo dell'accesso ai servizi da parte dei cittadini e delle imprese, anche tramite sportello virtuale, secondo le priorità individuate dal R.P.C.T.;
- e) gestisce il sistema della posta elettronica certificata, tenendo informato il R.P.C.T. sullo stato di aggiornamento dello stesso;
- f) promuove i processi di gestione elettronica-documentale in funzione della semplificazione delle informazioni e della comunicazione al cittadino, d'intesa con il Dirigente dell'Ufficio '*Comunicazione istituzionale*', informando il R.P.C.T. dello stato di avanzamento e delle eventuali criticità emerse nonché delle relative inadempienze;
- g) promuove le tecnologie necessarie a garanzia del trattamento dei dati e delle informazioni secondo la normativa vigente, anche ai fini della definizione degli strumenti di monitoraggio della trasparenza e dell'integrità dell'attività amministrativa, secondo le priorità individuate dal R.P.C.T.;

- h) attua gli interventi tecnologici necessari per consentire la realizzazione delle indagini di *customer satisfaction* su proposta del R.P.C.T. e secondo le modalità concordate con il Dirigente dell'Ufficio 'Comunicazione istituzionale'.

Nell'esercizio delle attività assegnate, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza può individuare compiti ulteriori, rispetto a quelli sopra indicati, ai fini del più efficace espletamento delle azioni e degli interventi di prevenzione della corruzione e di massimizzazione dei livelli di trasparenza.

2.4 Referenti

Su disposizione del Segretario Generale quale R.P.C.T., per ciascun Dipartimento dell'Ente è stato individuato un Referente per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, incaricato dal rispettivo Direttore di svolgere una costante attività informativa nei confronti dell'Ufficio Anticorruzione e, ovviamente, dello stesso R.P.C.T.

Più specificamente, il Referente assume il ruolo di interlocutore primario dei predetti Uffici, cui assicura dati, informazioni e riscontri utili alla redazione, alla gestione ed all'aggiornamento del Piano, con particolare riguardo alla definizione delle misure idonee a prevenire e/o a contrastare i fenomeni di corruzione.

I Referenti osservano le prescrizioni contenute nel presente Piano.

Il database contenente i dati relativi a nominativi, qualifiche e recapiti dei suddetti Referenti è conservato agli atti dell'Ufficio Anticorruzione e dallo stesso aggiornato, su indicazione delle strutture amministrative interessate.

2.5 Nucleo di Valutazione (in luogo dell'O.I.V.)

In luogo dell'O.I.V. è previsto, per la Città metropolitana di Roma Capitale, il Nucleo di Valutazione, che è l'organismo indipendente di valutazione dell'Ente, il quale, in conformità alle disposizioni della legge ed ai fini del Piano, concorre alla prevenzione della corruzione attraverso l'espletamento dei compiti previsti dall'art. 42, comma 12, del vigente Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei Servizi, che di seguito si riportano:

- a) assicura i controlli previsti dalla normativa vigente;
- b) promuove, supporta e garantisce, validandola, la metodologica del sistema di misurazione e di valutazione della performance, nonché la sua corretta applicazione, operando in condizione di autonomia, imparzialità, indipendenza e trasparenza;
- c) promuove, supporta e garantisce, validandola, la metodologia del sistema di graduazione delle posizioni dirigenziali e delle posizioni organizzative;
- d) valida la metodologia per l'attribuzione dell'indennità di risultato al personale dirigenziale e alle posizioni organizzative;
- e) valuta la performance organizzativa e partecipa, secondo la metodologia stabilita nel sistema di valutazione adottato dall'Ente, al processo di valutazione della performance individuale del Direttore Generale, del Segretario Generale e dei Dirigenti;
- f) esamina le eventuali osservazioni presentate in contraddittorio con i soggetti valutati;

- g) promuove ed attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza ed all'integrità e svolge tutti gli altri compiti stabiliti nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione;
- h) monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e della integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso, anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi dell'Ente;
- i) comunica tempestivamente le criticità riscontrate al Sindaco e ai vertici amministrativi dell'Amministrazione;
- l) valida la relazione consuntiva sulla performance e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Amministrazione;
- m) garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, ai sensi della normativa vigente, nonché l'utilizzo dei premi secondo le disposizioni di legge, dei contratti collettivi nazionali e dei contratti integrativi, nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità;
- n) verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità e del benessere organizzativo;
- o) svolge ogni altra funzione attribuita dalla legge, dalla contrattazione collettiva e dal sistema di misurazione e valutazione adottato dall'Amministrazione.

Oltre ai compiti sopra elencati il Nucleo di Valutazione, con specifico riferimento alle attività in materia di prevenzione della corruzione:

- p) considera i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti attribuitigli;
- q) esprime il proprio parere sul Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ente;
- r) riferisce all'Autorità Nazionale Anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- s) promuove ogni iniziativa utile ai fini della verifica della coerenza tra gli obiettivi di *performance* organizzativa e individuale e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione;
- t) è tenuto a verificare i contenuti della relazione annuale di cui all'art. 1, comma 14, della Legge 190/2012.

L'attuale Nucleo di Valutazione è stato nominato con decreto del Sindaco metropolitano n. 116 del 14 dicembre 2017, integrato con decreto n. 91 del 20 luglio 2020, con il quale sono stati nominati due componenti in sostituzione di altrettanti dimissionari, e rinnovato con decreto n. 144 del 4 dicembre 2020.

2.6 Responsabile Anagrafe Stazione Appaltante (R.A.S.A.)

Il Responsabile dell'Anagrafe della Stazione Appaltante, di seguito denominato R.A.S.A., assicura l'effettivo inserimento nell'Anagrafe di che trattasi dei dati relativi agli elementi identificativi dell'Ente, ai sensi dell'art. 33-ter del D.L. n. 179/2012, convertito, con modificazioni, in Legge n. 221/2012.

Questa Amministrazione, in qualità di stazione appaltante, ha provveduto ad individuare, con apposito atto, il soggetto preposto all'inserimento ed all'aggiornamento, presso l'A.U.S.A., dei dati relativi agli elementi identificativi dell'Ente, come previsto dal citato art. 33-ter.

In forza del suddetto atto, il R.A.S.A. della Città metropolitana di Roma Capitale è il Direttore dell'U.C. "Soggetto aggregatore per le procedure di affidamento per gli enti locali del territorio metropolitano e centrale unica di committenza", Dott. Paolo Berno.

La nomina del R.A.S.A. costituisce, per i fini che qui occupano, una specifica misura organizzativa di trasparenza finalizzata alla prevenzione della corruzione, che permarrà in via transitoria, secondo quanto previsto dall'art. 216, comma 10, del D. Lgs. n. 50/2016, fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'articolo 38 del medesimo decreto legislativo.

2.7 Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.)

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.) cura e gestisce, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55-bis del D. Lgs. n. 165 del 2001), provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 del D.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, della legge n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.), propone l'aggiornamento del Codice di comportamento dei dipendenti.

Nell'attuale assetto organizzativo di questa Città metropolitana l'U.P.D. trova disciplina nell'art. 23 del nuovo Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei Servizi - adottato con decreto del Sindaco metropolitano n. 167/2020 - che di seguito si riporta per indicare, nel dettaglio, costituzione e compiti dell'Ufficio di che trattasi:

1. L'Ufficio Procedimenti Disciplinari (di seguito denominato U.P.D.) competente per i procedimenti disciplinari, ai fini di cui all'art. 55-bis, comma 4, del d. Lgs. 165/2001 e ss.mm.ii. e ai contratti collettivi vigenti, è istituito presso la struttura dirigenziale competente in materia di personale.

2. Per i procedimenti disciplinari a carico del personale non dirigente, l'U.P.D. è composto come segue:

- *dal Direttore della struttura dirigenziale competente in materia di personale, in qualità di Presidente;*
- *da due dipendenti di categoria non inferiore alla D, individuati tra i dipendenti in possesso di laurea in giurisprudenza o equipollente, o con esperienza pluriennale in materia di personale, nominati dal Sindaco, in qualità di componenti effettivi;*
- *da un dipendente con funzioni di segretario, senza diritto di voto, scelto tra i dipendenti della struttura dirigenziale competente in materia di personale.*

3. Per i procedimenti disciplinari a carico del personale dirigente, l'U.P.D. è composto come segue:

- *dal Direttore Generale nominato ex art. 108 del D. Lgs. 267/2000 e ss.mm.ii. ovvero, in caso di mancata nomina, di assenza o di impedimento, dal Direttore della struttura dirigenziale competente in materia di personale, in qualità di Presidente;*
- *da due Dirigenti individuati tra i Dirigenti in possesso di laurea in giurisprudenza o equipollente, scelti e incaricati dal Sindaco, in qualità di componenti effettivi;*
- *da un dipendente con funzioni di segretario, senza diritto di voto, scelto tra i dipendenti della struttura dirigenziale competente in materia di personale.*

4. Le decisioni sono assunte a maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto.

5. All'U.P.D. fanno capo le competenze in materia disciplinare, previste dall'art. 55 e ss. del D. Lgs. 165/2001 e ss.mm.ii., dai rispettivi contratti collettivi e dai codici disciplinari, nonché quelle di cui all'art. 15 del DPR 62/2013, concernenti il personale dirigente e non, che si intendono richiamati integralmente.

6. L'U.P.D. supporta, fornisce consulenza, collabora ed assiste tecnicamente i Dirigenti dei Servizi per la corretta esecuzione delle procedure nei procedimenti disciplinari di loro competenza.

7. Al fine di garantire la trasparenza e la correttezza nell'esercizio della potestà disciplinare, tutti i componenti dell'U.P.D. sono tenuti all'obbligo di astensione, ai sensi dell'art. 51 del codice di procedura civile.

8. Nell'ipotesi in cui ad essere sottoposto a procedimento disciplinare ovvero soggetto ad obbligo di astensione o oggetto di ricusazione sia uno dei componenti degli UPD di cui ai commi 2 e 3, lo stesso è sostituito da altro componente individuato dal Sindaco, contestualmente alla nomina dei componenti effettivi, con l'atto di costituzione dell'U.P.D.

9. L'UPD di cui al comma 2 può avvalersi, ove lo ritenga necessario ai fini dell'istruttoria, della collaborazione del Dirigente della Struttura di appartenenza del dipendente soggetto al procedimento disciplinare, al fine di assicurare adeguato supporto tecnico e confronto su temi di particolare delicatezza e complessità.

10. L'UPD, ai sensi dell'art. 55-bis del D.Lgs. n. 165/2001, contesta l'addebito al dipendente, istruisce il procedimento disciplinare e adotta l'atto conclusivo, che può consistere nell'archiviazione o nell'applicazione di una delle sanzioni disciplinari previste dalla Legge e dai Contratti collettivi nazionali di lavoro.

11. Ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare per violazione dei Codici di comportamento, l'UPD può chiedere all'Autorità nazionale anticorruzione parere facoltativo secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 2, lett. d), della Legge n. 190/2012. Lo stesso Ufficio è competente per l'applicazione e la revoca delle misure cautelari previste dalla Legge e dai Contratti collettivi nazionali di lavoro.

12. All'UPD, oltre che ai dirigenti responsabili di ciascuna Struttura, spetta di vigilare e monitorare l'applicazione del Codice di comportamento di cui al D.P.R. n. 62/2013 e di quello adottato dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 54, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001.

13. E' compito dell'UPD, ai sensi dell'art. 15 del D.P.R. n. 62/2013, curare l'aggiornamento del Codice di comportamento, l'esame delle segnalazioni di violazione dei Codici di comportamento, la raccolta delle condotte illecite accertate e sanzionate, assicurando le garanzie di cui all'art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001. Al fine di mantenere aggiornato l'archivio dei procedimenti disciplinari, ciascun Dirigente è tenuto a comunicare tempestivamente all'UPD le sanzioni disciplinari irrogate di propria competenza.

14. Per quanto non previsto dal presente articolo, si fa rinvio alla disciplina normativa vigente in materia nonché ai contratti collettivi.

Oltre alle funzioni di cui sopra l'U.P.D. cura la pubblicazione sul sito istituzionale del Codice disciplinare per il personale non dirigente e per quello con qualifica dirigenziale nonché del Codice di comportamento e formula pareri sull'applicazione di quest'ultimo.

Il R.P.C.T. si avvale dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari per la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento nell'ambito dell'Amministrazione, per il monitoraggio annuale sulla relativa attuazione, per la comunicazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione dei risultati del monitoraggio condotto nonché per l'eventuale acquisizione di informazioni e di dati

necessari all'espletamento delle funzioni, ivi compresi quelli utili ai fini della redazione della relazione annuale prevista dall'art. 1, comma 14, della Legge 190/2012.

2.8 Tutti i dipendenti

Tutti i dipendenti della Città metropolitana partecipano al processo di gestione del rischio corruttivo; osservano le misure contenute nel presente Piano; segnalano le situazioni di illecito e i casi di personale conflitto di interessi; collaborano con il R.P.C.T., fornendo, ove richiesto, dati, notizie ed informazioni connesse allo svolgimento dell'attività d'ufficio.

In generale, il coinvolgimento del personale dipendente è assicurato - sia direttamente che indirettamente, attraverso l'intermediazione dei responsabili dei servizi - in termini di partecipazione al procedimento finalizzato alla mappatura delle attività a rischio e di intervento nell'ambito del processo di definizione e di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

Per la specifica individuazione dei compiti e dei doveri dei dipendenti si fa rinvio al Codice di comportamento di questa Amministrazione, pubblicato nell'apposita sezione '*Amministrazione Trasparente*' del sito istituzionale.

2.9 Collaboratori a qualsiasi titolo dell'Ente

Tutti i collaboratori che intrattengono, a qualsiasi titolo, rapporti con l'Ente sono tenuti ad osservare le misure contenute nel presente Piano e a segnalare eventuali situazioni di illecito, secondo quanto previsto dal Codice di comportamento dell'Ente, cui pertanto si fa rinvio.

Per i collaboratori valgono, in quanto compatibili, le indicazioni - di cui al paragrafo che precede - relative alla partecipazione ed al coinvolgimento dei dipendenti al processo di gestione del rischio corruttivo. Questa Amministrazione, a seguito dell'adozione da parte di A.N.AC. di apposite Linee Guida operative sui casi di estensione ai collaboratori esterni degli obblighi di condotta previsti dai Codici di comportamento, si riserva di adottare una specifica direttiva al riguardo.

2.10 Responsabile della Protezione dei Dati (R.P.D.)

La figura del Responsabile della Protezione dei Dati (R.P.D.) è stata introdotta dal Regolamento U.E. n. 2016/679 (*'Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati'*, di seguito R.G.P.D.), in vigore dal 24 maggio 2016 e applicabile, in tutti gli Stati membri, a far data dal 25 maggio 2018.

Il suddetto R.G.P.D., adottato dai preposti Organi dell'Unione per rafforzare e rendere più omogenea la protezione dei dati personali dei cittadini, ha dettato una nuova disciplina nella materia *de qua*, stabilendo, tra l'altro, l'obbligo per il titolare o il responsabile del trattamento di designare il R.P.D. "*quando il trattamento è effettuato da un'autorità pubblica o da un organismo pubblico, eccettuate le autorità giurisdizionali quando esercitano le loro funzioni giurisdizionali*" [art. 37, paragrafo 1, lett a)].

Per quanto di competenza di questa Città metropolitana, con decreto del Sindaco metropolitano n. 90 del 20 luglio 2020 è stato designato lo Studio Legale Monica Ragone, nella persona dell'Avvocato Monica Ragone, R.P.D., secondo quanto disposto dall'art. 37, par. 1, lett. a) del richiamato R.G.P.D.

Dal suddetto decreto di designazione risulta, tra l'altro, che il R.P.D. è incaricato di svolgere, in piena autonomia e indipendenza, i compiti e le funzioni previsti dall'art. 39, par. 1, del citato R.G.P.D., come specificati nel decreto medesimo, oltre alle ulteriori attività indicate nel capitolato tecnico e recepite nel relativo contratto.

3. PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE, ADOZIONE E MODALITÀ DI AGGIORNAMENTO DEL PIANO - METODOLOGIA

Il presente Piano individua i procedimenti amministrativi e, più in generale, i processi che la Città metropolitana gestisce, valutandone il potenziale grado di esposizione al rischio di illegalità e di corruzione. Individua e programma, altresì, le misure atte a ridurre le probabilità di accadimento di episodi corruttivi, stabilendone le priorità di trattazione, allo scopo di attuare una strategia di prevenzione del rischio che tenga conto del contesto interno nonché di quello esterno, come meglio illustrato nei paragrafi che seguono.

Indi, nel rispetto delle prescrizioni contenute nella Legge n. 190/2012 e nei decreti legislativi di attuazione (n. 33/2013 e n. 39/2013), questa Amministrazione ha regolarmente svolto le attività preordinate alla redazione del P.T.P.C., sin dalla sua prima adozione, e alla periodica revisione dello stesso, pianificando ed attuando le misure, anche organizzative, propedeutiche e necessarie allo scopo.

In particolare, partendo dalla configurazione del Piano quale atto di organizzazione, si è provveduto alla sua "costruzione" attraverso il fondamentale coinvolgimento di tutta la struttura amministrativa dell'Ente, che è stato garantito sia in fase di avvio, per la redazione della prima proposta, che, successivamente, in fase di gestione, di monitoraggio e di aggiornamento del documento.

Senza voler ripercorrere l'*iter* che ha portato all'adozione del P.T.P.C. dal triennio 2013-2015 a seguire, di cui si è dato adeguatamente conto nei Piani precedentemente adottati (che continuano ad essere pubblicati sul sito istituzionale, sezione '*Amministrazione trasparente*', sotto-sezione '*Altri contenuti – Prevenzione della corruzione – Archivio PTPC*'), è utile premettere che, *ab origine*, l'attività finalizzata alla mappatura dei processi a rischio corruzione ed alla definizione delle correlate misure di prevenzione ha preso le mosse da una preliminare quanto imprescindibile indagine sul sistema organizzativo e sulle competenze attribuite ai Dipartimenti e ai Servizi, in termini di possibile esposizione al fenomeno corruttivo, cui ha fatto seguito una ricostruzione strutturale e funzionale, condotta insieme ai Direttori e ai Dirigenti dell'Ente, partendo dalle aree sensibili come individuate dall'art. 1, comma 16, della Legge n. 190/2012 e proseguendo con l'individuazione delle ulteriori aree di rischio.

La metodologia seguita nell'attività di formazione, prima, e di aggiornamento, poi, del Piano può essere definita di coinvolgimento "a cascata", essendo basata sull'apporto e sui contributi del personale dell'Ente e, *in primis*, dei Direttori, dei Dirigenti e dei Referenti delle strutture

dipartimentali, finalizzati principalmente all'individuazione delle attività maggiormente esposte a rischio corruzione, nonché sulla diramazione di note, direttive e circolari utili a fornire adeguata informazione agli uffici.

Infatti, con apposite circolari, emanate dal Segretario Generale quale R.P.C.T., il personale è stato coinvolto nella mappatura dei processi attraverso l'identificazione delle aree e delle attività c.d. a rischio, la valutazione della tipologia di rischio ed il calcolo del relativo livello e, a seguire, nella revisione e nell'aggiornamento della mappatura medesima.

È stata, altresì, richiesta la collaborazione di ciascun Direttore/Dirigente per prevedere adeguate soluzioni organizzative (misure di prevenzione) dirette all'abbattimento o, comunque, alla riduzione degli eventi corruttivi, sia nelle aree già qualificate a rischio per presunzione di legge sia nell'ambito delle attività/procedimenti non riconducibili alle predette aree ed individuate nella scheda denominata "altre attività soggette a rischio", che è allegata - come meglio si specificherà appresso - al presente Piano.

Sono stati, nel contempo, acquisiti contributi specifici in materia di misure di prevenzione strettamente afferenti alla gestione del personale e, tra queste, della misura concernente l'adozione del Codice di comportamento dei dipendenti di questa Amministrazione, a suo tempo adottato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 8 del 20 gennaio 2014.

Ciò premesso, si precisa che il Piano Anticorruzione di questa Città metropolitana - in linea con la disciplina normativa vigente ed in coerenza con le modalità di formazione e di strutturazione del documento appena ricordate - consta di due parti essenziali, una contenente la mappatura delle attività c.d. a rischio corruzione, che costituisce il suo Allegato A, ed una contenente le misure di prevenzione, che ne costituisce l'Allegato B, come si illustrerà nei paragrafi che seguono.

Il documento è adottato con deliberazione del competente Organo di Governo dell'Ente e viene aggiornato con le modalità e secondo i criteri appresso indicati.

A tale ultimo riguardo si evidenzia che, con periodicità di norma annuale, il R.P.C.T. provvede a richiedere ai Direttori e ai Dirigenti dell'Ente specifici contributi finalizzati all'aggiornamento del Piano, attraverso il riesame delle attività, dei procedimenti e, più in generale, dei processi mappati, delle corrispondenti tipologie e livelli di rischio nonché delle misure di prevenzione attuate e da attuare. In esito al predetto riesame, gli Uffici interessati forniscono al Responsabile riscontri in ordine a possibili modifiche e ad eventuali integrazioni del Piano nelle parti di rispettiva competenza.

Il Piano è, per disposizione di legge, aggiornato entro il 31 gennaio di ogni anno, ma può essere modificato anche in corso d'anno, su proposta del R.P.C.T., allorché siano accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti organizzativi o modifiche in ordine all'attività dell'Amministrazione.

Per quanto concerne, nello specifico, l'aggiornamento per il corrente anno giova richiamare il comunicato del 2 dicembre 2020, già citato in premessa, con il quale il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha reso noto il differimento al 31 marzo 2021 del "*termine ultimo per*

la predisposizione e la pubblicazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2021-2023” per “motivazioni legate all’emergenza sanitaria e al fine di consentire ai RPCT di svolgere adeguatamente tutte le attività connesse all’elaborazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza”; con il medesimo atto è stato, altresì, comunicato il differimento, alla stessa data del 31 marzo 2021, del termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione della relazione annuale, di cui all’art. 1, comma 14, della Legge n. 190/2012.

Ciò precisato, in linea con la disciplina normativa vigente e nel rispetto della tempistica testé indicata, si procede, rispetto al P.T.P.C. 2020-2022, prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento (quindi 2021-2023) ed apportando al Piano modifiche e variazioni formali che tengano conto dei cambiamenti organizzativi *medio tempore* intervenuti.

A tal fine il Segretario Generale, quale R.P.C.T., con circolare n. 6 dell’8 febbraio 2021, ha provveduto a richiedere a tutti i Direttori dei Dipartimenti e degli Uffici equiparati di voler riesaminare, per le strutture di rispettiva competenza ed avvalendosi dell’apporto dei Dirigenti e del personale assegnato, le attività a rischio corruzione a suo tempo mappate e le relative misure di prevenzione proposte ed attuate.

Con la stessa circolare il R.P.C.T., alla luce del PNA 2019, ha ritenuto, tra l’altro, di aggiornare i c.d. “indicatori di rischio” (*key risk indicators*) – come sarà meglio illustrato nella parte del presente Piano a ciò dedicata – da applicare ai fini del calcolo del livello di rischio, la cui metodologia, pur non essendo cambiata rispetto al passato, è effettuata in funzione di tutti gli indicatori (quelli già presenti e quelli che sono stati aggiunti), di talché il giudizio sintetico (ovverosia il livello di rischio) è il risultato della sommatoria dei valori assegnati agli indicatori medesimi.

Non è inutile precisare che l’incremento del numero degli indicatori ha prodotto un ulteriore elemento di novità, rappresentato dall’identificazione del livello di rischio ‘altissimo’, che si aggiunge ai precedenti ‘alto’, ‘medio’, ‘basso’.

Ciò posto il R.P.C.T., preso atto che la valutazione del rischio, condotta applicando i nuovi indicatori, ha evidenziato, per molti processi, una riduzione del relativo livello, rispetto a quello precedentemente valutato e riportato nella mappatura del precedente Piano, che in molti casi è passato da ‘alto’ a ‘medio’ o addirittura a ‘basso’, ha sollecitato un nuovo confronto con i Direttori dipartimentali.

Infatti, con nota prot. n. 36149 dell’8 marzo 2021, agli stessi è stato richiesto, limitatamente ai casi in cui il livello di rischio abbia subito una riduzione, di voler rappresentare, ancorché sinteticamente, le specifiche ragioni che l’hanno determinata (da indicare tra quelle che, per comodità delle strutture, sono state riportate in apposito elenco, allegato alla predetta nota). I riscontri all’uopo forniti dai destinatari, recanti l’indicazione delle richieste motivazioni, sono conservati agli atti dell’Ufficio Anticorruzione.

A completamento dell’illustrazione relativa alle modalità di aggiornamento del presente documento si riferisce che il R.P.C.T. ha, altresì, provveduto ad indirizzare a tutti i Direttori dipartimentali singole e specifiche note - tutte diramate in data 17 febbraio 2021 - con le quali

sono state fornite, ai fini, appunto, dell'aggiornamento del Piano e con l'intento di agevolare il lavoro di revisione da parte degli uffici, ulteriori indicazioni concernenti, in particolare, la programmazione degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e la gestione dei processi a rischio, per quanto di competenza di ogni singola struttura dipartimentale o equiparata.

Oltre a ciò, con circolare n. 10 del 2 marzo 2021, a firma del Segretario Generale/R.P.C.T., si è provveduto ad effettuare il monitoraggio sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione relativamente al secondo semestre del 2020 (il monitoraggio relativo al primo semestre dello stesso anno è stato condotto a seguito dell'emanazione della circolare n. 29 del 28 luglio 2020, come meglio illustrato nel successivo par. 5). Ciò con l'obiettivo di semplificare gli adempimenti a carico delle strutture, ma anche in considerazione del fatto che, ai fini dell'aggiornamento del P.T.P.C. per il triennio 2021-2023, è necessario avvalersi delle informazioni e dei dati acquisiti in esito ai monitoraggi semestrali sulle misure programmate nel triennio precedente.

Difatti, delle risultanze della verifica svolta con la suddetta circolare e dei conseguenti riscontri forniti dai Direttori dipartimentali, anche in risposta alla corrispondenza sopra citata, il R.P.C.T. ha tenuto conto per la redazione della proposta di modifica e di aggiornamento del presente Piano e dei relativi allegati.

Rappresentato quanto sopra, non è inutile precisare che l'aggiornamento del presente documento si inserisce in una fase nella quale è in corso di definizione il processo, a suo tempo avviato, finalizzato alla riorganizzazione dell'Ente. Ne deriva che, a compimento dello stesso, si potrà verosimilmente verificare la necessità di intervenire nuovamente sul Piano (e, in particolare, sulla relativa mappatura), per adeguarlo agli eventuali mutamenti organizzativi conseguentemente determinatisi.

Dell'assetto istituzionale ed organizzativo della Città metropolitana e, più precisamente, del contesto interno di riferimento si dà conto nel successivo paragrafo 4.1.

4. ANALISI DEL CONTESTO

Al fine di meglio inquadrare l'eventuale fenomeno corruttivo che si potrebbe realizzare e, più precisamente, la possibilità del suo verificarsi, è necessario analizzare e registrare dati concernenti sia il contesto interno, con riferimento alla sua organizzazione e a specifici fatti che sono accaduti, sia quello esterno all'Ente metropolitano. Tali informazioni riguardano, dunque, sia l'assetto organizzativo che le condizioni del contesto ambientale (dinamiche economiche, sociali, criminologiche e culturali del territorio).

L'analisi che si svolge in questa parte del Piano e, nello specifico, nei due paragrafi che seguono mira a fornire indicazioni utili per comprendere l'eventuale relazione tra il rischio corruttivo potenzialmente verificabile all'interno dell'Ente e l'ambiente nel quale lo stesso agisce, inteso sia dal punto di vista strutturale ed organizzativo che sotto il profilo territoriale.

Più precisamente, detta analisi si appalesa necessaria per vagliare l'esistenza di condizioni che possano esporre il tessuto economico e sociale del territorio e l'azione degli enti pubblici che ivi

operano a possibili tentativi di condizionamento o, più gravemente, di infiltrazione da parte di frange di criminalità organizzata dedita ad attività imprenditoriali.

In ragione di ciò, nel paragrafo 4.1 (contesto interno) vengono presi in esame il panorama istituzionale, le caratteristiche organizzative, l'articolazione della struttura amministrativa e le funzioni della Città metropolitana. Quindi, tenuto conto di tali funzioni, della relativa interazione con il tessuto territoriale e del ruolo di questa Amministrazione quale Ente di area vasta, nel paragrafo 4.2 (contesto esterno) vengono analizzate le dinamiche sociali, economiche e culturali del territorio metropolitano per evidenziare eventuali criticità e potenziali fattori di sviamento dalla cura degli interessi generali.

4.1 CONTESTO INTERNO

Come poc'anzi anticipato, in questa parte del documento viene esaminato l'assetto istituzionale di riferimento, attraverso la valutazione del quadro normativo, della struttura organizzativa, dell'articolazione amministrativa e delle funzioni della Città metropolitana di Roma Capitale.

4.1.1 LA CITTÀ METROPOLITANA E IL PROCESSO DI RIFORMA

La legge 7 aprile 2014 n. 56, recante “*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*”, avendo istituito, dal 1° gennaio 2015, le Città metropolitane - subentrate, dalla medesima data, alle omonime Province indicate all'art. 1, comma 5, del testo legislativo - ha dato avvio ad un profondo processo di riforma istituzionale che ha coinvolto gli Enti Locali.

Tale processo di riforma - oggi, per taluni versi, ancora in corso di evoluzione - ha comportato e comporta inevitabili ricadute in termini organizzativi ed operativi per le Amministrazioni interessate, legate sia al ruolo e al funzionamento dei suoi nuovi Organi di Governo - i quali si insediano e vengono eletti con modalità del tutto diverse rispetto al passato - che, ancor di più, al mutamento del quadro delle funzioni attribuite alla neoistituita Città metropolitana.

Di ciò occorre tenere conto, nell'analisi del contesto, per approfondire elementi, dati ed informazioni potenzialmente utili a meglio comprendere il fenomeno corruttivo e, in particolare, i possibili rischi eventualmente verificabili.

La Città metropolitana è un ente territoriale di area vasta che, per quanto previsto dal legislatore della riforma, persegue finalità istituzionali connesse alla cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, alla promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione nonché alla cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le Città e le Aree metropolitane europee.

Il territorio della Città metropolitana coincide con quello della Provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei Comuni, inclusi i Comuni capoluogo delle Province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali finitime e per l'adesione alla Città metropolitana.

Sono Organi di Governo della Città metropolitana il Sindaco metropolitano, che è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo; il Consiglio metropolitano - composto dal Sindaco metropolitano e, per la Città metropolitana di Roma, da 24 Consiglieri metropolitani - che è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri comunali dei Comuni della Città metropolitana tra gli stessi Sindaci e Consiglieri comunali in carica (elezione c.d. di secondo livello); la Conferenza metropolitana, che è composta dal Sindaco metropolitano, che la convoca e la presiede, e da tutti i Sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana.

4.1.2 LE FUNZIONI E L'ASSETTO ISTITUZIONALE DELLA CITTÀ METROPOLITANA

Con precipuo riguardo alle funzioni della Città metropolitana - da cui l'analisi del contesto interno non può che prendere le mosse, stante anche la complessità della questione - occorre precisare quanto di seguito.

Ai sensi dell'art. 1, comma 44, della legge 56/2014 “alle Città metropolitane sono attribuite, oltre alle funzioni fondamentali delle Province e quelle ad esse assegnate nell'ambito del processo di riordino delle funzioni provinciali, le seguenti funzioni fondamentali: a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'Ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle Regioni, nel rispetto delle leggi delle Regioni nelle materie di loro competenza; b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i Comuni interessati la Città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive; d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della Città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a); f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano”.

La declaratoria di tali funzioni - che, non a caso, si è ritenuto di riportare testualmente - si appalesa particolarmente utile per ben comprendere l'indagine, approfondita nel paragrafo seguente, sul tessuto territoriale, che non può prescindere, com'è ovvio e come meglio si dirà appresso, dalla considerazione del quadro funzionale di riferimento.

A tali funzioni fondamentali si aggiungono le funzioni amministrative ulteriori - c.d. non fondamentali, rimesse alla competenza legislativa regionale - per le quali permane uno stato di incertezza, in gran parte dovuto alla mancata adozione di una legge regionale *ad hoc*, avente ad oggetto il riordino delle funzioni dell'Ente metropolitano e degli altri Enti Locali che operano nella Regione Lazio.

Nel descrivere il contesto interno è necessario riportare un dato che riguarda il personale, la cui significativa diminuzione, a seguito del riassetto normativo, finisce con l'incidere negativamente nell'organizzazione dei servizi e nell'esecuzione degli adempimenti che l'Ente deve assicurare, con particolare riguardo a quelli in materia di prevenzione della corruzione.

Infatti, per quanto concerne l'applicazione della misura della rotazione nelle aree a maggior rischio, la diminuzione del personale, soprattutto dei profili tecnici, comporta non pochi problemi nel contemperare l'obbligo di avvicendamento con l'ordinario svolgimento di alcuni servizi.

Ciò vale, del pari, anche per gli obblighi in materia di trasparenza. Sebbene il D. Lgs. n. 97/2016 abbia rivisto, in termini di semplificazione, i relativi adempimenti, permane, tuttavia, l'oggettiva difficoltà di individuare unità di personale con i profili richiesti, che possano garantire effettivo e pieno supporto. Perché non si tratta di assicurare il mero adempimento formale, ma, in concreto, di individuare le persone che, con il loro comportamento e nell'esercizio dei loro compiti, agiscano nell'esclusivo interesse pubblico, migliorando l'azione amministrativa, e, nel contempo, di consentire al cittadino di conoscere come viene svolta l'azione medesima. In buona sostanza, si tratta di dare attuazione concreta al principio di trasparenza.

4.1.3 LA CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE (C.M.R.C.)

In tale complesso contesto ed in fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema istituzionale, ha assunto particolare rilievo l'effettivo esercizio, da parte della Città metropolitana, del potere statutario e regolamentare attribuite per disciplinare nel dettaglio l'assetto organizzativo derivante dalla riforma in corso.

Difatti questa Amministrazione, adottato il proprio Statuto con deliberazione della Conferenza metropolitana n. 1 del 22 dicembre 2014, ha operato cercando di declinare la disciplina delle funzioni fondamentali prevista dal legislatore nazionale e, quindi, di dettagliare - più che le funzioni - gli 'ambiti funzionali' indicati dalla Legge n. 56/2014 ovvero gli ambiti materiali che potenzialmente includono numerosi ed ulteriori compiti.

Più in generale, lo Statuto ha stabilito le norme fondamentali dell'organizzazione dell'Ente, le attribuzioni degli Organi di Governo, l'articolazione delle relative competenze nonché i rapporti tra la Città metropolitana, il Comune di Roma Capitale e gli altri Comuni. Ha, altresì, stabilito, per i fini che qui occupano, principi generali e specifiche disposizioni in materia di anticorruzione e trasparenza, secondo quanto già illustrato nel precedente paragrafo 1.

All'indomani della riforma istituzionale questa Città metropolitana ha adottato appositi provvedimenti (*rectius*, decreti del Sindaco metropolitano) - analiticamente illustrati nei P.T.P.C. relativi ai trienni precedenti - finalizzati all'efficientamento e alla razionalizzazione della struttura organizzativa nonché, per l'effetto, all'adeguamento dei propri atti regolamentari, con particolare riguardo a quelli concernenti, appunto, l'organizzazione.

A tal uopo si rappresenta che, con decreto del Sindaco metropolitano n. 167 del 23 dicembre 2020, è stato adottato il nuovo Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei Servizi dell'Ente che, aggiornando il quadro normativo di riferimento, ha reso, nel contempo, necessario - come anticipato in altre parti del presente documento - il completamento di un processo di

ristrutturazione già precedentemente avviato, del cui esito occorrerà tenere conto sia per l'adeguamento di questa parte del documento sia ai fini della revisione della mappatura dei processi a rischio.

4.1.4. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELLA C.M.R.C.

In considerazione di quanto sopra esposto e per meglio comprendere le modalità di valutazione e di trattamento del rischio corruttivo adottate dall'Ente è utile descrivere, ancorché brevemente, l'attuale struttura organizzativa.

Come risulta dall'attuale Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei Servizi, la macrostruttura dell'Ente si articola in:

- strutture organizzative di natura permanente, preposte all'esercizio continuativo di funzioni di staff, strumentali e di line o finali. Tra le funzioni di staff rientrano tutte quelle che garantiscono il funzionamento degli organi istituzionali di indirizzo politico e di alta amministrazione; tra le funzioni strumentali rientrano tutte quelle rivolte all'utenza interna ovvero quelle che assicurano il supporto necessario alla corretta operatività delle strutture organizzative, competenti all'esercizio di funzioni di line o finali, che sono preordinate all'erogazione dei servizi alla collettività e al territorio;

- strutture organizzative di natura temporanea, alle quali è attribuita la responsabilità di realizzare programmi o progetti a termine, anche di particolare rilevanza strategica, che possono richiedere, per la relativa complessità, la gestione integrata di risorse professionali e/o finanziarie e/o strumentali, di norma impiegate in diverse unità organizzative dell'Ente. Le strutture organizzative di natura temporanea sono le Unità di Progetto.

Le strutture organizzative di natura permanente, di massima dimensione, sono articolate in:

- Dipartimenti;
- Uffici centrali;
- Uffici extra-dipartimentali;
- Servizi.

In particolare, i Dipartimenti, gli Uffici centrali ed extra-dipartimentali, preposti all'esercizio di funzioni strumentali e di line, costituiscono le strutture organizzative di massimo livello della Città metropolitana. Sono strutture organizzative autonome, costituite per lo svolgimento di funzioni omogenee, aggregate per materia e finalizzate a garantire la coerenza di programmi e di azioni nel settore di intervento.

I Servizi sono articolazioni delle strutture di cui al punto precedente, cui fanno capo una o più linee di attività finalizzate in modo univoco ai prodotti e/o risultati finali ovvero alla erogazione di servizi.

Per una più esaustiva panoramica della attuale macro-struttura della Città metropolitana di Roma Capitale si rinvia all'organigramma della stessa, pubblicato sul sito istituzionale, nella sezione

‘Amministrazione Trasparente’, sotto-sezione ‘Organizzazione - Articolazione degli uffici - Struttura organizzativa - Organigramma’.

Si riporta di seguito il relativo *link* per l'immediato collegamento:

<https://static.cittametropolitanaroma.it/uploads/Organigramma-ente-con-collegamenti-agg.-14.12.2020-2.pdf>

4.2 CONTESTO ESTERNO

Il contesto esterno viene analizzato attraverso un'indagine condotta, come già anticipato, sia sotto il profilo socio-economico che ambientale, sul territorio in cui questa Amministrazione opera, tenendo conto delle funzioni della Città metropolitana, come sopra descritte, nonché delle sue caratteristiche di ente territoriale di area vasta.

4.2.1 CONTESTO SOCIO-ECONOMICO DEL TERRITORIO METROPOLITANO DI ROMA

Uno degli aspetti importanti da prendere in considerazione nell'analisi del contesto esterno, con riferimento all'area metropolitana, è proprio quello socio-economico, che impatta su un territorio che per dimensioni, con una superficie pari a 5.363,28 kmq, è tra i più estesi nell'ambito delle Città metropolitane del nostro Paese.

Nello specifico, la Città metropolitana di Roma Capitale comprende 121 Comuni, tra cui Roma Capitale; pertanto, nei documenti di programmazione economico-finanziaria nonché in quelli strategici di pianificazione e sviluppo del territorio, dovrebbero essere allocate le necessarie risorse finanziarie proprie o provenienti da altre fonti (statali, comunitarie) per assicurare l'esercizio di tutte le funzioni della Città metropolitana, come sopra descritte.

Infatti, in base alla Legge Delrio la Città metropolitana è ente territoriale di area vasta, che persegue finalità istituzionali connesse alla cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, alla promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione nonché alla cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello di governo.

Purtroppo, alcuni fattori esterni hanno contribuito alla determinazione dell'attuale situazione economica, che ha registrato *performances* non omogenee nell'ambito dello stesso territorio regionale e metropolitano. A tal uopo è utile riportare di seguito alcuni dati riguardanti l'Area metropolitana di Roma, i quali confermano la criticità della congiuntura dal punto di vista economico, che si inserisce in un contesto già difficile, reso tale anche dall'ancora incerto destino degli enti di area vasta.

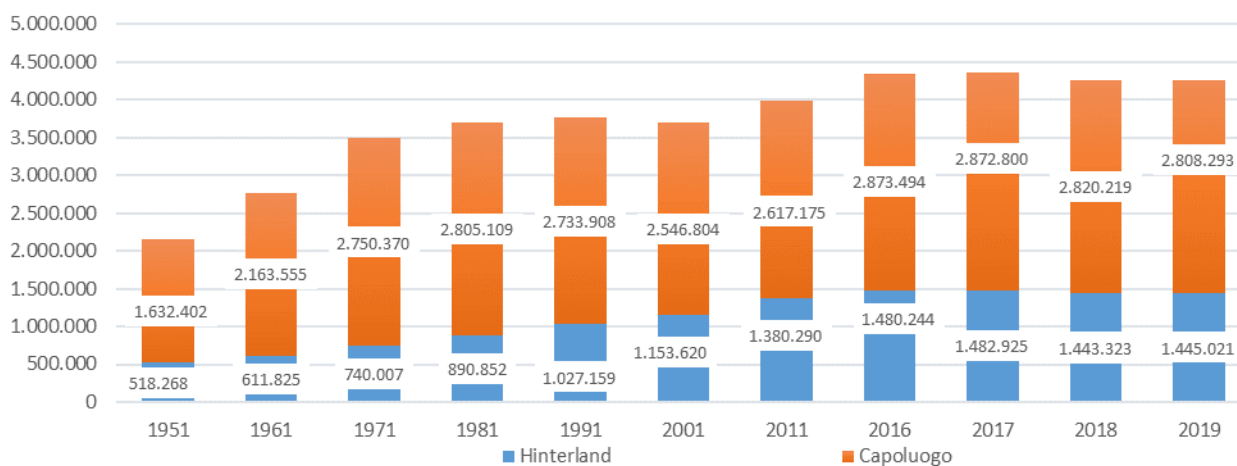
A ciò si aggiunge l'emergenza pandemica legata al coronavirus, registratasi nel 2020, che ha avuto e avrà un sicuro impatto in termini economici e sociali, i cui effetti potranno, tuttavia, essere sistematicamente valutati e ponderati solo nel tempo. Anche per questo è necessario avere un quadro quanto più aggiornato possibile sugli indicatori economici e sociali dell'intero territorio, così da permettere alla Città metropolitana un attento esame degli stessi, anche ai fini del più efficace esercizio delle sue funzioni istituzionali a supporto dei Comuni di riferimento.

4.2.2. DATI RIGUARDANTI L'AREA METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE

Come emerge dai dati ISTAT al 31 dicembre 2019, la popolazione residente nella Città metropolitana di Roma ha raggiunto la consistenza di 4.253.314 abitanti, confermando il primato di prima Città metropolitana del Paese per numero di abitanti.

Tuttavia rispetto all'anno precedente la popolazione residente nella Città metropolitana di Roma, registra un decremento di 10.228 unità (pari al -0,2%), che rappresenta una fase di declino demografico per il territorio romano. Nello specifico la contrazione demografica è da imputarsi esclusivamente al comune capoluogo per il quale si è registrato un decremento, in termini assoluti, di 11.926 unità (-0,4%), mentre nell'hinterland si è registrato un lieve aumento di 1.698 residenti (+0,1%).

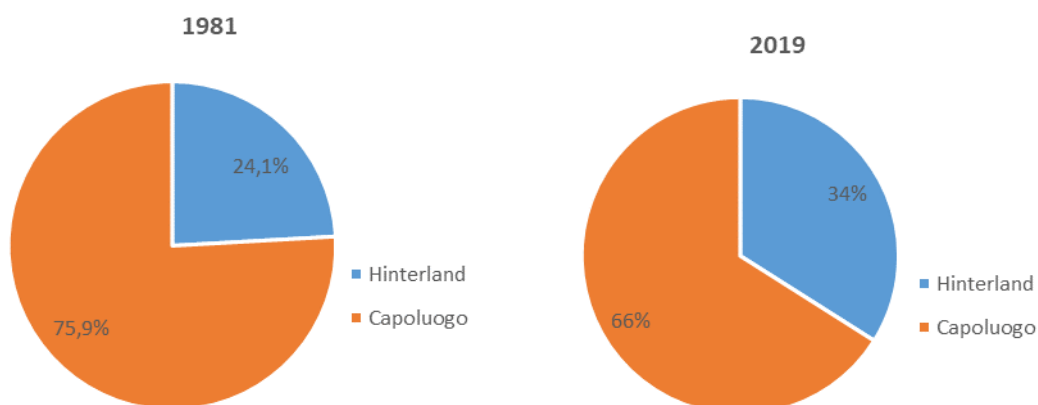
Dinamiche della popolazione dell'Area metropolitana romana a confronto nei vari ambiti territoriali. 1951-2019.



Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Istat

Anche se in termini meno accentuati si conferma la maggior capacità attrattiva dell'hinterland rispetto alla città capoluogo. Infatti se al Censimento del 1981 la percentuale di popolazione residente nei Comuni dell'hinterland si attestava al 24,1% del totale, nell'ultimo anno disponibile i residenti nell'hinterland sono il 34% della popolazione della Città metropolitana di Roma Capitale.

Popolazione residente nella città metropolitana di Roma Capitale. Anni 1981 e 2019



Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Istat

L'insieme dei Comuni di hinterland comprende 27 comuni che contano meno di mille abitanti (nei quali vive lo 0,3% della popolazione metropolitana) e Comuni talmente importanti in termini demografici da collocarsi tra i primi posti nella graduatoria delle principali città della nostra Regione.

I Comuni della Città metropolitana di Roma Capitale. Distribuzione dei Comuni e della popolazione residente per classe di ampiezza demografica al 31.12.2019

Categoria Comune	Popolazione 31.12.2019	Popolazione 31.12.2018	Variazione 2018-2019	% Popolazione	N. comuni	% comuni
Fino a 1.000	14.262	14.448	-186	-1,3	27	22,5
da 1.001 a 5.000	80.129	80.717	-588	-0,7	34	28,3
da 5.001 a 15.000	259.360	259.998	-638	-0,2	28	23,3
da 15.001 a 50.000	655.460	653.786	1.674	0,3	24	20
oltre 50.000	435.810	434.374	1.436	0,3	7	5,8
Hinterland	1.445.021	1.443.323	1.698	0,1	120	100
Roma	2.808.293	2.820.219	-11.926	-0,4	1	-
Totale Città metropolitana di Roma	4.253.314	4.263.542	-10.228	-0,2	121	-

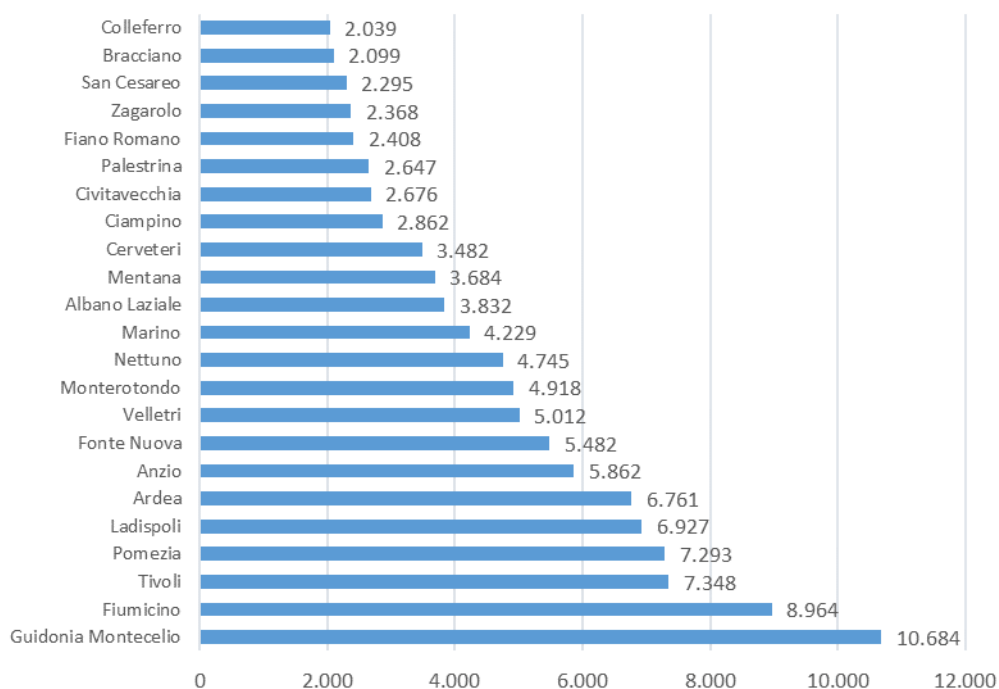
Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Istat

Quanto alla composizione della popolazione, al 31 dicembre 2019, secondo le fonti Istat, tra i residenti nel territorio metropolitano di Roma si contano ben 509.057 cittadini stranieri, pari al 12% della popolazione residente.

La presenza straniera non è equamente distribuita sul territorio dei relativi Comuni. Infatti gli stranieri tendono a stabilirsi principalmente nei Comuni costieri, dove è maggiore la disponibilità di alloggi in affitto (quelle che una volta erano le seconde case dei cittadini romani) o in prossimità delle linee di comunicazione che convergono verso Roma. Vi sono poi alcuni Comuni in cui l'incidenza dei residenti stranieri è addirittura superiore a quella del Comune capoluogo

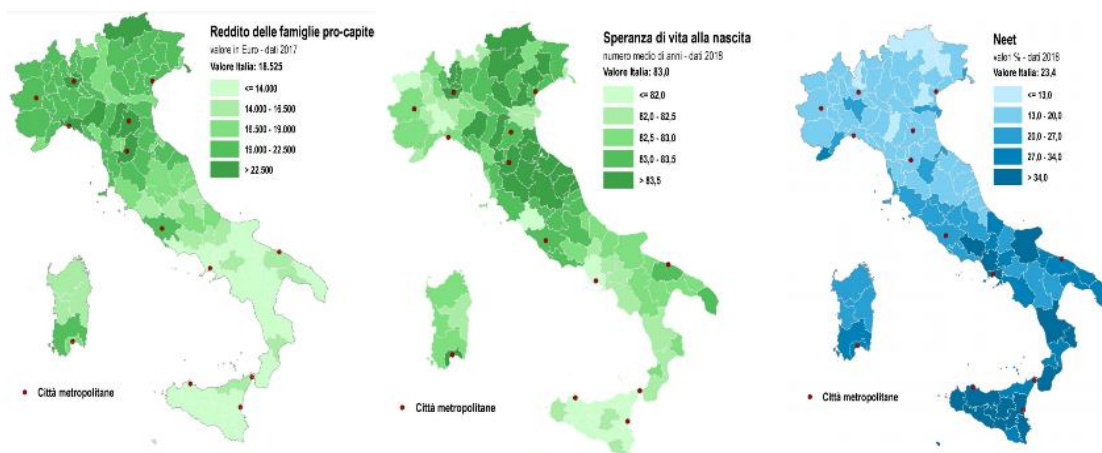
complessivamente inteso. La composizione etnica degli stranieri residenti nei Comuni del territorio metropolitano evidenzia una presenza maggiore delle nazionalità europee, *in primis* quella rumena. Tale dato dimostra come gli stranieri che si stabiliscono nell'hinterland tendano ad avere un progetto di lunga permanenza sul territorio italiano, che contempla anche la costituzione di famiglie e, dunque, la ricerca di una soluzione abitativa a lungo termine, che, considerati i costi delle abitazioni nel Capoluogo, coincide con la scelta di una casa nei Comuni limitrofi. Nel 2019, in ben 23 dei 120 Comuni dell'hinterland si rilevano presenze significative - superiori cioè alle 2.000 unità - di cittadini stranieri residenti; nel 2006 i Comuni con più di 2.000 residenti stranieri erano solo 9. Ai primi tre posti, in termini di numero assoluto di residenti stranieri, si trovano - come atteso - i tre Comuni più popolosi dell'hinterland, ossia Guidonia Montecelio, Fiumicino e Tivoli.

I Comuni dell'Area metropolitana romana con la maggiore presenza assoluta di cittadini stranieri (superiore ai 2.000 residenti). Anno 2019



Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Istat

La situazione reddituale nell'area romana evidenzia una condizione migliore rispetto a quella rilevata a livello nazionale, sia per quanto riguarda il reddito lordo pro capite (21.116 euro nel territorio romano contro 18.525 euro in Italia), sia per quanto attiene al reddito da retribuzione. Infatti è di 22.997 euro l'anno la retribuzione dei lavoratori dipendenti romani, contro una media di 21.713 euro corrisposti ai lavoratori residenti nel complesso del territorio italiano, con un differenziale di 1.284 euro.



FONTE: BES 2020 – FASCIOLA ROMA – UFFICIO STATISTICO CITTÀ METROPOLITANA ROMA CAPITALE

Dal grafico sopra riportato si evince la peculiarità della situazione, la quale, dal punto di vista del reddito pro capite, avvicina l’Area metropolitana di Roma ai territori del Nord Italia, che ne rappresentano la locomotiva rispetto agli omologhi del meridione. Il divario con questi ultimi tende, invece, ad affievolirsi sotto l’aspetto sia dell’istruzione che dell’aspettativa di vita.

La fotografia della condizione reddituale e sociale della popolazione, unita ai dati attinenti alla consistenza, alla struttura e alla mobilità della stessa, fornisce informazioni che possono risultare utili nell’analisi del contesto di riferimento, anche in termini di valutazione della possibile esposizione a rischi corruttivi.

A tali fini rilevano, oltre ai dati connessi alla circolazione del denaro e a fragilità di tipo strutturale, le informazioni su elementi demografici, istruzione ed occupazione, dalle quali si evince, in particolare, che, se Roma è ancora a sé il resto della Regione per quello che riguarda tali aspetti, il forte stacco è con il resto d’Italia. Colpisce molto il dato che riguarda gli occupati nell’industria, che nella penisola risulta essere il doppio rispetto a Roma e al Lazio, dove è ancora molto forte l’incidenza dei “servizi” nel mondo del lavoro. Una tendenza statistica che, evidentemente, non si riesce ad invertire. Nella fattispecie, osservando gli indicatori occupazionali, la Città metropolitana di Roma Capitale nel corso del 2019 ha confermato un andamento sensibilmente migliore del livello nazionale mostrando un lieve incremento rispetto all’anno precedente che si ferma a +0,3%.

Nel 2019 il tasso di occupazione (>15 anni) è cresciuto leggermente, toccando il 49,7% mentre il tasso di occupazione riferito ai 15- 64enni si attesta nell’area romana al 64,1%.

Resta da sottolineare, tuttavia, che, nel complesso, la parziale tenuta dell’occupazione è stata possibile anche grazie al ricorso da parte delle aziende a schemi di riduzione dell’orario di lavoro, che hanno favorito l’aumento del part time (volontario e soprattutto involontario), e all’incremento della Cassa integrazione, estesa in maniera molto consistente anche a settori e tipologie di aziende precedentemente escluse.

Accanto all'aumento della base occupazionale, nel corso di questo periodo ha ripreso a crescere anche il numero delle persone in cerca di lavoro, con 61mila 100 unità in più nell'area romana rispetto al 2008 (+49,5%) e 917mila livello nazionale (+55,1%).

A completamento dell'analisi dell'area del non lavoro, è bene considerare, oltre al solo tasso di disoccupazione (che include solamente le persone alla "ricerca attiva di un lavoro"), anche quei soggetti classificati come inattivi, che esprimono una certa disponibilità verso il mercato del lavoro: si tratta di quanti cercano un'occupazione ma non attivamente e degli inattivi disponibili a lavorare. Un insieme di persone che supera, nell'area romana, le 139mila unità e raggiunge i 2 milioni 800mila sull'intero territorio nazionale.

Tenendo conto anche di questa vasta area di persone che gravitano intorno al mercato del lavoro - pur non partecipandovi attivamente - si ricava il tasso di mancata partecipazione al lavoro, che fornisce una lettura più realistica delle dimensioni dell'area in sofferenza lavorativa. Questo indicatore è in lieve discesa, sia nel contesto romano che nella media nazionale rispetto al 2018, e, tuttavia, raggiunge anche nel 2019 valori considerevoli, pari al 14,9% nella Città metropolitana di Roma, al 16,9% nella Regione Lazio e al 18,8% a livello nazionale.

Indicatori del mercato del lavoro. Città metropolitana di Roma Capitale, Regione Lazio e Italia. Valori %. Anno 2019

Tassi	Città Metropolitana di Roma			Regione Lazio			Italia		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Tasso di occupazione (>=15 anni) (a)	56,9	43,2	49,7	5,2	39,9	47,2	53,8	36,7	44,9
Tasso di occupazione (15-64 anni) (a)	70,7	57,8	64,1	69,1	53,6	61,2	68	50,1	59
Tasso di disoccupazione (b)	9,2	8,9	9,1	9,5	10,4	9,9	9,1	11,1	10

Fonte: Elaborazioni Ufficio di Statistica di Roma Capitale su dati Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro

(a) Tasso di occupazione: rapporto tra gli occupati e la corrispondente popolazione di riferimento

(b) Tasso di disoccupazione: rapporto tra le persone in cerca di occupazione e le corrispondenti forze di lavoro

Nel territorio della Città metropolitana di Roma alcuni degli indicatori di benessere relativi all'istruzione e alla formazione rilevano valori migliori di quelli registrati a livello nazionale. A titolo esemplificativo, per quanto riguarda il livello di istruzione secondaria, le persone con almeno un diploma (fascia d'età 25-64) rappresentano a Roma il 73,2%, con un vantaggio di 11,5 punti percentuali rispetto al dato Italia e di 3,3 punti percentuali superiore al livello regionale.

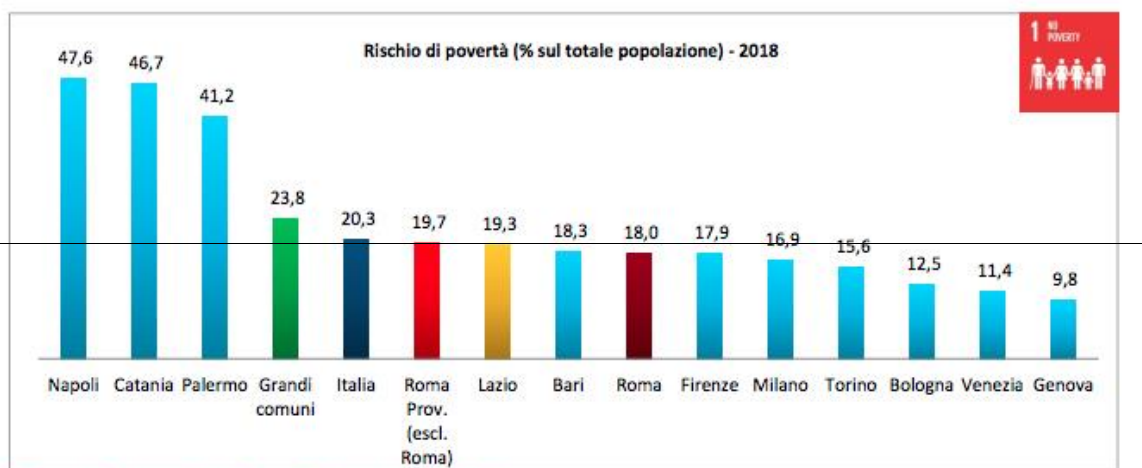
I laureati e residenti nell'area metropolitana romana in possesso di altri titoli terziari nella fascia 25-39 anni rappresentano il 34,1%, valore che supera di ben 7,1 punti percentuali il valore registrato a livello nazionale e di 3 punti percentuali il medesimo indicatore a livello regionale.

Tema	Indicatore	Misura	Roma	Lazio	Italia	
Livello di istruzione	1 ■ ■	Persone con almeno il diploma (25-64 anni)	%	73,2	69,9	61,7
	2 ■	Laureati e altri titoli terziari (25-39 anni)	%	34,1	31,1	27,0
Competenze	3 ■	Livello di competenza alfabetica degli studenti	punteggio medio	201,0	200,2	200,7
	4 ■	Livello di competenza numerica degli studenti	punteggio medio	198,0	197,1	201,4
Formazione continua	5 ■ ■	Popolazione 25-64 anni in istruzione e/o formazione (Partecipazione alla formazione continua)	%	8,7	8,1	8,1

Fonte: BES 2020 – FASCILO ROMA – UFFICIO STATISTICO CITTA' METROPOLITANA ROMA CAPITALE

4.2.3 Il sistema produttivo locale

Prima di analizzare i dati riguardanti le imprese si ritiene corretto visionare la situazione del rischio povertà nelle principali città italiane, in Italia, nel Comune di Roma e nella Città metropolitana di Roma Capitale.

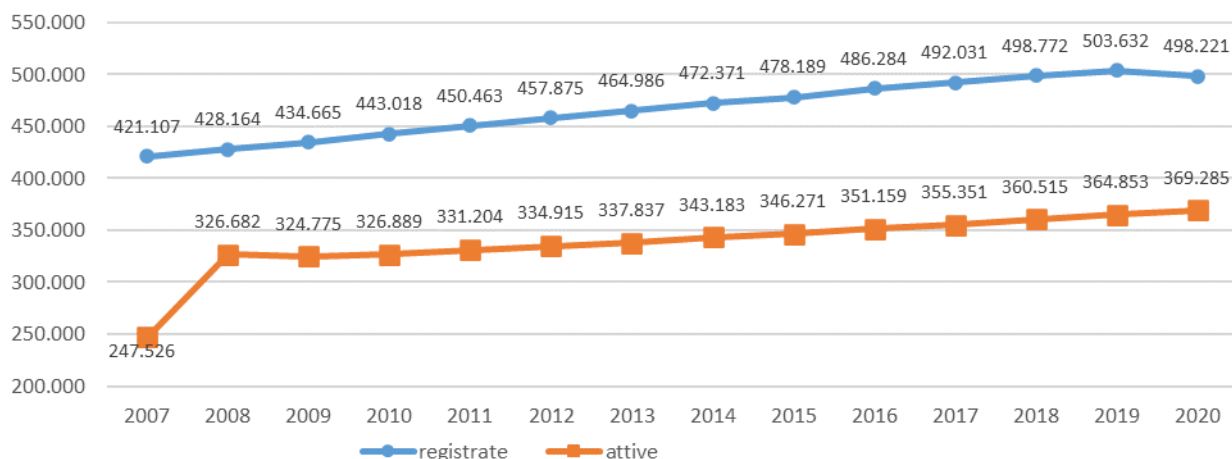


Il Benessere Equo e Sostenibile a Roma - Ufficio Statistico di Roma Capitale

Dal grafico si evince la peculiarità di tale situazione, la quale rinalda un *trend* che si è andato, invero, stabilizzando già da qualche anno a questa parte. Il territorio e il tessuto sociale dell'Area metropolitana di Roma rappresentano un ago della bilancia nel quadro sociale ed economico italiano: una sorta di "linea Maginot" tra il Nord Italia, che, nonostante le difficoltà complessive, costituisce sempre la locomotiva economica del Paese, e un Sud, che cerca di dare continuità a una ripresa economica che pur fatica a mettere radici. Roma, anche per il ruolo e la sua attrattiva, riesce ad avere una forza indipendente dal punto di vista economico, con un impatto sociale conseguente.

Con specifico riferimento al sistema delle imprese, che maggiormente rileva ai fini dello studio del presente contesto, si osserva che nel 2020, nell'Area metropolitana di Roma, risultano 498.221 imprese registrate, 5.411 imprese in meno (-1,1%) rispetto al 2019.

Imprese registrate e attive nella Città metropolitana di Roma. Anni 2007-2020



Fonte: Elaborazione Ufficio metropolitano di Statistica su dati Movimprese

Secondo la rilevazione Movimprese, rispetto all'anno precedente, a fronte di un decremento nazionale delle iscrizioni del 17,2%, nella Città metropolitana di Roma si rileva una flessione delle imprese nuove iscritte pari al -19,5%. Parallelamente, in tutta Italia le cessazioni hanno fatto segnare un calo del 16,4%, mentre nell'Area metropolitana di Roma si registra un decremento del -16,7%. Come segnalato nel comunicato stampa di Infocamere *“la forte contrazione dei flussi di iscrizioni e cancellazioni delle imprese suggerisce dunque cautela nella quantificazione delle conseguenze del forzato rallentamento delle attività in molti settori economici. A stabilire l'entità degli effetti prodotti nel 2020 dalla crisi pandemica sul tessuto imprenditoriale, come già rilevato, sarà peraltro utile attendere le risultanze del primo trimestre dell'anno in corso. Tradizionalmente, infatti, molte comunicazioni di chiusura dell'attività pervenute al Registro delle Imprese negli ultimi giorni dell'anno vengono statisticamente conteggiate nel nuovo anno”*.

Per quel che concerne la caratterizzazione settoriale, come ben evidenzia l'Ufficio Statistica di questa Città metropolitana, una peculiarità del sistema imprenditoriale romano è la forte terziarizzazione (oltre il 75% delle imprese sono attive nel terziario). I settori predominanti sono quelli del commercio all'ingrosso e al dettaglio, delle costruzioni e dei servizi di alloggio e ristorazione. Inoltre a Roma si registra una concentrazione maggiore che a livello nazionale di imprese attive nei settori delle attività professionali, scientifiche e tecniche, dei servizi di informazione e comunicazione e delle attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento.

Le informazioni di cui sopra sono rappresentate nella tabella e nel grafico che seguono.

Città metropolitana di Roma: consistenza delle imprese registrate e attive, iscrizioni e cessazione al 31.12.2020 secondo la forma giuridica.

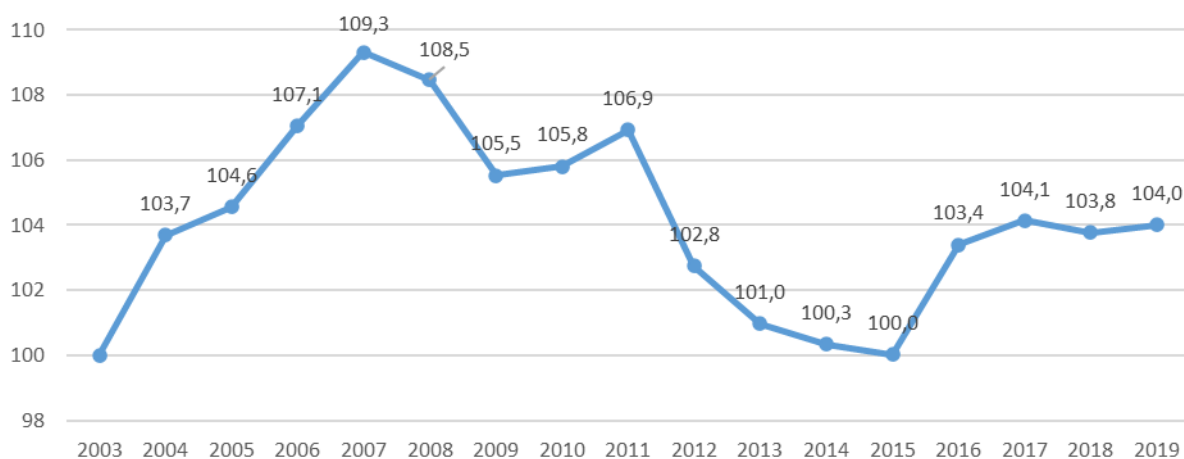
Forma giuridica	Imprese registrate	Imprese attive	Iscritte	Cessate
Società di capitali	249.023	156.877	12.302	13.413
Società di persone	47.082	31.472	502	1.501
Società individuali	182.896	170.377	10.989	13.858
Altre forme	19.220	10.559	665	944
Imprese totali	498.221	369.285	24.458	29.716

Fonte: Elaborazioni Ufficio di Statistica della città metropolitana di Roma Capitale su dati Infocamere – Movimprese

Posto quanto sopra, è utile riportare, per completezza informativa, analisi relative al valore aggiunto prodotto nell'Area metropolitana di Roma.

Dal 2003 al 2007 l'area romana ha sperimentato una fase di forte espansione del valore aggiunto complessivo (+9,3%). La crisi economica ha fatto sì che si registrasse, a partire dal 2009, una progressiva riduzione del valore aggiunto, con una lieve ripresa nel 2011, che ha quasi vanificato la crescita degli ultimi anni, riportando il valore aggiunto ai livelli del 2006. Dal 2012 e fino al 2015, il valore aggiunto ha subito una flessione continua, mentre dal 2016 sembra aver ripreso, anche se molto lentamente, il passo della crescita: rispetto al 2003, infatti, nel 2019 l'ammontare di questa grandezza economica è aumentata del 4%, mentre rispetto all'anno precedente l'incremento è stato pari al +0,2%.

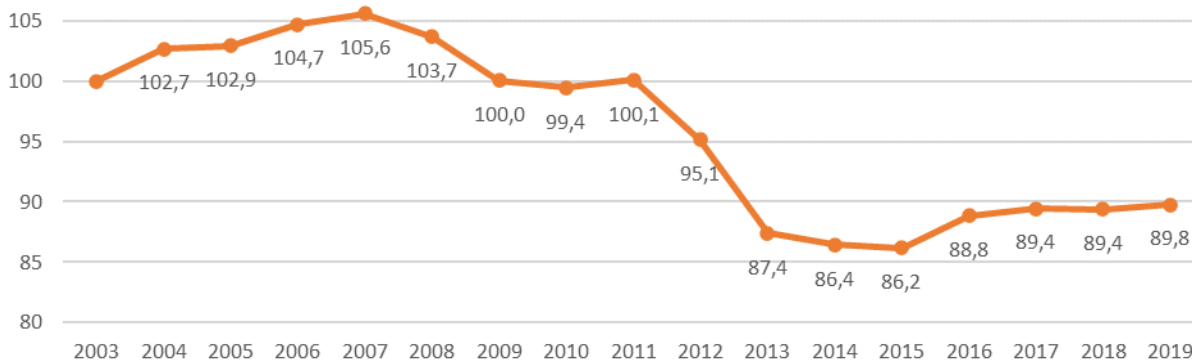
Valore aggiunto ai prezzi base totale prodotto nella città metropolitana di Roma. Valori a prezzi concatenati (anno di riferimento 2010) (base 2003=100). Anni 2003-2019



Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Prometeia

Al netto delle variazioni demografiche, la riduzione del valore aggiunto pro-capite della Città metropolitana di Roma è stata molto più consistente: già a partire dal 2008, infatti, ha subito una consistente caduta. Per il 2019 è stimato un valore inferiore del 10,2% rispetto al 2003, anche se dal 2016 i decrementi medi rispetto all'anno base (2003) sono costantemente inferiori rispetto a quelli registrati negli anni precedenti.

Valore aggiunto pro-capite ai prezzi base prodotto nella città metropolitana di Roma. Valori a prezzi concatenati (anno di riferimento 2010) (base 2003=100). Anni 2003-2019



Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Prometeia

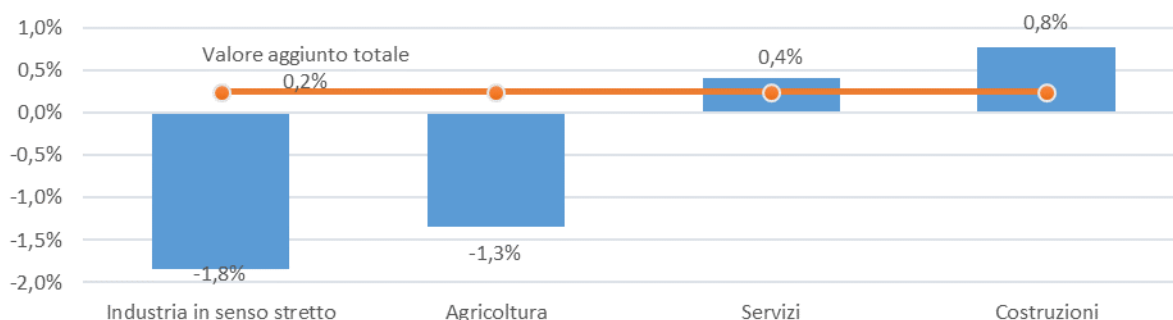
La tenuta del valore aggiunto totale prodotto nella Città metropolitana di Roma è stata trainata dal valore aggiunto prodotto nel settore terziario, che dal 2003 è aumentato rimanendo stazionario o riducendosi in misura contenuta negli anni di recessione e di stagnazione.

Il valore aggiunto prodotto dal settore dell'industria in senso stretto, invece, nel 2012 ha registrato un consistente aumento, vanificato immediatamente l'anno successivo, quando si è assistito a una brusca caduta, riportando i valori ai livelli del 2003. Dal 2015 e fino al 2019 il valore aggiunto prodotto ha fatto registrare delle variazioni medie negative rispetto all'anno di riferimento. Nello specifico, nel 2019 il tasso medio di variazione calcolato rispetto al 2003 è stato pari al - 3,6%.

Costruzioni e agricoltura hanno, invece, mostrato una progressiva riduzione già a partire dal 2006.

Nel 2018, per il settore primario era stato registrato, per la prima volta dopo 6 anni, un lieve incremento, pari allo 0,2% rispetto all'anno di riferimento, vanificato nell'anno seguente. Nel 2019, infatti, per il valore aggiunto prodotto dal settore dell'agricoltura è stato rilevato un decremento medio rispetto al 2003 pari a -1,2%. Per il settore delle costruzioni, invece, il decremento medio è stato molto più rilevante e pari al -22,8%, anche se l'ultimo biennio della serie storica considerata ha fatto registrare l'incremento medio maggiore (0,8%) rispetto a un decremento nei settori primario e secondario.

Tasso di variazione medio annuo del valore aggiunto ai prezzi base prodotto nella Città metropolitana di Roma per settore di attività. Anni 2018-2019



Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Prometeia

Le stime più recenti della Banca d'Italia (ITER), disponibili solo a livello di macroarea, nel primo trimestre del 2020 indicano un calo per il Centro lievemente inferiore alla media italiana (circa il 4 per cento). Valutazioni qualitative – basate sulla minor quota di valore aggiunto delle attività sospese rispetto all'Italia e sulle previsioni formulate dalle imprese – inducono a ritenere che, in assenza di sensibili variazioni del quadro pandemico, nel 2020 la caduta del PIL in regione sarà significativa, ma inferiore a quella media nazionale. In regione, tra i settori più colpiti dalla crisi ci sono quelli collegati al turismo, soprattutto internazionale, che ha un'incidenza sul PIL regionale maggiore di quello interno e per il quale si prevede una ripresa più lenta. Tra questi, il comparto degli alloggi, la ristorazione, il commercio e i trasporti assorbono una quota consistente dell'occupazione regionale, pari a circa un quinto.

4.2.4 LO SCENARIO DELINEATO DA INCHIESTE E ANALISI DELLE AUTORITÀ COMPETENTI

Ai fini del completo esame del contesto esterno occorre tenere conto delle inchieste e delle analisi condotte dalle autorità competenti, che continuano a far emergere radicati sistemi di infiltrazione della malavita organizzata nel tessuto economico del territorio di riferimento, con possibili ricadute sull'operato delle amministrazioni pubbliche e degli enti che vi operano.

Emerge, in particolare, il costante interesse dei gruppi malavitosi per alcuni settori economici che si prestano ad attività di riciclaggio, di cui meglio si dirà nel prosieguo della presente analisi.

Utile informazioni sono state all'uopo reperite, come per gli anni precedenti, consultando la relazione semestrale al Parlamento, redatta dalla D.I.A. (Direzione Investigativa Antimafia) – Ministero dell'Interno (II semestre 2019), nella quale, con riferimento al territorio laziale e, in particolare, a quello della Capitale - che offre molteplici possibilità di investimenti, legate al settore turistico-ricettivo, immobiliare, edilizio, commerciale e finanziario, fino ai servizi alla persona, compreso il mondo della sanità - si evidenzia come si sia in presenza di un contesto fortemente appetibile per le organizzazioni criminali, specialmente in periodi in cui la congiuntura economica del territorio è tendenzialmente negativa.

A conferma del periodo negativo regionale, si richiama quanto emerso nel documento pubblicato dalla Banca d'Italia nel mese di novembre 2019, dal titolo “*Economie regionali – L'economia*

del Lazio” (nel paragrafo precedente già citato con riferimento ad altro asse temporale), secondo il quale “i livelli di attività hanno proseguito a crescere in misura limitata e gli investimenti sono diminuiti [...] Nell’industria, nonostante la forte crescita delle esportazioni trainata dal settore farmaceutico, il fatturato è aumentato a un ritmo contenuto, inferiore a quello registrato lo scorso anno. Il settore delle costruzioni non ha mostrato segnali di ripresa e le imprese che operano nel comparto delle opere pubbliche hanno registrato un’ulteriore flessione della produzione. Sul mercato immobiliare hanno proseguito a diminuire i prezzi degli immobili e ad aumentare le compravendite”.

Inoltre, secondo la DIA, se si analizzano i dati pubblicati dall’*“Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”*, emerge come i sodalizi abbiano contaminato il territorio sul piano economico e, in questo contesto, il Lazio si presenta come un vero e proprio *“laboratorio criminale”*, in cui coesistono formazioni, non solo mafiose, di diversa matrice ed etnia, il cui radicamento è più evidente nella Capitale e nelle province di Latina e Frosinone, non a caso quelle con il più alto numero di beni confiscati alle mafie.

Nella relazione si legge, altresì, che *“[n]el Lazio sono state [...] nel tempo registrate consolidate presenze di camorra, di ‘ndrangheta e di Cosa nostra, che mantengono i legami con il territorio d’origine e che, allo stesso tempo, agiscono relazionandosi tra di loro e con le organizzazioni criminali autoctone. Un rapporto cementato da accordi finalizzati alla spartizione degli affari criminali più redditizi. Un territorio complesso, in cui si è assistito alla formazione di una sorta di ‘tavolo permanente’ tra le mafie, unico nel suo genere, dove si incontrerebbero gli appartenenti di vertice delle diverse compagini, in una tipologia di aggregazione criminale non riscontrata in altre parti d’Italia”.*

Dall’analisi della relazione emerge, altresì, che sul territorio romano risultano, da tempo, operativi sia aggregati criminali di matrice locale che proiezioni di gruppi mafiosi calabresi, campani e siciliani, perfettamente in grado di gestire qualsiasi tipo di illecito, rispecchiando le caratteristiche delle omologhe compagini delinquenziali operanti nei territori di elezione.

A tal proposito dalla DIA viene richiamata la Relazione del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d’Appello di Roma, che, in occasione dell’inaugurazione dell’anno giudiziario 2020, ha evidenziato come *“ [...] anche il territorio del basso Lazio è stato oggetto di una espansione via via sempre più profonda e ramificata non soltanto ad opera di clan camorristici e del corrispondente insediamento dei relativi esponenti, ma anche di cosche di ‘ndrangheta, la cui presenza si è con il tempo estesa e strutturata, fino a determinare la compresenza su quel territorio di un coacervo di gruppi, la cui attività, fortemente caratterizzata dal metodo mafioso, ne ha segnato profondamente il tessuto economico-sociale ed anche politico. In tal senso, appaiono certamente significative alcune pronunce [...] che hanno qualificato in termini di associazioni di tipo mafioso ex art. 416 bis c.p. i gruppi insediati su tale territorio, riconoscendone l’autonomia criminale ed organizzativa dalle associazioni dalle quali avevano tratto origine e con le quali hanno mantenuto forme diverse di collegamento. Si tratta, in altri termini, di nuclei criminali che, rafforzatisi e strutturatisi nel tempo, hanno finito per dare luogo a vere e proprie associazioni mafiose autoctone e, sia pure con forme e modalità diverse, autonome dalle rispettive case madri criminali di derivazione, campane e calabresi”.*

Nel ribadire come proprio il basso Lazio, assieme ad alcuni quartieri della Capitale (tra cui spicca il Municipio di Ostia), abbiano risentito della presenza di sodalizi autoctoni, la Relazione pone l'attenzione sulle mafie di "recente sviluppo", principalmente costituite da clan di origine *Rom* e *Sinti* che, a differenza delle organizzazioni mafiose storiche, si caratterizzano spesso per modalità operative violente ed eclatanti; cosicché si è registrata, specie a Roma, una "nuova tendenza alla violenza" nei rapporti tra i sodalizi emergenti. L'efferatezza di alcune esecuzioni possono essere ricondotte, per quanto attiene alla Città metropolitana, a contrasti nella gestione del traffico e dello spaccio di stupefacenti, mentre per il municipio di Ostia lo scontro appare connesso al controllo del territorio, per subentrare nei "vuoti di potere" creati dall'azione investigativa. All'occorrenza, in ogni caso, la *'ndrangheta*, la *camorra* e, in misura minore, *Cosa nostra* intersecano i loro interessi con le descritte espressioni mafiose autoctone, specie nel traffico degli stupefacenti, a cui concorrono anche sodalizi di matrice straniera, soprattutto albanesi. A differenza di quelle locali, le consorterie mafiose del sud sembrano aver optato per un contenimento delle azioni violente, cedendo il passo a relazioni di scambio e di collusione finalizzate ad infiltrare economicamente il territorio. Si assiste, quindi, a modalità operative che, fatte salve alcune eccezioni, hanno progressivamente rinunciato al controllo del territorio in senso stretto, rivolgendosi, piuttosto, verso contesti economico-finanziari. Queste dinamiche rappresentano, appunto, il frutto di una progressiva, ultradecennale integrazione tra le varie forme di criminalità.

Dall'analisi si evince, pertanto, come nel Lazio, e nella Capitale in particolare, operino organizzazioni di diverso peso e spessore criminale, rispetto alle quali non sembra possibile attribuire una qualche forma di supremazia di un gruppo rispetto ad un altro. Si tratta, piuttosto, di un contesto fluido, in cui si ricercano costantemente nuove forme di equilibrio in nome di interessi condivisi, cui partecipano anche molteplici consorterie straniere, presenti, con diversi livelli di strutturazione, in tutte le province della Regione.

Il territorio della Capitale costituisce, così, un centro d'interesse ove le consorterie di tipo mafioso tradizionale proiettano le proprie mire criminali, con convergenze di interessi che non di rado hanno visto collaborazioni tra gruppi di diversa matrice.

Riferito quanto sopra, sono esposte a seguire le risultanze in merito alle principali modalità operative adottate dalle "mafie tradizionali" sul territorio romano, mettendo in risalto le sinergie tra le stesse e le eventuali cointeressenze con la criminalità autoctona.

Le *'ndrine calabresi* si sono, nel tempo, infiltrate nel tessuto economico della città. Nel semestre in esame una conferma dell'operatività della criminalità calabrese è data dall'operazione "*Giù le Mani*", condotta dalla Polizia di Stato, che, il 3 luglio 2019, ha dato esecuzione ad un decreto di sequestro di prevenzione emesso nei confronti di soggetti appartenenti a diverse *famiglie*, condannati per associazione mafiosa, insediatisi, a partire dagli anni '80, a nord della Capitale. L'indagine ha anche individuato, nella forma giuridica del contratto di *rete di imprese*, uno strumento funzionale alla realizzazione degli scopi illeciti: attraverso questo istituto giuridico l'organizzazione criminale si era, infatti, recentemente aggiudicata l'assegnazione di un finanziamento della Regione Lazio per l'importo di 100 mila euro.

La tecnica di "mimetizzazione" nelle attività economiche legali si attaglia perfettamente anche alle proiezioni di *Cosa nostra*, che si conferma operare secondo la logica di una silenziosa

infiltrazione nel tessuto economico della città e della provincia. In questo quadro, la *mafia siciliana* ha, in passato, dimostrato di saper sfruttare al meglio il complesso tessuto economico della città e di saper “fare impresa”. Le mire della *mafia* si sono rivolte, infatti, principalmente verso i mercati legali attraverso logiche squisitamente imprenditoriali e manageriali, pur non disdegnando la diretta operatività nei settori criminali tipici, anche in questo caso principalmente gli stupefacenti. Le proiezioni della *mafia siciliana*, una volta distaccatesi dal territorio di origine, evidenziano, peraltro, una certa autonomia funzionale, una flessibilità nel mutare il proprio contesto di riferimento ed una spiccata capacità nell’individuare le collaborazioni più proficue, anche nell’ambito politico-istituzionale.

Per quanto riguarda la *criminalità campana*, diverse indagini del passato ne avevano evidenziato l’operatività nel Lazio e, soprattutto, nella Capitale, con interessi che spaziano dalla gestione di attività alberghiere e di ristorazione alla commercializzazione di autovetture e alla gestione di scuderie di cavalli da corsa.

Rimanendo nell’ambito dell’area romana, è utile porre attenzione sulla realtà di Ostia, dove vari sodalizi autoctoni si sono ripartiti, per lungo tempo, gli affari del litorale, anche con azioni e contrapposizioni violente. Questo territorio è stato, infatti, profondamente infiltrato dalla criminalità organizzata, che, con il metodo mafioso, si è adoperata per la spartizione delle attività imprenditoriali e per la gestione del traffico di stupefacenti, indirizzandosi, in tempi più recenti, anche verso il controllo delle attività di balneazione.

Oltre a ciò, va considerato anche l’aspetto multietnico della criminalità nella Capitale. Nella gran parte dei casi, i soggetti coinvolti mantengono rapporti con i Paesi di origine, dei quali hanno anche conservato la mentalità ed il *modus operandi*. Particolarmente attive risultano le consorterie albanesi, nigeriane e cinesi, talvolta organizzate anche in strutture promiscue e multietniche.

Le organizzazioni criminali albanesi sono dedite prevalentemente al narcotraffico, allo sfruttamento della prostituzione e alla commissione di reati predatori, spesso anche con l’uso di armi da fuoco

La criminalità cinese - le cui attività non sono più circoscritte al quartiere Esquilino, ma si estendono alle zone Casilina, Tuscolana, Appia e in direzione di Ostia Lido - è dedita alla commissione di estorsioni e rapine, quasi esclusivamente nei confronti di propri connazionali, sfruttamento della prostituzione, reati finanziari (a cui si affiancano attività illecite di *money transfer*) nonché alla detenzione e spaccio di *metanfetamina* gestita in regime di sostanziale monopolio.

L’interesse della criminalità romena riguarda soprattutto i delitti contro il patrimonio e lo sfruttamento della prostituzione, ma anche della manodopera maschile destinata al lavoro “nero”, sia nell’edilizia che nell’agricoltura. Nel narcotraffico l’impiego di romeni è generalmente limitato al ruolo di corrieri per conto di organizzazioni albanesi, nigeriane e sudamericane.

La criminalità georgiana attiva a Roma è dedita alla commissione di furti in abitazione, alla ricerca di gioielli ed altri preziosi che vengono immediatamente rivenduti ad una rete di ricettatori (tra cui gioiellerie e attività cc.dd. di “compro oro”).

Lo sfruttamento della prostituzione viene esercitato, oltre che dagli albanesi, dai nigeriani e dai romeni, anche da gruppi criminali sud americani, mediante pressioni intimidatorie e violenze fisiche, nei confronti di transessuali brasiliani e colombiani.

E' opportuno, infine, un accenno anche alla parte meridionale della provincia (*rectius*, del territorio metropolitano) di Roma, dove si continua a registrare la coesistenza di fenomenologie criminose di diversa matrice, in particolare della camorra e della *'ndrangheta*, che non disdegnano relazioni con altre compagini criminali anche autoctone (eventi relativamente recenti confermano l'attualità delle citate proiezioni).

In generale, comunque, le proiezioni criminali della *'ndrangheta*, pure nel Lazio, mantengono uno stretto legame con la propria terra d'origine, realizzando al contempo cointeressenze con altri gruppi criminali di origine calabrese.

In tali territori anche la criminalità campana investe i proventi illeciti nelle più diversificate attività economiche, quali la gestione di esercizi commerciali e di sale giochi, il mercato immobiliare, i servizi finanziari e di intermediazione, gli appalti pubblici, lo smaltimento di rifiuti, l'edilizia (con le collaterali attività di gestione di cave, di estrazione dei materiali inerti, etc.), senza, ovviamente, tralasciare il settore degli stupefacenti. La parte meridionale del territorio metropolitano di Roma, peraltro, è storicamente luogo di rifugio per i latitanti della camorra; anche l'area di Pomezia non è esente da infiltrazioni mafiose (ad esempio, nel 2018 si è rilevata l'operatività di un gruppo calabrese dedito all'usura e all'estorsione, non disdegnando il ricorso ad azioni eclatanti).

Gli appalti pubblici continuano ad essere oggetto di interesse da parte della criminalità organizzata, poiché non solo consentono di reinvestire in iniziative legali le ingenti risorse "liquide" provenienti dalle molteplici attività criminali, ma soprattutto rappresentano un'ulteriore fonte di guadagni e il "sistema migliore di pulizia" del denaro sporco.

Dal rapporto della DIA emerge, in tale ambito, come *"una delle modalità utilizzate dall'impresa mafiosa per aggiudicarsi gli appalti più consistenti, superando così l'ostacolo dei requisiti fissati dal bando per la partecipazione alla gara, sia la tecnica dell' 'appoggiarsi' ad aziende di più grandi dimensioni, in grado di far fronte, per capacità organizzativa e tecnico-realizzativa, anche ai lavori più complessi, dai quali risulterebbe altrimenti esclusa"*.

A tal uopo si mette in evidenza come la partecipazione a "consorzi di imprese" rappresenti una delle modalità d'infiltrazione praticate allo scopo di eludere l'obbligo della preventiva autorizzazione. Così come il ricorso alla turbativa dei sistemi legali di scelta del contraente, attuata dalle mafie allo scopo di accaparrarsi appalti e contratti pubblici, è risultata una strategia spesso praticata al fine di condizionare in concreto, la partecipazione delle imprese alle gare pubbliche.

La DIA da sempre ha riservato particolare attenzione alla prevenzione e alla repressione delle infiltrazioni criminali nonché, più in generale, alla trasparenza nel settore dei lavori pubblici e degli appalti, continuando ad interpretare un ruolo propulsivo e di supporto fondamentale alle attività dei Prefetti, finalizzate all'eventuale emanazione di informazioni interdittive antimafia. In questo senso la DIA, nello svolgimento delle attività di raccolta degli elementi informativi,

funzionali al rilascio dell'informazione antimafia, fornisce un qualificato contributo conoscitivo, sintesi del patrimonio di dati e di notizie accumulato nel tempo.

In tale ambito la DIA ha svolto, attraverso la componente centrale di Roma - l'O.C.A.P. (Osservatorio Centrale Appalti Pubblici), diverse ed approfondite attività di monitoraggio nei confronti di aziende operanti nel settore delle costruzioni e della gestione dei rifiuti, il cui esito è stato rendicontato ai Prefetti competenti per l'adozione di eventuali provvedimenti interdittivi.

Un impegno che, come evidenziato nella Relazione, dal 2020, a seguito della pandemia da Covid-19, sarà rivolto anche al monitoraggio degli ingenti finanziamenti pubblici, sia nazionali che comunitari, destinati all'assegnazione di commesse e alla realizzazione di opere pubbliche, tutte a forte rischio di infiltrazione da parte delle consorterie mafiose.

Di seguito si riporta una sintesi grafica dei provvedimenti interdittivi emessi dagli Uffici Territoriali del Governo con riferimento all'annualità 2019.



Ciò posto, si evidenzia che, nell'ambito di questa Città metropolitana, una misura di contrasto di tale fenomeno è stata individuata con l'istituzione del Soggetto Aggregatore, come già illustrato nei Piani relativi al triennio precedente. In ogni caso, stanti i rilievi di cui sopra e considerate le finalità connesse al processo di gestione del rischio corruttivo di cui al presente Piano, continua a rendersi necessario un puntuale, accorto e continuo controllo, tra gli altri, proprio sui processi relativi agli affidamenti di commesse pubbliche.

Per completezza di informazione nello studio del contesto esterno si ritiene utile riportare il richiamo di alcuni passaggi della relazione annuale (periodo luglio 2017 – giugno 2018) della D.N.A. - Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, pubblicata il 31 luglio 2019, di cui si è dato conto anche nel precedente Piano, in cui viene svolta un'analisi dettagliata sulle dinamiche e sulle strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso, con particolare riguardo all'evoluzione delle diverse organizzazioni mafiose (camorra, 'ndrangheta, 'cosa nostra', criminalità pugliese e mafie straniere) ed all'utilizzo della corruzione come strumento di infiltrazione nelle amministrazioni pubbliche e nell'economia legale.

Sotto questo aspetto, nella relazione viene ribadito un concetto emerso più volte negli ultimi anni: le mafie ricorrono meno alla violenza e puntano maggiormente a creare una rete, un sistema corruttivo-collusivo.

Tale espansione si consolida attraverso il *“condizionamento degli amministratori locali e/o la corruzione di funzionari locali, che diventano così le pedine di un gioco criminale finalizzato ad incrementare ed estendere il potere mafioso”*. Tutto ciò è comprovato, peraltro, dall'elevato il numero di amministrazioni locali sciolte per infiltrazione mafiose negli ultimi anni.

I legami criminali tra consorterie mafiose e pezzi della macchina amministrativa e politica locale provocano, inevitabilmente, l'inquinamento delle procedure di affidamento pubblico. La presenza della mafia nell'economia legale, come più volte è emerso, si palesa nel settore degli appalti di opere pubbliche (fornitura, produzione e distribuzione degli inerti, edilizia, cantieri stradali, ciclo del cemento) e si estende in altri settori, quali lo smaltimento dei rifiuti, la ristorazione, la gestione di hotel e villaggi turistici, il gioco d'azzardo, il comparto della sanità, il sistema dell'accoglienza agli immigrati.

Nella relazione si evidenzia come il sistema di illegalità si autoalimenti attraverso la fidelizzazione all'organizzazione mafiosa di un numero rilevante di persone, che avviene sfruttando situazioni che consentono di affidare subcontratti, di offrire posti di lavoro, di gestire i contratti di nolo e di fornitura. Così facendo, poi, le mafie riescono ad orientare vaste aree della popolazione nell'esercizio del diritto di voto e, dunque, a far eleggere amministratori che subiranno il condizionamento mafioso e conferiranno, pertanto, nuovi appalti.

Si legge nel testo che *“[l]e modalità concrete con cui, attraverso tali accordi corruttivi, vengono pilotate le gare di appalto sono davvero varie, anche se, di fatto, l'appoggio compiacente di funzionari pubblici ha ridotto la necessità di ricorrere a tecniche di manipolazione delle gare particolarmente sofisticate”*.

Tra quelle più frequentemente utilizzate si possono citare:

- i capitolati redatti inserendo specifiche caratteristiche possedute soltanto dall'impresa che si intende favorire;
- la formazione pilotata delle commissioni aggiudicatrici;
- le offerte concordate tra le ditte che partecipano alla gara;
- i cartelli di imprese basati su un accordo di desistenza, deliberatamente orientato a favorire l'aggiudicazione, a rotazione, nei confronti di una di esse;
- l'adozione sistematica di procedure di rinnovo o anche di procedure negoziate, creandone artatamente i presupposti come, ad esempio, l'urgenza;

- le varianti in corso d'opera attraverso le quali si rendono remunerative offerte che, in sede di aggiudicazione, erano state affidate grazie ai forti ribassi praticati.

Dalla relazione si evince, altresì, come le imprese infiltrate dalla mafia abbiano privilegiato gli appalti banditi dal circuito delle autonomie comunali e regionali.

Le motivazioni alla base di tale concentrazione del fenomeno negli affidamenti gestiti dagli enti territoriali sono varie:

1. spesso la mafia gioca di anticipo, favorendo o determinando l'elezione, nei consigli comunali e regionali, di soggetti ritenuti in grado di acquisire posizioni di rilievo nell'amministrazione, così da poter poi chiedere il conto – una volta eletti – in termini di affidamenti, autorizzazioni edilizie, forniture ed altri vantaggi. Le analisi più recenti consentono di affermare che, più che puntare su un candidato da appoggiare tramite il tradizionale voto di scambio, la mafia persegue, in non pochi casi, l'elezione di rappresentanti direttamente espressi dagli ambiti criminali;
2. nei contesti storicamente controllati dalle famiglie mafiose, nel corso del tempo è stata favorita l'assunzione, nei posti chiave degli apparati comunali, di soggetti contigui alle consorterie criminali, in grado di manovrare abilmente le leve della macchina amministrativa con la finalità di condizionare il sistema di aggiudicazione;
3. le procedure relative agli affidamenti gestiti dalle amministrazioni locali non sono presidiate dalle cautele e dai sistemi di controllo predisposti per le opere di rilievo nazionale, cosicché la loro forzatura risulta più semplice;
4. occorre considerare che, in un periodo caratterizzato da un imponente debito pubblico e da risorse pubbliche molto limitate, sono ben poche le opere pubbliche a livello nazionale finanziate e destinate alla realizzazione, cosicché la maggior parte degli appalti è bandita, necessariamente, dagli enti locali. Essi sono, pertanto, divenuti il più rilevante centro di imputazione della spesa pubblica e, proprio per questo, sono il contesto in cui le organizzazioni mafiose trovano conveniente operare.

Nella relazione, infine, viene ribadito che, anziché parlare di “Eco-mafia” o di “Agro-mafia”, è più corretto parlare di criminalità ambientale. Ciò consente di evidenziare una progressiva e rapida evoluzione delle condotte illecite, confermando il dato che le stesse sono divenute, soprattutto nel settore della gestione illecita dei rifiuti e in quello agroalimentare, espressione di precise strategie imprenditoriali. Infatti, le possibilità di elevato guadagno, a fronte dei bassissimi costi e dei modesti rischi sotto il profilo penale, in ragione della scarsa applicabilità delle normative di settore e della mitezza del sistema sanzionatorio, hanno finito per attirare *“gli interessi della criminalità organizzata e, in particolare, di una nuova mafia che, pur si è elevata culturalmente e socialmente e che, avvalendosi dell'apporto di una rete di professionisti operanti nel mondo economico e finanziario, si è progressivamente ingerita in questi settori, distruggendo la concorrenza e il libero mercato legale e soffocante l'imprenditoria onesta”*.

Ciò riferito e tenuto conto degli esiti delle analisi condotte, con riferimento sia al 2020 che al precedente triennio, un aspetto cui occorre continuare a prestare attenzione, per la sua delicatezza e per il contesto in cui opera questa Amministrazione, è quello legato all'infiltrazione mafiosa nel settore ambientale, per il quale si è ritenuto utile consultare il ‘Rapporto Ecomafia 2020’ di Legambiente.

Dal dossier emerge come nel territorio regionale del Lazio siano stati accertati, nel 2019, ben 2.692 ecoreati, 2.802 le persone denunciate, 47 gli arresti e 974 sequestri: numeri, questi, che continuano a posizionare la Regione al quinto posto per numero di reati ambientali, solo dopo le Regioni a tradizionale presenza mafiosa.

Se si considera il numero di illeciti nello smaltimento dei rifiuti, la situazione appare ancora più seria: con 716 reati il Lazio sale alla terza posizione assoluta tra le Regioni; sono 894 le persone denunciate, 365 i sequestri e ben 42 gli arresti, che è il numero più alto d'Italia. Pesa su questo dato il numero (297) dei reati commessi nel territorio metropolitano di Roma, terzo dopo Napoli e Cosenza, e a Latina, che con 224 reati è ottava in assoluto.

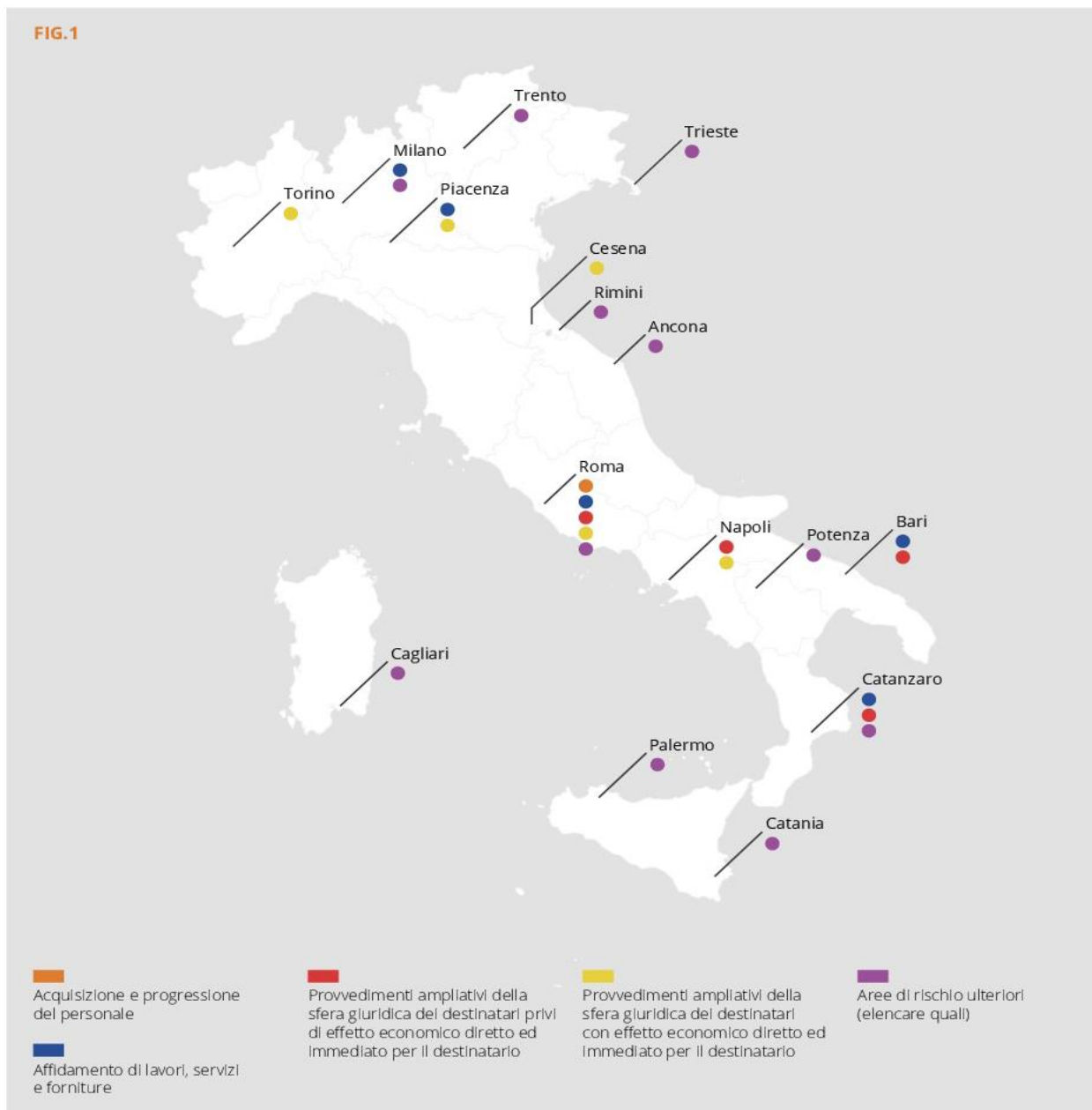
Da prendere in considerazione è anche il numero dei reati di abusivismo edilizio: con 948 reati il Lazio è al quarto posto tra le Regioni; 795 sono le denunce, 18 gli arresti e 123 i sequestri (la sola provincia di Latina conta 427 reati; nell'area metropolitana di Roma si registrano 339 illeciti).

Mentre una nota positiva, secondo Legambiente, “è la grande azione delle forze dell'ordine che emerge dal numero di arresti legati al ciclo illegale dei rifiuti, il più alto tra le Regioni”.

RAPPORTO ECOMAFIA 2020 I numeri delle illegalità ambientali nel Lazio					
	ECOREATI ACCERTATI	POSIZIONE IN CLASSIFICA	PERSONE DENUNCIATE	ARRESTI	SEQUESTRI
ECOREATI TOTALI NEL LAZIO					
ECOREATI TOTALI NEL LAZIO	2.692	5° peggior Regione	2.378	62	1.080
ECOREATI NEL CICLO DEI RIFIUTI					
REGIONE LAZIO	770	3° peggior Regione	955	42	377
ROMA (CITTÀ METROPOLITANA)	297	3° peggior Provincia	351	36	212
LATINA (PROVINCIA)	224	8° peggior Provincia	271	3	83
FROSINONE (PROVINCIA)	98	-	191	3	41
VITERBO (PROVINCIA)	49	-	42	0	15
RIETI (PROVINCIA)	48	-	39	0	14
ECOREATI NEL CICLO DEL CEMENTO					
REGIONE LAZIO	948	4° peggior Regione	795	18	123
LATINA (PROVINCIA)	427	5° peggior Provincia	319	0	0
ROMA (CITTÀ METROPOLITANA)	339	7° peggior Provincia	192	1	93
FROSINONE (PROVINCIA)	80	-	144	17	20
RIETI (PROVINCIA)	55	-	91	0	7
VITERBO (PROVINCIA)	47	-	49	0	3
ALTRE TIPOLOGIE DI REATI NEL LAZIO					
REGIONE LAZIO	974	-	628	2	580
<i>Dati Rapporto Ecomafia 2020 di Legambiente</i>					

Tabella Dati Lazio - Rapporto Ecomafia 2020

Si rivela utile uno studio, condotto nell'ambito dei Comuni italiani "L'anticorruzione nei Comuni italiani - Analisi delle Relazioni dei Responsabili Anticorruzione relative agli anni 2015-2016-2017" - di cui si è dato conto nel Piano precedente e che si riporta anche qui, per il rilievo che, ai fini che occupano, evidentemente assume - che ha fatto emergere, rispetto all'area metropolitana di nostro interesse, la marcata difficoltà che sta vivendo l'architettura istituzionale romana, intesa sia come capoluogo che come territorio circostante. Significativo è, al riguardo, il grafico che segue, nel quale sono rappresentate le aree/gli ambiti a rischio corruzione.



L'analisi del contesto, come sopra condotta, consente non solo di studiare ed 'intercettare' i settori in cui è maggiore la probabilità che il rischio di corruzione possa annidarsi, ma anche di prevenire e combattere il verificarsi di fenomeni corruttivi, attraverso la messa a punto di misure

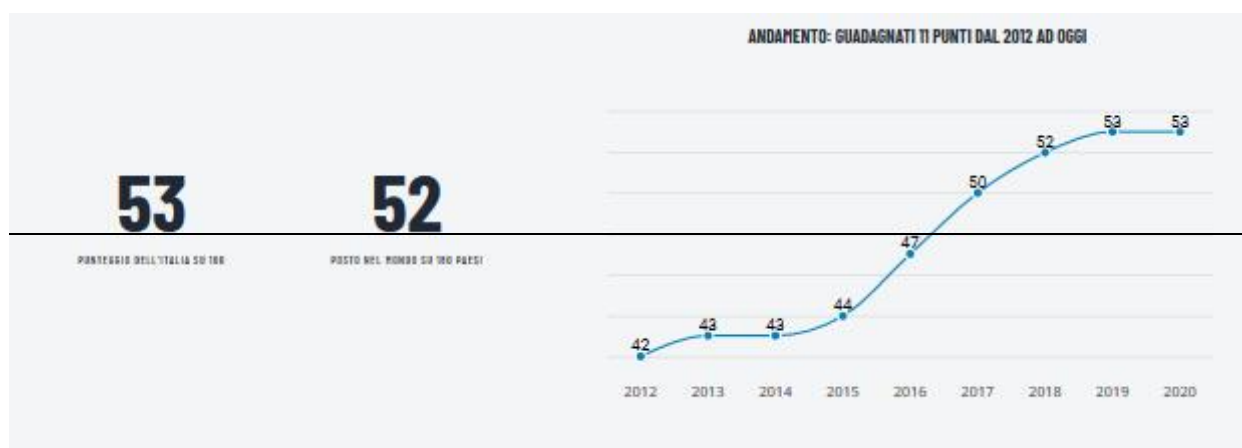
connesse, tra l'altro, al potenziamento degli interventi legislativi, al miglioramento dello stato di attuazione dell'apparato normativo, alla massimizzazione dei livelli di trasparenza, al rafforzamento dell'impiego di idonei strumenti di controllo, soprattutto di tipo interno (*internal auditing*), come meglio si dirà nella parte del Piano dedicata a tali misure di prevenzione.

Si ritengono, altresì, essenziali, per tali finalità, la piena affermazione della cultura della legalità e la riconsiderazione, tra l'altro, dei canoni di percezione della presenza di fenomeni corruttivi, come emerge dagli esiti di indagini appositamente svolte dagli enti preposti e, in particolare, da *Transparency International Italia*, che evidenziano, peraltro, come l'Italia non sia più, come in passato, il 'fanalino di coda' dell'Europa.

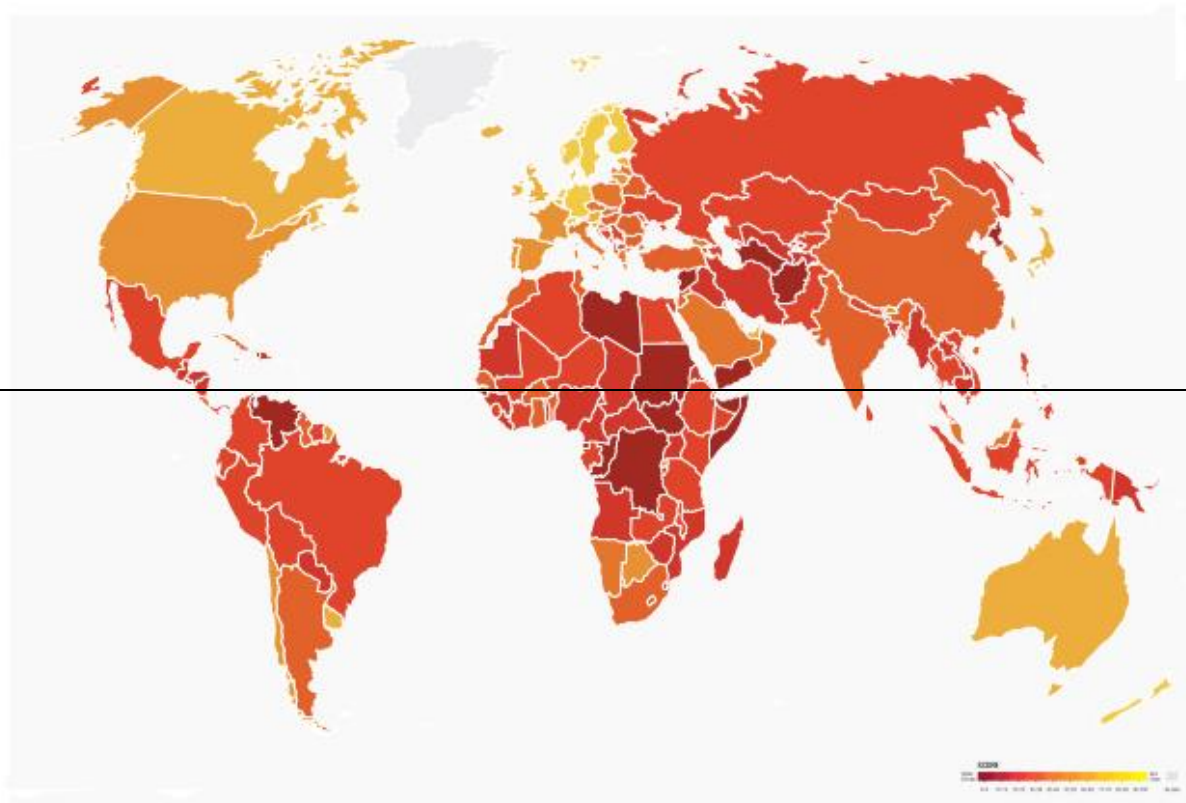
Il nostro Paese, infatti, guadagna altre posizioni nella classifica del *corruption perception index (CPI)*, l'indicatore elaborato da *Transparency International* per misurare la corruzione nel mondo.

Occorre ricordare, al riguardo, che nel 2012 l'Italia è partita dalla terzultima posizione a livello europeo, subito prima di Bulgaria e Grecia. Nello stesso anno veniva approvata la c.d. Legge Severino, che di corruzione si occupava, e veniva istituita l'Autorità Nazionale Anticorruzione, che sarebbe diventata pienamente operativa nel 2014. Due eventi che la stessa *Transparency* ricorda come positivi ai fini del miglioramento del CPI del nostro Paese.

Oltre a ciò, interessante è anche l'indagine svolta da *Infodata*, che ha scelto di incrociare i dati relativi al CPI 2019/2020 con quelli del PIL pro capite 2018, calcolato da Eurostat, da cui emerge una correlazione positiva tra il prodotto interno lordo e il valore dell'indice della corruzione percepita. In altri termini, i Paesi meno corrotti sono anche quelli che generano maggiore ricchezza. Ovviamente non si può parlare di rapporto causa-effetto, così come è possibile che si tratti di una correlazione spuria; pur tuttavia un dato è certo: nessuna delle nazioni con un punteggio del CPI inferiore a 65 presenta anche un valore di PIL superiore alla media europea.



Fonte: Transparency.it (2021)



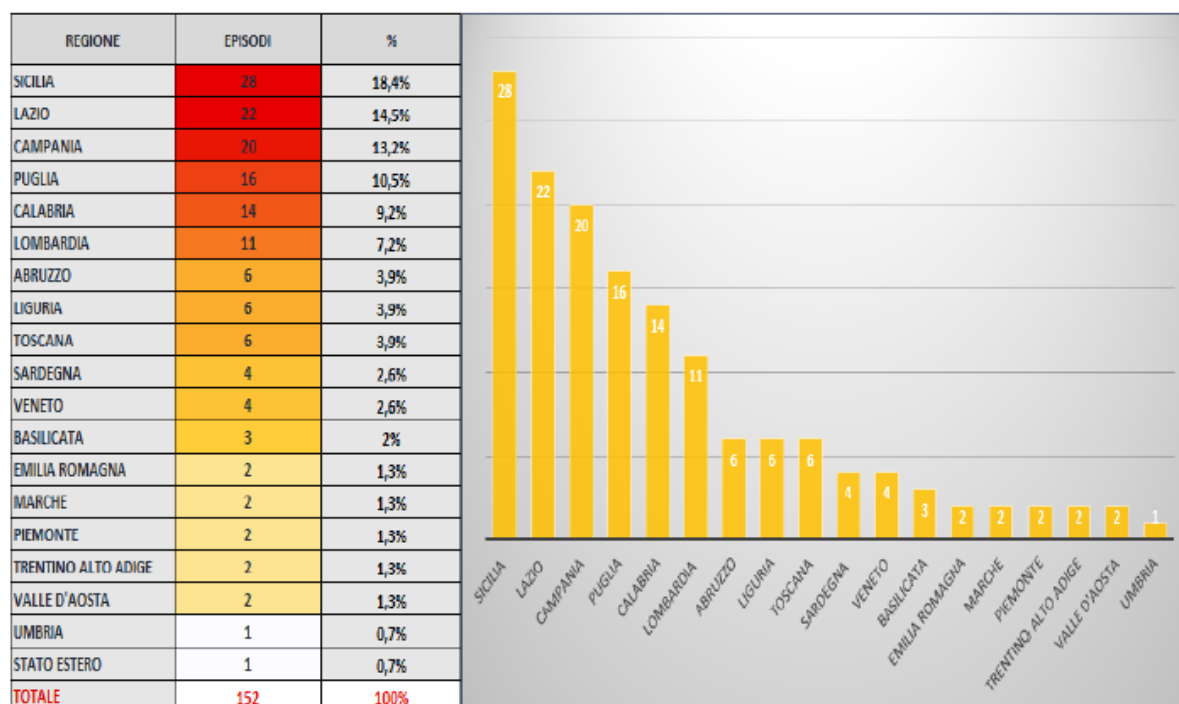
Fonte: Transparency.it (2021)

Importanti sono, inoltre, i dati che emergono dal rapporto “*La corruzione in Italia 2016-2019*”, pubblicato da A.N.AC. il 17 ottobre 2019, che sono stati inseriti nella Relazione annuale sull’attività svolta dall’Autorità Nazionale Anticorruzione, presentata dal suo Presidente giovedì 2 luglio 2020.

Anche in ragione di ciò la parte relativa al suddetto rapporto, nonostante sia stata già inserita nel Piano relativo all’annualità precedente, viene di seguito riportata, rilevando, in particolare, il quadro dettagliato che viene fornito degli eventi di corruzione in termini di dislocazione geografica, contropartite, enti, settori e soggetti coinvolti.

Nel rapporto si evidenzia infatti, per i fini che qui occupano, come nella Regione Lazio, nel triennio in esame, si siano registrati 22 casi di corruzione (14,5% del totale), risultando essere preceduta dalla sola Sicilia, con 28 casi (18,4% del totale), mentre seguono la Campania (20), la Puglia (16) e la Calabria (14), come si legge nella tabella che segue.

Tab. 1 - EPISODI DI CORRUZIONE 2016-2019



FONTE: La corruzione in Italia (2016 - 2019) - Numeri, luoghi e contropartite del malaffare. Autorità Nazionale Anticorruzione (17 ottobre 2019)

Il comparto della contrattualistica pubblica resta il più colpito; infatti il 74% delle vicende (113 casi) ha riguardato l’assegnazione di appalti pubblici, a conferma della rilevanza del settore e degli interessi illeciti ad esso legati per via dell’ingente volume economico. Il restante 26%, per un totale di 39 casi, è composto da ambiti di ulteriore tipo (procedure concorsuali, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc.).

Fermo quanto sopra, al fine di meglio comprendere il concreto *modus operandi*, è utile indagare sugli ambiti in cui i fenomeni corruttivi si sono più frequentemente registrati e sulle relative modalità.

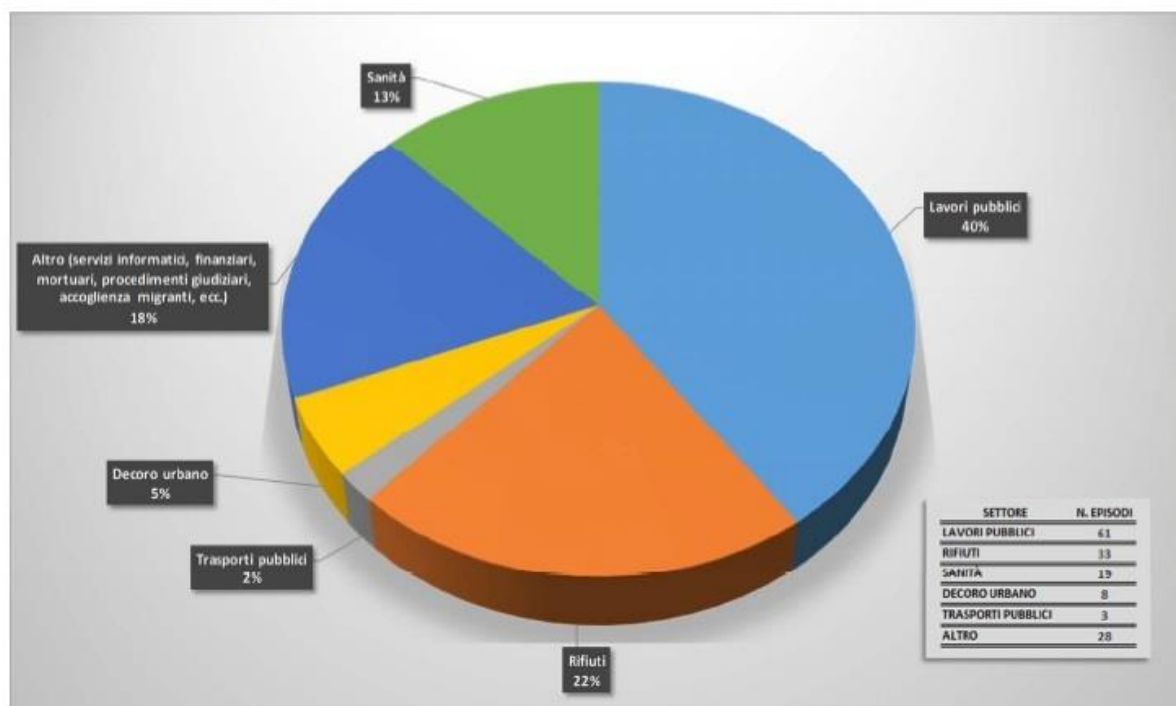
Il settore più a rischio (tab. 2) si conferma quello legato ai lavori pubblici, in una accezione ampia che comprende anche interventi di riqualificazione e di manutenzione (edifici, strade, messa in sicurezza del territorio): 61 gli episodi di corruzione censiti nel triennio, pari al 40% del totale.

A seguire, il comparto legato al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, gestione, conferimento in discarica), con 33 casi, pari al 22%, e quello sanitario, con 19 casi (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di lavaggio e pulizia), equivalente al 13%.

Quanto alle modalità “operative”, è degna di nota la circostanza che - su 113 vicende corruttive inerenti l’assegnazione di appalti - solo 20 hanno riguardato affidamenti diretti (18%), nei quali l’esecutore viene scelto discrezionalmente dall’amministrazione. In tutti gli altri casi sono state

espletate procedure di gara; il ch  lascia presupporre l'esistenza di una certa 'raffinatezza criminale' nell'adeguarsi alle modalit  di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse di maggiore importo, evitando sistemi (quali, appunto, l'assegnazione diretta) che in misura maggiore possono destare sospetti.

Tab. 2 - SETTORI PI  COLPITI

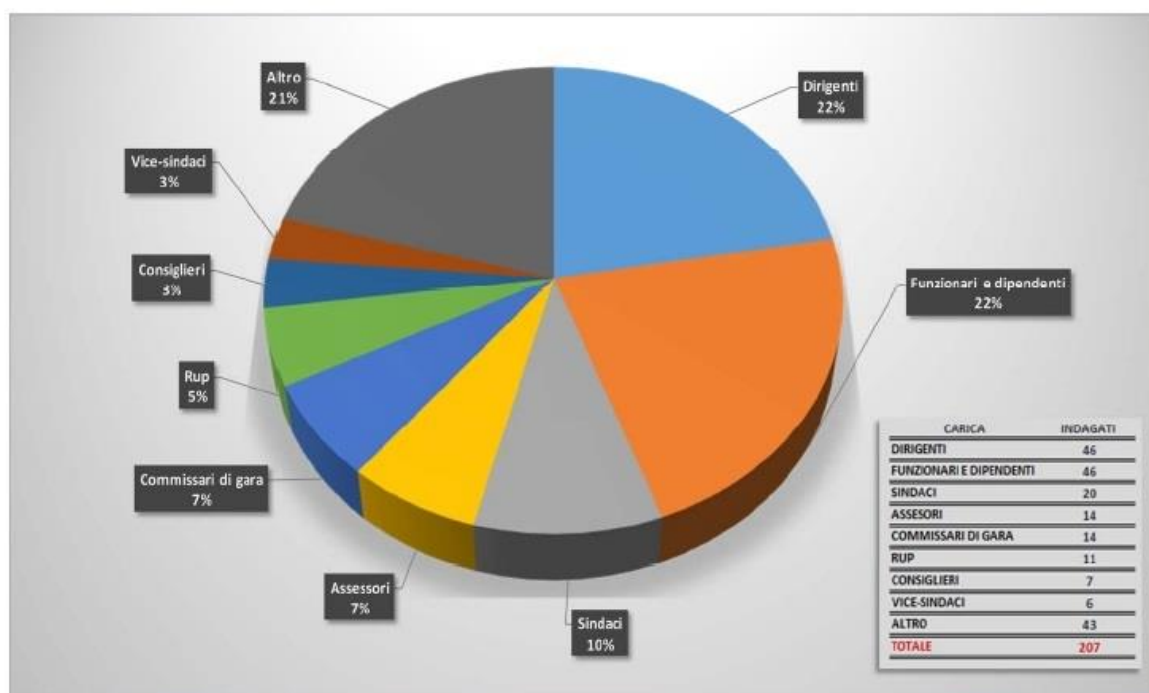


FONTE: La corruzione in Italia (2016 - 2019) - Numeri, luoghi e contropartite del malaffare. Autorit  Nazionale Anticorruzione (17 ottobre 2019)

Nel periodo in esame sono stati 207 i pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio indagati per corruzione (tab. 3). Indicativo   il tasso relativo all'apparato burocratico in senso stretto, che, annoverando nel complesso circa la met  dei soggetti coinvolti, si configura come il vero *dominus*: 46 dirigenti indagati, ai quali ne vanno aggiunti altrettanti tra funzionari e dipendenti, pi  11 RUP (Responsabile Unico di Procedimento). Mentre sono stati 47 i politici indagati (23% del totale), tra questi, 43 sono stati arrestati: 20 sindaci, 6 vice-sindaci, 10 assessori (pi  altri 4 indagati a piede libero) e 7 consiglieri.

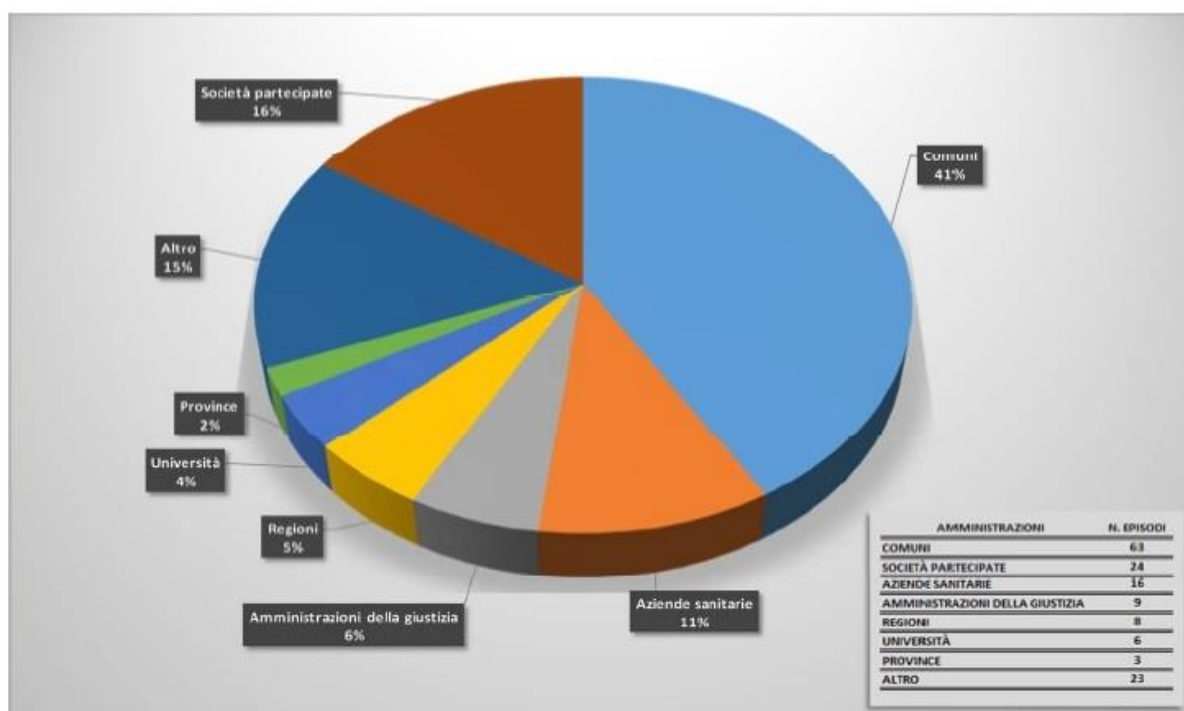
Come si evince anche dalla disamina delle amministrazioni in cui si sono verificati episodi di corruzione (tab. 4), i Comuni rappresentano gli enti maggiormente a rischio: dei 152 casi censiti, 63 hanno avuto luogo proprio nei municipi (41%), seguiti dalle societ  partecipate (24 casi, pari al 16%) e dalle Aziende sanitarie (16 casi, ovvero l'11%), mentre le Province (3 casi, pari al 2%) risultano essere a minor rischio rispetto agli enti esaminati.

Tab. 3 - TIPOLOGIA DEGLI INDAGATI



FONTE: La corruzione in Italia (2016 - 2019) - Numeri, luoghi e contropartite del malaffare. Autorità Nazionale Anticorruzione (17 ottobre 2019)

Tab. 4 - AMMINISTRAZIONI COINVOLTE



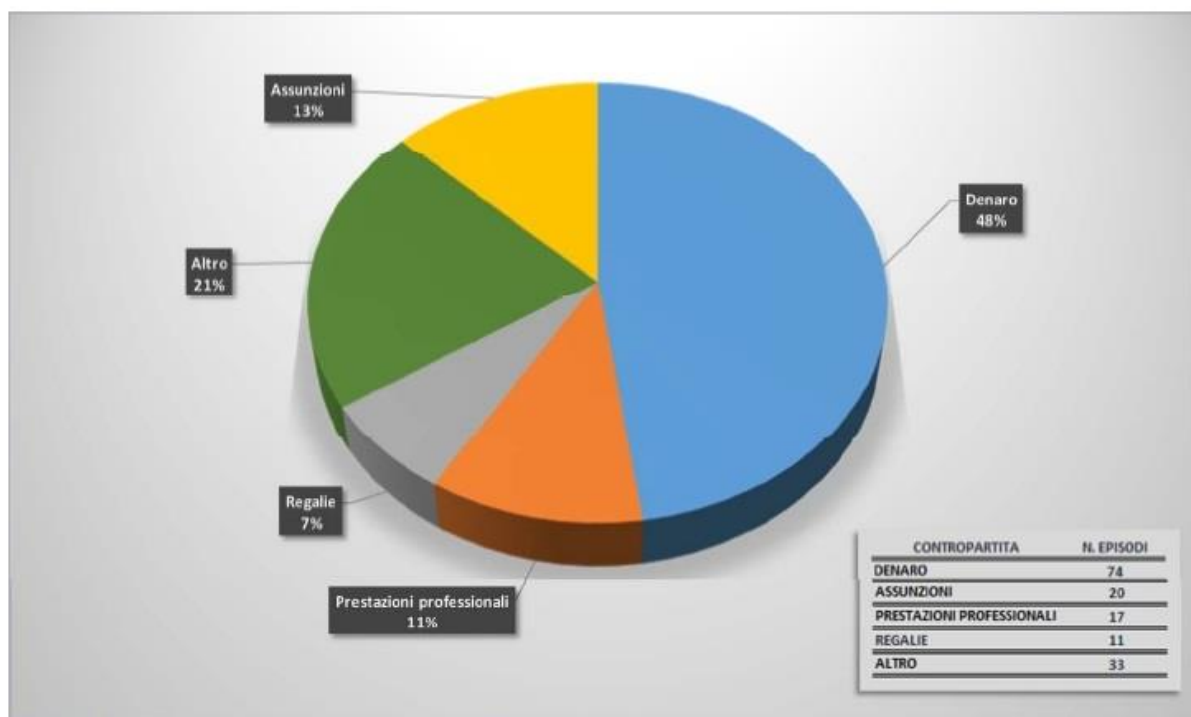
FONTE: La corruzione in Italia (2016 - 2019) - Numeri, luoghi e contropartite del malaffare. Autorità Nazionale Anticorruzione (17 ottobre 2019)

Infine, un particolare aspetto considerato nel rapporto riguarda il c.d. fenomeno della “smaterializzazione” della tangente, che vede una sempre minor ricorrenza della contropartita economica (tab. 5).

Il denaro continua a rappresentare il principale strumento dell’accordo illecito, tanto da ricorrere nel 48% delle vicende esaminate, sovente per importi esigui (2.000-3.000 euro, ma in alcuni casi anche 50-100 euro appena) e talvolta quale percentuale fissa sul valore degli appalti.

Considerate le difficoltà di occultamento delle somme illecitamente percepite, si manifestano nuove e più pragmatiche forme di corruzione. In particolare, il posto di lavoro si configura come la nuova frontiera del *pactum sceleris*: soprattutto al Sud l’assunzione di coniugi, congiunti o soggetti comunque legati al corrotto (non di rado da ragioni clientelari) è stata riscontrata nel 13% dei casi. A seguire, a testimonianza del sopravvento di più sofisticate modalità criminali, si colloca l’assegnazione di prestazioni professionali (11%), specialmente sotto forma di consulenze, spesso conferite a persone o a realtà giuridiche riconducibili al corrotto o, in ogni caso, compiacenti. Le regalie sono presenti, invece, nel 7% degli episodi.

Tab. 5 - CONTROPARTITA DELLA CORRUZIONE



FONTE: La corruzione in Italia (2016 - 2019) - Numeri, luoghi e contropartite del malaffare. Autorità Nazionale Anticorruzione (17 ottobre 2019)

4.3 FORME DI COINVOLGIMENTO DEI CITTADINI E DELLE ORGANIZZAZIONI PORTATRICI DI INTERESSI COLLETTIVI (STAKEHOLDERS)

Il P.N.A. prevede che le amministrazioni, al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione, realizzino forme di consultazione dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi in occasione dell'elaborazione/aggiornamento dei propri Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione.

Al fine di favorire il più ampio coinvolgimento, gli *stakeholders* (portatori d'interesse) sono invitati a presentare contributi, di cui questa Città metropolitana tiene conto in sede di approvazione definitiva del proprio Piano.

Per quanto concerne il presente aggiornamento, di tale forma di consultazione è stata data informazione sul sito istituzionale dell'Ente, tramite pubblicazione (dall'11 gennaio 2021) sulla *home page* e nella sezione '*Amministrazione Trasparente*' – sotto-sezione '*Altri contenuti – Prevenzione della corruzione*', di specifico *banner*, che rimanda all'avviso pubblico di consultazione recante indicazioni per la formulazione di proposte ed osservazioni ai fini della redazione del P.T.P.C. 2021-2023 e per l'invio delle stesse al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

5. DEFINIZIONE DI RISCHIO E DI EVENTO - VALUTAZIONE E TRATTAMENTO DEL RISCHIO - MONITORAGGIO - VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELLE MISURE

Volendo fornire una definizione dei termini di "rischio" e di "evento", si ritiene di accogliere quella che intende, con il primo, l'effetto dell'incertezza sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico e, quindi, sull'obiettivo istituzionale dell'Ente, dovuto alla possibilità/probabilità che si verifichi un dato evento; mentre con il termine "evento" si intende il verificarsi o il modificarsi di un insieme di circostanze che si frappongono o si oppongono al perseguimento del predetto obiettivo istituzionale.

Ciò posto, l'attività volta all'individuazione delle aree di rischio deve consentire, ai fini della redazione di un Piano che si ponga come vero strumento di contrasto alla corruzione, l'emersione di quegli ambiti che, nello svolgimento dell'azione amministrativa, richiedono un maggior presidio rispetto ad altri. Conseguentemente è richiesta una implementazione di misure di prevenzione per le aree che presentano un livello di rischio più elevato, specificatamente indicate nella mappatura dei rischi. La gestione del rischio di corruzione, che parte dalla predetta mappatura, è lo strumento da utilizzare per la riduzione della probabilità che il rischio medesimo si verifichi.

Il P.T.P.C. individua, pertanto, le aree e i processi a rischio, assegnando a ciascun processo un grado di rischio e un piano di intervento/di azione ai fini preventivi. Infatti, come noto, con la locuzione "gestione del rischio" si intende quel complesso coordinato di attività che meglio si prestano ad essere monitorate.

Dagli esiti del monitoraggio - che è procedura diversa da quella del controllo interno - è possibile verificare il livello dei risultati ottenuti rispetto a quelli attesi, nello svolgimento dell'azione amministrativa dell'Ente. In questo senso l'attività relativa alla gestione del rischio presenta

aspetti complessi, perché si completa con il predetto monitoraggio, ma richiede, nel contempo, la valutazione del livello di rischio, tenendo conto delle azioni di risposta ossia delle misure di prevenzione introdotte.

In buona sostanza, tale fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione, oltre che all'effettiva attuazione delle misure previste.

L'attività di analisi del rischio richiede, altresì, una verifica, in concreto, dell'impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell'Ente. Senza trascurare che vi sono coinvolti 'comportamenti individuali e/o collettivi' che rappresentano una variabile di cui si deve tenere conto nell'analisi di che trattasi.

Premesso quanto sopra, si illustra di seguito il processo di gestione del rischio, provvedendosi, nel paragrafo 5.1, all'identificazione delle attività/dei procedimenti potenzialmente esposti a rischio corruzione, all'individuazione della fase in cui può annidarsi tale rischio e, conseguentemente, all'analisi della tipologia di rischio (evento rischioso/fattore abilitante) ed alla relativa classificazione (livello basso, medio, alto, altissimo).

Quindi, tenuto conto della mappatura così effettuata, nel paragrafo 5.2 vengono previste e disciplinate le misure di prevenzione, distinte in misure generali e misure specifiche, ciascuna delle quali viene declinata - dal paragrafo 5.2.1 a seguire - ed analiticamente illustrata, tenendo conto dei requisiti, indicati da A.N.AC. nella sopra richiamata determinazione n. 12/2015 e ribaditi nel PNA 2016, connessi all'efficacia nella neutralizzazione delle cause del rischio, alla sostenibilità economica e organizzativa delle misure ed all'adattamento delle stesse alle caratteristiche dell'organizzazione. Nell'illustrazione delle misure si è tenuto conto, altresì, delle ulteriori indicazioni fornite dall'Autorità in sede di PNA 2019.

Il paragrafo 5.3 è dedicato al monitoraggio: in esso si indicano, infatti, le modalità di verifica dell'attuazione delle disposizioni contenute nel Piano e, in particolare, delle misure ivi definite.

5.1. INDIVIDUAZIONE DI ATTIVITÀ/PROCEDIMENTI/PROCESSI POTENZIALMENTE ESPOSTI A RISCHIO: MAPPATURA.

Il fine della mappatura dei processi è quello di effettuare, all'interno del contesto nel quale si svolge l'attività, la valutazione del rischio corruttivo (rapporto evento rischioso e fattore abilitante).

Il riferimento alla locuzione 'processo' risponde all'esigenza di includere anche l'attività che porta all'emanazione di atti non solo di natura amministrativa, come i provvedimenti, ma anche di tipo privatistico, come nel caso dei contratti pubblici, in materia di appalti, o dei rapporti di lavoro. In questo senso la locuzione 'processo', ai nostri fini, è più ampia di quella di 'procedimento amministrativo', comprendendo, come si è detto, anche l'attività di diritto privato.

In sintesi, senza alcuna pretesa di esaustività, si ritiene che per mappatura si possa/debba intendere l'individuazione del processo, delle sue diverse fasi e delle relative responsabilità per ciascuna di essa, che porta alla redazione di uno specifico catalogo dei processi dell'Ente.

Conseguentemente, in un dato contesto, l'area di rischio può coincidere con un processo o comprendere più processi.

Anche in questa fase di aggiornamento del P.T.P.C. 2021-2023 sono stati individuati i processi ricadenti nelle aree c.d. a rischio, come di seguito illustrato.

Infatti, nell'**ALLEGATO A** al presente Piano è riportato l'elenco delle attività/procedimenti (*rectius*, processi) di competenza dell'Amministrazione, c.d. mappatura, potenzialmente esposti a rischio, distinto in aree, sulla base della classificazione obbligatoria operata dall'art. 1, comma 16, della Legge n. 190/2012 e con indicazione di un'ulteriore area contenente l'elenco dei processi non riconducibili alla suddetta classificazione, ma ritenuti esposti a potenziali rischi di corruzione ed illegalità, come appresso meglio rappresentato.

Nella mappatura dei processi sono coinvolte tutte le strutture in cui l'Ente si articola, nelle persone dei Dirigenti competenti *ratione materiae*, con il coordinamento dei relativi Direttori dipartimentali.

Più precisamente, tenuto conto dei molti attori, sia in fase di redazione che in sede di attuazione del Piano, nel complesso processo di gestione del rischio è stata specificamente richiesta la partecipazione dei Dirigenti e dei Direttori, attraverso una metodologia di coinvolgimento già definita "a cascata", coerentemente con la disciplina di cui all'art. 16, comma 1, lett. 1-*bis*) e 1-*ter*), del D. Lgs. 165/2001 e meglio declinata dalla circolare del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione n. 1/2013, la quale prevede che i Dirigenti sono titolari di poteri propositivi e di controllo nonché destinatari di obblighi di collaborazione e di monitoraggio in materia di prevenzione della corruzione.

Tale impostazione metodologica è stata consigliata anche da A.N.AC., con specifica indicazione riportata nella deliberazione n. 1208 del 22 novembre 2017, poi ribadita nel PNA 2019.

Il risultato del contributo collaborativo dei Direttori e dei Dirigenti nella definizione e nell'attuazione di un'efficace strategia di contrasto dei fenomeni corruttivi ha prodotto, in concreto, l'individuazione, all'interno dei rispettivi ambiti di competenza, dei procedimenti/processi contrassegnati dal rischio corruzione.

Al riguardo non è inutile rammentare che, per questo Ente, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, sin dal 2013 e, nel prosieguo, con le circolari richiamate nel precedente paragrafo 3, ha fornito indicazioni alle strutture circa la metodologia da applicare per la mappatura delle attività potenzialmente esposte al rischio corruzione e per la rilevazione del grado di rischio, provvedendo a suo tempo ad individuare, a supporto dei Dipartimenti/Servizi e con la collaborazione dei funzionari dell'Ufficio Anticorruzione, un elenco, meramente indicativo ed esemplificativo, di attività presumibilmente esposte a rischio corruzione, mantenendo la suddivisione operata dalla stessa Legge 190/2012 e ss.mm.ii. (art. 1, comma 16).

Partendo da tale individuazione tutti i Direttori - ciascuno per la propria provvista di competenze e con la collaborazione delle rispettive strutture - hanno provveduto nel tempo ad operare le

necessarie integrazioni e modificazioni all'elenco loro sottoposto, che è stato implementato, perfezionato e formalizzato così come risulta dal suddetto Allegato A.

Relativamente all'aggiornamento del presente P.T.P.C., per il triennio 2021-2023, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ha provveduto a richiedere a tutti i Direttori dei Dipartimenti, con circolare n. 6 dell'8 febbraio 2021, di voler riesaminare, per le strutture di rispettiva competenza, le attività a rischio corruzione a suo tempo mappate e le relative misure di prevenzione proposte ed attuate, chiedendo ovviamente, nel contempo, la verifica circa l'attualità dei dati e delle informazioni di che trattasi.

Per completezza espositiva, con la richiamata circolare è stato rammentato, tra l'altro, che questo Ente, sin dal triennio 2013-2015, ha individuato le proprie aree di rischio attuando le disposizioni di cui al citato art. 1, comma 16, nel quale sono indicate, appunto, le aree di rischio ritenute comuni a tutte le amministrazioni, che concernono specificamente:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) contratti pubblici (sono qui inclusi tutti i processi ed i relativi provvedimenti/contratti volti all'acquisizione sul mercato di forniture, servizi e lavori pubblici, ai sensi del D. Lgs. 50/2016 e del DPR 207/2010);
- c) concessione contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere a persone, enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'art. 24 del D. Lgs. 150/2009.

Si è ribadito che, oltre alle sopra richiamate aree (a-b-c-d), la nostra Amministrazione, fin dall'inizio, ha provveduto all'individuazione di un'ulteriore area c.d. residuale (e), in cui sono inserite tutte le attività (*rectius*, processi) a rischio non riconducibili alle precedenti quattro aree.

E' stato, altresì, dato atto che l'A.N.AC., nell'intento di fornire chiarimenti a beneficio degli enti chiamati a provvedere, in sede di PNA 2019 ha elencato le seguenti aree di rischio comuni a tutte le amministrazioni:

- a) Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
- b) Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
- c) Contratti Pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture);
- d) Acquisizione e gestione del personale
- e) Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- f) Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- g) Incarichi e nomine
- h) Affari legali e contenzioso

Con riferimento alle Città metropolitane, la stessa Autorità ha individuato le aree di rischio specifiche appresso elencate:

- i) Gestione dei rifiuti
- l) Pianificazione urbanistica
- m) Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza

- n) Pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente
- o) Programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale
- p) Raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali
- q) Gestione dell'edilizia scolastica
- r) Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale
- s) Cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo
- t) Cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti

Posto quanto sopra, sulla scorta di quanto precisato dalla stessa Autorità, secondo cui *“l'elenco in tabella non può in alcun modo considerarsi esaustivo e che pertanto è lasciata all'autonomia organizzativa di ciascuna amministrazione l'individuazione di ulteriori 'Aree di rischio' specifiche”*, giova rilevare che le aree sopra elencate rappresentano - come osservato dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza nella citata circolare n. 6/2021 - settori, funzioni e procedimenti di competenza delle Città metropolitane; in ragione di ciò, i processi che ne scaturiscono, essendo già ricompresi *ex se* nelle varie aree generali, risultano, di fatto, presenti nella mappatura del PTPC di questa Città metropolitana.

Ciò non toglie, tuttavia, che gli ambiti elencati da A.N.AC. siano, comunque, da tenere sempre presenti in sede di revisione, al fine di scongiurare l'eventualità che un processo a rischio, afferente le aree sopra richiamate, possa non essere adeguatamente mappato. Per tale motivo il RPCT, con la summenzionata circolare, ha invitato i Direttori dipartimentali, d'intesa con i Dirigenti delle rispettive strutture, a verificare la mappatura delle attività/processi a rischio concernenti tutti gli ambiti di cui sopra, con particolare riguardo a quelli oggetto di più dettagliata identificazione da parte di A.N.AC. [di cui alle lettere da e) a t) degli elenchi sopra riportati] e ad operare le eventuali integrazioni, per quanto di competenza.

Precisato quanto sopra, la revisione del Piano, per il triennio 2021-2023, concerne dunque, per i fini che qui occupano, le attività/procedimenti a rischio di cui alla citata mappatura (Allegato A) e, ovviamente, le relative misure di prevenzione di cui all'Allegato B, come appresso meglio illustrato.

Ad un ulteriore e più sostanziale aggiornamento si potrà procedere, come già anticipato in altre parti del presente Piano, in conseguenza della riorganizzazione dell'Ente e, quindi, della revisione della relativa macrostruttura.

Il suddetto Allegato A è suddiviso in una serie di colonne indicanti, rispettivamente, l'ufficio di riferimento, le attività/procedimenti potenzialmente esposti a rischio (di corruzione/illegalità), la fase dell'attività o del procedimento in cui può annidarsi il rischio, la tipologia di rischio e la classificazione dello stesso.

Nella colonna corrispondente alla tipologia di rischio sono indicati, in sostanza, gli eventi rischiosi, rispetto ai quali possono riscontrarsi diverse cause/fattori abilitanti, tra cui si segnalano, a titolo esemplificativo, le seguenti: mancanza di controlli; mancanza di trasparenza; eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento; responsabilità di un processo assunta da pochi o da un unico soggetto; inadeguatezza o assenza di competenze del personale; inadeguata diffusione della cultura della legalità.

La colonna relativa alla classificazione del rischio reca un'importante novità rispetto al passato, poiché in essa viene data piena evidenza delle modalità di calcolo del livello di rischio attraverso l'indicazione, per ogni singolo processo, del punteggio attribuito a ciascun indicatore e della conseguente sommatoria, cui corrisponde il relativo livello, come appresso meglio descritto.

Infatti, la valutazione del livello di rischio, dovendo tener conto della probabilità di accadimento del fatto dannoso e della gravità del danno conseguente, è stata effettuata sulla base di indicatori ritenuti potenziali fattori di rischio (c.d. "indicatori di rischio" o *key risk indicators*), che, alla luce delle indicazioni contenute nel PNA 2019, sono stati aggiornati rispetto a quelli del previgente Piano e sono di seguito indicati:

- grado di Discrezionalità delle decisioni (D);
- Frequenza dei procedimenti o delle attività (F);
- portata degli Interessi coinvolti, economici ed anche di natura non meramente patrimoniale (I), e/o di benefici per i destinatari del processo mappato;
- interazione Pubblico/Privato (P);
- difficoltà di rilevazione dei Controlli preesistenti (C);
- difficoltà dei meccanismi interni di Trasparenza (T);
- danno alla fama e Reputazione - danno all'immagine ed alla credibilità dell'Ente (R);
- Manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività mappato/a (M);
- Livello di collaborazione del responsabile del processo con il RPCT, anche in sede di costruzione, aggiornamento e monitoraggio del PTPC (L);
- grado di Attuazione delle misure di trattamento del rischio (A).

Per il calcolo del rischio vale la metodologia già in uso per questo Ente, che viene descritta e sintetizzata nella Tabella che segue, opportunamente integrata con i nuovi indicatori

Tabella A – Valutazione del livello di rischio

Tipologia dei parametri di rischio del procedimento	Scala di valutazioni	Scala dei pesi	Calcolo del rischio del procedimento	Scala dei valori relativi al rischio
D: valutazione del grado di Discrezionalità del decisore interno della CMRC	Basso	0	valore di rischio = D+F+I+P+C+T+R+M+L+A	BASSO Valori da 0 - 5
	Medio	1		
	Alto	2		
F: rilevazione della Frequenza dei procedimenti	Bassa frequenza	0		
	Media frequenza	1		
	Alta frequenza	2		
I: rilevazione della portata degli Interessi anche economici dei procedimenti (presenza di rilevanti interessi nei procedimenti e/o di benefici per i destinatari dei processi)	Valore basso	0		
	Valore medio	1		
	Valore alto	2		
P: interazione Pubblico/privato	Valore basso	0		
	Valore medio	1		
	Valore alto	2		
C: difficoltà rilevazione dei Controlli preesistenti	Basso (alto livello di controlli)	0		
	Medio (medio livello di controlli)	1		
	Alto (basso livello di controlli)	2		
T: difficoltà meccanismi interni di Trasparenza	Basso (alto livello di trasparenza)	0		
	Medio (medio livello di trasparenza)	1		
	Alto (basso livello di trasparenza)	2		
R: danno alla fama e Reputazione	Basso	0		
	Medio	1		
	Alto	2		
M: Manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività mappato/a	Basso	0		
	Medio	1		
	Alto	2		
L: Livello di collaborazione del responsabile del processo con il RPCT (anche in sede di costruzione, aggiornamento e monitoraggio del PTPC)	Basso (alto livello di collaborazione)	0		
	Medio (medio livello di collaborazione)	1		
	Alto (basso livello di collaborazione)	2		
A: grado di Attuazione delle misure di trattamento del rischio	Basso (alto livello di attuazione)	0		
	Medio (medio livello di attuazione)	1		
	Alto (basso livello di attuazione)	2		
				MEDIO Valori da 6 a 9
				ALTO Valori da 10 a 14
				ALTISSIMO Valori da 15 a 20

La modalità di calcolo, dunque, non cambia rispetto al passato ed è effettuata in funzione di tutti gli indicatori di rischio (quelli già presenti e quelli che sono stati aggiunti), di talché il giudizio sintetico (ovverosia il livello di rischio) è il risultato della sommatoria dei valori assegnati agli indicatori (D+F+I+P+C+T+R+M+L+A).

Per essere ancora più chiari, ad ogni indicatore di rischio è attribuito un valore numerico (da 0 a 2), come indicato nella Tabella di cui sopra. Alla sommatoria così ottenuta corrisponde un livello di rischio Basso (0-5), Medio (6-9), Alto (10-14), Altissimo (15-20).

La novità è rappresentata dal fatto che, come poc'anzi riferito, nella stessa mappatura di cui all'Allegato A viene data evidenza delle modalità di calcolo del livello di rischio, attraverso la specifica indicazione, per ciascun processo, dei punteggi dei singoli indicatori e della relativa sommatoria.

Giova far notare che l'incremento del numero degli indicatori ha prodotto un ulteriore elemento di novità, rappresentato dall'identificazione del valore 'Altissimo', che si aggiunge ai precedenti 'Alto', 'Medio', 'Basso'.

Ciò riferito, non è inutile evidenziare, per ragioni di chiarezza e per completezza espositiva, che il calcolo del rischio, di cui sopra si è dato conto, è stato fin dall'inizio effettuato, in questa Amministrazione, sulla base di parametri che sono stati individuati dall'Ufficio Anticorruzione ed applicati (dallo stesso Ufficio Anticorruzione e dagli altri Uffici dell'Ente) prima ancora dell'emanazione del primo PNA (il quale, peraltro, a settembre 2013 aveva indicato altre modalità e tipologie di criteri, poi in seguito superati).

Di talché il modello di gestione del rischio così delineato è tutt'ora pienamente efficace, anche in ragione dell'avvenuta introduzione di alcuni correttivi atti a perfezionarlo (nuovi indicatori, come sopra illustrato), alla luce delle istruzioni fornite da A.N.AC. in sede di PNA 2019 e contenute, nello specifico, nell'allegato 1 al suddetto documento, recante "*Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*".

5.2. MISURE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO

Come anticipato nel paragrafo 5 e per quanto previsto dalla normativa vigente, nel presente Piano sono individuate **misure generali** valevoli per ogni area di rischio e **misure specifiche** applicabili a settori particolari. Più precisamente, per misure specifiche si intendono, secondo quanto chiarito dall'A.N.AC., quelle che si caratterizzano per il fatto di incidere su problemi, appunto, specifici, identificati tramite l'analisi del rischio; in questo senso si differenziano dalle misure generali, che devono essere individuate e progettate al fine di poter "*incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in materia trasversale sull'intera amministrazione o ente*".

Le suddette misure, generali e specifiche, vengono singolarmente descritte nel prosieguo di questo documento e riassuntivamente indicate nell'**Allegato B**, dove sono riportate, per ogni area di rischio e sulla base della mappatura effettuata, appunto le singole misure, i destinatari delle stesse e la tempistica per la relativa attuazione.

Nello stesso allegato B è, altresì, riportata una parte appositamente dedicata alle misure specifiche di trattamento, in conformità all'indicazione contenuta nel Piano relativo al triennio precedente, secondo cui, *“nell’ambito di ciascuna delle aree di rischio, oltre alle misure illustrate nel P.T.P.C. al paragrafo 5 della Sezione II, sono programmate, sulla scorta delle indicazioni acquisite da A.N.A.C., le MISURE SPECIFICHE DI TRATTAMENTO da applicare prioritariamente ai processi ad alto rischio”*.

Al fine di dare concreta attuazione alla predetta disposizione, agevolando l'attività delle strutture dell'Ente, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, con il supporto dell'Ufficio Anticorruzione, ha predisposto un'apposita scheda (c.d. *check-list*) sulle misure specifiche di trattamento, unitamente ad una nota descrittiva, utile alla compilazione della predetta *check-list*.

Tali documenti sono stati trasmessi ai Dipartimenti ed agli Uffici equiparati con la più volte richiamata circolare n. 6/2021, con cui lo stesso RPCT ha richiesto ai relativi Direttori, ognuno per la propria competenza e con la collaborazione dei rispettivi Uffici/Servizi, di compilare la *check-list* di cui sopra per ciascuno dei processi mappati, il cui livello di rischio sia risultato 'Alto' e 'Altissimo', sulla base delle modalità di calcolo indicate ed esposte nel precedente paragrafo.

Nella suddetta circolare si è, altresì, evidenziato, tenuto conto del carattere sperimentale di questa fase e nella logica della validità triennale del Piano, che è obiettivo dell'Amministrazione conseguire il completamento del *risk management* per tutti i livelli di rischio entro il 2023.

Pertanto, l'anno 2021 vedrà il completamento dell'individuazione delle misure specifiche di trattamento per ciascun processo di maggiore livello di rischio (appunto alto o altissimo), nel 2022 si completerà l'individuazione delle misure per ciascun processo a rischio medio e, infine, nel 2023 per i residui processi a rischio basso.

Nello specifico, per l'anno 2021 l'esigenza prioritaria è quella di individuare l'immediato e diretto collegamento tra singoli processi, livelli di rischi correlati e conseguente trattamento, mediante applicazione di almeno una misura specifica (per il livello di rischio alto) ovvero di almeno due misure specifiche (per il livello di rischio altissimo), tra quelle previste nella *check list*.

Per gli anni 2022 e 2023 il completamento del processo di *risk management* potrà realizzarsi anche mediante il preciso riferimento, per ciascun processo rispettivamente di livello di rischio medio e basso, di apposite misure di trattamento tra quelle di carattere generale e/o specifiche contemplate nel P.T.P.C.

Alla luce dei riscontri pervenuti dalle strutture dipartimentali, il RPCT, con il supporto dell'Ufficio Anticorruzione, ha provveduto alla valutazione, all'esame e all'elaborazione dei dati di che trattasi, i cui esiti sono riportati nel summenzionato Allegato B, nella parte relativa, appunto, alle misure specifiche di trattamento.

Riferito quanto sopra e come testé anticipato, ciascuna misura di contrasto viene dettagliatamente illustrata come segue, nel presente Piano, tenendo conto della cennata distinzione tra misure di carattere generale e misure specifiche.

- **MISURE GENERALI**

5.2.1 Obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni - Rinvio

In materia di trasparenza si fa rinvio a quanto illustrato nella precedente Sezione I sia con riferimento agli obiettivi strategici che, soprattutto, in relazione alle misure e alle soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza e di pubblicazione.

Si fa, altresì, rinvio - come anticipato in premessa - alle indicazioni più dettagliate contenute nell'Allegato C al presente Piano.

5.2.2 Formazione del personale - Programma formativo in tema di trasparenza e anticorruzione

Come noto, una tra le più rilevanti misure a disposizione dell'Amministrazione per consentire a tutto il personale di prevenire e gestire il manifestarsi di fenomeni corruttivi nello svolgimento dell'attività amministrativa è la formazione dei dipendenti.

In altri termini, la formazione costituisce uno strumento imprescindibile e di garanzia, tra quelli che più si prestano ad implementare il sistema di prevenzione del rischio di corruzione; di talché, nell'assetto organizzativo dell'Ente, la diffusione capillare dei principi e delle norme di comportamento - non solo sotto il profilo etico, ma anche dal punto di vista giuridico - e la corrispondente diffusione delle diverse forme di controllo servono a rafforzare il complesso delle misure di contrasto alla corruzione.

Ciò premesso, in considerazione dell'importanza della misura di che trattasi e delle indicazioni fornite al riguardo dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, questa Città metropolitana ha realizzato e continuerà ad attivare, anche nel triennio 2021-2023, interventi formativi *ad hoc*, con particolare riguardo alle tematiche concernenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza, come appresso meglio illustrato.

In conformità ai contenuti dei Piani relativi ai trienni precedenti, il Programma di Formazione dell'Ente nella materia *de qua* potrà essere efficacemente articolato, anche tenuto conto delle funzioni istituzionali della CMRC, su due livelli: **a)** un livello generale riguardante tutti i dipendenti; **b)** un livello specifico, rivolto alle figure più direttamente esposte al rischio di corruzione o, comunque, chiamate dalla normativa vigente ad un ruolo attivo nella prevenzione di tale rischio.

A tal uopo si evidenzia, sulla base delle informazioni fornite dal competente Ufficio Formazione, che lo stesso, dopo aver raccolto e analizzato le esigenze formative dell'Ente, a giugno 2020 ha

provveduto alla redazione del Piano formativo 2020-2022, trasmesso al Direttore del Dipartimento I per il seguito di competenza.

Ulteriori esigenze formative, che emergeranno successivamente e che si aggiungono a quelle evidenziate in esito alle rilevazioni già condotte negli anni precedenti, saranno raccolte e analizzate ai fini della programmazione dei conseguenti interventi formativi.

Premesso quanto sopra, con specifico riferimento all'anno 2020 si segnala la realizzazione di interventi mirati in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, tra cui rileva l'adesione al progetto formativo *e-learning* promosso dall'UPI Emilia-Romagna, che ha permesso di mettere a disposizione di tutti i dipendenti della CMRC una serie di corsi che hanno ottenuto molte adesioni. Nell'ambito di tale iniziativa, il corso "*Trasparenza e accesso agli atti*" ha fatto registrare la partecipazione, con relativa verifica finale e piena disponibilità del relativo materiale didattico, di n. 298 dipendenti.

Inoltre, a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid19 - che ha comportato tra l'altro, nella generale organizzazione dell'Ente, l'ampio ricorso a strumenti tecnologici ed a piattaforme telematiche - l'Ufficio Formazione, d'intesa con il R.P.C.T., ha reso possibile ed incentivato la partecipazione dei dipendenti ad ulteriori programmi formativi *on line*.

Infatti è stata messa a disposizione del personale della Città metropolitana una piattaforma *e-learning* dove è stato possibile seguire i corsi in modalità asincrona su diverse tematiche, tra cui la trasparenza e l'anticorruzione. In particolare, come programmato nel P.T.P.C. dell'Ente, è stato dato risalto agli obblighi del lavoratore, ai Codici di Comportamento, al PNA, agli obblighi di pubblicazione, alle misure di prevenzione della corruzione e all'istituto del *whistleblowing* (la piattaforma *e-learning* rimane attiva fino al 5 aprile 2021).

Per il triennio 2021-2023 l'Ente si propone di continuare a favorire - attraverso l'attività del competente Ufficio Formazione, nei limiti delle proprie possibilità e sulla base delle esigenze segnalate dai responsabili delle strutture - la partecipazione del personale a specifici programmi formativi in materia di prevenzione della corruzione ed a garantire, nel contempo, un flusso aggiornato di informazioni su iniziative organizzate anche da altri Enti (quali quelle che, negli anni precedenti, hanno visto protagonisti Formez P.A, alcune tra le più importanti Università italiane, U.P.I. ed A.N.C.I.).

Oltre a ciò questa Amministrazione, in attuazione degli obiettivi strategici definiti nel presente Piano e tenuto conto delle esigenze connesse all'assetto organizzativo conseguente all'emergenza epidemiologica, intende continuare a sostenere interventi di formazione ed auto-formazione, da erogare in modalità *e-learning*, specie in quei settori nei quali l'acquisizione delle competenze tecnico-giuridiche e dei relativi aggiornamenti è necessaria per lo svolgimento di una efficace azione di presidio e di tutela nell'interesse della collettività territoriale (es. formazione specifica in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento alle attività del Responsabile Unico di Procedimento).

Saranno, altresì, favorite iniziative formative sollecitate e/o organizzate dalle diverse strutture dell'Ente, sulla base delle specificità dell'attività svolta. A tale riguardo saranno valutati i percorsi formativi avviati negli anni da alcuni Dipartimenti dell'Ente, che potranno proseguire

anche nel triennio 2021-2023, stante l'interesse delle tematiche trattate, tra cui si segnalano, in maniera indicativa e non esaustiva, la tutela dei dati personali dopo l'entrata in vigore del Regolamento UE n. 679/2016; la gestione delle procedure ad evidenza pubblica alla luce dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia; le diverse tipologie di accesso agli atti e alle informazioni.

Riferito quanto sopra, si rappresenta che, come anticipato in premessa, indicazioni più dettagliate sulla misura in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell'Allegato C al presente Piano.

5.2.3 Codice di comportamento dei dipendenti

In attuazione degli obblighi previsti dalla disciplina vigente e con il coinvolgimento dei Direttori e dei Dirigenti, che hanno fornito specifici apporti, questo Ente ha provveduto, a suo tempo, all'adozione del proprio Codice di comportamento.

Per completezza di informazione e per meglio illustrare la misura *de qua*, si riporta di seguito l'*iter* che ha condotto alla suddetta adozione, avviato con la redazione di un'ipotesi di Codice e con la pubblicazione della stessa sul sito istituzionale dell'Ente, unitamente al relativo avviso, ai fini dell'acquisizione di eventuali contributi e/o osservazioni da parte degli *stakeholders*. La medesima ipotesi di Codice è stata successivamente inviata, a cura del competente Dipartimento I, alla RSU e alle OO.SS. rappresentative. Quindi, tenuto conto dei riscontri pervenuti e previo parere favorevole del Nucleo di Valutazione (all'epoca denominato Nucleo di Controllo Strategico), si è provveduto alla formale adozione, con deliberazione del Commissario Straordinario n. 8 del 20 gennaio 2014, del Codice di comportamento dei dipendenti di questa Amministrazione, cui pertanto si fa rinvio.

È utile precisare che il Codice di comportamento costituisce una misura di prevenzione fondamentale nella strategia di contrasto al fenomeno della corruzione. Infatti, le norme in esso contenute, oltre ad orientare i dipendenti a comportamenti conformi a legalità e ad azioni eticamente corrette, indirizzano l'attività amministrativa all'imparzialità e al servizio esclusivo di cura dell'interesse pubblico.

Con l'adozione del Codice si intende, inoltre, orientare alle buone prassi ed alla legalità anche tutti i collaboratori dell'Amministrazione, mediante la previsione di specifici obblighi di condotta, nonché gli eventuali collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'Ente.

Ciò posto, ai fini della piena valorizzazione, nel quadro delle politiche di prevenzione della corruzione, dello strumento del Codice di comportamento e nell'intento di scongiurare il rischio di riprodurre nello stesso le disposizioni "minime" contenute nel D.P.R. n. 62/2013, questo Ente intende curare le iniziative necessarie a rendere il documento *de quo* sempre più adatto ed aderente al contesto normativo ed organizzativo di riferimento, anche dando corso alle procedure finalizzate alla revisione e all'eventuale integrazione del testo vigente, per il tramite del competente Dipartimento I e dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.).

Infatti l’Autorità, già in sede di PNA 2018, “*partendo dalla constatazione della scarsa innovatività dei codici di amministrazione che potremmo chiamare ‘di prima generazione’, in quanto adottati a valle dell’entrata in vigore del d.P.R. 63/2013 e delle prime Linee Guida ANAC dell’ottobre del 2013*”, aveva manifestato l’intento di promuovere “*un nuova, seconda generazione di Codici di amministrazione*”, attraverso l’adozione di nuove Linee Guida in materia, con le quali fornire istruzioni alle amministrazioni, tra l’altro, sui contenuti dei codici, sul procedimento per la loro formazione e sugli strumenti di controllo del rispetto dei doveri di comportamento.

Le nuove Linee Guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche sono state approvate dall’A.N.AC. con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020.

A tale documento si fa, pertanto, rinvio per le indicazioni necessarie ai fini della revisione e dell’integrazione del vigente Codice di comportamento di questo Ente, a cura del Dipartimento I, di cui sopra si è dato conto e che avrà ad oggetto, tra l’altro, la correlazione tra Codice di comportamento e altre misure di prevenzione della corruzione – e, più in generale, il collegamento del Codice con il P.T.P.C. – nonché le ricadute di tali misure in termini di doveri di comportamento.

Per completezza informativa si evidenzia che già precedentemente l’Autorità, intervenendo sui contenuti dei Codici di comportamento in sede di PNA 2019, ha inteso richiamare l’attenzione sui profili di responsabilità del personale, invitando le amministrazioni a prevedere, tra l’altro, nei relativi documenti l’obbligo per i dipendenti di comunicare all’ente di appartenenza l’eventuale sussistenza, nei propri confronti, di provvedimenti di rinvio a giudizio, ai fini dell’applicazione della c.d. “rotazione straordinaria” (istituto meglio approfondito al seguente paragrafo 5.2.4).

Con riferimento alla misura qui in esame giova evidenziare che, nel corso del 2020, questo Ente ha provveduto alla revisione della normativa interna in ordine alla composizione ed alle attribuzioni dell’U.P.D., che ha trovato compiuta definizione nel nuovo Regolamento sull’Organizzazione degli Uffici e dei Servizi, nel cui art. 23 sono enucleate l’organizzazione e le attribuzioni dell’Ufficio di che trattasi, per il personale non dirigente e per quello con qualifica dirigenziale.

Riferito quanto sopra, si rappresenta che, come anticipato in premessa, indicazioni più dettagliate sulla misura in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell’Allegato C al presente Piano.

5.2.4 Criteri per la rotazione del personale addetto alle aree a rischio

La rotazione riguarda il personale addetto alle aree a rischio corruzione, come individuate dalla Legge n. 190/2012 e dall’allegato A al presente Piano, ed in particolare i dirigenti e i dipendenti con funzioni di responsabilità, ivi compresi i responsabili di procedimento, addetti a tali aree.

Prima di illustrare i criteri e le modalità di attuazione della misura *de qua* nell’organizzazione dell’Ente è utile premettere quanto di seguito, anche in conformità alle indicazioni contenute in materia nel P.N.A. 2016 (par. 7.2) e, da ultimo, nel P.N.A. 2019, che ha dedicato alla tematica

della rotazione c.d. ordinaria non solo il paragrafo 3 della parte III, ma anche il suo Allegato 2, recante, appunto, la “*Rotazione ‘ordinaria’ del Personale*”, cui, pertanto, si fa rinvio.

L’alternanza tra più professionisti nell’assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure riduce sicuramente il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra Amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio ed aspettative a risposte illegali improntate a collusione. In questo senso “*la rotazione ‘ordinaria’ del personale è una misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L’alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate e l’assunzione di decisioni non imparziali*” (P.N.A. 2019, pag. 75).

La rotazione è, comunque, una tra le diverse misure a disposizione dell’Amministrazione per prevenire e contrastare fenomeni corruttivi, come, peraltro, chiarito dalla stessa Autorità nei documenti poc’anzi richiamati; il ricorso ad essa deve essere, perciò, considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione - specie nei casi in cui si presentino difficoltà applicative sul piano organizzativo atte a determinare inefficienze e malfunzionamenti - tra le quali assume precipuo rilievo la formazione, come di seguito meglio illustrato.

La rotazione deve essere, inoltre, calibrata alle caratteristiche peculiari della struttura e va correlata, da un lato, all’esigenza di assicurare il buon andamento dell’azione amministrativa e, dall’altro, alla necessità di garantire la qualità delle competenze professionali richieste per lo svolgimento di attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico.

L’applicazione della misura, infatti, non può essere tale da implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie al solo scopo di assicurare la continuità dell’azione amministrativa.

Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo. Cosicché non consente l’attuazione di tale misura la c.d. infungibilità derivante dall’appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento. Tale concetto di infungibilità, comunque, non può essere invocato nel caso di categorie professionali omogenee, come rimarcato dall’A.N.AC. nell’allegato al P.N.A. 2019 (pag. 5).

Oltre a ciò, le misure di rotazione devono essere compatibili con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati, soprattutto laddove le misure si riflettano sulla sede di servizio del dipendente.

Premesso quanto sopra, si indicano di seguito i criteri che si è ritenuto di adottare per questo Ente, tenuto ovviamente conto della valenza triennale del Piano, e si forniscono a seguire

informazioni, anche attraverso il richiamo all'Allegato C, sull'attuazione della misura *de qua* nel periodo antecedente all'adozione del presente documento.

Conformemente alle indicazioni contenute nel Piano relativo all'annualità precedente, si ribadisce che la rotazione del personale è una delle misure previste per la riduzione del rischio corruttivo ed interessa il personale inserito nelle sole aree mappate a rischio:

- a) i dirigenti;
- b) gli incaricati di posizione organizzativa;
- c) il personale addetto a procedimenti valutati a rischio nel P.T.P.C.

La rotazione degli incarichi dirigenziali deve avvenire, di norma, alla scadenza del secondo incarico della posizione mappata come posizione a rischio.

La rotazione dell'incarico può, altresì, essere soddisfatta attraverso la ridefinizione, sempre nell'ambito dell'assetto organizzativo, delle attività attribuite alla unità organizzativa in modo da modificarne la mappatura del rischio.

Il Sindaco metropolitano ha la facoltà, tuttavia, di confermare il dirigente nella posizione ricoperta per infungibilità della specifica professionalità, con particolare riferimento ai profili della vigilanza, della contabilità e dell'informatica, previo parere del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e del Direttore Generale.

Nel caso in cui il Sindaco confermi il dirigente, il Direttore Generale, d'intesa con il R.P.C.T., dispone che la misura della rotazione sia applicata, dal dirigente del servizio in cui non è operata la rotazione, al personale non dirigenziale, con priorità al personale incaricato di PO, ai responsabili del procedimento e, comunque, alle posizioni esposte al rischio di corruzione.

I principi di rotazione sono soddisfatti, laddove per specifiche professionalità non sia applicabile la rotazione dei dirigenti e delle PO, anche con la rotazione degli addetti e/o individuando ulteriori misure di controllo inserite o da inserire nel Piano.

In considerazione di quanto previsto nel P.T.P.C. dell'anno precedente, secondo cui *“la rotazione nel periodo di riferimento del presente Piano e, più specificamente, tra il 2020 e il 2021, tenderà ad interessare il 30% del personale dirigenziale e delle posizioni organizzative”*, si ritiene di poter confermare, relativamente all'ambito temporale che qui rileva, la percentuale ivi indicata.

Con specifico riguardo all'applicazione della misura della rotazione al personale sopra elencato nelle lett. a), b) e c), si osserva quanto di seguito.

Relativamente ai dirigenti, si dà atto che il processo di riorganizzazione, attualmente in corso di definizione, comporta una ristrutturazione che impatterà anche sugli incarichi dirigenziali.

Il legame tra la rotazione degli incarichi dirigenziali e la ristrutturazione organizzativa trova conferma, per quanto concerne l'assetto di questo Ente, nell'atto n. 17 del 12 aprile 2019, adottato dal Sindaco metropolitano ed avente ad oggetto *“Adeguamento scadenza incarichi dirigenziali nell'ambito degli Uffici Centrali, Dipartimenti, Uffici Extradipartimentali e Servizi”*,

nella parte in cui dispone, tra l'altro, *“di differire la scadenza degli attuali incarichi di funzioni dirigenziali, di cui al decreto n. 11/2018 e all'atto di nomina n. 4/2019, citati in premessa, fino alla definizione della nuova struttura organizzativa e, comunque, non oltre il termine massimo di durata degli incarichi dirigenziali previsto nel riformulato testo dell'art. 19, comma 2 del D. Lgs. n. 165/2001 (non inferiore a tre anni né superiore al termine di cinque anni)”*.

Di talché, sulla scorta di quanto previsto nel summenzionato atto, il Sindaco metropolitano, con decreto n. 24 del 22 marzo 2021, avente ad oggetto *“Revisione della struttura organizzativa della Città Metropolitana di Roma Capitale. Adeguamento a seguito del riordino delle funzioni istituzionali dell'Ente per effetto della Legge 07 Aprile 2014, n. 56”*, ha disposto di procedere alla revisione della struttura organizzativa dell'Ente, dando atto che le relative modifiche avranno attuazione in occasione del conferimento dei nuovi incarichi dirigenziali.

Quanto ai responsabili di posizione organizzativa, si rammenta che gli attuali incarichi sono stati conferiti, a far data dal 1° ottobre 2020, applicando i nuovi criteri adottati con decreto del Sindaco metropolitano n. 45 del 3 maggio 2019, il quale, modificando il Regolamento 'Area PO', ha ridefinito, tra l'altro, i contenuti degli incarichi medesimi, introducendo, per l'effetto, elementi di novità rilevanti anche ai fini che qui occupano.

Nel dare atto che i suddetti incarichi risultano, pertanto, attribuiti da sei mesi e che, in considerazione della scadenza prevista in sede di conferimento (31 dicembre 2021), non sussisterebbero, ad oggi, le condizioni per nuove modifiche, si rappresenta, tuttavia, l'esigenza espressa nel citato decreto n. 24/2021, secondo cui, in ragione delle modifiche organizzative apportate con tale atto, *“gli incarichi di posizione organizzativa attualmente in essere cessano a far data dall'ultimo giorno del mese successivo a quello di conferimento dei nuovi incarichi dirigenziali, al fine di garantire la continuità amministrativa degli uffici”* e *“gli Uffici competenti provvederanno ad attivare le procedure per conferire i nuovi incarichi di posizione organizzativa”*.

Le ragioni sottese all'esigenza espressa nel richiamato decreto, legate evidentemente all'opportunità di una rideterminazione e di un riallineamento dei contenuti delle P.O. alla luce della revisione della macrostruttura dell'Ente, comporteranno, per l'effetto, nuove valutazioni e conseguenti determinazioni da parte dei direttori/dirigenti responsabili dell'assegnazione degli incarichi di che trattasi, anche in considerazione dell'affievolimento delle esigenze di rotazione correlato al suddetto processo di riorganizzazione e alla conseguente cessazione anticipata degli incarichi medesimi. Detti direttori/dirigenti sono chiamati ad adottare misure organizzative idonee a ridefinire i contenuti delle posizioni organizzative e, nel contempo, i profili di responsabilità dei funzionari non titolari di P.O., a garantire il corretto presidio dei procedimenti amministrativi e dei processi di competenza e ad applicare ogni misura necessaria, per i fini che qui occupano, a prevenire e contrastare il verificarsi di fenomeni corruttivi.

Le considerazioni che precedono, per il rilievo che assumono, valgono quali criteri utili ai fini dell'efficace svolgimento dell'attività amministrativa per i competenti uffici dell'Ente e del corretto esercizio delle funzioni gestionali per il personale dirigente.

Oltre a ciò si ribadisce, più in generale, che:

nell'ambito di ciascuna struttura amministrativa sarà assicurato il necessario avvicendamento tra le figure professionali che vi operano a vari livelli ovvero saranno apportati utili correttivi nella struttura organizzativa;

la rotazione sarà favorita dalla definizione di un nuovo piano assunzionale finalizzato a potenziare l'organico dell'Ente con l'acquisizione di nuove figure professionali (dirigenti e funzionari), con particolare riguardo alle qualifiche tecniche (ingegneri, architetti etc...).

Con riferimento agli incarichi a scadenza non prestabilita, si dà atto che, diversamente dalle annualità precedenti, non si è proceduto ad una specifica ricognizione di quelli che hanno formato oggetto di rotazione nel periodo successivo al 30 novembre 2019, data dell'ultima ricognizione effettuata a cura del R.P.C.T. (nonostante indicazioni dettagliate siano, comunque, contenute nell'Allegato C, nella tabella corrispondente alla misura in esame). Ciò in ragione del fatto che l'emergenza epidemiologica da Covid-19, che ha caratterizzato quasi tutto il 2020 e che sta, purtroppo, caratterizzando anche l'anno in corso, ha reso verosimilmente molto difficile l'applicazione della misura della rotazione intesa come mera sostituzione di personale nell'ambito degli incarichi di che trattasi.

Tale considerazione, in uno con la consapevolezza delle criticità legate alla diffusione della pandemia, dei conseguenti effetti nel contesto di riferimento e, soprattutto, delle ricadute in termini economici, sociali ed organizzativi, spiega, ove mai ce ne sia bisogno, la non rilevanza, allo stato attuale, di un monitoraggio analogo a quello ordinariamente condotto.

Efficace ed utile continua, invece, a dimostrarsi il modulo organizzativo che - nei casi in cui la rotazione non è oggettivamente possibile, per le ragioni sopra esposte oltre che per motivi legati carenze di organico - mira egualmente a garantire l'avvicendamento, con ordini di servizio volti a modificare l'organizzazione del lavoro, ricorrendo, a seconda dei casi, alla rotazione delle aree territoriali assegnate ai funzionari nei servizi ispettivi e di controllo, alla parziale rimodulazione della distribuzione degli incarichi, all'adozione di modalità operative orientate ad una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, tali da evitare lo svolgimento "isolato" di determinate mansioni e favorire, nel contempo, la trasparenza "interna" delle attività e l'arricchimento delle competenze.

Si ribadisce, come già sottolineato in altre sedi, che tale soluzione operativa - già, dunque, adottata anche in precedenza dall'Ente - si pone in linea con le indicazioni fornite da A.N.AC. nel P.N.A 2016 e, da ultimo, nel P.N.A. 2019, con cui sono state segnalatamente indicate misure alternative, in caso di impossibilità di rotazione, che possano avere effetti analoghi a quelli della rotazione del personale; tra queste ultime vale richiamare - a titolo esemplificativo e seguendo le istruzioni dell'Autorità - la previsione da parte dei dirigenti, per le strutture di competenza, di modalità operative che favoriscano:

- una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio ed una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, finalizzate ad evitare l'isolamento di certe mansioni. Perlomeno nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, saranno promossi meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione

- esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria;
- la trasparenza “interna” delle attività;
 - l'articolazione delle competenze (c.d. “segregazione delle funzioni”), consistente nell'attribuzione a soggetti diversi dei compiti relativi a: a) svolgimento di istruttorie e accertamenti; b) adozione di decisioni; c) attuazione delle decisioni prese; d) effettuazione delle verifiche. Infatti, la concentrazione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto può esporre l'amministrazione a rischi come quello che il medesimo soggetto possa compiere errori o tenere comportamenti scorretti senza che questi vengano alla luce. È opportuno, quindi, che nelle aree a maggiore rischio corruzione le varie fasi procedurali siano affidate a più persone, avendo cura, in particolare, che la responsabilità del procedimento sia assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l'adozione del provvedimento finale;
 - la rotazione c.d. funzionale, che si basa sulla modifica periodica, all'interno dello stesso ufficio, di compiti e di responsabilità, anche con una diversa ripartizione delle pratiche secondo un criterio di causalità;
 - la previsione, nella gestione delle attività a più elevato rischio, di forme di collaborazione quali il lavoro in team e la costituzione di appositi gruppi di lavoro.

Riferito quanto sopra, per completezza espositiva si rammenta che l'attuazione della misura della rotazione comporta, tra l'altro, che, in caso di notizia formale di avvio a carico di un dipendente di procedimento penale (ad esempio, perché l'Amministrazione ha avuto conoscenza di un'informazione di garanzia o è stato pronunciato un ordine di esibizione *ex art. 256 c.p.p.* o una perquisizione o sequestro) o disciplinare per condotte di natura corruttiva, ferma restando la possibilità di adottare la sospensione del rapporto, l'Amministrazione:

- ✓ per il personale dirigenziale, procede con atto motivato alla revoca dell'incarico in essere nell'esercizio del quale è stato compiuto il fatto oggetto di procedimento penale o disciplinare e al passaggio ad altro incarico, ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 1, lett. 1-*quater*, e dell'art. 55-*ter*, comma 1, del D. Lgs. n. 165 del 2001;
- ✓ per il personale non dirigenziale, procede al trasferimento dal servizio nell'ambito del quale è stato compiuto il fatto oggetto di procedimento penale o disciplinare ad altro servizio, ai sensi del citato art. 16, comma 1, lett. 1-*quater*.

Al riguardo si applicano le Linee Guida dell'A.N.AC. e le indicazioni delle Autorità competenti.

Nel ribadire che, come anticipato in premessa e poc'anzi rappresentato, indicazioni più dettagliate sulla misura in esame sono contenute nell'Allegato C al presente Piano, si dà atto che sui criteri di rotazione declinati nel presente Piano l'Amministrazione rende informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative, che saranno altresì informate in sede di definizione di specifiche modalità di attuazione della misura *de qua*, salvi motivati impedimenti connessi alle caratteristiche organizzative dell'Ente.

5.2.5 Astensione in caso di conflitto di interessi

La disposizione sul conflitto di interessi, introdotta dal legislatore nell'ambito della legge sul procedimento amministrativo (art. 6-*bis* della Legge n. 241 del 1990), ha valenza prevalentemente deontologico-disciplinare e si connota come uno dei meccanismi di controllo

delle decisioni finalizzati a ridurre la probabilità che si verifichi il rischio di sviamento dal pubblico interesse.

La norma in sintesi prescrive:

- un obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, per il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale e per i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endo-procedimentali (pareri, valutazioni tecniche etc..) nel caso di conflitto di interessi anche solo potenziale; l'obbligo di astenersi sorge anche nel caso di minimo dubbio di favoritismi o di inquinamento del pubblico interesse;
- un dovere di segnalazione del conflitto di interessi a carico dei medesimi soggetti.

Secondo le indicazioni fornite da A.N.AC. con specifici pareri resi in argomento (*in primis*, orientamento n. 95/2014 e parere n. 11/2015), la *ratio* dell'obbligo di astensione va ricondotta al principio di imparzialità dell'azione amministrativa e trova applicazione ogni qualvolta esista un collegamento tra il provvedimento finale e l'interesse del titolare del potere decisionale. Lo stesso riferimento al conflitto anche solo potenziale vale a dimostrare una esplicita "*volontà del legislatore di impedire ab origine il verificarsi di situazioni di interferenza, rendendo assoluto il vincolo dell'astensione, a fronte di qualsiasi posizione che possa, anche in astratto, pregiudicare il principio di imparzialità*".

Cosicché la situazione di potenziale incompatibilità, e quindi di impossibilità a proseguire la pratica amministrativa assegnata, si verifica quando "*il dipendente pubblico (responsabile unico del procedimento e titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endo-procedimentali e il provvedimento finale) è portatore di interessi della sua sfera privata, che potrebbero influenzare negativamente l'adempimento dei doveri istituzionali*". Si deve trattare, pertanto, "*di situazioni in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale*".

Ne deriva che, a fronte di una situazione che potrebbe, anche solo teoricamente, compromettere l'imparzialità delle valutazioni e/o il compimento di atti istruttori che portano all'adozione di un provvedimento, il dipendente deve immediatamente astenersi dal compimento degli atti medesimi. Ciò perché, stando ai rilievi svolti da A.N.AC., "*l'obbligo di astensione [...] non ammette deroghe ed opera per il solo fatto che il dipendente pubblico risulti portatore di interessi personali che lo pongano in conflitto con quello generale affidato all'amministrazione di appartenenza*".

Tuttavia dall'art. 6-bis non si evincono né i casi riconducibili alla fattispecie di conflitto di interessi né il soggetto giuridico destinatario della segnalazione del dipendente. In ragione di ciò si pone la necessità, per l'interpretazione della portata della norma, di una lettura combinata di essa con alcune disposizioni del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, di cui al D.P.R. n. 62/2013.

Si evidenzia al riguardo che all'art. 7 del citato Codice sono tipizzate una serie di ipotesi di relazioni personali o professionali che si configurano "sintomatiche" di un possibile conflitto di interessi e che impongono al dipendente l'obbligo di segnalarne la ricorrenza al responsabile dell'ufficio di appartenenza, il quale deciderà sull'astensione. Valga l'esempio del dipendente che si trovi a partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possono coinvolgere interessi propri o di suoi parenti o di persone con cui abbia rapporti di frequentazione ovvero di soggetti

con cui abbia contenziosi in corso o grave inimicizia. Oltre ai casi tipizzati nella citata norma del Codice, gli artt. 5 e 6 dello stesso prevedono altre fattispecie che possono riguardare la sfera privata del pubblico dipendente e che debbono essere tempestivamente comunicati al responsabile dell'ufficio di appartenenza o al Dirigente competente, secondo che si tratti di partecipazione ad associazioni e organizzazioni (art. 5) ovvero di comunicazione degli interessi finanziari o di "interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali (art. 6).

Ciò posto, è utile far constare che la norma di cui al suddetto art. 6-bis trova completamento nel richiamato Codice di comportamento dei dipendenti pubblici mediante la previsione di fattispecie di conflitto di interessi che riguardano più specificamente i Dirigenti. In particolare l'art. 13, comma 3, del testo prevede, tra le varie ipotesi, l'obbligo per il personale dirigenziale di comunicare all'Amministrazione di appartenenza gli eventuali interessi finanziari, propri o di parenti, che possano porlo in conflitto con la funzione pubblica esercitata nonché l'obbligo di comunicare se ha parenti o affini che, in forza di un'attività politica o professionale, abbiano frequenti contatti con l'ufficio che dovrà dirigere. Altre ipotesi di conflitto di interessi, in cui può incorrere il Dirigente, sono indicate nell'art. 14 del Codice e investono, nello specifico, l'attività negoziale dallo stesso esercitata in nome e per conto dell'Amministrazione.

Quanto alle modalità operative si precisa che - fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti dalla legge e le specifiche disposizioni dettate al riguardo dal Codice di comportamento di questo Ente, cui, pertanto, si fa rinvio - il dipendente informa per iscritto il Dirigente del Servizio di appartenenza, all'atto dell'assegnazione e, di volta in volta, al determinarsi del relativo evento, di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione, in qualunque modo retribuiti, con soggetti privati che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni.

Il dipendente comunica per iscritto al Dirigente del Servizio di appartenenza, con congruo termine di preavviso e, comunque, non oltre cinque giorni dall'assegnazione della pratica, la specifica ragione di astensione dalla partecipazione all'adozione di decisioni o all'espletamento di specifiche attività, secondo quanto disposto dall'art. 5 del citato Codice di comportamento.

Sull'astensione del dipendente decide il Dirigente del Servizio di appartenenza, che ne dà riscontro al Segretario Generale in qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, curando la tenuta e l'archiviazione di tutte le decisioni di astensione dal medesimo adottate.

Sull'astensione del Dirigente di Servizio e del Direttore di Dipartimento o Ufficio equiparato decide il Direttore Generale, il quale ne dà riscontro al Segretario Generale, curando la tenuta e l'archiviazione di tutte le decisioni di astensione dal medesimo adottate.

Giova segnalare, sulla misura di prevenzione *de qua*, la delibera 5 giugno 2019, n. 494, avente ad oggetto "*Linee guida n. 15 recanti «Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici»*", adottata dall'A.N.AC. con l'intento di diffondere le *best practies* e la standardizzazione dei comportamenti da parte delle stazioni appaltanti, come precisato dalla stessa Autorità.

Tra le indicazioni fornite dalle suddette Linee guida si evidenziano:

- le definizioni e l'ambito di applicazione del conflitto di interesse nelle procedure di gara;
- gli obblighi dichiarativi e di comunicazione;
- l'obbligo di astensione ed esclusione dalla gara del concorrente;
- la prevenzione del rischio.

Il documento, richiamato anche dal PNA 2019, è stato adottato per chiarire la portata dell'art. 42 del D. Lgs. 50/2016 (Codice dei Contratti Pubblici), che, come noto, ha introdotto una disciplina specifica per le ipotesi di conflitto di interesse nell'ambito delle procedure di che trattasi.

Giova rammentare che il citato articolo richiede che le stazioni appaltanti prevedano adeguate misure per contrastare frodi e corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici.

La disposizione normativa, al suo secondo comma, offre una specifica definizione di conflitto di interesse con riguardo proprio allo svolgimento delle procedure di gara, chiarendo che la fattispecie si realizza quando il personale di una stazione appaltante o un prestatore di servizi, che intervenga nella procedura con possibilità di influenzarne in qualsiasi modo il risultato, abbia direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può minare l'imparzialità e l'indipendenza della stessa stazione appaltante, nell'ambito della stessa procedura di aggiudicazione o in fase di esecuzione del contratto.

In altri termini, l'interferenza tra la sfera istituzionale e quella personale del funzionario pubblico si realizza quando le decisioni che richiedono imparzialità di giudizio sono adottate da un soggetto che abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati in contrasto con l'interesse pubblico.

Inoltre, secondo quanto precisato da A.N.AC., l'interesse personale dell'agente, che potrebbe porsi in contrasto con l'interesse pubblico alla scelta del miglior offerente, può essere di natura finanziaria, economica o connesso a particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa. Cosicché, secondo l'Autorità, le situazioni di conflitto di interesse non sono individuate dalla norma in modo tassativo, ma possono essere rinvenute volta per volta, in relazione alla violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, quando esistano contrasto ed incompatibilità, anche solo potenziali, fra il soggetto e le funzioni che gli vengono attribuite.

Sull'argomento è intervenuto anche il Consiglio di Stato con il parere n. 667 del 5 marzo 2019, che ha preliminarmente chiarito come il conflitto di interessi sia una condizione giuridica che si verifica quando, all'interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario, che è contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse pubblico. Ciò contrasta, si legge nel parere, con il principio generale dell'imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., per cui le scelte adottate dall'organo devono essere compiute nel rispetto della regola dell'equidistanza da tutti coloro che

vengano a contatto con il potere pubblico: da ciò deriva l'obbligo del dipendente di informare l'Amministrazione e di astenersi.

Sotto l'aspetto soggettivo la norma di cui all'articolo 42 c.c.p. trova applicazione nei confronti sia dei dipendenti in senso stretto (ossia legati all'ente di appartenenza da contratto di lavoro subordinato) sia di tutti i soggetti che, in ogni caso, siano in grado di impegnare l'ente nei confronti di terzi e rivestano, di fatto o di diritto, un ruolo tale da poterne obiettivamente influenzare l'attività esterna. Tali soggetti possono essere coinvolti in una qualsiasi della fase di gestione dell'appalto. La norma si applica anche ai commissari ed ai segretari delle commissioni giudicatrici, in virtù dell'esplicito riferimento previsto all'articolo 77 c.c.p. e fatte salve le cause di incompatibilità ivi previste.

Per quanto concerne l'ambito oggettivo l'art. 42 si applica:

- a tutte le procedure di aggiudicazione di appalti e concessioni nei settori ordinari, sopra e sotto soglia;
- agli appalti nei settori speciali e agli appalti assoggettati al regime particolare di cui alla parte II, titolo VI del Codice dei contratti, in forza dell'art. 114, comma 1, del Codice stesso;
- ai contratti esclusi dall'applicazione del Codice in quanto declinazione dei principi di imparzialità e di parità di trattamento di cui all'art. 4 e in forza della disciplina dettata dalla Legge n. 241/1990 e dal D.P.R. n. 62/2013;
- anche alla fase di esecuzione dei contratti pubblici.

Sui dipendenti della stazione appaltante incombe l'obbligo di dichiarare l'esistenza o meno di eventuali conflitti di interesse mediante un'apposita dichiarazione, da compilare contestualmente all'assegnazione delle funzioni relative alla gestione di un qualsiasi appalto (ad esempio, la parentela tra il dipendente e un'azienda interessata a partecipare alla gara d'appalto), oltre che rendere, per ogni procedura, una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e di certificazione finalizzata a escludere o a far rilevare le situazioni di conflitto che possano nel frattempo essersi determinate.

La mancata dichiarazione dell'insorgenza di tali conflitti di interesse espone il dipendente a responsabilità amministrativa, erariale e penale, con il rischio aggiuntivo di essere sottoposto a sanzioni da parte di una commissione disciplinare.

Spetta al dirigente verificare la sussistenza di gravi cause che mettano in pericolo l'adempimento dei doveri di integrità, indipendenza e imparzialità del dipendente, oltre che il pregiudizio che ne deriverebbe al decoro e al prestigio dell'Amministrazione stessa. La valutazione andrà effettuata sulla base di diversi parametri, tra cui le circostanze del caso concreto, l'organizzazione della stazione appaltante stessa, le procedure espletate, oltre che i compiti e le funzioni svolti dal dipendente e i potenziali interessi personali di quest'ultimo.

Al fine di contrastare tali fenomeni, l'Autorità ha inserito all'interno delle Linee guida, cui si fa rinvio per ulteriori approfondimenti, una tabella in cui sono individuate le seguenti fasi:

- programmazione;
- progettazione della gara;

- selezione del contraente;
- verifica, aggiudicazione e stipula contratto;
- esecuzione del contratto;
- rendicontazione del contratto;

con la precisazione che per ogni fase sono riportati:

- i processi;
- i soggetti coinvolti;
- le situazioni di rischio.

Pertanto con la griglia è possibile, tra l'altro, individuare i soggetti potenzialmente interessati dal conflitto di interesse, per ciascuna fase della gara d'appalto, e le conseguenze che potrebbero derivarne.

Oltre a tali indicazioni l'A.N.AC. suggerisce alle stazioni appaltanti di inserire nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità specifiche prescrizioni a carico dei concorrenti e dei soggetti affidatari, mediante cui si richiede la preventiva dichiarazione circa la sussistenza di possibili conflitti di interesse rispetto ai soggetti che intervengono nella procedura di gara o nella fase esecutiva e la comunicazione di qualsiasi conflitto di interesse che insorga successivamente.

Si raccomanda, altresì, di prevedere, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, sanzioni a carico dell'operatore economico, sia in veste di concorrente che di aggiudicatario, nel caso di violazione degli impegni sottoscritti, secondo la gravità della violazione accertata e la fase in cui la violazione medesima è posta in essere, oltre che nel rispetto del principio di proporzionalità.

La stazione appaltante valuta il comportamento del concorrente anche ai sensi dell'articolo 80, comma 5, lettera c-bis) del codice dei contratti pubblici, tenuto conto anche della natura del conflitto non dichiarato e delle circostanze che hanno determinato l'omissione.

In merito alle attività formative e di sensibilizzazione del personale l'Autorità raccomanda alle stazioni appaltanti di intraprendere adeguate iniziative per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse. Ciò con particolare riferimento ai dirigenti e ai titolari di posizioni organizzative o di funzioni di coordinamento. Per esigenze di certezza del diritto e per responsabilizzare i soggetti coinvolti, le sanzioni applicabili vanno richiamate nel testo della dichiarazione sostitutiva sulle situazioni di conflitto di interesse, oltre che nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e nei patti di integrità/protocolli di legalità.

Giova evidenziare che l'Autorità, in sede di PNA 2019, al paragrafo 1.4 della parte III ha dettato alcune istruzioni operative sull'individuazione e sulla gestione delle situazioni di conflitto di interessi, in assenza nell'ordinamento di una puntuale ed esaustiva predeterminazione della fattispecie di conflitto di interesse, chiarendo che esistono diverse tipologie di conflitto: le *“situazioni palesi di conflitto di interessi reale e concreto, che sono quelle esplicitate all'artt. 7 e 14 del DPR n 62 del 2013”* e *“quelle di potenziale conflitto che, seppure non tipizzate, potrebbero essere idonee a interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici e inquinare l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale del potere pubblico”*.

Alle ipotesi di conflitto reale e potenziale si aggiunge il c.d. conflitto strutturale *“nei casi in cui il conferimento di una carica nelle pubbliche amministrazioni [...] sia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 e tuttavia configuri una situazione di conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente, cd. strutturale, in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite. In altri termini, l'imparzialità nell'espletamento dell'attività amministrativa potrebbe essere pregiudicata in modo sistematico da interessi personali o professionali derivanti dall'assunzione dell'incarico, pur compatibile ai sensi del d.lgs. 39/2013”*. In tal caso, secondo l'Autorità, il rimedio dell'astensione potrebbe non essere idoneo a garantire l'espletamento di un incarico nel rispetto del principio di imparzialità, occorrendo, piuttosto, un'attenta valutazione, da parte degli organi preposti, circa l'opportunità del conferimento dell'incarico in questione.

Nell'intento di dare attuazione alle indicazioni dell'Autorità, si raccomanda alle strutture dell'Ente, nella gestione, per quanto di competenza, di eventuali situazioni di conflitto di interessi nonché degli atti conseguenti e presupposti, di porre in essere le attività di seguito esemplificativamente elencate:

- acquisizione e conservazione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP;
- monitoraggio della situazione, attraverso il periodico aggiornamento della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- predisposizione di appositi moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi;
- attività di sensibilizzazione del personale al rispetto di quanto previsto in materia dalla Legge 241/1990 e dal Codice di comportamento.

Quanto sopra presuppone, ovviamente, l'esatta identificazione dei soggetti che sono tenuti a ricevere e a valutare le eventuali situazioni di conflitto di interessi dichiarate dal personale.

Rispetto all'ambito applicativo dell'istituto in esame, si richiama, infine, il passaggio del P.N.A. 2019, nella parte in cui l'Autorità ha prospettato *“la possibilità di considerare un periodo di raffreddamento ai fini della valutazione della sussistenza di situazioni di conflitto di interessi, nel caso in cui siano intercorsi rapporti con soggetti privati operanti in settori inerenti a quello in cui l'interessato svolge la funzione pubblica. Tenuto conto dell'assenza, nelle disposizioni legislative e normative vigenti, di indicazioni specifiche sui periodi temporali di astensione utili a determinare il venir meno di presunte situazioni di conflitto di interessi, si è ritenuto che l'arco temporale di due anni, previsto in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi ai sensi del d.lgs. 39/2013, sia utilmente applicabile anche l'attualità o meno di situazioni di conflitto di interessi”*.

Le istruzioni di cui sopra si allineano alle previsioni del presente Piano relative ad altre misure di prevenzione, tra le quali si segnalano, per i fini che qui occupano, la rotazione degli incarichi e l'inserimento, nei bandi di gara e nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, di specifiche prescrizioni volte ad accertare l'insussistenza di situazioni di conflitto di interesse nonché l'obbligo della relativa astensione.

Ciò riferito, si rappresenta che, come anticipato in premessa, indicazioni più dettagliate sulla misura in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell'Allegato C al presente Piano.

5.2.6 Individuazione di attività ed incarichi extra-istituzionali vietati ai dipendenti, ai sensi dell'art. 53, comma 3-bis, del D. Lgs. 165/2001 e ss.mm.ii., e di criteri per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi di cui al citato art. 53, comma 5.

La misura di prevenzione in oggetto trova fondamento nell'art. 53 del D. Lgs. 165/2001, che detta una specifica disciplina in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi per i pubblici dipendenti, stabilendo in particolare che “le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati” (comma 2).

Del citato articolo rilevano, per i fini che qui occupano, il comma 3-bis, per il quale “ai fini previsti dal comma 2, con appositi regolamenti emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono individuati, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2” ed il comma 5, secondo cui “in ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente”.

Vale al riguardo evidenziare che, ad oggi, i regolamenti di cui al citato comma 3-bis non risultano emanati e che, per l'effetto, questa Amministrazione potrà procedere alla formalizzazione dei provvedimenti di attuazione del richiamato comma nonché dell'art. 1, comma 58-bis, della Legge n. 662/1996 in esito ai lavori degli organi legislativamente preposti ed in conformità alle relative indicazioni. Giova tuttavia rammentare che, come riportato dall'A.N.AC. in sede di P.N.A. 2019, “al fine di supportare le amministrazioni nell'applicazione della normativa in materia di svolgimento di incarichi da parte dei dipendenti e di orientare le scelte in sede di elaborazione dei regolamenti e degli atti di indirizzo, il tavolo tecnico a cui hanno partecipato il Dipartimento della funzione pubblica, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI e l'UPI, avviato ad ottobre 2013, in attuazione di quanto previsto dall'intesa sancita in Conferenza unificata il 24 luglio 2013, ha formalmente approvato il documento contenente «Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti»”.

Ciò posto l'Ente, in attuazione delle norme di legge e, in particolare, delle disposizioni di cui al richiamato comma 5, ha provveduto a regolamentare la materia *de qua*, fornendo, nel tempo, indicazioni con direttive interne e circolari periodiche, di cui si è dato conto nei Piani relativi ai

trienni precedenti, ai quali, pertanto, si fa rinvio per la lettura delle parti corrispondenti al paragrafo di che trattasi.

Giova qui richiamare, quale elemento di novità, il recente Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei Servizi, adottato con decreto del Sindaco metropolitano n. 167 del 23 dicembre 2020, nella parte in cui reca apposita disciplina sugli incarichi extra-istituzionali ai dipendenti della Città metropolitana di Roma Capitale.

Tale disciplina è contenuta nel Titolo VI dell'atto, che consta degli artt. da 43 a 54, nel quale sono specificamente regolati l'ambito di applicazione, i divieti, i casi di incompatibilità e le compatibilità, i criteri per il rilascio delle autorizzazioni, il relativo procedimento e la corrispondente istruttoria.

Nel fare rinvio al testo regolamentare per la disciplina completa, è utile, tuttavia, richiamarne taluni passaggi, particolarmente rilevanti ai fini del presente Piano e, nello specifico, di questo paragrafo.

Quanto ai criteri, l'art. 48 del Regolamento precisa che l'autorizzazione è concessa qualora l'incarico esterno da autorizzare:

- a) sia di carattere temporaneo ed occasionale, definito nella sua natura e nella sua durata temporale. L'incarico deve, di norma, esaurirsi in un arco temporale definito. Fanno eccezione gli incarichi autorizzati al dipendente che debba far parte di organismi disciplinati dalla legge, commissioni, organi collegiali, nonché quelli che, per le proprie intrinseche caratteristiche, non possano esaurirsi in un tempo predeterminato;
- b) non assuma un carattere di prevalenza economica rispetto al lavoro dipendente;
- c) comporti un arricchimento professionale per il dipendente e per l'Ente.

Restano ferme le incompatibilità previste dalla normativa vigente, anche con riferimento all'esercizio delle professioni.

Con specifico riferimento al procedimento autorizzatorio, l'art. 52 così dispone:

- il dipendente che intende svolgere un incarico per il quale non sia prevista un'incompatibilità assoluta deve presentare domanda di autorizzazione al Dirigente della struttura dove presta servizio al fine di consentire a quest'ultimo la valutazione della insussistenza di cause di conflitto di interesse anche potenziale. La richiesta di autorizzazione può essere formulata anche dal soggetto esterno che intende conferire l'incarico (comma 1);
- l'autorizzazione al personale non dirigente è rilasciata dal Dirigente della struttura presso cui lo stesso presta servizio, quella al Dirigente di Servizio dal Direttore del Dipartimento di riferimento, mentre il Direttore di Dipartimento è autorizzato dal Direttore Generale, o dal Segretario Generale nel caso in cui il Direttore Generale non sia stato nominato. Il Direttore Generale e il Segretario Generale sono autorizzati dall'organo di vertice politico (comma 2);
- il soggetto chiamato a rilasciare l'autorizzazione deve pronunciarsi sulla relativa richiesta entro trenta giorni dalla ricezione della stessa, decorsi i quali l'autorizzazione, se richiesta per incarichi da conferirsi da amministrazioni pubbliche, si intende accordata; in ogni altro caso, si intende definitivamente negata (comma 3).

L'istruttoria relativa alla richiesta di autorizzazione è curata dal Dirigente della struttura presso la quale il dipendente presta servizio, dal Direttore del Dipartimento o Ufficio di riferimento per i Dirigenti, dal Direttore Generale o, in assenza, dal Segretario Generale per i Direttori, con le modalità indicate nell'art. 53 del testo regolamentare.

Al fine di consentire alla struttura competente in materia di personale di adempiere all'obbligo normativo di comunicazione telematica dei dati relativi agli incarichi autorizzati alla banca dati anagrafe delle prestazioni, detenuta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, i dipendenti interessati sono tenuti a trasmettere al Dirigente responsabile della predetta struttura i dati relativi all'incarico autorizzato, con le modalità indicate dallo stesso.

Fermo il nuovo quadro regolamentare di riferimento, restano validi, per quanto con esso compatibili, i contenuti della direttiva rif. n. 3473/14 del 28/02/2014, a suo tempo diramata dal Segretario Generale congiuntamente con il Direttore del Dipartimento I, con la quale si è provveduto a definire criteri oggettivi e predeterminati per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali di cui all'art. 53, comma 5, del citato D. Lgs. n. 165/2001, richiamando i casi di incompatibilità e divieto di cumulo di impieghi e fornendo, nel contempo, un quadro riepilogativo dei diversi obblighi e dei relativi termini normativamente imposti.

A tale direttiva, che costituisce strumento di attuazione del Piano, si fa pertanto rinvio, precisando che ulteriori ed integrative indicazioni potranno essere successivamente fornite, su proposta del competente Dipartimento I, in ragione dell'opportunità di rivedere l'atto per adeguarlo al mutato contesto regolamentare.

Riferito quanto sopra, si rappresenta che, come anticipato in premessa, indicazioni più dettagliate sulla misura in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell'Allegato C al presente Piano.

5.2.7 Elaborazione di direttive per effettuare i controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione di incarichi, formazione di commissioni ed assegnazione ad uffici

Come noto, la Legge n. 190/2012, all'art. 1, comma 46, ha introdotto una nuova norma al D. Lgs. 165/2001 (art. 35-bis), prevedendo alcune misure di prevenzione di carattere soggettivo, che anticipano l'azione di contrasto del rischio corruttivo alla fase di individuazione degli organi deputati ad assumere decisioni all'interno dell'Amministrazione.

Attraverso tale metodologia di contrasto, il legislatore ha inteso "tenere sotto controllo" il meccanismo di formazione delle decisioni in uno stadio molto precoce, nell'intento di abbattere o, comunque, di attenuare il grado di rischio per i procedimenti più esposti.

Nello specifico, il citato art. 35-bis pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione, così disponendo:

"1. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

- a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
 - b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
 - c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.
2. La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari”.

Oltre a ciò, il D. Lgs. n. 39 del 2013 ha previsto un'apposita disciplina riferita alle inconferibilità di incarichi dirigenziali e assimilati (art. 3).

Ne deriva che, come precisato dall'A.N.AC. in sede di P.N.A. 2019, *“secondo la valutazione operata ex ante dal legislatore, i requisiti di onorabilità e moralità richiesti per le attività e gli incarichi di cui all'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 e all'art. 3 del d.lgs. 39/2013, coincidono con l'assenza di precedenti penali, senza che sia consentito alcun margine di apprezzamento all'amministrazione (cfr. delibera n. 159 del 27 febbraio 2019; TAR Lazio, Sez. I, 11 giugno 2019, n. 7598)”*.

Ai fini dell'applicazione dei predetti artt. 35-bis e 3, l'Amministrazione, su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, dispone la verifica della sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui si intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di commissioni di concorso;
- all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dallo stesso art. 3 del D. Lgs. n. 39/2013;
- all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dal citato art. 35-bis;
- all'entrata in vigore dei richiamati artt. 3 e 35-bis con riferimento agli incarichi già conferiti e al personale già assegnato.

Se, all'esito della verifica, risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, l'Ente:

- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione;
- applica le misure previste dall'art. 3 del D. Lgs. n. 39 del 2013;
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'art. 17 del D. Lgs. n. 39/2013, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

Con specifico riguardo alle procedure di affidamento, si osserva che il Codice dei contratti pubblici, nel disciplinare le commissioni giudicatrici (art. 77, comma 6, del D. Lgs. 50 del 2016),

richiama espressamente il citato art. 35-bis, di talché la nomina in contrasto con detto articolo determina l'illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento.

Per l'attuazione di detta misura è stata a suo tempo diramata apposita direttiva (rif. n. 3475/14 del 28/02/2014), a firma congiunta del Segretario Generale e del Direttore del Dipartimento I, avente ad oggetto "*Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione*", volta a prevedere, tra l'altro, che l'accertamento sui precedenti penali avvenga, contestualmente all'accettazione di qualsiasi incarico tra quelli individuati dal citato art. 35-bis, mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato, nei termini e alle condizioni di cui all'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000 e ss.mm.ii.

Si precisa che - ferma restando l'applicazione della predetta direttiva, che costituisce strumento di attuazione del Piano - ulteriori indicazioni potranno essere successivamente fornite, su proposta del competente Dipartimento I, in ragione della necessità di adeguare le disposizioni di cui trattasi all'eventuale mutamento del quadro normativo di riferimento.

Riferito quanto sopra, si rappresenta che, come anticipato in premessa, indicazioni più dettagliate sulla misura in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell'Allegato C al presente Piano.

5.2.8 Indicazione delle modalità di verifica del rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro

La Legge n. 190/2012 ha introdotto, all'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001, il comma 16-ter, volto a contenere il rischio di fenomeni corruttivi connessi all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.

Il rischio valutato dal legislatore è legato alla considerazione che, durante il periodo di servizio, il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni di vantaggio, sfruttando la sua posizione e il suo potere all'interno dell'Ente di appartenenza per ottenere un lavoro presso l'impresa o il privato con cui entra in contatto in ragione dell'espletamento dell'attività d'ufficio.

La norma prevede, quindi, una limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo di tempo dopo la cessazione del rapporto lavorativo, al fine di allontanare ed eliminare la "convenienza" di possibili accordi fraudolenti.

Il richiamato art. 16-ter dispone testualmente che "*i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni [...] non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti*".

In ordine all'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto, l'A.N.AC., con propria delibera 21 novembre 2018 n. 1074, ha chiarito come i dipendenti interessati siano coloro che, per il ruolo e la posizione ricoperti nell'Amministrazione di appartenenza, hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura (dirigenti, funzionari titolari di funzioni dirigenziali, responsabile del procedimento), come appresso meglio precisato.

Ne deriva che il divieto normativo si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto, ma anche a coloro che abbiano partecipato al relativo procedimento.

I predetti soggetti, nel triennio successivo alla cessazione del relativo rapporto di lavoro con l'Amministrazione - qualunque sia la causa di cessazione e, quindi, anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione - non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

La norma prevede specifiche sanzioni in caso di violazione del divieto *de quo*, che consistono in:
- sanzioni sull'atto: i contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli;

- sanzioni sui soggetti: i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione di provenienza dell'ex dipendente per i successivi tre anni e hanno l'obbligo di restituire compensi eventualmente percepiti ed accertati in esecuzione dell'affidamento illegittimo.

La sanzione opera come causa di nullità del contratto di appalto nonché come requisito soggettivo legale per la partecipazione a procedure di affidamento.

Per quanto concerne i poteri di accertamento e sanzionatori delle fattispecie di *pantouflage*, giova menzionare la sentenza 29 ottobre 2019 n. 7411, con la quale il Consiglio di Stato ha riconosciuto la competenza di A.N.AC. in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di *pantouflage* previste dal citato art. 53, comma 16-ter, e dei relativi poteri sanzionatori.

Ciò posto, si fa rinvio ad apposita direttiva (rif. n. 3460/14 del 28/02/2014), a firma congiunta del Segretario Generale e del Direttore del Dipartimento I, avente ad oggetto "*Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage – revolving doors)*", nella quale sono contenute le seguenti prescrizioni:

- nei contratti di assunzione del personale dovrà essere inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o 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;
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, dovrà essere inserita la condizione soggettiva, a pena di esclusione, di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti - per il triennio successivo alla cessazione del rapporto - che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti;
- è disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia

emersa la situazione di cui al punto precedente;

- dovrà essere inserita una specifica previsione in materia nell'atto di disciplina dei criteri per l'autorizzazione e il conferimento di incarichi extra-istituzionali ai dipendenti;
- si agisce in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nel citato art. 53, comma 16 ter.

Ferma restando l'applicazione della direttiva sopra richiamata, che costituisce strumento di attuazione del Piano, ulteriori indicazioni potranno essere successivamente fornite, su proposta del competente Dipartimento I, in ragione della necessità di adeguare le disposizioni di cui trattasi all'eventuale mutamento del quadro normativo di riferimento.

Nelle more giova comunque qui richiamare, ai fini della più efficace applicazione della misura *de qua*, i chiarimenti forniti da A.N.AC., che, relativamente all'ambito soggettivo di applicazione del citato art. 53, comma 16-ter, ha evidenziato come “*i dipendenti interessati dalla norma sono coloro che per il ruolo e la posizione ricoperti nell'amministrazione hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura (dirigenti, funzionari titolari di funzioni dirigenziali, responsabile del procedimento nel caso previsto dall'art. 125, commi 8 e 11, del d.lgs. n. 163 del 2006)*”; più specificamente, *l'espressione 'dipendenti con poteri autoritativi e negoziali' [...] è riferita sia a coloro che sono titolari del potere (come nel caso dei dirigenti degli uffici competenti all'emanazione dei provvedimenti amministrativi per conto dell'amministrazione e perfezionano negozi giuridici attraverso la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente), sia ai dipendenti che pur non essendo titolari di tali poteri, collaborano al loro esercizio svolgendo istruttorie (pareri, certificazioni, perizie) che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal funzionario competente*” (delibera 8 febbraio 2017 n. 88).

Quanto alla categoria dei “*poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni*”, cui si riferisce il legislatore, si rileva che vi rientrano “*sia i provvedimenti afferenti specificamente alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la PA, sia i provvedimenti adottati unilateralmente dalla stessa, quale estrinsecazione del potere autoritativo, che incidono modificandole sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari. Si ritiene pertanto che con tale espressione il legislatore abbia voluto ricomprendere tutte le situazioni in cui il dipendente ha avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto, esercitando il potere autoritativo/negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura*”. Cosicché, sempre secondo A.N.AC., “*può affermarsi che el novero dei poteri autoritativi e negoziali citati nella disposizione de qua, possa ricomprendersi anche l'adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere*”.

Riguardo al limite temporale fissato nella disposizione di che trattasi, “*esso concerne solo i poteri autoritativi e negoziali esercitati nei tre anni precedenti alla cessazione del servizio, ed opera solo nei tre anni successivi a detta cessazione*”, come puntualizzato dall'Autorità nella richiamata delibera n. 88/2017, nella quale si è, altresì, rilevato che “*tale previsione si basa su due ordini di ragioni: da una parte, prevedere una soglia temporale che consenta di*

contemperare le esigenze di imparzialità del servizio con l'interesse dei soggetti di intrattenere rapporti di impiego e professionali, tenuto conto che il divieto, peraltro, opera una volta che il rapporto di servizio è venuto meno; dall'altra parte, prevedere una soglia temporale adeguata a ritenere non più idonea l'eventuale posizione di interesse creatasi nel periodo di svolgimento delle funzioni pubbliche a recare pregiudizio all'imparzialità della PA”.

La stessa Autorità, con il P.N.A. 2018, ha fornito ulteriori chiarimenti sull'applicazione della misura in esame, precisando, tra l'altro, che la nozione di “*soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione*”, cui si riferisce la norma, debba essere intesa come la più ampia possibile e, dunque, comprendente anche soggetti che, pur formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione. Ciò nonostante la formulazione letterale della disposizione, che sembra riguardare solo società, imprese, studi professionali.

Nel citato documento di aggiornamento si ribadisce, pertanto, quanto già indicato nel P.N.A. 2013 e, successivamente, nel bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014 circa l'obbligo per le pp.aa. di inserire nei propri bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del D. Lgs. n. 165/2001.

Successivamente, in sede di P.N.A. 2019, l'Autorità ha raccomandato alle amministrazioni di inserire nei propri Piani misure volte a prevenire il fenomeno in esame, fornendo al riguardo un dettagliato elenco di adempimenti ai fini dell'attuazione della misura *de qua*, tra cui rileva l'inserimento di clausole che prevedano specificamente il divieto in esame in alcuni provvedimenti, quali atti di assunzione del personale, dichiarazioni da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, bandi di gara o atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici.

Il R.P.C.T., ove venga a conoscenza della violazione del divieto da parte di un ex dipendente, provvederà a segnalare detta violazione non solo ai vertici dell'amministrazione, ma anche, se del caso, al soggetto privato presso cui l'ex dipendente pubblico è stato assunto.

Le indicazioni sin qui richiamate servono a chiarire legittimi dubbi in ordine all'applicazione di una disposizione che, obiettivamente, si presenta piuttosto complessa, ma valgono, nel contempo, anche quale indirizzo per le strutture dell'Ente interessate, con particolare riguardo agli uffici del personale.

Per completezza informativa ed a riprova della complessità della tematica non è inutile richiamare il recente orientamento espresso dall'A.N.AC., finalizzato ad operare una rivisitazione della normativa vigente attraverso alcune proposte di modifica della disciplina di cui al citato art. 53, comma 16-ter.

Infatti, con atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020, adottato con delibera n. 448 del 27 maggio 2020, l'Autorità auspica un intervento legislativo di settore che, per esigenze di certezza sostanziale, possa accorpate l'intera disciplina del *pantouflage* in un unico testo normativo che contenga tutta la regolamentazione della materia.

Tale finalità chiarificatrice spiega la conseguente comunicazione dell'8 giugno 2020, con la quale l'A.N.AC. ha proposto una segnalazione a Governo e Parlamento, con il precipuo obiettivo di far dirimere incertezze interpretative sulle disposizioni relative al c.d. *pantouflage*.

Con riferimento all'attuazione della misura di prevenzione *de qua* nell'ambito delle strutture Ente giova osservare che, in base a quanto emerso in sede di monitoraggio periodico, molti uffici – tra cui si segnalano, in particolare, i Dipartimenti I, IV, VI e l'Ufficio 'Sviluppo Strategico' – stanno operando in modo da garantire una sempre più stringente e puntuale applicazione della norma, anche in linea con le indicazioni dell'Autorità, attraverso la predisposizione e l'impiego di dichiarazioni sostitutive circa l'insussistenza della fattispecie e la conseguente attività di verifica. Tale attività dovrà essere analogamente svolta da tutte le strutture dell'Ente comunque interessate.

Riferito quanto sopra, si rappresenta che, come anticipato in premessa, indicazioni più dettagliate sulla misura in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell'Allegato C al presente Piano.

5.2.9 Adozione di misure e di canali informatici protetti per consentire segnalazioni di condotte illecite da parte dei dipendenti e tutelare i medesimi, fuori dei casi riconducibili a responsabilità penale a titolo di calunnia e a responsabilità aquiliana da atto illecito ex art. 2043 del c.c.

Come noto, l'art. 1, comma 51, della Legge n. 190/2012 ha introdotto, al D. Lgs. n. 165 del 2001, l'art. 54-*bis*, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (il c.d. *whistleblower*), che, dapprima modificato dall'art. 31, comma 1, del D.L. 90/2014, convertito, con modifiche, in Legge 114/2014, è stato poi riscritto dall'art. 1 della Legge 30 novembre 2017 n. 179, recante "*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*", pubblicata in G.U. 14/12/2017 n. 291.

La predetta Legge 179/2017 disciplina, in generale, le segnalazioni di attività *illecite* da parte del dipendente che ne sia venuto a conoscenza per ragioni di lavoro e si compone di tre articoli, dei quali rileva, per i fini che qui occupano, l'art. 1, che è dedicato alla tutela del pubblico dipendente o collaboratore che segnala illeciti e che, come si è detto poc'anzi, modifica interamente il citato art. 54-*bis*.

Per completezza espositiva si riferisce che i successivi articoli 2 e 3 sono dedicati, rispettivamente, alla tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato e all'integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale.

Il richiamato art. 54-*bis* attualmente così dispone:

1. *Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato,*

demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

2. Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

3. L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

4. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

5. L'A.N.A.C., sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

6. Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

7. E' a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli.

8. *Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23.*

9. *Le tutele di cui al presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave”.*

Giova evidenziare che la richiamata disposizione introduce una serie di misure a protezione dei dipendenti che, denunciando, potrebbero rischiare di trovarsi inevitabilmente in situazioni ritorsive. Gli stessi, infatti, non possono essere sanzionati, demansionati, licenziati, trasferiti o sottoposti ad altra misura organizzativa, avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, determinata dalla segnalazione.

Di talché, pur non essendo ammesse segnalazioni anonime, è tuttavia garantita dalla novella la tutela dell'identità della persona che segnala, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo in esame.

È evidente da quanto precede che la misura *de qua* è volta a consentire l'emersione di fattispecie di illecito, evitando che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni per timore di subire ritorsioni.

Oltre a ciò il legislatore ha, altresì, previsto un deterrente contro le 'false' segnalazioni, disponendo che ogni tutela venga meno nel caso di condanna del segnalante in sede penale (anche in primo grado) per calunnia, diffamazione o altri reati commessi con la denuncia o quando sia accertata la sua responsabilità civile per dolo o colpa grave.

Non è inutile rammentare che l'accertamento dell'adozione di misure discriminatorie, dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni o dell'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5 ovvero del mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute comporta l'applicazione da parte di A.N.AC. di specifiche sanzioni amministrative pecuniarie.

Ciò premesso, per quanto concerne la struttura organizzativa di questo Ente va rammentato che, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del Codice di comportamento dei dipendenti, ciascun dipendente presta la sua collaborazione al Segretario Generale in qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, assicurandogli ogni comunicazione di dati e di informazioni richiesta e segnalando in via riservata allo stesso, oltre che al proprio Dirigente, di sua iniziativa, eventuali situazioni di illecito nell'Amministrazione di cui sia venuto a conoscenza e ogni caso ritenuto rilevante. Le segnalazioni da parte di un Dirigente vengono indirizzate in via riservata allo stesso Segretario Generale, oltre che al Direttore Generale.

In attuazione delle disposizioni di legge e del presente Piano, questa Amministrazione intende realizzare ed implementare, come già indicato nel P.T.P.C. relativo al triennio precedente, un sistema informatizzato di ricezione delle segnalazioni di cui al presente paragrafo, secondo le modalità ed in applicazione dei criteri di seguito indicati:

- creazione di canali differenziati e riservati per l'acquisizione delle segnalazioni;
- individuazione di codici sostitutivi dei dati identificativi del denunciante;

- elaborazione di modelli standard per la raccolta di informazioni ritenute utili ad individuare gli autori della condotta illecita e le circostanze del fatto;
- previsione di obblighi di riservatezza a carico di coloro che, in ragione dell'attività espletata, ricevono la segnalazione, vengono a conoscenza della stessa ovvero sono successivamente coinvolti nel relativo processo di gestione. La violazione degli obblighi di riservatezza potrà comportare l'irrogazione di sanzioni disciplinari, salva l'eventuale responsabilità civile e penale dell'agente;
- pianificazione e realizzazione di interventi di sensibilizzazione, di progetti di comunicazione e di iniziative formative sui diritti e sugli obblighi relativi alla divulgazione delle azioni illecite, anche mediante la programmazione di appositi moduli didattici.

Ai fini della realizzazione del sistema e della procedura di cui sopra occorrerà, tuttavia, tenere conto delle “*Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o di irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell’art. 54 bis del d.lgs. 165/2001(c.d. whistleblowing)*”, relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, che l’A.N.AC. ha reso disponibili, a suo tempo (2019), per la consultazione e che, una volta adottate in via definitiva, sostituiranno le precedenti, approvate con la delibera n. 6/2015.

L’Autorità ha ritenuto necessario intervenire nuovamente sulla materia in questione, alla luce del disposto di cui all’art. 1, comma 5, della citata Legge 179/2017, che – come si è riferito – ha novellato l’art. 54-bis del D. Lgs. 165/2001, indirizzando le nuove Linee Guida alle pp.aa. e agli altri enti ad esse assimilati, tenuti ad adottare misure di tutela per il dipendente che segnala condotte illecite in ragione di un rapporto di lavoro. Esse recano:

- indicazioni per coloro che intendano segnalare illeciti commessi all’interno dell’Ente, che attengono alle caratteristiche e all’oggetto della segnalazione, alle modalità e ai tempi di tutela nonché alle condizioni che impediscano di beneficiare della stessa;
- principi di carattere generale, che attengono alle modalità di gestione della segnalazione, da attuarsi preferibilmente in via informatizzata;
- indicazioni operative sulle procedure da seguire per la trattazione delle segnalazioni, dalla fase di invio e ricezione a quella di valutazione della stessa.

Ciò posto, non potendosi qui riportare, per ragioni di economia del presente lavoro, il contenuto integrale delle Linee Guida sopra richiamate - che forniscono specifici chiarimenti, tra l’altro, anche sull’ambito di applicazione della norma di che trattasi - si fa rinvio al relativo testo, che, nonostante non sia stato ancora formalmente approvato dall’Autorità, reca indicazioni che costituiscono linee di indirizzo per gli uffici di questo Ente.

Oltre a quanto sopra rappresentato, è qui opportuno evidenziare che sono stati adottati, *medio tempore*, altri atti aventi ad oggetto la tematica in esame, dei quali viene dato di seguito sinteticamente conto.

Lo schema delle richiamate Linee Guida, dopo la relativa consultazione, è stato trasmesso al Garante per la protezione dei dati personali, il quale, in data 4 dicembre 2019, ha espresso parere favorevole, condizionato, tuttavia, all’introduzione di specifiche modifiche finalizzate alla tutela

della corretta gestione delle segnalazioni. Il Garante ha, inoltre, richiesto all'A.N.AC. di adottare ulteriori misure per proteggere l'identità di segnalante e segnalato, di delineare più precisamente i fatti potenzialmente oggetto di *whistleblowing* e di meglio definire il ruolo dei soggetti coinvolti.

Nel frattempo, in data 26 novembre 2019, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione una direttiva che rafforza e uniforma le misure di “*protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*”, adottata il 23 ottobre 2019, che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 17 dicembre 2021. Il legislatore italiano, dunque, sarà chiamato a svolgere un lavoro di adeguamento e di aggiornamento della Legge 179/2017, onde far convivere la disciplina previgente con le nuove previsioni.

Le novità introdotte a livello sovranazionale riguardano, tra l'altro, i seguenti aspetti:

- è fatto obbligo di istituire, nell'ambito delle organizzazioni pubbliche (esclusi i Comuni con meno di 10 mila abitanti) e private con oltre 50 dipendenti, appositi canali di segnalazione (interni ed esterni), che dovranno essere progettati, realizzati e gestiti in modo sicuro e tale da garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante e di eventuali terzi citati nella segnalazione;
- dovrà essere sempre incoraggiato l'uso di canali interni, soprattutto ove la violazione possa essere efficacemente affrontata a livello interno e la persona segnalante ritenga che non sussista il rischio di ritorsioni. Il canale interno potrà essere gestito da una persona a ciò designata;
- i canali di segnalazione esterni potranno essere istruiti sfruttando eventuali sinergie tra soggetti giuridici;
- dovrà essere inviato un riscontro al mittente entro 3 mesi, eventualmente chiedendo ulteriori notizie o maggiori dettagli rispetto alla segnalazione. Rimane in capo agli Stati membri la decisione circa l'accettazione o meno, da parte di soggetti pubblici o privati e delle autorità competenti, di segnalazioni anonime di violazioni e sull'obbligo di darvi seguito;
- ove sussistano i presupposti, dovranno essere fornite le seguenti misure di protezione:
 - dovrà essere vietata ogni forma di ritorsione (licenziamento, demansionamento, mancata promozione, trasferimento di funzioni, cambiamento di luogo di lavoro, riduzione dello stipendio, modifica dell'orario di lavoro, sospensione della formazione, minacce, inserimento in *black list*);
 - dovrà essere fornita consulenza gratuita ai soggetti interessati rispetto ai propri diritti e alle attività da svolgere per evitare le ritorsioni;
 - dovrà essere fornito agli stessi soggetti un accesso al patrocinio a spese dello Stato;
 - dovrà essere garantita la tutela dei dati personali dei segnalanti e la cancellazione dei dati non utili.

Il Consiglio di Stato, con parere n. 615 del 24 marzo 2020, si è pronunciato - su richiesta della stessa A.N.AC. - sulle richiamate Linee Guida, chiarendo innanzitutto che le stesse hanno carattere non vincolante. Le amministrazioni avranno, comunque, l'onere di esplicitare le motivazioni dell'adozione di eventuali scelte diverse da quelle indicate nel documento, dal quale, secondo i giudici amministrativi, dovranno essere espunte le formulazioni che presuppongono un obbligo di puntuale conformazione in capo alle amministrazioni medesime.

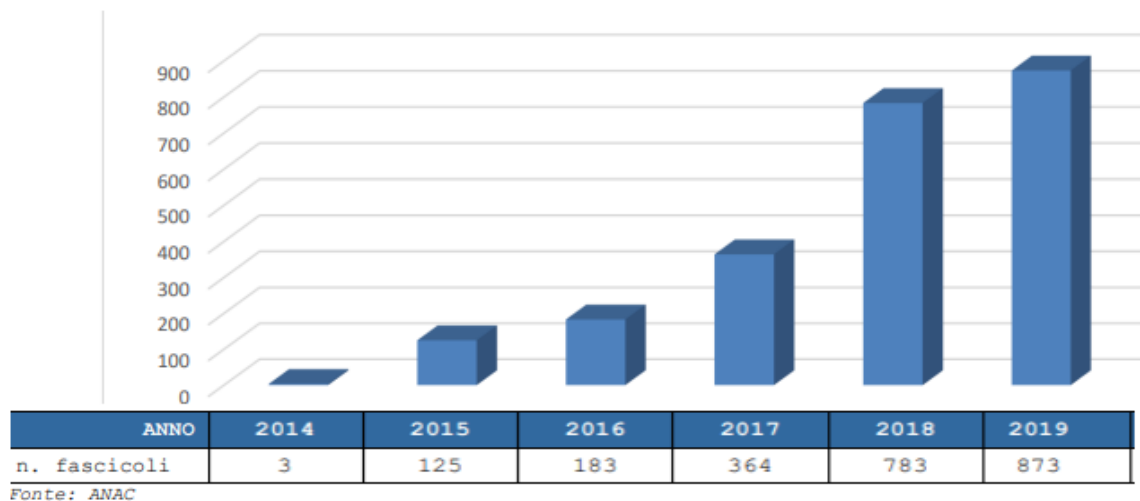
Dal 3 settembre 2020 è in vigore il nuovo Regolamento, adottato dall’A.N.AC. con delibera n. 690/2020, per la gestione delle segnalazioni inoltrate dal pubblico dipendente che, nell’interesse dell’integrità della p.a., rappresenti condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro (cd. “*whistleblowing*”).

Rispetto al passato l’Autorità ha modificato la struttura regolamentare, al fine di esercitare il potere sanzionatorio in modo più efficiente e veloce. Si fa rinvio al testo di che trattasi per più puntuali indicazioni sull’argomento.

Oltre a quelle sopra illustrate, continuano a trovare applicazione precedenti istruzioni fornite dall’A.N.A.C. - specie quelle relative alle modalità operative che devono essere adottate da parte di pubblici dipendenti per le segnalazioni di illeciti e/o di irregolarità - tra cui si segnalano quelle contenute nel comunicato del Presidente in data 5 settembre 2018.

Nel suddetto documento si evidenzia che l’Autorità utilizza un protocollo di crittografia che garantisce una rafforzata tutela della riservatezza dell’identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della documentazione allegata. Essa consente al segnalante di dialogare in modo personalizzato e rapido con l’A.N.AC. e alla stessa di svolgere un costante monitoraggio sul processo di gestione della segnalazione. Ciò anche alla luce della nuova applicazione informatica “*Whistleblower*”, attivata dall’8 febbraio 2018, cui è possibile accedere dal link <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/> per effettuare segnalazioni di condotte illecite.

Oltre a quanto sin qui rappresentato, è utile in questa sede il rinvio ai dati riportati nella Relazione annuale sull’attività svolta dall’A.N.AC., presentata dal Presidente f.f. il 2 luglio 2020, da cui emerge come anche nel corso del 2019 si sia avuto un vero e proprio andamento esponenziale delle segnalazioni: si è passati, infatti, da 125 segnalazioni del 2015 a 873 del 2019, per un totale complessivo di circa 2330 segnalazioni, come indicato nel grafico che segue:

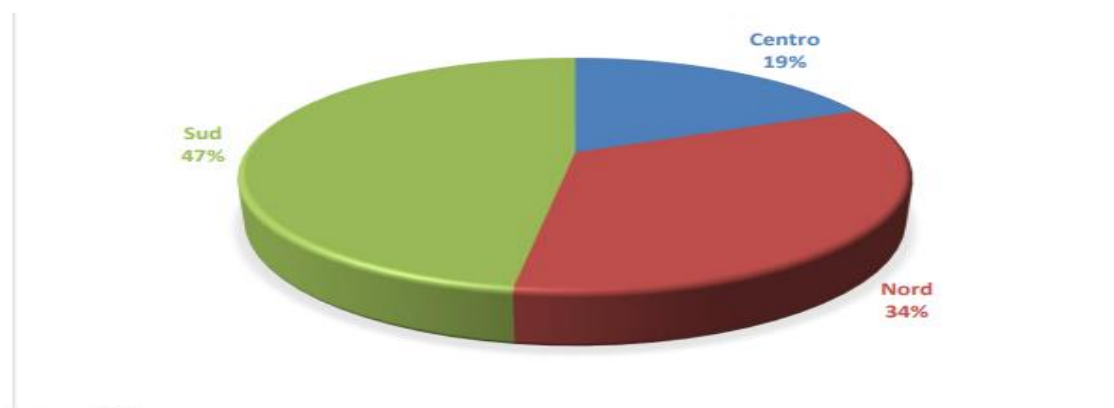


Come per gli anni scorsi, le irregolarità segnalate hanno riguardato soprattutto l’ambito degli appalti pubblici, quello dei concorsi, la gestione delle risorse pubbliche, la mancata attuazione della disciplina anticorruzione, oltre a diversi altri casi di *maladministration*, con ricadute penali ogniquale volta detti casi si sono tradotti in fattispecie criminose (es. abuso di potere).

TIPOLOGIA PREVALENTE	%
Appalti illegittimi	21.60%
Corruzione e cattiva amministrazione, abuso di potere	21.18%
Concorsi illegittimi	13.46%
Adozione di misure discriminatorie da parte dell'amministrazione o dell'ente	9.82%
Cattiva gestione delle risorse pubbliche e danno erariale	9.82%
Incarichi e nomine illegittime, anche in violazione del d.lgs n. 39/2013	8.70%
Conflitto di interessi	5.75%
Mancata attuazione della disciplina anticorruzione	4.77%
Mancata risposta RPCT - Incarichi e nomine illegittime, anche in violazione del d.lgs n. 39/2013	1.12%
Assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni o adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5 dell'art. 1 della l. n. 179/2017	0.70%
Nessuna e n.c.	3.08%
TOTALE	100,00%

Fonte: ANAC

Dal punto di vista territoriale si rileva come, nell'anno 2019, la maggior parte delle segnalazioni acquisite provengano dal sud e dal nord Italia.



Fonte: ANAC

Infine, relativamente all'organismo nel cui ambito è effettuata la comunicazione o la segnalazione, sempre nel 2019 si registra una prevalenza di denunce provenienti dagli enti territoriali, seguiti dalle amministrazioni e dagli enti pubblici in generale, nonché dalle istituzioni scolastiche, di formazione, ricerca e conservazione e dalle aziende sanitarie o ospedaliere.

TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE	%
Regioni ed enti locali (comprese le associazioni e la Polizia locale)	42.92%
Altre amministrazioni ed enti pubblici	21.74%
Istituzioni scolastiche, di formazione, ricerca e conservazione	11.08%
Aziende sanitarie o ospedaliere (compresi gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico)	10.52%
Società in house o a capitale pubblico	5.89%
Soggetti di diritto privato	3.51%
Forze dell'ordine	1.96%
Anonime e n.c.	2.38%
TOTALE	100,00

Fonte: ANAC

Riferito quanto sopra, si rappresenta che, come anticipato in premessa, indicazioni più dettagliate sulla misura in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell'Allegato C al presente Piano.

5.2.10 Realizzazione di un sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti

In attuazione di quanto disposto dall'art. 1, comma 9, lettera d), della Legge n. 190/2012 - che, come noto, prevede l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di monitorare il rispetto dei termini previsti dalla legge o dai regolamenti per la conclusione dei relativi procedimenti amministrativi - questa Amministrazione ha adottato un sistema di monitoraggio informatizzato a cadenza semestrale.

Il sistema si basa sul coinvolgimento diretto dei singoli Direttori e Dirigenti che, a norma del vigente Regolamento sui procedimenti amministrativi, provvedono alla periodica ricognizione degli stessi per le materie di rispettiva competenza.

Nel primo semestre di ogni anno il monitoraggio consente di rilevare il termine di conclusione di ciascun procedimento amministrativo, il numero dei procedimenti attivati nel periodo di rilevazione e, tra questi, il numero di quelli conclusi entro il termine stabilito ovvero di quelli conclusi oltre tale termine e, infine, l'eventuale numero dei procedimenti amministrativi in corso e non conclusi nel semestre di riferimento.

Nel semestre successivo vengono monitorati sia i procedimenti attivati in tale ambito temporale sia quelli avviati nel primo semestre ma non ancora conclusi nel periodo di rilevazione.

Pur essendo stato abrogato l'art. 24, comma 2, del D. Lgs. n. 33/2013, ad opera del D. Lgs. 97/2016, i risultati del monitoraggio periodico sopra illustrato, concernente il rispetto dei tempi procedurali, continuano ad essere pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente, nella sezione "Amministrazione trasparente" e, al suo interno, nell'apposita sotto-sezione "Attività e procedimenti", in considerazione della permanenza in vigore della norma di cui all'art. 1, comma 28, della Legge 190/2012 e, da ultimo, anche in ragione della novità apportata dall'art. 1, comma 1, lett. a), della Legge 11 settembre 2020 n. 120 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali» (Decreto Semplificazioni)".

Tale articolo ha, infatti, introdotto, all'art. 2 della Legge 241/1990, il comma 4-bis, secondo cui *“le pubbliche amministrazioni misurano e pubblicano nel proprio sito internet istituzionale, nella sezione ‘Amministrazione trasparente’, i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, previa intesa in Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti modalità e criteri di misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti, nonché le ulteriori modalità di pubblicazione di cui al primo periodo”*.

Ciò posto, si segnala che, nella medesima sotto-sezione “Attività e procedimenti” e con le modalità indicate dall'art. 35 del citato decreto, viene, altresì, pubblicato, l'elenco completo dei procedimenti amministrativi di competenza dell'Ente.

L'elenco è sottoposto ad aggiornamento periodico semestrale, fermo restando l'onere per i singoli Direttori e Dirigenti di comunicare tempestivamente, per quanto di competenza, anche al di fuori dalle scadenze temporali previste per l'attività di monitoraggio, eventuali variazioni rispetto alle informazioni già pubblicate, secondo quanto previsto dalla disciplina normativa interna.

Ciò posto, per completezza di informazione sulla misura *de qua* si rammenta l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato (Sez. VI, sentenza 26 luglio 2018, n. 4577), che, chiarendo i connotati dell'obbligo di ragionevole durata del procedimento amministrativo, ha affermato il principio secondo cui la violazione del termine finale di un procedimento amministrativo non determina l'illegittimità dell'atto tardivo, salvo che il termine stesso sia qualificato come perentorio dalla legge. In senso analogo si è pronunciato il Tar Campania (Sez. V, sentenza 29 aprile 2019, n. 2293), il quale, dando prova di voler estendere il principio sancito dall'art. 2 della Legge 241/90 - che si conforma, con ogni evidenza, al dovere di correttezza e di buona amministrazione - ha rimarcato l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di provvedere sempre, ogni qual volta ragioni di equità e di giustizia impongano un atto ovvero sorga per il privato la legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni dello stesso. L'alternativa resta il silenzio-inadempimento.

Nel 2020 la diffusione della pandemia da Covid-19 ha imposto alle amministrazioni, tra l'altro, la revisione di molti dei moduli organizzativi in uso, ivi compresi quelli concernenti la gestione dei procedimenti amministrativi e il monitoraggio sulla relativa tempistica.

Al riguardo non è inutile richiamare l'art. 103 del D.L. 17 marzo 2020 n. 18 (convertito con modificazioni in Legge 24 aprile 2020 n. 27), che, proprio in ragione dell'emergenza epidemiologica, ha disposto:

- la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi pendenti alla data del 23 febbraio 2020 (giorno in cui è stato dichiarato lo stato di emergenza) o successivamente ad essa;
- la proroga al 15 giugno 2020 del periodo di validità dei provvedimenti amministrativi ad effetti ampliativi, giunti a scadenza o destinati a scadere nel periodo compreso tra il 31 gennaio 2020 e il 15 aprile 2020.

Sono seguite disposizioni organizzative da parte degli uffici dell'Ente, finalizzate a garantire

l'adeguamento delle procedure interne alle novità introdotte dal legislatore nazionale.

In particolare, con la circolare n. 17 del 1° aprile 2020, a firma del Segretario Generale/Direttore Generale *pro tempore*, sono stati formulati orientamenti in grado di assicurare la compiuta e uniforme applicazione del richiamato art. 103 ai principali procedimenti amministrativi posti in essere da questa Amministrazione, con particolare riferimento ai seguenti:

- procedure di gara disciplinate dal D. Lgs. n. 50/2016 “Codice dei contratti pubblici”;
- rilascio di autorizzazioni, concessioni, permessi in materia di tutela ambientale, pianificazione territoriale ambientale, viabilità e infrastrutture;
- istanze di accesso ai documenti amministrativi;
- pareri;
- procedimenti disciplinari;
- procedimenti sanzionatori.

Riferito quanto sopra si evidenzia, tuttavia, che le strutture dell'Ente hanno continuato a dare applicazione alla misura in esame, nel rispetto delle prescrizioni normative in materia, come comprovato, in generale, dal monitoraggio sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione, a cura del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, e, in particolare, dai riscontri forniti alle apposite circolari metodologiche sul monitoraggio periodico dei tempi procedurali, diramate dai competenti uffici della Direzione Generale.

Si rappresenta infine che, come anticipato in premessa, indicazioni più dettagliate sulla misura in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell'Allegato C al presente Piano

5.2.11 Criteri per il conferimento di incarichi dirigenziali e disciplina dei casi di inconferibilità e di incompatibilità

Il D. Lgs. n. 39/2013, in attuazione dell'art. 1, commi 49 e 50, della Legge 190/2012, ha apportato modifiche alla disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice a soggetti interni o esterni nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico nonché alla disciplina vigente in materia di incompatibilità tra gli incarichi di cui sopra e gli incarichi pubblici elettivi che possano compromettere l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate.

Il citato decreto ha fornito, precipuamente, all'art.1, comma 2, lettere g) e h), le definizioni delle fattispecie di “inconferibilità” e di “incompatibilità”, precisando, rispettivamente, che per la prima si intende “*la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal presente decreto a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico*”; per la seconda si intende, invece, “*l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che*

conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico”.

Tali previsioni, come chiarito dall'Autorità in sede di P.N.A., *“tengono conto dell'esigenza di evitare che lo svolgimento di certe attività/funzioni possa agevolare la precostituzione di situazioni favorevoli al fine di ottenere incarichi dirigenziali e posizioni assimilate e, quindi, comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita. La legge ha anche valutato in via generale che il contemporaneo svolgimento di alcune attività potrebbe generare il rischio di svolgimento imparziale dell'attività amministrativa costituendo un terreno favorevole a illeciti scambi di favori”.*

Difatti, la *ratio* delle disposizioni di cui al citato D. Lgs. n. 39/2013 trova fondamento proprio nell'esigenza di assicurare l'applicazione sostanziale del principio di imparzialità della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97, comma 2, della Costituzione; pertanto, a garanzia del rispetto del richiamato principio costituzionale, il legislatore ha previsto un articolato sistema di vigilanza al vertice del quale è posto, *in primis*, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Più precisamente, l'art.15 del richiamato decreto legislativo rimette al R.P.C.T. il compito di adottare – anche attraverso le disposizioni del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione – le iniziative necessarie affinché siano rispettate le disposizioni dello stesso decreto in materia di inconfiribilità ed incompatibilità nonché di segnalare all'A.N.AC., all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed alla Corte dei Conti i casi di possibile violazione delle suddette disposizioni per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative.

Il successivo art. 16, comma 1, individua nell'A.N.AC. l'Autorità competente a vigilare *“sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al presente decreto, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi”.*

Su tale potere di controllo e di accertamento non solo si è espressa l'Autorità titolare, adottando la delibera 27 febbraio 2019 n. 159, che ne ha chiarito l'ambito, fornendo, nel contempo, anche indicazioni sulla corretta applicazione della normativa *de qua*, ma si è pronunciato anche il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza 11 gennaio 2018 n. 126.

Il Giudice amministrativo, intervenendo sulla tipologia del suddetto potere, ne ha escluso il carattere meramente ricognitivo, affermandone, piuttosto, la natura costitutivo-provvedimentale. Nello specifico, stando alle argomentazioni sostenute, il potere di accertamento attribuito all'Autorità dal richiamato art. 16, comma 1, si sostanzia in un provvedimento di accertamento costitutivo di effetti giuridici e come tale impugnabile davanti al giudice amministrativo, potere in cui è compreso, altresì, il potere di dichiarare l'eventuale nullità dell'incarico.

Il legislatore, infatti, ha previsto rilevanti profili di responsabilità e sanzionatori per la violazione delle disposizioni di legge di cui trattasi; in particolare l'art. 17 dispone che *“gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle disposizioni del presente decreto e i relativi contratti sono nulli”* e quindi, per l'effetto, sono giuridicamente inesistenti, inefficaci ed insanabili. Ulteriori sanzioni di carattere soggettivo sono previste dal successivo art. 18, il quale così dispone: *“1. I componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati. [...]. 2. I componenti degli*

organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli non possono per tre mesi conferire gli incarichi di loro competenza. [...]”;

La disciplina normativa, nella logica della prevenzione, muove dalla considerazione che:

- lo svolgimento di talune attività può agevolare la preconstituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati e, quindi, può comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita;
- il contemporaneo svolgimento di alcune attività di regola inquina l'azione imparziale della pubblica amministrazione, costituendo un *humus* favorevole ad illeciti scambi di favori;
- in caso di condanna penale, anche se ancora non definitiva, la pericolosità del soggetto consiglia in via precauzionale di evitare l'affidamento di incarichi dirigenziali che comportino responsabilità su aree a rischio di corruzione.

Le ipotesi di inconfiribilità, come previste nei Capi II, III e IV del D. Lgs. n. 39/2013, sono contemplate in riferimento a tre diverse situazioni:

- incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione;
- incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
- incarichi a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico.

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni normativamente previste sono nulli ai sensi dell'art. 17 del citato D. Lgs. 39/2013; a carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le specifiche sanzioni previste dal successivo art. 18.

La situazione di inconfiribilità non può essere sanata. Ove le cause di inconfiribilità, sebbene esistenti *ab origine*, non siano note all'Amministrazione e si appalesino nel corso del rapporto, il Segretario Generale, in qualità di R.P.C.T., è tenuto ad effettuare la contestazione all'interessato, il quale, previo contraddittorio, deve essere rimosso dall'incarico.

Quanto ai casi di incompatibilità, nel rinviare alle disposizioni contenute nei Capi V e VI del citato D. Lgs. n. 39/2013, si ribadisce che:

- per incompatibilità si intende, a norma di legge, *“l’obbligo per il soggetto cui viene conferito l’incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell’incarico e l’assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l’incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l’assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico”;*
- a differenza dell'inconfiribilità, la causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro;
- se si riscontra, nel corso del rapporto, una situazione di incompatibilità, il R.P.C.T. deve effettuare una contestazione all'interessato e la causa deve essere rimossa entro 15 giorni, pena la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro autonomo o subordinato.

Nel rispetto delle richiamate prescrizioni legislative e delle indicazioni fornite dall'A.N.AC. - da ultimo con il P.N.A. 2019 - le strutture dell'Ente competenti *ratione officii* in materia di conferimento di incarichi dirigenziali stabiliscono, d'intesa con il R.P.C.T., adeguate modalità di acquisizione, di conservazione e di verifica delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. 39/2013 ed effettuano il monitoraggio delle singole posizioni soggettive, rivolgendo particolare attenzione alle situazioni di inconferibilità legate alle condanne per reati contro la pubblica amministrazione.

Il R.P.C.T. verifica che siano rispettate le disposizioni di cui al citato D. Lgs. 39/2003, contestando eventualmente all'interessato l'esistenza o l'insorgenza delle situazioni di inconferibilità o di incompatibilità di cui al predetto decreto.

Non potendosi qui richiamare i contenuti dei provvedimenti adottati dall'Autorità in ordine alla misura *de qua*, si fa rinvio al citato P.N.A. per gli approfondimenti del caso nonché, per i fini che qui occupano, alla delibera 17 aprile 2019 n. 447, con la quale la stessa Autorità ha ritenuto di poter affermare come l'inconferibilità di cui all'art. 3 del D. Lgs. 39/ 2013 sia applicabile nel caso di condanna, anche non passata in giudicato, per uno dei reati, consumati o tentati, previsti dal capo I, titolo II del libro secondo del codice penale, con ciò superando la precedente posizione, espressa con l'orientamento 9 settembre 2014 n. 68.

Si rinvia altresì, in quanto atto riguardante specificamente la misura di prevenzione *de qua*, alla delibera A.N.AC. 3 agosto 2016 n. 833, recante "*Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento di ANAC in caso di incarichi inconferibili e incompatibili*".

Per completezza espositiva si richiama, inoltre, la delibera n. 1201 del 18 dicembre 2019, con la quale la stessa Autorità ha fornito indicazioni per l'applicazione della disciplina delle inconferibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione (art. 3 d.lgs. n. 39/2013 e art. 35 bis d.lgs. n. 165/2001).

Riferito quanto sopra, giova precisare che, per quanto concerne questo Ente, gli incarichi rilevanti ai fini dell'applicazione del regime delle incompatibilità e delle inconferibilità sono gli incarichi dirigenziali nonché gli incarichi amministrativi di vertice.

Al riguardo si dà atto della recente modifica intervenuta nella materia *de qua* a seguito dell'adozione, con il più volte citato decreto del Sindaco metropolitano n. 167/2020, del nuovo Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei Servizi dell'Ente.

L'art. 28 del testo regolamentare, infatti, detta nuove disposizioni sugli incarichi di funzioni dirigenziali, disciplinando, tra l'altro, le modalità del relativo conferimento, la durata e i casi di eventuale revoca.

Per completezza si riferisce che lo stesso Regolamento, agli artt. 8, 9 e 10, detta disposizioni in materia di titolari di incarichi di vertice, mentre all'art. 30 disciplina i rapporti di lavoro con contratto a tempo determinato e altri incarichi.

Per indicazioni più dettagliate si fa rinvio al contenuto integrale dei citati articoli.

Quanto agli incarichi dirigenziali attualmente in essere, si richiama l'atto n. 17 del 12 aprile 2019, adottato dal Sindaco metropolitano ed avente ad oggetto "*Adeguamento scadenza incarichi dirigenziali nell'ambito degli Uffici Centrali, Dipartimenti, Uffici Extradipartimentali e Servizi*", nella parte in cui dispone, tra l'altro, "*di differire la scadenza degli attuali incarichi di funzioni dirigenziali, di cui al decreto n. 11/2018 e all'atto di nomina n. 4/2019, citati in premessa, fino alla definizione della nuova struttura organizzativa e, comunque, non oltre il termine massimo di durata degli incarichi dirigenziali previsto nel riformulato testo dell'art. 19, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001 (non inferiore a tre anni né superiore al termine di cinque anni)*".

Si dà, infine, atto che - come altrove già rappresentato - è in corso di definizione il processo di riorganizzazione dell'Ente, in esito al quale si provvederà tra l'altro, per i fini che qui occupano, ad impartire ai preposti Uffici le necessarie istruzioni per perfezionare le modalità di verifica sulla veridicità delle dichiarazioni rese dagli interessati, anche attraverso gli opportuni controlli dai casellari giudiziari.

Ulteriori indicazioni sono contenute nell'Allegato C al presente Piano.

5.2.12 Modalità per il monitoraggio dei rapporti Amministrazione/soggetti con i quali sono stati stipulati contratti o comunque interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici, ai fini della verifica di eventuali relazioni di parentela o affinità con i dipendenti

Ferme restando le disposizioni in materia di obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi, contenute nel presente Piano e nel Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ente, nella gestione dei procedimenti relativi alla misura *de qua* il responsabile dell'istruttoria e del procedimento nonché il Dirigente del Servizio interessato, nel rispetto ed in attuazione delle misure organizzative adottate dalle rispettive strutture, attestano, ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 e ss.mm.ii., l'assenza di rapporti di natura personale con le imprese appaltatrici, con i beneficiari di vantaggi economici e, in generale, con i soggetti incaricati dello svolgimento di servizi ed attività per conto dell'ufficio di appartenenza.

Tutte le strutture di questo Ente sono tenute all'aggiornamento - per quanto di propria competenza e secondo le indicazioni di cui sopra - dei *format* e degli schemi tipo concernenti i provvedimenti di aggiudicazione di gara e, comunque, di ogni provvedimento amministrativo di carattere ampliativo della sfera giuridica dei destinatari.

Come anticipato in premessa, indicazioni più dettagliate sulla misura in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell'Allegato C al presente Piano.

5.2.13 Indicazione di iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

In relazione alla presente misura si evidenzia che questa Amministrazione, con delibera del Consiglio Provinciale n. 58 del 9 dicembre 2009, ha a suo tempo adottato un Regolamento per la concessione di contributi, sussidi ed ausili finanziari ai sensi dell'art. 12 della Legge n. 241/1990 e successive modificazioni ed integrazioni - reperibile *on line* sul sito istituzionale - che disciplina modalità e criteri oggettivi per l'erogazione di contributi.

In attuazione delle disposizioni contenute nel predetto Regolamento sono state emanate, dai preposti Uffici, specifiche circolari metodologiche, cui, pertanto, si fa rinvio.

In ottemperanza a quanto previsto dalle leggi vigenti e, in particolare, dal D. Lgs. n. 33/2013, agli articoli 26 e 27, rispettivamente rubricati '*Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati*' e '*Obblighi di pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari*', questo Ente ha provveduto a pubblicare sul proprio sito internet, nell'apposita sezione "*Amministrazione Trasparente*", le informazioni ed i dati relativi dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, unitamente all'Albo dei Beneficiari.

Con riferimento alla misura *de qua* giova richiamare l'orientamento espresso dalla Corte di Cassazione (ordinanza 16 maggio 2019, n. 13245), che, nel definire il riparto di giurisdizione per l'illecito utilizzo di denaro pubblico, ha chiarito le finalità pubbliche connesse all'esercizio dell'azione amministrativa preordinata alla concessione di contributi, evidenziando la necessità e l'imprescindibilità, in tale sede, dell'applicazione di criteri di evidenza pubblica e trasparenza.

Posto quanto sopra, sarà da considerare, nel triennio 2021-2023 e ove le condizioni lo consentano, una revisione della disciplina regolamentare che ne renda possibile l'adeguamento al mutato contesto normativo ed organizzativo di riferimento.

Resta fermo il costante presidio della sezione del sito istituzionale recante i dati relativi alla misura *de qua*, in uno con il perfezionamento del flusso informativo preordinato alla tempestiva acquisizione e all'efficace elaborazione dei dati medesimi.

Riferito quanto sopra, si rappresenta che, come anticipato in premessa, indicazioni più dettagliate sulla misura in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell'Allegato C al presente Piano

5.2.14 Iniziative per dare conoscenza ai collaboratori a qualsiasi titolo dell'Ente del P.T.P.C. e dell'osservanza delle misure in esso contenute

Per l'attuazione della presente misura si fa rinvio alla direttiva (rif. n. 3474/14 del 28/02/2014), a suo tempo emanata dal Segretario Generale e dal Direttore del Dipartimento I, avente ad oggetto "*Schemi tipo di incarico, contratto, bando*", che costituisce strumento di attuazione del P.T.P.C., salve possibili integrazioni, da apportare in ragione della necessità di adeguare le disposizioni di cui trattasi al mutamento del quadro normativo di riferimento.

La direttiva reca indicazioni sulle modalità di integrazione e di modifica degli schemi tipo di incarico, di contratto e di bando, con particolare riguardo all'inserimento, negli stessi, della condizione dell'osservanza dei Codici di comportamento dei dipendenti pubblici da parte dei collaboratori esterni, dei titolari di organo, del personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, dei collaboratori delle ditte fornitrici di beni, servizi od opere a favore dell'Amministrazione nonché alla previsione della risoluzione o della decadenza dal rapporto di collaborazione in caso di violazione degli obblighi derivanti dai Codici medesimi.

Nella predetta direttiva sono, altresì, contenute disposizioni in merito all'obbligo, per i collaboratori a qualsiasi titolo dell'Ente, di osservanza delle misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'Amministrazione, con particolare riguardo al rispetto delle prescrizioni contenute nel presente Piano, e di segnalazione al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di eventuali situazioni di illecito di cui siano venuti a conoscenza.

Tutte le strutture sono tenute, per quanto di rispettiva competenza, ad aggiornare gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza dei Codici di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organo, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'Amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai Codici. Le strutture sono tenute, altresì, a mantenere aggiornati i suddetti schemi, monitorandone la conformità al quadro normativo di riferimento.

Ulteriori indicazioni sono contenute nell'Allegato C al presente Piano.

5.2.15 Realizzazione di misure di sensibilizzazione della cittadinanza per la promozione della cultura della legalità - Rinvio.

Per l'illustrazione della presente misura si fa rinvio alla sezione I del presente Piano e, in particolare, al suo paragrafo 1.

- **Misure specifiche**

5.2.16 Protocolli di legalità e patti di integrità negli affidamenti di commesse. Ricorso all'arbitrato

Protocolli di legalità e patti di integrità

I protocolli di legalità e i patti di integrità sono strumenti giuridici di carattere pattizio finalizzati al contrasto del fenomeno delle infiltrazioni mafiose o, comunque, di comportamenti opachi, scorretti o sleali nelle attività economiche di cui è parte la pubblica amministrazione.

Prima dell'entrata in vigore della Legge n.190/2012, i predetti strumenti, definibili *lato sensu* 'protocolli di legalità', trovavano fondamento giuridico nell'art. 176, comma 3, lett. e) del previgente Codice degli appalti (D. Lgs. n. 163/2006), il quale - con specifico riguardo alle aggiudicazioni in materia di infrastrutture strategiche (quindi in materia di "grandi opere") - disponeva che il soggetto aggiudicatore provvedesse alla stipula "[...] di appositi accordi con gli

organi competenti in materia di sicurezza nonché di prevenzione e repressione della criminalità, finalizzati alla verifica preventiva del programma di esecuzione dei lavori in vista del successivo monitoraggio di tutte le fasi di esecuzione delle opere e dei soggetti che le realizzano”.

Gli accordi di cui sopra, redatti secondo schemi tipo definiti dal C.I.P.E., dovevano prevedere “[...] l’adozione di protocolli di legalità che comportino clausole specifiche di impegno, da parte dell’impresa aggiudicataria, a denunciare eventuali tentativi di estorsione, con la possibilità di valutare il comportamento dell’aggiudicatario ai fini della successiva ammissione a procedure ristrette della medesima stazione appaltante, in caso di mancata osservanza di tali prescrizioni”.

Stante l’espressa previsione normativa, gli accordi in argomento e le relative clausole costituivano un vincolo giuridico sia per i soggetti aggiudicatori sia per il contraente generale (cioè il soggetto aggiudicatario dotato di un’adeguata esperienza e di una qualificazione nella costruzione di opere); quest’ultimo, peraltro, era tenuto a trasferire i propri obblighi alle imprese (non aggiudicatarie) incaricate dell’esecuzione dei lavori mediante il contratto di subappalto. Era palese, dunque, che tali forme pattizie, oltre a presentare un contenuto predefinito, erano vincolanti tra le parti *ex lege*.

La provata efficacia deterrente di tali accordi ha aperto la strada all’inserimento di clausole analoghe nella documentazione di gara relativa ad altre tipologie di appalto (quindi non connesse alla realizzazione di “grandi opere”), nell’intento di porre un argine a tentativi di illecite interferenze anche nelle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture di minore impatto economico. Rispetto a tali prassi, stante la mancanza di copertura normativa, la giurisprudenza amministrativa si è espressa con valutazioni non sempre univoche.

Tralasciando i dettagli della *querelle* giurisprudenziale di cui sopra, si può dire, per i fini che qui occupano, che i punti salienti della questione erano rappresentati:

- dalla individuazione del fondamento giuridico dei protocolli di legalità e dei patti di integrità cui ricondurre, per l’effetto, la vincolatività degli stessi tra le parti;
- dai dubbi sulla legittimità della previsione nel bando di gara di una nuova causa di esclusione per i casi di mancata accettazione delle clausole di integrità, stante, appunto, il principio della tassatività delle cause di esclusione già sancito dall’abrogato codice degli appalti (D.lgs. n. 163/2006), ancor oggi vigente ai sensi del nuovo codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 50/2016).

L’entrata in vigore della Legge n. 190/2012 (recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”) ha posto fine a tale disputa giurisprudenziale, ampliando l’ambito di operatività dei protocolli di legalità al di là del tradizionale campo delle infiltrazioni mafiose nelle c.d. “grandi opere”.

Più specificamente, con l’ art.1, comma 17, il legislatore - consapevole della deroga al principio di tassatività delle cause di esclusione, ascrivibile all’introduzione di una nuova causa di esclusione per la mancata accettazione dei protocolli di legalità, ma altrettanto sciente della forza di contrasto di tali protocolli rispetto ai tentativi di infiltrazioni malavitose negli appalti pubblici - ha disposto che “*le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di*

integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.”

Con la suddetta norma può dirsi, dunque, avallata la tesi giurisprudenziale prevalente secondo cui “[...] tali mezzi sono posti a tutela di interessi di rango sovraordinato e gli obblighi in tal modo assunti discendono dall’applicazione di norme imperative di ordine pubblico, con particolare riguardo alla legislazione in materia di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata nel settore degli appalti. Mediante l’accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell’offerta, infatti, l’impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara” (cfr. *ex multis* Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066; Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657”).

Premesso quanto sopra, è utile evidenziare che, nonostante entrambi gli istituti (protocolli di legalità e patti di integrità) richiamati dal succitato art. 1, comma 17, siano riconducibili al più ampio *genus* degli accordi, sono contraddistinti, tuttavia, da alcune rilevanti differenze.

I protocolli di legalità sono stati ricondotti dalla giurisprudenza prevalente nell’alveo degli accordi tra amministrazioni pubbliche (disciplinati dall’art. 15 della Legge n. 241/1990), stipulati, nello specifico, tra quelle competenti in materia di sicurezza (solitamente le Prefetture - U.T.G) e le amministrazioni aggiudicatrici, ai fini del contenimento dell’illegalità e del controllo delle opere pubbliche; nell’ambito di tali protocolli sono concordate apposite clausole di integrità, unitamente all’obbligo per le amministrazioni stipulanti di recepirle nelle proprie procedure di gara.

Diversamente, i patti di integrità - pur essendo qualificabili come accordi aventi ad oggetto, al pari dei protocolli di legalità, la regolamentazione di comportamenti ispirati ai principi di legalità, lealtà, trasparenza e correttezza - sono documenti contenenti apposite clausole (definite unilateralmente da una pubblica amministrazione o recepite da precedenti protocolli di legalità) che - a seguito dell’inserimento nel bando pubblico - assumono la connotazione di *lex specialis* di gara e, per l’effetto, costituiscono la condizione per la partecipazione alla gara stessa o una causa di esclusione i cui effetti si verificano in caso di mancata accettazione del soggetto privato concorrente.

Si evidenzia, inoltre, che, a seguito dell’aggiudicazione dell’appalto (cioè nella fase esecutiva), i patti di che trattasi esplicano i tipici effetti contrattuali, determinando, in caso di inadempimento, l’esperibilità dei relativi rimedi (risoluzione del contratto, risarcimento del danno), fatta salva l’adozione delle cautele previste dalla normativa vigente ed indicate da A.N.AC. in sede consultiva.

Peraltro, l’idoneità di tali patti a produrre gli effetti più incisivi nella fase esecutiva dell’appalto ha indotto la giurisprudenza e la stessa Autorità ad assegnare alla locuzione “*mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità*” - di cui al citato art. 1, comma 17 - un significato più ampio, che include sia la mancata accettazione delle stesse (e, quindi, il senso della richiamata disposizione “*come possibilità di pretendere l’accettazione di tali protocolli, con apposita dichiarazione da allegare agli atti di gara, a pena di esclusione*” cfr. TAR Sicilia – Palermo, ordinanza 11 settembre 2013 n. 585), sia come inadempimento contrattuale vero e proprio, i cui effetti sono trasferibili anche ai subcontraenti.

A conferma di quanto sopra, l'A.N.AC., di concerto con il Ministero dell'Interno - con la stipula del Protocollo di intesa del 15 luglio 2014, finalizzato all'avvio di un circuito stabile e collaborativo con le Prefetture/U.T.G. e gli Enti Locali per la prevenzione dei fenomeni corruttivi - ha adottato apposite Linee Guida con le quali, tra l'altro, sono stati forniti indirizzi concernenti i protocolli di legalità in materia di appalti pubblici.

Nello specifico, le cennate Linee Guida chiariscono che l'estensione degli strumenti di collaborazione pattizia oltre il tradizionale campo delle infiltrazioni mafiose si rivela strategica per interporre efficaci barriere nelle procedure relative agli affidamenti pubblici, contro le interferenze illecite della criminalità organizzata, anche di tipo non "mafioso".

Pertanto, ferma restando l'applicabilità della disciplina pattizia tutt'oggi vigente, prevista per gli appalti di "grandi opere", le Linee Guida di cui sopra rimarcano la necessità di introdurre protocolli di "nuova generazione" contenenti specifiche clausole volte a riconoscere alla stazione appaltante la potestà di azionare la clausola risolutiva espressa, ai sensi dell'art. 1456 c.c., ogni qualvolta l'impresa non dia comunicazione del tentativo di concussione subito (risultante da una misura cautelare o dal disposto rinvio a giudizio nei confronti dell'amministratore pubblico responsabile dell'aggiudicazione), nonché clausole che prevedano la possibilità per la stazione appaltante di attivare lo strumento risolutivo in tutti i casi in cui, da evidenze giudiziarie consolidate in una misura cautelare o in un provvedimento di rinvio a giudizio, si palesino accordi corruttivi tra il soggetto aggiudicatore e l'impresa aggiudicataria.

La potestà di attivare la clausola risolutiva espressa costituisce l'aspetto più innovativo, ma anche il più delicato, dei suddetti protocolli di "nuova generazione", che va ben oltre la mera possibilità di escludere un concorrente in fase di gara nel caso di mancata accettazione delle clausole contenute negli stessi, come giustappunto previsto dal richiamato art. 1, comma 17, della Legge n. 190/2012.

Sicché proprio la riconosciuta possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice di avvalersi dello strumento risolutivo ha indotto l'Autorità a precisare che *"l'esercizio della potestà di risoluzione contrattuale da parte del soggetto aggiudicatore venga previamente sottoposta alla valutazione dell'ANAC, per consentire a quest'ultima di verificare se - in ragione dello stato di avanzamento dei lavori, o del rischio di compromissione della realizzazione dell'opera, tenuto anche conto della rilevanza della stessa - sia preferibile proseguire nel rapporto contrattuale, previo il rinnovo o la sostituzione degli organi dell'impresa aggiudicataria interessata dalle vicende corruttive [...]"*.

La valutazione preventiva da parte di A.N.AC., previamente interpellata dall'amministrazione aggiudicatrice, appare viepiù necessaria in considerazione degli effetti derivanti dalla risoluzione del contratto di appalto, valutabili sia in termini di danno emergente che di lucro cessante (entrambi ricadenti su tutta la filiera dell'appalto); tali effetti, infatti, potrebbero palesarsi sproporzionati rispetto all'emissione di un provvedimento di rinvio a giudizio che, come noto, non dà alcuna certezza del reato commesso e, conseguentemente, della connessa violazione da parte dell'impresa appaltatrice dell'obbligo di denuncia.

Posto quanto sopra, nell'evidenziare l'importanza della misura di prevenzione in esame, sottolineata in più occasioni dall'A.N.AC. - da ultimo in sede di aggiornamento 2019 al P.N.A. - si dà conto, di seguito, dell'iniziativa a suo tempo assunta da questo Ente, nel rispetto della disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione ed in conformità alle indicazioni

fornite dall’Autorità.

In esito ad apposita istruttoria condotta dal Segretario Generale quale R.P.C.T., il Sindaco metropolitano, con proprio Decreto n. 109 del 15 ottobre 2018, ha approvato lo schema di “*Patto di integrità in materia di contratti pubblici*”, da inserirsi nei documenti delle gare di appalto di lavori, servizi e forniture ovvero di concessione, qualsiasi siano il valore economico e le procedure di scelta del contraente adottate.

Come già anticipato, il Patto di Integrità, configurandosi quale complesso di regole preordinate alla valorizzazione di comportamenti eticamente adeguati per tutti gli operatori economici, costituisce un efficace strumento di prevenzione e di lotta alla corruzione - non alternativo, bensì rafforzativo rispetto ai Protocolli di Legalità - che punta a potenziare il vincolo di collaborazione alla legalità tra amministrazione aggiudicatrice e partecipanti privati, nel pieno rispetto delle norme che regolano la libera concorrenza e la *par condicio* tra gli operatori economici.

Pertanto, l’approvazione dello schema di Patto e il relativo inserimento nella documentazione di gara prodotta da questa Città metropolitana rispondono all’esigenza di garantire la massima tutela dell’integrità della sua azione amministrativa, attraverso la realizzazione di concrete iniziative finalizzate a prevenire rischi corruttivi, a contrastare fenomeni di *mala gestio* e di uso distorto delle risorse pubbliche nonché a favorire comportamenti trasparenti tra gli uffici dell’Ente e tutti i soggetti che hanno rapporti con lo stesso per la fornitura di beni o servizi e per l’esecuzione di lavori pubblici.

A seguito dell’adozione del menzionato Decreto il Segretario Generale, quale R.P.C.T., con nota prot. n. 165612 del 17 ottobre 2018, ha provveduto a darne comunicazione ai Direttori e ai Dirigenti dell’Ente, invitandoli, nel contempo, ad assicurare la piena applicazione delle disposizioni contenute nell’atto e delle norme dallo stesso richiamate, informando il personale delle relative strutture e garantendo, nell’ambito delle stesse, la corretta esecuzione degli adempimenti previsti. Le stesse strutture sono chiamate, altresì, a monitorare la corretta esecuzione dell’adempimento di che trattasi, anche attraverso la verifica dei corretti richiami, nella documentazione di gara, del P.T.P.C. per il triennio di riferimento e delle indicazioni ivi contenute.

Per completezza di informazione sulla misura *de qua* si precisa, infine, che, pur non essendo stato stipulato, ad oggi, uno specifico protocollo di legalità con la Prefettura-UTG e i Comuni ricadenti nei confini del proprio territorio, ai fini della prevenzione di comportamenti distorsivi della concorrenza e della trasparenza e, più in generale, della corruzione nelle procedure di gara esperite, sono state, tuttavia, adottate iniziative specifiche nell’ambito di che trattasi.

A tal uopo giova rammentare che la Direzione dell’U.C. ‘*Sviluppo strategico e coordinamento del territorio metropolitano*’ (Ufficio del Soggetto Aggregatore) di questo Ente è competente a curare direttamente quelle procedure di gara svolte in veste di Soggetto Aggregatore (SA) e/o di Stazione Unica Appaltante (SUA) nel settore dei servizi e delle forniture, di particolare complessità e/o per far fronte ad esigenze aggregate da parte dei Comuni convenzionati; mentre il Servizio denominato ‘*SUA – Procedure ad evidenza pubblica per affidamento lavori, servizi e forniture*’ (per brevità c.d. Ufficio Gare) del medesimo Ufficio Centrale ha competenza per le procedure di gara nel settore dei lavori pubblici, servizi e forniture, espletate per conto dei servizi

di questa Città metropolitana e di volta in volta delegate da parte dei singoli Comuni convenzionati alla SUA. In accordo con la Prefettura di Roma, in tema di prevenzione della corruzione sono state inserite nella Convenzione SUA-SA, stipulata con i Comuni, alcune clausole *ad hoc*, nei seguenti articoli: art. 6 “*Schemi tipo e clausole d’obbligo*”, art. 7 “*Monitoraggio e verifiche successive di contrasto ai tentativi di infiltrazione mafiosa*” e art. 8 “*Anomalie nell’esecuzione*”, per la lettura integrale dei quali si rinvia al testo della Convenzione.

Oltre a ciò, con precipuo riguardo al rapporto dell’Ente con la Prefettura-UTG di Roma è utile qui richiamare l’approvazione, con Decreto del Sindaco metropolitano n. 126 del 17 ottobre 2018, del Protocollo di Intesa tra questa Città metropolitana, la stessa Prefettura e Roma Capitale per l’individuazione e la realizzazione di azioni di supporto a favore dei Comuni dell’Area metropolitana, di cui si è dato ampiamente conto nei Piani relativi ai trienni precedenti (cui, pertanto, si fa rinvio).

Riferito quanto sopra, si rappresenta che, come anticipato in premessa, indicazioni più dettagliate sulla misura in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell’Allegato C al presente Piano

Ricorso all’arbitrato

L’inserimento di clausole compromissorie, nel bando o nell’avviso con cui è indetta la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell’invito, o il ricorso all’arbitrato per la risoluzione di controversie derivanti dall’esecuzione di contratti pubblici, debbono essere preventivamente autorizzati, con adeguata motivazione, da parte dell’organo di governo dell’Amministrazione.

L’inserimento di clausole compromissorie o il ricorso all’arbitrato senza preventiva autorizzazione sono nulli.

5.2.17 Iniziative afferenti alle procedure di concorso e di selezione del personale

L’art. 1, comma 16, della Legge n. 190/2012, identificando l’area relativa ai concorsi ed alle procedure di selezione del personale come uno dei settori a rischio corruttivo, prevede l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di assicurare la massima trasparenza nella gestione dei procedimenti afferenti all’area medesima, anche mediante pubblicazione di specifici dati ed informazioni sui siti web istituzionali, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

Conformemente a quanto disposto dalla norma innanzi richiamata, questo Ente ha elaborato ed implementato una procedura informatizzata per il monitoraggio del rispetto degli specifici obblighi di trasparenza previsti dal D. Lgs. n. 33/2013 e richiamati nel presente Piano.

Sulla misura in esame è stata, a suo tempo, diramata dal Segretario Generale e dal Direttore del Dipartimento I apposita direttiva (rif. n. 3465/14 del 28/02/2014), avente ad oggetto “*Misure nell’ambito di concorsi e procedure di selezione del personale*”, nella quale si evidenzia, tra l’altro, che nella gestione delle procedure di reclutamento è fatto obbligo di:

- prevedere requisiti di accesso non “personalizzati” e meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione

- alla posizione da ricoprire;
- verificare la regolare composizione delle commissioni di concorso;
 - osservare scrupolosamente le regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità delle selezioni;
 - evitare motivazioni generiche e tautologiche circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali;
 - verificare la possibilità, nell'ambito delle risorse disponibili, di provvedere alla informatizzazione dei processi di reclutamento del personale.

Nella richiamata direttiva si sottolinea, altresì, la necessità di:

- intensificare i controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio, rese dai dipendenti e dagli utenti ai sensi del D.P.R. n. 445 del 2000, anche mediante la promozione di convenzioni tra pp.aa. per l'accesso alle banche dati istituzionali contenenti informazioni e dati relativi a stati, fatti e qualità personali;
- assicurare, di norma, la presenza di più funzionari in occasione dello svolgimento di procedure o procedimenti "sensibili", anche se la relativa responsabilità è affidata ad un unico funzionario;
- pubblicare nel sito istituzionale dell'Ente, in uno spazio dedicato e con modalità da definire operativamente, risposte ai quesiti formulati dai candidati alle procedure concorsuali (*faq*), in modo da rendere le stesse patrimonio conoscitivo di tutti ed evitare contatti personali non tracciati.

Nel precisare che negli ultimi anni questo Ente non ha realizzato procedure concorsuali, si rappresenta, tuttavia, quanto di seguito.

Tenuto conto dell'attuale piano dei fabbisogni di personale della Città metropolitana di Roma Capitale e, nello specifico, delle procedure selettive che l'Amministrazione intende avviare, le strutture competenti *ratione materiae*, in collaborazione con gli uffici del Segretariato Generale e della Direzione Generale, hanno curato l'attività istruttoria finalizzata alla revisione della disciplina regolamentare in materia di acquisizione e sviluppo delle risorse umane e provvederanno, nel triennio di riferimento del presente Piano, a dare corso ad ogni iniziativa utile ai fini dell'efficace gestione delle procedure selettive relative alla misura in esame.

Riferito quanto sopra, si rappresenta che, come anticipato in premessa, indicazioni più dettagliate sulla misura in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2021-2023, sono contenute nell'Allegato C al presente Piano.

5.2.18 Iniziative specifiche in materia di affidamenti pubblici

In questo paragrafo sono illustrate alcune specifiche misure di contrasto, relative a particolari procedure di affidamento, definite dal preposto U.C. "*Soggetto aggregatore per le procedure di affidamento per gli enti locali del territorio metropolitano e centrale unica di committenza*" e dal Servizio '*SUA – Procedure ad evidenza pubblica per affidamento lavori, servizi e forniture*', incardinato nello stesso Ufficio Centrale, sulla base dell'esperienza acquisita nello svolgimento delle relative attività e tenendo conto della struttura amministrativa e funzionale dell'Ente, dove, a seguito dell'ultima riorganizzazione, le competenze in materia di stazione unica appaltante e di

procedure di gara sono state ripartite tra l'Ufficio Soggetto Aggregatore della Direzione ed il citato Servizio, come anticipato nel precedente paragrafo 5.2.16.

Come già precisato in altre parti del presente Piano, è attualmente in corso un processo di riorganizzazione dell'Ente da cui potranno derivare modifiche alla macrostruttura di questa Città metropolitana, anche nell'ambito relativo alla misura organizzativa *de qua*.

Ciò posto, in un'ottica di ottimizzazione delle scarse risorse disponibili, si è optato per un approccio sinergico delle strutture per l'espletamento delle procedure di gara in tutte le fasi, a partire da quella prodromica, di tipo programmatico, a quella conclusiva, adottando delle misure in modo congiunto per gli uffici della Direzione e per il Servizio Gare.

Come descritto dettagliatamente in una circolare interna "*Chi fa che cosa*", corredata di diagramma di flusso (cd. *flow chart*), per una massima trasparenza si parte dalla fase di programmazione delle gare in base alle esigenze prospettate dai vari Enti convenzionati e ripartite in modo concertato con le strutture competenti, tramite cronoprogrammi.

Inoltre, si prevede un unico canale di ingresso delle manifestazioni di interesse all'avvio delle gare, sia in fase iniziale di programmazione che in corso d'anno, onde poter presidiare in modo equo e trasparente la ripartizione delle assegnazioni delle gare e dei relativi carichi di lavoro da parte del Direttore e del Dirigente del Servizio Gare, tutto ciò anche in applicazione dei principi della cd. qualità totale ai procedimenti di gara, ossia del circolo virtuoso consistente nelle fasi di pianificazione-attuazione-verifica-correzione (cd. "*Plan-do-check-act*").

In un panorama normativo ed amministrativo in continuo divenire, l'*U.C.* "*Soggetto aggregatore per le procedure di affidamento per gli enti locali del territorio metropolitano e centrale unica di committenza*" – Direzione si è fatto promotore di una funzione di "allineamento" allo *ius superveniens* e di assistenza ai servizi dell'Ente, anche diramando note su diversi aspetti applicativi della normativa vigente in materia, a seconda delle esigenze emergenti (in particolare, in veste di Rasa, in tema di monitoraggio dei cd. debiti informativi relativi alle procedure di gara su segnalazione da parte dell'Anac).

Circa le singole tipologie di gara, di seguito descritte, un rilevante impatto ha assunto l'implementazione del "*Portale gare telematiche*", nell'ambito dell'attività di digitalizzazione che sta interessando le stazioni appaltanti, conformemente alla vigente normativa di settore. La modalità telematica costituisce, infatti, già di per sé una garanzia di maggiore trasparenza nelle procedure con la standardizzazione dell'iter di gara, la gestione della documentazione in formato digitale e con l'impiego di meccanismi automatizzati, tra l'altro, per la selezione degli operatori economici e per la valutazione dei criteri di attribuzione dei punteggi.

Sono stati pubblicati sul sito (<https://www.cittametropolitanaroma.it/homepage/gli-uffici-informano/>) l'Albo Lavori Pubblici nel Portale gare e l'Albo Servizi di Ingegneria e Architettura

Procedure aperte

Sono state elaborate ed attuate misure di carattere organizzativo finalizzate a ridurre il rischio corruttivo nelle varie fasi della procedura di affidamento, secondo quanto di seguito indicato.

In fase di predisposizione del bando e degli altri atti di gara è previsto un controllo incrociato da parte di strutture differenti dell'Ente.

Nello specifico, il Servizio della Città metropolitana di Roma (se trattasi di gara interna) o il Servizio del Comune (se trattasi di gara della Stazione Unica Appaltante - SUA), competenti per materia, predispongono gli elaborati tecnici (es. C.S.A.) e la parte tecnica del Disciplinare di gara, che vengono sottoposti ad un'attenta revisione tecnico-amministrativa e giuridica da parte dell'Ufficio Gare e/o dell'Ufficio Soggetto Aggregatore (a seconda della competenza), prima di procedere alla pubblicazione, unitamente alla documentazione amministrativa.

Tutte le tipologie di gara sono attualmente espletate attraverso il “*Portale gare telematiche*”, fruibile dal sito istituzionale previa registrazione da parte degli operatori economici interessati, che garantisce la massima trasparenza delle procedure stesse.

Tra le misure di prevenzione di tipo organizzativo assumono particolare rilievo la distinzione e la segmentazione - previste nella gestione delle procedure di gara - delle attività connesse all'ammissione e all'esclusione dei concorrenti.

Mediante il portale, il seggio di gara, in seduta pubblica on line, espleta la procedura di preselezione verificando la conformità della documentazione amministrativa.

Le verifiche di natura giuridico-amministrativa, ivi incluse quelle volte ad accertare il possesso dei requisiti generali *ex art. 80 del D. Lgs. n. 50/2016*, sono di competenza dell'Ufficio Contratti, che si avvale dell'utilizzo della banca dati *AVCPass* istituita presso l'A.N.AC.

Gli aspetti valutativi aventi una diretta influenza sulla formazione della graduatoria - quali, ad esempio, la valutazione delle offerte tecniche, per l'offerta economicamente più vantaggiosa - sono, infine, demandate ad una Commissione Giudicatrice, costituita ai sensi dell'art. 77 del citato D. Lgs. 50/2016.

La composizione e le modalità di nomina della Commissione Giudicatrice per gli appalti della S.U.A / Soggetto Aggregatore, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sono state oggetto di attenzione da parte di Anac, con l'adozione delle Linee Guida n. 5 recanti “*Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici*” e con ulteriori linee guida della Città metropolitana di Roma Capitale, pubblicate, a garanzia di trasparenza, sul sito istituzionale.

La sopradescritta distinzione, adottata nella gestione delle procedure di gara, funge da deterrente all'accadimento di episodi corruttivi, consentendo il coinvolgimento, nell'ambito della stessa procedura di affidamento, di soggetti diversi, ciascuno dei quali interviene in fasi differenti dell'intero *iter* procedimentale.

Procedure negoziate (ex art. 36, comma 2, lett. b) e c), del D. Lgs. n. 50/2016)

La gestione delle procedure negoziate *ex art. 36, comma 2, lett. b) e c), del D. Lgs. n. 50/2016* presenta, come si evince dalla mappatura dei procedimenti, un rilevante rischio corruttivo, che,

qualora si concretizzasse, oltre a connotare un cattivo uso del potere amministrativo, comporterebbe un'evidente violazione dei principi di leale e libera concorrenza.

A tal proposito l'Ufficio Gare (segnatamente, il Servizio competente in materia di lavori pubblici) di questa Città metropolitana, nello svolgimento delle attività assegnate e conformemente a quanto disposto dal richiamato art. 36 nonché dalle Linee Guida n. 4 (recanti "*Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici*"), adottate da A.N.AC. in attuazione di quanto previsto dalla medesima norma, ha istituito un sistema informatico ed automatizzato sia per la formazione dell'elenco delle imprese da invitare alle suddette procedure che, soprattutto, per la gestione dello stesso mediante la selezione dei partecipanti alle singole gare, anche in ossequio al principio di rotazione.

L'elenco di operatori economici da invitare alle procedure negoziate *ex art. 36*, comma 2, lett. b) e c), del D. Lgs. 50/2016, indette per l'affidamento dei lavori pubblici, sostituisce la preesistente tipologia di gara della procedura ristretta semplificata *ex art. 123* del D. Lgs. 163/2006, che è stata abolita dal nuovo Codice degli appalti (D. Lgs. 50/2016 ss.mm.ii.).

In sede di formazione dell'elenco, ciascuna impresa chiede l'iscrizione a seconda dei requisiti posseduti.

L'elenco di cui sopra è pubblicato - secondo l'ordine alfabetico degli iscritti - sul sito istituzionale dell'Ente ed è utilizzato anche ai fini dello svolgimento delle procedure negoziate in qualità di centrale di committenza, ai sensi e per gli effetti del richiamato decreto legislativo.

Resta fermo, ovviamente, l'obbligo del segreto d'ufficio per gli operatori interessati.

Procedure di gara gestite tramite Stazione Unica Appaltante

Nella specifica materia degli appalti pubblici il legislatore (Legge n. 56/2014, art. 1, comma 88; D.L. n. 66/2014, convertito, con modificazioni, in Legge 89/2014), con l'intento di ridurre progressivamente la spesa per gli acquisti della p.a. limitando ricadute sui livelli di servizio, ha individuato le Città metropolitane e le Province come gli enti più idonei a svolgere le attività di centrali uniche di committenza, di stazioni uniche appaltanti e di soggetti aggregatori, previa attivazione delle necessarie intese e convenzioni con i Comuni del territorio.

In coerenza con le richiamate disposizioni normative questa Amministrazione, come già anticipato, attraverso le funzioni espletate dal Servizio Gare e dalla Direzione dell'*U.C. "Soggetto aggregatore per le procedure di affidamento per gli enti locali del territorio metropolitano e centrale unica di committenza"*, ha assunto il ruolo di stazione unica appaltante (S.U.A.) e di soggetto aggregatore (S.A.). Si è così impegnata, anche in ragione di ciò, ad aumentare i livelli di trasparenza e di efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche mediante lo svolgimento centralizzato delle procedure di gara per i servizi dell'Ente, la realizzazione di sistemi che consentano la raccolta esaustiva ed omogenea dei dati per la trasparenza di tutti i servizi relativi alle procedure di affidamento pubbliche - ai sensi dell'art. 1, comma 32, della Legge 190/2012, da pubblicare sul sito istituzionale anche in formato *open data*, a cura della

Direzione e a supporto del Segretario Generale - nonché, appunto, attraverso il potenziamento dell'importante funzione di assistenza agli enti locali in tema di procedure di affidamento.

Al riguardo giova rammentare che, nell'anno 2014, l'allora Provincia di Roma e la Prefettura hanno sottoscritto, con alcuni Comuni del territorio, apposite convenzioni per la costituzione della Stazione Unica Appaltante (S.U.A.), chiamata a provvedere agli affidamenti degli appalti di lavori, servizi e forniture su richiesta degli Enti aderenti ed a supporto degli stessi.

Successivamente, si è provveduto ad una revisione della Convenzione alla luce dello *jus superveniens*, approvata con delibera del Consiglio metropolitano n. 64/2016 e, in accordo con la Prefettura di Roma, sono state inserite delle clausole *ad hoc* in tema di prevenzione della corruzione nella Convenzione SUA-SA, stipulata con gli Enti del territorio (v. punto 5.2.16), agli artt. 6 “*Schemi tipo e clausole d'obbligo*”, art 7 “*Monitoraggio e verifiche successive di contrasto ai tentativi di infiltrazione mafiosa*” e art. 8 “*Anomalie nell'esecuzione*”.

Il numero di Enti convenzionati è aumentato progressivamente e il presidio dell'*iter* di stipula tra la Prefettura di Roma, i Comuni e la Città metropolitana di Roma Capitale è curato direttamente dalla Direzione dell'U.C. “*Soggetto aggregatore per le procedure di affidamento per gli enti locali del territorio metropolitano e centrale unica di committenza*”.

Alla luce delle novità normative introdotte dal Codice dei contratti pubblici e delle funzioni proprie di questa Città metropolitana, ivi comprese quelle di assistenza tecnico-amministrativa a favore degli Enti Locali, l'U.C. “*Soggetto aggregatore per le procedure di affidamento per gli enti locali del territorio metropolitano e centrale unica di committenza*” ha implementato il ricorso alla Stazione Unica Appaltante per la realizzazione delle procedure di gara di appalti di lavori, servizi e forniture, a cui possono aderire tutti gli enti interessati ricadenti territorialmente nell'Area metropolitana. Le finalità perseguite tramite la creazione di una S.U.A. sono quelle di incrementare l'efficacia e l'efficienza delle attività di realizzazione dei lavori, servizi e forniture nonché di consentire una più efficace azione di controllo e di prevenzione dei fenomeni di criminalità, assicurando maggior trasparenza e legalità nello svolgimento delle procedure di gara e, al contempo, promuovendo condizioni di sicurezza e di legalità favorevoli al rilancio dell'economia e dell'immagine delle realtà territoriali.

Le funzioni e i servizi conferiti alla Stazione Unica Appaltante consistono, oltre che nella programmazione degli interventi previa analisi dei fabbisogni degli Enti aderenti (in capo alla Direzione dell'U.C. “*Soggetto aggregatore per le procedure di affidamento per gli enti locali del territorio metropolitano e centrale unica di committenza*”), nella gestione dei rapporti con gli Enti associati e delle relative procedure di gara, con predisposizione della necessaria documentazione, nel supporto al Responsabile Unico del Procedimento, nel monitoraggio dell'esecuzione del contratto, nel controllo del possesso dei requisiti da parte dell'aggiudicatario, nella raccolta e nella comunicazione agli organi competenti delle informazioni e dei dati previsti dalla legge.

Giova sottolineare, per i fini che qui occupano, come tale approccio metodologico richieda, a monte, una efficace azione di programmazione, che curi, in modo particolare, i processi di analisi e di definizione dei fabbisogni, come peraltro indicato dall'Autorità Nazionale

Anticorruzione nella determinazione n. 12/2015 (parte speciale - approfondimento Area di rischio “Contratti pubblici”).

In ragione di ciò la competente Direzione dell’U.C. “Soggetto aggregatore per le procedure di affidamento per gli enti locali del territorio metropolitano e centrale unica di committenza” provvede alla raccolta dei dati relativi ai fabbisogni dei Comuni e all’elaborazione degli stessi in vista della necessaria programmazione delle attività, sia nell’ottica dell’accorpamento di lavori, servizi e forniture di natura omogenea che della corretta ripartizione del carico di lavoro tra le unità organizzative sinergiche della Direzione e del Servizio 1.

Procedure di gara gestite tramite Soggetto Aggregatore

All’esito della positiva valutazione da parte di A.N.AC. dell’istanza presentata, la Città metropolitana di Roma Capitale ha ottenuto l’iscrizione, con delibera A.N.AC. del 23 luglio 2015, nell’apposito elenco dei Soggetti Aggregatori (S.A.), istituito presso la medesima Autorità, ai sensi dell’art. 9 del D.L. n. 66/2014, convertito, con modificazioni, in Legge n. 89/2014.

Con delibera A.N.AC. di aggiornamento dell’Elenco nazionale dei Soggetti Aggregatori n. 31 del 17 gennaio 2018, che ha approvato l’elenco dei soggetti aggregatori in esito alla definizione delle procedure previste dagli articoli 3, 4 e 5 del DPCM del 11 novembre 2014, la Città metropolitana di Roma ha rinnovato l’iscrizione fino al 2020.

Con nota Prot. CMRC-2020-0160921 del 10 novembre 2020 si è avanzata ulteriore istanza per il rinnovo triennale dell’iscrizione nell’Elenco nazionale dei Soggetti Aggregatori (tuttora in corso di valutazione da parte dell’Autorità).

Giova premettere che il ruolo di S.A. si differenzia da quello della S.U.A., in quanto il primo non effettua gare su singola delega da parte dei Comuni, bensì predispone apposite convenzioni, esclusivamente per alcune categorie merceologiche, definite a seguito di particolare procedura. L’attività è svolta a favore degli enti pubblici interessati ad effettuare acquisti in forma aggregata, onde conseguire risparmi di spesa e maggiore trasparenza delle procedure, in sinergia con altre istituzioni a livello nazionale, quali MEF, CONSIP, A.N.AC.

Ciò posto, il S.A. di questa Amministrazione svolge la funzione di centrale di committenza, “qualificata” ed “abilitata”, deputata all’approvvigionamento di lavori, beni e servizi per conto dei Comuni che se ne avvalgono, insistenti nell’intero territorio regionale. La norma di cui sopra ha, infatti, previsto l’obbligo per i Comuni e per le altre amministrazioni, elencate al comma 3, di avvalersi di tali Soggetti Aggregatori.

Con l’istituzione dell’elenco dei S.A. e con l’introduzione dell’obbligo di avvalersene per le amministrazioni di cui sopra, il legislatore ha inteso perseguire lo scopo del contenimento della spesa pubblica mediante la riduzione del numero dei soggetti che generano domanda di lavori, beni e servizi.

Al fine di assicurare l’efficace realizzazione delle molteplici e complesse attività di programmazione e razionalizzazione della spesa per beni e servizi, con il D.P.C.M. del 14.11.2014 è stato istituito il “Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori” - a cui questa Amministrazione partecipa attivamente - che è coordinato dal Ministero dell’Economia e delle

Finanze (M.E.F.) ed è composto dal Commissario della *spending review*, da un rappresentante del M.E.F., da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da un membro in rappresentanza di ciascun soggetto aggregatore.

Al Tavolo presenziano, inoltre, un rappresentante della Conferenza delle Regioni, un rappresentante dell'A.N.C.I. e un rappresentante dell'U.P.I., oltre ad un rappresentante dell'A.N.AC.

Per questa Città metropolitana la Direzione dell'U.C. "*Soggetto aggregatore per le procedure di affidamento per gli enti locali del territorio metropolitano e centrale unica di committenza*", dopo aver svolto per due anni il ruolo di rappresentanza degli altri soggetti aggregatori di cui all'art. 9, comma 2, del citato D.L. n. 66/2014 e ss.mm.ii (Città metropolitane e Province), svolge le attività istruttorie e documentali per il mantenimento della formale qualifica di Soggetto Aggregatore, elabora *report* e relazioni tramite le informazioni fruibili ed estratte da diverse banche dati, quali la BD A.N.AC., BD SIOPE e BD Procurement Pubblico, partecipa al gruppo di lavoro "*Interoperabilità banche dati*" in rappresentanza delle altre Città metropolitane, ed ha sottoscritto, come apposita misura di prevenzione della corruzione, un accordo di riservatezza su tutti i materiali elaborati.

Sono state, infine, seguite le indicazioni di A.N.AC. sulla distinzione del centro di costo per le gare del Soggetto Aggregatore da quello per le gare della SUA.

Si fa presente che, a fini della massima trasparenza e della prevenzione della corruzione, il sistema delle convenzioni attivate dai Soggetti Aggregatore costituisce, già di per sé, un deterrente in quanto si basa su una standardizzazione delle procedure nonché dei beni e servizi offerti a fronte di prezzi prestabiliti.

Ciò posto in ordine all'attività espletata da questa Città metropolitana in qualità di S.U.A. e di S.A., si evidenzia che i competenti uffici dell'Ente monitoreranno attentamente l'evoluzione normativa in corso - con particolare riguardo alle previsioni legislative circa l'obbligo, per i Comuni del territorio, di avvalersi della stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta (Province e Città metropolitane) nella gestione delle procedure di gara - per individuare, programmare, definire e realizzare azioni, soluzioni operative e modelli organizzativi utili ai fini dell'eventuale gestione degli affidamenti di competenza comunale.

Nomina del RASA

Tra le ulteriori misure preventive, nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica, deve essere ricompresa la nomina del Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (R.A.S.A.), di cui già si è trattato nella parte del presente Piano dedicata ai soggetti istituzionali coinvolti nello svolgimento delle attività di prevenzione della corruzione (Sezione II, par. 2.6). Infatti, l'individuazione del R.A.S.A. è intesa dal P.N.A. come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

L'A.N.AC., con comunicato del Presidente del 20 dicembre 2017, ha fornito ulteriori precisazioni in ordine a tale figura, rammentando l'obbligo della sua nomina e della relativa indicazione nel P.T.P.C.

Come riportato nel richiamato par. 2.6, questa Città metropolitana, in conformità alle indicazioni dell'A.N.AC., ha provveduto ad individuare il R.A.S.A. dell'Ente nella persona del Dott. Paolo Berno, Direttore dell'U.C. *“Soggetto aggregatore per le procedure di affidamento per gli enti locali del territorio metropolitano e centrale unica di committenza”*.

L'atto di nomina è pubblicato sul sito istituzionale, nella sezione *‘Amministrazione Trasparente’*, sotto-sezione *“Altri contenuti - Prevenzione della corruzione - Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) e Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (R.P.C.T.)”*.

A supporto del Segretario Generale, continua lo svolgimento del ruolo di RASA – Responsabile anagrafe stazione appaltante per l'Ente, con aggiornamento costante dei RUP (responsabili unici dei procedimenti) e dei centri di costo su richiesta dei servizi ed assistenza per il monitoraggio dei flussi informativi per tutto l'Ente, prestando collaborazione a richiesta dell'Osservatorio regionale dei contratti e dell'A.N.AC.

Si è, altresì, provveduto ad una operazione sistematica di riordino della banca dati AUSA dell'Ente, sollecitando i servizi ad un monitoraggio e sistemazione dei dati necessari, nonché ad un'analisi dei profili applicativi delle funzioni del RASA, nel rispetto della normativa vigente, elaborando una informativa *ad hoc*.

Indirizzi sugli affidamenti di lavori, servizi e forniture - Rinvio.

Fermo quanto sopra, sugli affidamenti di lavori, servizi e forniture si fa rinvio alle Linee Guida adottate dall'A.N.AC. in forza del potere di regolazione sulla materia, attribuito alla stessa Autorità dall'art. 213 del D. Lgs. n. 50/2016.

Tutte le strutture si conformano, pertanto, alle suddette Linee Guida per concorrere al perseguimento degli obiettivi, previsti dalla legge, di semplificazione e standardizzazione delle procedure, trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa, apertura della concorrenza, garanzia dell'affidabilità degli esecutori, riduzione del contenzioso.

Si precisa che il R.P.C.T. potrà fornire specifici indirizzi operativi sulle misure di prevenzione della corruzione da applicarsi nell'area di rischio *“Contratti pubblici”*, specie con riferimento agli obblighi di pubblicazione afferenti alla materia *de qua*.

Si fa, altresì, rinvio a direttive interne del Direttore dell'U.C. *“Soggetto aggregatore per le procedure di affidamento per gli enti locali del territorio metropolitano e centrale unica di committenza”* e del Dirigente del Servizio Gare, contenenti indirizzi in materia di:

- sistemi di gara e criteri di aggiudicazione;
- espletamento delle procedure di gara da un'unica centrale di committenza;

Si precisa che, con le direttive di cui sopra, sono forniti agli uffici specifici indirizzi operativi sulle misure di prevenzione della corruzione da applicarsi nell'area di rischio *“Contratti pubblici”*, tenendo conto, in particolare, delle indicazioni contenute nella più volte citata determinazione n. 12/2015 dell'A.N.AC.

Successivamente alla diramazione delle predette direttive, il R.P.C.T. - avvalendosi dell'Ufficio Anticorruzione, in collaborazione con l'Ufficio Gare e la Direzione dell'U.C. "*Soggetto aggregatore per le procedure di affidamento per gli enti locali del territorio metropolitano e centrale unica di committenza*" - potrà predisporre apposite *check list* di verifica degli adempimenti posti in essere dalle strutture organizzative dell'Ente in relazione agli indirizzi con le medesime forniti.

Inoltre, con specifico riguardo agli affidamenti in economia, si rileva che il Direttore, in collaborazione con gli Uffici del Segretario Generale, ha completato, a suo tempo, l'istruttoria per la revisione del "*Regolamento di disciplina dei procedimenti di acquisizione in economia di beni e servizi*" nonché del "*Regolamento di disciplina dei procedimenti di acquisizione in economia di lavori pubblici*", attualmente vigenti, approfondendo le innovazioni introdotte in materia dal legislatore nazionale e proponendo le modifiche e le integrazioni necessarie ad adeguare gli atti regolamentari di che trattasi al mutato contesto normativo ed organizzativo dell'Ente. Considerate le ulteriori novità legislative, anche *medio tempore* intervenute, è necessario proseguire l'approfondimento istruttorio precedentemente condotto ai fini della revisione e dell'aggiornamento del quadro normativo interno.

Si evidenzia, infine, che la Direzione dipartimentale dell'U.C. "*Soggetto aggregatore per le procedure di affidamento per gli enti locali del territorio metropolitano e centrale unica di committenza*" e il Servizio Gare, in attuazione dei principi e delle regole in materia di digitalizzazione, con particolare riguardo, per i fini che qui occupano, alle procedure di gara, hanno attuato le procedure necessarie a garantire l'attuazione dell'obbligo - introdotto dall'art. 22 "*Regole applicabili alle comunicazioni*" della direttiva comunitaria 2014/24/EU sugli appalti pubblici e recepito dal D. Lgs. 50/2016 - di abbandono delle modalità di comunicazione cartacea tra stazioni appaltanti e imprese in tutta la fase di gestione della gara, a far data dal 18 ottobre 2018.

L'impiego dei mezzi di comunicazione elettronici risponde all'esigenza di accrescere l'efficacia e la trasparenza delle procedure di appalto e, per l'effetto, di favorire la massima partecipazione degli operatori, ferma restando, ovviamente, la necessità di assicurare l'integrità dei dati e la riservatezza delle offerte.

Per quanto sopra è evidente come la completa esecuzione degli adempimenti di che trattasi potrà essere garantita solo grazie all'azione sinergica e congiunta degli uffici dell'Ente interessati *ratione materiae* e, in particolare, dell'U.C. "*Soggetto aggregatore per le procedure di affidamento per gli enti locali del territorio metropolitano e centrale unica di committenza*", del 'SIRIT' nonché dell'Ufficio 'Comunicazione istituzionale'. Il primo sarà chiamato a supportare le strutture, fornendo l'apporto informativo e gli approfondimenti giuridici necessari all'attuazione dell'obbligo *de quo*; il secondo assicurerà l'assistenza tecnico-informatica richiesta ai fini della corretta gestione delle procedure; l'Ufficio 'Comunicazione Istituzionale' curerà gli adempimenti connessi alla pubblicazione degli atti e dei dati nel sito internet. Il Segretario Generale, quale R.P.C.T., garantirà, per quanto di competenza, l'assistenza giuridico-amministrativa agli uffici richiedenti e il coordinamento delle relative attività.

5.2.19 Attuazione delle Linee Guida in materia di controlli, adottate dalla Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 14, comma 5, del D.L. n. 5/2012

Le strutture dell'Ente si conformano - per quanto di relativa competenza e nei limiti dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali - ai principi e ai criteri direttivi contenuti, oltre che negli atti regolamentari interni, nelle Linee Guida adottate dalla Conferenza Unificata nella seduta del 24 gennaio 2013 e, successivamente, del 25 luglio 2019, ai sensi dell'art. 14, comma 5, del D.L. n. 5/2012, convertito in Legge n. 35/2012, la cui corretta attuazione costituisce una rilevante misura di prevenzione di rischi corruttivi e di illegalità.

Giova precisare che, nell'ambito di applicazione delle predette Linee Guida, rientrano le ipotesi in cui sono normativamente previsti dei controlli, a prescindere dalla circostanza che ad essi possa conseguire l'applicazione di una sanzione, e che le stesse si applicano ai controlli che richiedono necessariamente ispezioni e sopralluoghi presso le imprese. Si tratta, pertanto, di un ambito piuttosto perimetrato, alla luce dell'assetto delle competenze e delle attribuzioni di questa Città metropolitana.

Il richiamo a tali documenti è, tuttavia, senz'altro utile, atteso che gli stessi individuano principi, criteri e percorsi operativi finalizzati a realizzare un sistema di controlli coordinato e condiviso tra diversi livelli di governo, più efficace, più trasparente e, nel contempo, meno oppressivo in termini di costi burocratici per i soggetti controllati, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese.

Questa Amministrazione, nell'ambito della programmazione delle misure di contrasto alla corruzione e, più in generale, alle disfunzioni amministrative che possono inficiare, in concreto, il perseguimento del pubblico interesse, adotta un sistema organizzativo che garantisce ai cittadini e alle imprese assoggettati a controlli:

- *chiarezza della regolazione*: l'individuazione delle norme ed il reperimento delle informazioni sugli obblighi di legge sono agevolati dalla pubblicazione, sul sito istituzionale, di documentazione che, per quanto di competenza di questo Ente, può essere utile allo scopo;
- *proporzionalità al rischio*: il controllo va programmato in modo differenziato a seconda del rischio incidente sull'attività interessata, applicando criteri e metodologie definite, se del caso, anche in sede di Conferenza di Dipartimento e finalizzate al razionale ed efficace impiego delle risorse umane ed economiche;
- *coordinamento delle attività di controllo*: al fine di ridurre ed eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di attività ispettive ed accertative, questo Ente, limitatamente all'espletamento delle funzioni di competenza, intende adottare strumenti di coordinamento tra diversi soggetti pubblici esercenti attività di controllo;
- *pubblicità e trasparenza dei risultati dei controlli*: tale principio viene attuato attraverso la pubblicizzazione dei risultati finali dei controlli, la costituzione di banche dati comuni a più Amministrazioni, la redazione di atti dettagliatamente motivati, la garanzia del contraddittorio;
- *formazione mirata ed aggiornamento del personale*: questo Ente assicura - oltre alla formazione su trasparenza, anticorruzione e codici di comportamento - una formazione specifica in materia di controlli e sanzioni, previo opportuno aggiornamento del Programma formativo in corso di adozione. La formazione nella materia *de qua* mira non

solo a garantire la competenza tecnica e la professionalità dei controllori nell'applicare le norme, ma anche la capacità di contestualizzare le verifiche alle realtà dei territori in cui le imprese operano, in un'ottica di prevenzione dell'illecito, di promozione del corretto adempimento degli obblighi e di semplificazione delle procedure. In tal senso, gli interventi formativi dovranno fornire, al personale addetto ai controlli, le conoscenze tecnico-operative che consentano di separare il momento propositivo dell'adempimento da quello del controllo o della sanzione.

Più in generale, in materia di controlli si fa rinvio al successivo paragrafo 6, nel quale sono indicate le modalità di raccordo dei contenuti e delle misure del presente Piano con il sistema integrato dei controlli interni, illustrando nello specifico, tra questi, i controlli cosiddetti a campione.

5.3 MONITORAGGIO DEL PIANO E DELLE RELATIVE MISURE

Il R.P.C.T., avvalendosi del proprio Ufficio Anticorruzione, svolge una costante azione di monitoraggio per verificare l'attuazione delle disposizioni contenute nel Piano e l'applicazione delle misure nello stesso definite, acquisendo dagli Uffici interessati eventuali informazioni, notizie e/o chiarimenti ove siano riscontrate problematiche o criticità e diramando apposite circolari, direttive e/o note informative.

Con riferimento all'anno 2020 il monitoraggio è stato condotto, come di consueto e già precedentemente riferito, con cadenza semestrale, a seguito di specifiche circolari emanate a tal uopo dal Segretario Generale quale R.P.C.T. - circ. n. 29 del 28 luglio 2020 e circ. n. 10 del 2 marzo 2021 (par. 3) - aventi ad oggetto la verifica, rispettivamente, per il primo e per il secondo semestre del 2020, dello stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione programmate nel P.T.P.C. e dell'effettiva sostenibilità delle stesse.

Tale monitoraggio è stato condotto in modalità informatica, attraverso l'utilizzo di un applicativo, già in uso all'Ente (SI.PEG), appositamente implementato per consentire la tempestiva ed efficace acquisizione delle informazioni relative all'attuazione delle misure di prevenzione, corredate di eventuale documentazione a supporto.

In particolare è stata impiegata una scheda, accessibile dall'applicativo di cui sopra e compilabile direttamente *on line*, contenente la declaratoria di tutte le misure di prevenzione previste nel Piano e, per ciascuna di esse, la sintetica illustrazione delle finalità e delle principali modifiche di processo necessarie per la più efficace esecuzione delle stesse. Con la compilazione di tale scheda, mediante l'inserimento dei dati richiesti misura per misura ed il riempimento di appositi campi di scrittura in formato testo, ciascuna struttura dipartimentale ha dato conto dello stato di attuazione delle misure di prevenzione, per quanto di competenza, rappresentando, nel contempo, le problematiche riscontrate e le eventuali criticità rilevate in fase di esecuzione e di gestione del Piano.

Tenuto conto della struttura del P.T.P.C. dell'Ente - che, nel rispetto ed in attuazione delle indicazioni fornite dal P.N.A., ha previsto e definito nella sua Sezione I specifici obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione nonché misure e soluzioni organizzative in tema di trasparenza e di pubblicazione - la scheda informatica di cui sopra è stata, a suo tempo, appositamente integrata con ulteriori campi, utili a monitorare lo stato e le modalità di attuazione

dei predetti obiettivi e delle misure/soluzioni in materia di trasparenza, verificando, nel contempo, la programmazione e l'avvio di iniziative ad essi connesse.

Degli esiti del monitoraggio condotto nel corso del 2020 si è dato conto nella Sezione I, illustrando le iniziative correlate agli obiettivi, alle misure ed alle soluzioni organizzative ivi indicati nonché, per quanto necessario, nella Sezione II, in occasione dell'illustrazione delle singole misure di prevenzione della corruzione. Ulteriori indicazioni sullo stato di attuazione degli obiettivi e delle misure di che trattasi sono, altresì, contenute nell'Allegato C al presente Piano, cui, pertanto, si fa utilmente rinvio.

6. RACCORDO DEL P.T.P.C. CON IL CICLO DELLA *PERFORMANCE* E CON IL SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI INTERNI

Per un'effettiva azione di contrasto dei fenomeni corruttivi e dell'illegalità nell'azione amministrativa assume peculiare rilievo il raccordo del presente Piano con il ciclo della *performance*, da un lato, e con il sistema dei controlli interni, dall'altro, come illustrato, rispettivamente, nei seguenti paragrafi 6.1 e 6.2.

6.1 ANTICORRUZIONE E *PERFORMANCE*

Si rileva preliminarmente che l'Ente - in attuazione della normativa vigente e conformemente alle raccomandazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione - ha, da tempo, avviato un processo di integrazione tra il P.T.P.C. e i diversi strumenti di programmazione, allo scopo di monitorarne la concreta attuazione ed efficacia.

Si è provveduto, innanzitutto, al potenziamento degli applicativi informatici in uso per l'adozione dei provvedimenti amministrativi e per l'emissione dei mandati di pagamento: SID - Sistema Informatizzato Determinazioni; SIL - Sistema Informatizzato Liquidazioni; SIDS - Sistema Informatizzato Decreti del Sindaco metropolitano; SIDCOM - Sistema Informatizzato Delibere del Consiglio metropolitano.

L'implementazione dei suddetti gestionali/software ha consentito, com'è evidente, di massimizzare i livelli di trasparenza, garantendo la piena tracciabilità di ogni procedura e semplificando, nel contempo, la gestione del relativo *iter*. Oltre a ciò, il potenziamento degli applicativi ha reso possibile il miglioramento e la facilitazione delle modalità di acquisizione delle informazioni richieste dalla Legge 190/2012, tra cui quelle relative all'adempimento degli obblighi di cui all'art. 1, comma 32, della stessa, permettendo una notevole riduzione dei tempi di elaborazione dei dati e - grazie al sistema di automazione ideato - di ogni possibilità di errore in sede di trasmissione e di pubblicazione.

Inoltre l'Ufficio Anticorruzione, nel rispetto delle indicazioni contenute nel P.N.A. e nel proprio P.T.P.C., ha provveduto ad integrare - su *input* del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e con la collaborazione dei preposti uffici tecnici dell'Ente - l'applicativo SIPEG in modo da semplificare e migliorare le procedure di controllo sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, attraverso l'acquisizione di informazioni dirette, mirate e circostanziate.

In particolare - come già illustrato nel precedente paragrafo 5.3 trattando del monitoraggio del Piano, cui, pertanto, si fa rinvio - è stata predisposta un'apposita scheda, accessibile dall'applicativo di cui sopra e compilabile *on line*, che consente di acquisire tempestivamente dati ed eventuali documenti relativi alle modalità di attuazione delle misure di prevenzione e che permette, nel contempo, un'elaborazione coordinata ed un'analisi incrociata delle informazioni rilevanti ai fini del controllo.

Nell'ambito delle iniziative di informatizzazione dei processi amministrativi, l'implementazione del software SI.PEG, sopra richiamato, consente anche il monitoraggio degli obiettivi trasversali assegnati annualmente ai Direttori di Dipartimento, tra i quali rileva, per i fini che qui occupano, quello denominato "*Adempimenti in materia di trasparenza e pubblicità, ai sensi del D. Lgs. 33/2013 e ss.mm.ii., e adempimenti finalizzati alla prevenzione del rischio corruttivo, ai sensi della L. n. 190/2012 e ss.mm.ii.*".

La scelta del suddetto obiettivo trasversale, a suo tempo operata dai preposti Organi, ha trovato fondamento nell'esigenza di raccordare il ciclo della *performance* con la programmazione in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e, di conseguenza, nella necessità di conformare il sistema di valutazione della dirigenza anche alle modifiche introdotte dalla Legge n. 190/2012 e dal D. Lgs. n. 33/2013.

Il monitoraggio dell'obiettivo in parola ha consentito di valutare, in corso d'opera, il livello di attuazione del P.T.P.C, gli eventuali inadempimenti e le possibili criticità.

Inoltre, sempre nell'applicativo SIPEG è stato introdotto un apposito "campo" che consente di dare separata evidenza agli obiettivi di valorizzazione o gestionali afferenti le materie dell'anticorruzione e della trasparenza.

Come già illustrato in altre parti del presente Piano, dell'esito della valutazione e del raggiungimento degli obiettivi stabiliti in sede di programmazione si dà conto nella relazione delle *performance*, dove, con riferimento all'anno precedente, sono verificati i risultati organizzativi e individuali realizzati rispetto ai singoli obiettivi prefissati ed alle risorse impiegate, con rilevazione dei possibili scostamenti.

Il R.P.C.T. valuta i risultati emersi nella predetta relazione, analizzando, in particolare, gli eventuali scostamenti e proponendo, ove possibile, misure correttive, anche in collaborazione con i Dirigenti, i quali, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. *l-bis*, *l-ter*, *l-quater*, del D. Lgs. 165/2001:

- concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti (*l-bis*);
- forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo (*l-ter*);
- provvedono al monitoraggio delle attività, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione, svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva (*l-quater*).

Fermo restando quanto indicato nella parte del presente Piano dedicata ai soggetti coinvolti nelle attività di prevenzione della corruzione, il R.P.C.T. potrà richiedere eventuali informazioni e relazioni ai Direttori ed ai Dirigenti sulle attività di controllo espletate dalle rispettive unità organizzative, indicando riunioni periodiche e costituendo, se del caso, appositi gruppi di lavoro, anche allo scopo di assicurare l'omogeneità del sistema. Potranno, in particolare, fornire dati e riscontri:

- i Servizi della Direzione Generale, per quanto riguarda gli esiti del controllo di gestione, del controllo strategico, del controllo sulla qualità dei servizi erogati e, per la parte di competenza, del controllo sulle società partecipate;
- i Servizi della Ragioneria Generale, per ciò che concerne gli esiti del controllo di regolarità contabile, del controllo sugli equilibri finanziari e di quello sulle società partecipate.

Il raccordo del P.T.P.C. con il ciclo della *performance* è ulteriormente comprovato, nell'assetto organizzativo di questa Città metropolitana, dalla declaratoria e dall'illustrazione degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e delle misure/soluzioni organizzative in tema di trasparenza, riportate non solo nel testo del presente Piano, ma anche e soprattutto nel suo Allegato C.

Tale raccordo è, vieppiù, corroborato dalla circostanza che i contenuti del suddetto Allegato C sono, opportunamente ed utilmente, condivisi dal R.P.C.T. con il Servizio dell'Ente competente in materia di organizzazione, per le valutazioni e gli adempimenti connessi alla definizione del PEG e degli altri strumenti di pianificazione.

6.2 ANTICORRUZIONE E CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA

Ciò posto, si evidenzia che, ai fini della verifica dell'efficacia del presente Piano e delle misure ivi previste, assumono particolare importanza gli esiti del controllo successivo di regolarità amministrativa.

Prima di passare all'illustrazione di tale tipologia di controllo e del relativo esercizio, occorre preliminarmente osservare che il sistema dei controlli interni di questa Città metropolitana trova disciplina nel Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei Servizi dell'Ente, nel testo recentemente adottato con decreto del Sindaco metropolitano n. 167/2020.

Giova precisare che del nuovo Regolamento rileva, per i fini che qui occupano, l'art. 55, rubricato '*Disposizioni transitorie e finali*', il cui comma 5 così dispone: "*Fermo quanto previsto dal presente Regolamento in materia di valutazione della performance, sino all'adozione di specifico Regolamento disciplinante il sistema dei controlli interni si applicano le previgenti disposizioni regolamentari in materia, per quanto compatibili con il presente Regolamento, che si riportano in allegato*".

Di talché, allo stato attuale, il sistema dei controlli interni continua ad essere disciplinato dal previgente testo regolamentare, che costituisce apposito allegato (Titolo V, recante '*Il sistema integrato dei controlli interni*') del nuovo Regolamento di Organizzazione. Ciò nelle more dell'adozione di specifico atto regolamentare che disciplini la materia *de qua*.

Tale sistema, che si pone in linea di coerenza con l'orientamento espresso, tra gli altri, dalla Corte dei Conti, con deliberazione n. 1/SEZAUT/2018/INPR e, più recentemente, con deliberazione n. 19/SEZAUT/2020/INPR, assicura le seguenti tipologie di controllo e le modalità in cui lo stesso si declina e si articola:

- ✓ controllo strategico;
- ✓ controllo di gestione;
- ✓ controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile;
- ✓ controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile;
- ✓ controllo sul mantenimento degli equilibri finanziari; controllo sulle società partecipate non quotate;
- ✓ controllo sulla qualità dei servizi;
- ✓ raccordo tra le figure coinvolte nel sistema dei controlli (segretario, direttore, responsabile finanziario, revisori dei conti e organismo di valutazione della performance);
- ✓ verifica, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione, di indirizzi ed obiettivi gestionali;
- ✓ redazione del bilancio consolidato, in ossequio ai principi di efficacia, efficienza ed economicità degli organismi gestionali esterni all'Ente.

Nell'ambito delle tipologie di controllo richiamate rileva, come anticipato poc'anzi e per i fini che qui occupano, il controllo successivo di regolarità amministrativa, che è disciplinato come appresso illustrato.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa - esercitato sotto la direzione e la responsabilità del Segretario Generale, che si avvale dell'Ufficio di regolarità amministrativa sugli atti dell'Ente, istituito presso la direzione dipartimentale del Segretariato Generale - si configura quale misura di prevenzione della corruzione, anche in considerazione degli esiti che emergono dal relativo esercizio.

Si tratta di una forma di controllo a campione sugli atti adottati dalle unità organizzative dell'Ente, realizzato mediante il metodo statistico c.d. "stratificato" e finalizzato a verificare la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, nonché la conformità della stessa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti.

E' eseguito previa elaborazione di apposite linee guida, funzionali, tra l'altro, alla selezione dei provvedimenti da sottoporre a controllo, e con l'impiego di griglie di valutazione contenenti gli elementi essenziali dell'atto da verificare.

Nelle linee guida sono indicati, in particolare, i criteri (tecniche di campionamento) per l'identificazione delle tipologie di atti da monitorare, individuati principalmente nelle determinazioni dirigenziali, i provvedimenti sottoposti a verifica, le procedure di controllo, i destinatari degli esiti del monitoraggio eseguito, le modalità e la periodicità della trasmissione di detti esiti.

Il controllo è svolto, come accennato, attraverso l'utilizzo di griglie e *check list* necessarie a verificare la rispondenza dei singoli provvedimenti alle prescrizioni legislative e regolamentari e

ad accertare, per ciascuno degli atti sottoposti a monitoraggio, la sussistenza di elementi essenziali quali la competenza all'adozione, l'adeguatezza della motivazione, l'avvenuto rispetto dei tempi di conclusione del procedimento, la correttezza formale del testo nonché l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e la coerenza del provvedimento con gli strumenti di pianificazione e programmazione.

L'azione di monitoraggio così eseguita consente di rilevare possibili irregolarità nell'esercizio dell'attività amministrativa, eventuali fattispecie di illegittimità, anomalie o criticità, che vengono annotate nelle griglie di cui sopra e segnalate dal Segretario Generale ai Dirigenti che hanno adottato il provvedimento, in modo da garantire l'attivazione di possibili interventi correttivi, anche agendo, se del caso, in autotutela, con l'obiettivo finale di prevenire e/o contrastare eventuali fenomeni di illegalità.

A tal fine l'Ufficio di regolarità amministrativa sugli atti dell'Ente, nel rispetto dei principi ed in attuazione delle previsioni del presente Piano, provvede in via continuativa all'aggiornamento delle griglie di valutazione attraverso l'inserimento nelle stesse di ulteriori *items*, sulla scorta dell'evoluzione del quadro normativo generale. Nello svolgimento di tale attività, si tengono in adeguata considerazione, a seconda della tipologia di attività monitorata, tanto l'indicatore del livello di rischio risultante dalla mappatura di cui all'allegato A, quanto ulteriori parametri legati alle misure obbligatorie di prevenzione, con particolare riferimento a quelli di seguito indicati:

- rotazione del personale: verifica della modalità di attuazione in relazione alle attività "a rischio alto";
- conflitto di interessi: controllo a campione sulle attestazioni circa l'assenza di rapporti di natura personale con imprese appaltatrici, beneficiari di vantaggi economici e, in generale, con i soggetti incaricati dello svolgimento di servizi ed attività per conto dell'ufficio di appartenenza;
- tempi di conclusione del procedimento: verifica degli stessi, anche attraverso l'incrocio di diverse tipologie di dati e di informazioni;
- rispetto degli obblighi di pubblicità e trasparenza: previsione di indicatori di controllo, consultazione degli atti in pubblicazione o pubblicati nel sito istituzionale dell'Ente e, in particolare, all'Albo Pretorio online.

Lo stesso Ufficio di regolarità amministrativa sugli atti dell'Ente provvede alla redazione di *reports* sul monitoraggio effettuato, contenenti, tra l'altro, i dati di sintesi sugli atti esaminati e le criticità riscontrate. Ai fini del raccordo con il sistema dei controlli interni, i predetti *reports* sono messi a disposizione dell'Ufficio Anticorruzione per lo svolgimento dell'attività di analisi comparativa dei dati e l'elaborazione degli stessi.

Mediante questo complesso di attività ci si prefigge, conformemente alle previsioni della normativa vigente in materia di anticorruzione, di andare oltre le mere ipotesi contemplate dal codice penale, ponendo in adeguato rilievo tutte quelle circostanze che favoriscono (anche potenzialmente) un malfunzionamento dell'apparato amministrativo, nell'ottica dell'auspicato passaggio dalla c.d. 'amministrazione per atti formali' alla 'amministrazione per risultato'.

In tale contesto, il processo di rivisitazione degli strumenti e delle modalità di esercizio del controllo successivo di regolarità amministrativa, attuato dagli uffici del Segretario Generale nel 2017, così come il conseguente potenziamento, in termini percentuali, del numero di atti

controllati appartenenti a determinati ambiti 'sensibili', effettuato nel 2018, nel 2019 e nel 2020, costituiscono presupposti per un ulteriore - complesso quanto opportuno - avanzamento in termini qualitativi dell'attività di controllo medesima.

In particolare, nell'ottica della triennialità della programmazione delle attività di controllo, si ritiene utile e realizzabile il passaggio dall'attuale tecnica di campionamento stratificato c.d. "semplice" - metodo statistico già comunque ritenuto idoneo al raggiungimento di adeguati livelli di controllo - alla tecnica di campionamento stratificato c.d. "avanzato", strumento definito come ottimale dalla Corte dei Conti, nella Deliberazione della Sezione Autonomie n. 13/SEZAUT/2018/FRG.

Mediante l'adozione di questa tecnica, che consente un'efficace ed effettiva sinergia tra attività di prevenzione della corruzione, controllo di regolarità e valutazione delle *performance*, sarà possibile procedere alla individuazione degli atti da sottoporre a maggiore (più pervasivo) controllo, tenendo conto dell'indice di rischio associato alle singole tipologie provvedimentali ed orientando il controllo medesimo in misura potenziata nei confronti dei provvedimenti che presentano un più elevato livello di rischio corruttivo.

Con l'ausilio di tale tecnica di campionamento, infatti, il Segretario Generale, nel sovrintendere l'operato della dirigenza impegnata nei settori a maggiore rischio di corruzione, avrà la possibilità di proporre azioni correttive tese a rafforzare la lotta ai fenomeni di cattiva amministrazione, con conseguente miglioramento delle performance del personale.

Per rendere concretamente attuabile e celere tale evoluzione metodologica, si rende tuttavia necessaria la previsione, nell'ambito dell'applicativo gestionale delle Determinazioni Dirigenziali (SID), di un'opzione obbligatoria di scelta del livello di rischio corruttivo connesso allo specifico atto (nullo, basso, medio, alto, altissimo), in modo da favorire la selezione degli atti da sottoporre a controllo successivo sulla base del livello di rischio correlato. Come si rende, altresì, necessaria l'adozione di modelli organizzativi che consentano un incremento delle unità di personale da destinare all'espletamento delle attività di controllo sugli atti.

Per quanto sopra è evidente come l'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione ed i sistemi di controllo interno sia garantita e resa possibile, tra l'altro, anche attraverso l'azione congiunta e coordinata dell'Ufficio Anticorruzione con il suddetto Ufficio di regolarità amministrativa sugli atti dell'Ente, entrambi incardinati nella direzione dipartimentale del Segretariato Generale e diretti dallo stesso Segretario Generale, cui è altresì conferito, come noto, l'incarico di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

In conformità all'orientamento espresso dalla Corte dei Conti, in un contesto di crescenti difficoltà economiche e finanziarie, l'adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenta, altresì, lo strumento migliore per rispondere alle esigenze conoscitive del *management* e per soddisfare i bisogni della collettività amministrata (deliberazione N. 19/SEZAUT/2020/INPR).

7. CONFORMITÀ DEL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, PREDISPOSTO DA CAPITALE LAVORO SPA, AGLI INDIRIZZI DEL PRESENTE PIANO

Si forniscono di seguito indicazioni sulle misure adottate in materia di prevenzione della corruzione da Capitale Lavoro S.p.A., società interamente partecipata da questa Amministrazione (di seguito denominata Società), e, conseguentemente, sulla conformità delle stesse alle prescrizioni ed agli indirizzi contenuti nel presente Piano.

Come già evidenziato nel Piano relativo alle precedenti annualità, è utile premettere che la Società svolge attività di supporto alle strutture dell'Ente nell'esercizio delle funzioni relative:

- a) alla programmazione economica, con particolare riferimento allo sviluppo del territorio, alla gestione dei patti territoriali, all'utilizzo dei fondi strutturali europei;
- b) alla pianificazione territoriale generale ed al supporto alla progettazione tecnica degli enti locali, alla tutela ambientale e ai servizi ecosistemici;
- c) alla pianificazione e alla progettazione delle reti infrastrutturali e informatiche, con riferimento al potenziamento di reti informative e di collegamento, a servizio dell'Ente proprietario e dei Comuni dell'Area metropolitana;
- d) alla strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici nonché all'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- e) ai servizi di supporto alle attività di assistenza tecnica e amministrativa organizzati dall'Ente proprietario per le Amministrazioni comunali e le relative forme associate;
- f) alla promozione e al coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

La Società, operando in regime di *in house providing* ed essendo, pertanto, sottoposta a controllo analogo da parte di questa Città metropolitana, si è dotata, per i fini che qui occupano, di un piano di prevenzione "analogo" ed integrato rispetto ai contenuti essenziali del presente documento, avvalendosi dei modelli di organizzazione e gestione del rischio di cui all'art. 6 del D. Lgs. n. 231/2001, all'uopo implementati, ed adempiendo, relativamente all'attività di pubblico interesse espletata, agli obblighi prescritti dalla Legge n. 190/2012.

Il Segretario Generale, nella sua qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di questa Città metropolitana e per il tramite delle competenti strutture amministrative della stessa, effettua i necessari controlli in ordine alla conformità del Piano di Prevenzione della Corruzione predisposto da Capitale Lavoro SpA con il presente documento.

Verifica, in particolare, la rispondenza del suddetto Piano agli indirizzi e alle finalità indicate nel P.T.P.C. di questa Amministrazione nonché alle misure di prevenzione ivi previste, impartendo disposizioni affinché i preposti uffici della Città metropolitana e della Società garantiscano un idoneo flusso informativo, anche attraverso la creazione e/o l'implementazione di un sistema informatizzato in grado di elaborare e trasmettere tempestivamente al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e all'Ufficio Anticorruzione i dati e le informazioni occorrenti.

Con specifico riferimento alle attività in materia di prevenzione della corruzione svolte nel corso dell'anno 2020 ed ai fini dell'aggiornamento del Piano per il triennio 2021-2023, il Segretario Generale di questo Ente, nella sua qualità di R.P.C.T., ha provveduto alla verifica degli adempimenti, a carico della Società, nella materia *de qua*.

In particolare il R.P.C.T. ha sollecitato la Società ad attuare gli obblighi di legge, analogamente agli uffici dell'Ente, ed ha provveduto a richiedere alla stessa un dettagliato rapporto informativo sulla tempistica e sulle modalità di aggiornamento del proprio Piano di Prevenzione della Corruzione, con particolare riguardo alla mappatura dei processi a rischio e all'attuazione delle misure di contrasto previste dalla normativa vigente.

Nello specifico, dato sempre atto dell'adozione, con disposizione A.U. n. 3 del 15/03/2017, del "Modello di organizzazione, gestione e controllo ex d.lgs. 231/2001 - Piano di prevenzione della corruzione ex l.190/2012" e della relativa pubblicazione nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale della Società, il R.P.C.T. di questa Città metropolitana, con nota prot. CMRC-2021-0032546 del 2 marzo 2021, ha provveduto, come di consueto, a richiedere alla Società di fornire una relazione illustrativa sullo stato di attuazione delle misure previste dal richiamato Modello e sulle eventuali criticità riscontrate nell'applicazione delle stesse, con particolare riferimento a:

- a) analisi del contesto e della realtà organizzativa per l'individuazione e la gestione del rischio della corruzione;
- b) rotazione del personale, illustrando eventuali soluzioni alternative, compatibili con le esigenze aziendali;
- c) coordinamento tra i sistemi di controllo interno e, nello specifico tra i controlli per la prevenzione dei rischi di cui al D. Lgs. n. 231/2001 e i controlli per la prevenzione dei rischi corruttivi *ex lege* n. 190/2012;
- d) integrazione e modalità di applicazione, all'interno della compagine societaria, delle disposizioni del Codice di comportamento, con specifico riferimento a quelle rilevanti ai fini della prevenzione della corruzione, unitamente alla previsione di un apparato sanzionatorio e dei relativi meccanismi di attivazione;
- e) verifica sulla sussistenza di eventuali cause di inconfiribilità, ai sensi del D. Lgs. n. 39/2013 e del D.Lgs. 175/2016;
- f) verifica sulla sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità tra gli incarichi, ai sensi del D. Lgs. n. 39/2013 e del D.Lgs. 175/2016;
- g) verifica del rispetto di quanto previsto dall'art. 53, comma 16-ter, del D. Lgs. n. 165/2001 relativamente alle cause ostative all'esercizio delle attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro (c.d. divieto di *pantouflage*);
- h) accertamento dell'esistenza di precedenti penali prima del conferimento di incarichi o assegnazione agli uffici tramite acquisizione delle autocertificazioni e successivi controlli a campione;
- i) monitoraggio dei rapporti tra Società e soggetti esterni (contraenti, soggetti interessati a provvedimenti ampliativi ecc.) al fine della verifica sulla sussistenza di situazioni di conflitto di interessi anche potenziale;
- l) formazione in materia di prevenzione della corruzione ad integrazione dell'attività formativa dedicata al "Modello 231".
- m) iniziative intraprese ai fini della tutela del dipendente che segnali illeciti, ai sensi della normativa vigente in materia di *wistleblowing*.

Con la nota di cui sopra, richiamata l'attenzione sul quadro normativo in materia di trasparenza, la Società è stata, altresì, invitata ad illustrare le iniziative intraprese e le azioni realizzate per massimizzare il livello di trasparenza amministrativa, in attuazione degli obblighi di legge, ai fini

della completa pubblicazione dei dati nel sito internet della Società medesima (sezione ‘Amministrazione/Società trasparente’) e del relativo aggiornamento.

A riguardo il R.P.C.T. di questa Città metropolitana ha rimarcato le considerazioni, espresse in più occasioni dall’A.N.AC., secondo cui “[l]e società e gli enti specificati all’art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 sono tenuti al rispetto della disciplina sulla trasparenza, con riguardo ai dati, documenti e informazioni attinenti sia all’organizzazione, sia all’attività di pubblico interesse svolta, secondo il criterio della compatibilità”.

La Società è stata, quindi, invitata a rendere informazioni sulle procedure adottate e sulla documentazione prodotta e pubblicata (informativa, modulistica, registri etc..) ai fini della gestione delle istanze di accesso civico, in conformità alla normativa vigente (art. 5 del D. Lgs. 33/2013).

Unitamente ai dati sul monitoraggio è stato, altresì, chiesto di dare conto di eventuali aggiornamenti/integrazioni da apportare sia al “MOG” sia alla suddetta sezione “Amministrazione/Società trasparente” del sito istituzionale della Società, con indicazione della relativa tempistica.

Ciò posto, con la citata nota prot. 0032546/2021, oltre a richiamare il comunicato del 2 dicembre 2020, con il quale il Presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione ha reso noto il differimento al 31 marzo 2021 del “*termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza*” per “*motivazioni legate all’emergenza sanitaria e al fine di consentire ai RPCT di svolgere adeguatamente tutte le attività connesse all’elaborazione dei piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza*”, si è fatto, altresì, rinvio alle principali indicazioni fornite da A.N.AC. in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, con precipuo riguardo agli enti di diritto privato, e contenute, tra l’altro, nel P.N.A. 2019 e negli atti ivi riportati.

Alla luce delle richieste del R.P.C.T. di questa Città metropolitana e delle indicazioni di cui sopra, la Società ha effettuato le verifiche e gli adeguamenti di competenza, facendo pervenire apposita relazione (nota prot. CL 2021-0002099 del 10 marzo 2021), con la quale sono stati forniti dati ed informazioni su ciascuno dei punti sopra declinati.

Dalla relazione emerge, in particolare, quanto di seguito.

La Società riferisce innanzitutto che, in seguito alla sottoscrizione dell’atto di cessione del ramo di azienda a LazioCrea S.p.A. ed alla conseguente concentrazione di un numero maggiore di dipendenti nella sede di via Ribotta, si sono determinate le condizioni, nell’ambito della nuova realtà organizzativa societaria, per una più agevole mappatura (e connesso monitoraggio) del rischio di corruzione.

In riferimento alla rotazione del personale, la Società conferma di adottare la misura della distinzione delle competenze (c.d. “segregazione delle funzioni”), che attribuisce a soggetti diversi i compiti di svolgere istruttorie e aggiornamenti, adottare ed attuare decisioni, effettuare verifiche.

Viene, quindi, ribadita la pianificazione di un sistema di controlli per la prevenzione dei rischi di cui al D. Lgs. 231/2001 estesa alle fattispecie di cui alla Legge 190/2012, rendendosi così possibile un migliore coordinamento tra la funzione del RPC e quella dell'OdV.

Secondo quanto riferito nella relazione, le disposizioni del codice di comportamento, previste nel MOG della Società, sono state sostituite ed integrate (paragrafo 2.3, pag. 9) dal "*Regolamento interno del personale di Capitale Lavoro S.P.A.*" (novembre 2017), mentre l'apparato sanzionatorio ed il sistema disciplinare sono stati previsti nella Parte Speciale del MOG stesso (al paragrafo 2.8, pag.19). Inoltre è stato predisposto un sistema di atti per la gestione del personale, di cui una parte afferente al codice di comportamento.

Nella richiamata relazione si riferisce, inoltre, quanto segue.

Capitale Lavoro continua a procedere, con cadenza semestrale, alla verifica di situazioni di incompatibilità e di cause di inconfiribilità per gli incarichi di amministratore e dirigenti *ex D. Lgs. 39/2013*, provvedendo alla pubblicazione degli esiti nella sezione "*Società trasparente*" del proprio sito istituzionale.

La Società, inoltre, ha provveduto all'elaborazione di un "*modello di autocertificazione per incompatibilità cumulo di impieghi ed incarichi*" (protocollo CL-2017-0010016), ai sensi dell'art. 53, comma 16-ter, del D. Lgs. n. 165/2001, finalizzato a comunicare a quanti hanno esercitato, per conto della Società medesima, poteri autoritativi o negoziali (amministratori), di non poter svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto con Capitale Lavoro S.p.A., attività lavorative o professionali presso i soggetti privati, destinatari dell'attività della Società svolta attraverso i medesimi poteri. Tale modello viene trasmesso a tutti i soggetti privati interessati (fornitori di Capitale Lavoro S.p.A.) a mezzo di mail-pec e restituito, dopo essere stato compilato, con la medesima modalità.

Quanto all'accertamento della sussistenza di precedenti penali prima del conferimento di incarichi, la Società, per gli affidamenti di servizi e forniture effettuati tramite il sistema CONSIP, procede al controllo previsto al momento dell'iscrizione degli operatori al sistema medesimo; negli altri casi la Società provvede all'acquisizione delle prescritte autocertificazioni. Inoltre ha aderito alla piattaforma in uso a questa Città metropolitana, per l'espletamento delle procedure telematiche di acquisto.

In materia di "*conflitto di interessi*" e di "*incarichi preclusi ai dipendenti, a prescindere dalla consistenza dell'orario lavorativo*", la Società ha definito nel MOG i casi che potrebbero verificarsi, mettendo a punto un apposito sistema di monitoraggio; più precisamente, è stata definita una procedura *ad hoc* con la circolare n. 1 del 7 febbraio 2020, avente ad oggetto il "*Conferimento di incarichi al personale da parte di soggetti esterni*" (prot.CL 2020-0000569).

La Società riferisce che, tenuto conto dell'evoluzione normativa in materia di prevenzione della corruzione ("*modello 231*") e, nel contempo, del protrarsi dell'emergenza sanitaria da Covid-19, ha provveduto a riprogrammare l'attività formativa di competenza.

Secondo quanto relazionato in merito alla normativa in materia di *whistleblowing* (L.179/2017), alla luce delle indicazioni operative e della documentazione emanata dal Garante per la

protezione dei dati personali, la Società ha approvato (prot. CL 2021 0000892) le indicazioni operative contenute in due allegati: il modulo di segnalazione e le informazioni di cui all'art. 13 del Regolamento in relazione al trattamento dei dati personali necessari per l'assolvimento degli specifici obblighi derivanti dalla legge, ai sensi dell'art. 54-bis del D. Lgs. 165/2001.

La Società rappresenta che esegue periodicamente controlli sui dati pubblicati nella sezione "*Società trasparente*" del proprio sito istituzionale, assicurandone il costante aggiornamento attraverso l'utilizzo del Portale Anticorruzione Trasparenza (PAT), un *software* appositamente dedicato alla gestione delle informazioni e alla relativa pubblicazione nella suddetta sezione, in conformità alle previsioni della Legge 190/2012 e del D. Lgs. 33/2013.

Comunica infine che, su indicazione dell'azionista, ha redatto il Piano Industriale 2021-2023, che individua le linee operative per il triennio di riferimento e le modalità con cui potranno essere resi i servizi ai Dipartimenti dell'Ente proprietario.

Nel rappresentare che il cambiamento che interverrà, in fase post-pandemica, nell'erogazione della prestazione lavorativa - lo *smart working* rimarrà uno strumento per dare a imprese e lavoratori un'opzione migliorativa, sia in termini di produttività che delle condizioni di lavoro - induce a ripensare modelli organizzativi, piattaforme tecnologiche, sistemi professionali, codice etico, la Società evidenzia la necessità di procedere, per l'effetto, all'aggiornamento integrale del Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo (M.O.G.) aziendale.

Ciò posto, per quanto sopra rilevato e per l'orientamento espresso dall'A.N.AC., è evidente che le società partecipate e controllate dalle pp.aa. dovranno assicurare il pieno rispetto delle norme vigenti in materia di anticorruzione e la completa attuazione degli adempimenti ivi previsti. Cosicché il rafforzamento della strategia di prevenzione del rischio corruttivo, per quanto riguarda la Società Capitale Lavoro, si appalesa viepiù rilevante e necessaria.

Pertanto questa Amministrazione, in continuità con le azioni già condotte, procederà, anche per il triennio 2021-2023, alla verifica dell'adeguamento del P.T.P.C di Capitale Lavoro S.p.a. al Piano della Città metropolitana di Roma Capitale nonché alle disposizioni di legge vigenti nella materia *de qua*, tenendo conto dei rilievi svolti dall'Autorità e delle indicazioni dalla stessa fornite.