

CITTA'
METROPOLITANA
DI
ROMA CAPITALE

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

2022-2024

**Approvato
con Deliberazione del Consiglio Metropolitan
n. del**

Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
Dott. Paolo Caracciolo

Incaricato
con Atto del Sindaco Metropolitan n. 7 del 14 febbraio 2022

Recapiti istituzionali
p.caracciolo@cittametropolitanaroma.it
segretariogenerale@cittametropolitanaroma.it

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

2022-2024

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 - Nuove iniziative e modifiche di processo in materia di trasparenza, *whistleblowing* affidamenti pubblici e controlli interni.
- 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 e della Trasparenza (P.T.P.C.T.)

- 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 inconfiribilità 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.T. 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.T. 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 e della Trasparenza, 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 e della Trasparenza (di seguito denominato P.T.P.C.T.), 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.T. 2022-2024, comprensivi, ovviamente, anche delle misure di prevenzione della corruzione, come appresso meglio illustrato – da adottare nei tempi prescritti dalla normativa vigente.

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 2022-2024*"), 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 (2022-2024), 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, introdotto in sede di revisione 2021 e confermato nella presente annualità, 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 P.T.P.C.T. 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.

Alla luce del quadro normativo di riferimento e dell'evoluzione dello stesso, ulteriori precisazioni, anche di natura metodologica, si impongono in merito alla correlazione tra il presente P.T.P.C.T. e il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.), previsto dall'art. 6 del D.L. 9 giugno 2021 n. 80, convertito con modificazioni in Legge 6 agosto 2021 n. 113, che ne ha indicato contenuti e tempistica per la relativa adozione.

Quanto ai contenuti, per i fini che qui occupano si evidenzia innanzitutto che il suddetto P.I.A.O. definisce, tra l'altro, *“gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione”*. Di talché appare evidente il legame tra i due documenti di pianificazione.

Relativamente alla tempistica si richiamano le previsioni del citato art. 6, secondo cui le pp.aa. pubblicano il P.I.A.O. e i relativi aggiornamenti entro il 31 gennaio di ogni anno (comma 4); entro il 31 marzo 2022, con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, sono individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti da quello di cui al presente articolo (comma 5) ed entro il medesimo termine del 31 marzo 2022, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, è adottato un Piano tipo, quale strumento di supporto alle amministrazioni (comma 6).

L'art. 6-bis del medesimo D.L. 80/2021 ha disposto che in sede di prima applicazione il P.I.A.O. è adottato entro il 30 aprile 2022 e che, fino al predetto termine, non si applicano le sanzioni indicate nell'articolo medesimo.

Nel contesto normativo sopra riportato si inserisce il Comunicato del 12 gennaio 2022, pubblicato sul sito dell'A.N.AC. in data 15 gennaio 2022, avente ad oggetto “Adozione e pubblicazione dei PTPCT 2022-2024: differimento del termine al 30 aprile 2022”, con il quale il Presidente dell’Autorità:

- ha preliminarmente richiamato la normativa di riferimento, evidenziando che “*il decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228 [...], all’art. 1, co. 12, lett. a), ha differito, in sede di prima applicazione, al 30 aprile 2022, il termine del 31 gennaio 2022 fissato dal decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 [...] per l’adozione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) da parte delle pubbliche amministrazioni [...]. In un’apposita sezione del PIAO sono programmate le misure prevenzione della corruzione e per la trasparenza, secondo quanto previsto dall’art. 6, co. 2, del d.l. n. 80/2021. Il decreto-legge n. 228/2021 ha, altresì, differito al 31 marzo 2022 sia il termine per l’adozione del decreto del Presidente della Repubblica, che individua e abroga gli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal PIAO, sia il termine per l’adozione del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione con cui è adottato il Piano tipo (cfr. art. 6, co. 5 e 6, d.l. n. 80/2021)”;*

- ha quindi rappresentato che “*tenuto conto del perdurare dello stato di emergenza sanitaria, il Consiglio dell’Autorità, nell’adunanza del 12 gennaio 2022, al fine di consentire ai Responsabili della Prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) di svolgere adeguatamente tutte le attività relative alla predisposizione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e considerata la necessità che le scadenze in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza siano coerenti con il sistema previsto dal Legislatore, ha disposto quanto segue. Il termine annuale indicato dall’art. 1, comma 8, l. n. 190/2012 è differito al 30 aprile 2022 per tutti i soggetti a cui si applica” [...].*

La stessa Autorità, al fine di agevolare la stesura dei nuovi Piani nell’ottica della semplificazione e dell’efficacia, ha predisposto un apposito vademecum recante “*Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022*”, approvato dal Consiglio in data 2 febbraio 2022, con il quale sono state fornite alle amministrazioni prime indicazioni ai fini dell’adozione del relativo P.T.P.C.T. o del documento recante misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza da inserire nell’apposita sezione del P.I.A.O.

Il quadro normativo di riferimento si completa, ad oggi, con lo schema di decreto del Dipartimento della Funzione Pubblica, avente ad oggetto la definizione dei contenuti di un Piano tipo, e con lo schema di decreto del Presidente della Repubblica, recante l’individuazione e l’abrogazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal P.I.A.O. Per entrambi i provvedimenti è stata raggiunta l’intesa in Conferenza Unificata, rispettivamente il 2 dicembre 2021 e il 9 febbraio 2022.

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 e della Trasparenza 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.T. 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 presi in considerazione e valutati 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, cui si fa rinvio - ha ritenuto di dover chiarire, tra l’altro, il concetto stesso di corruzione, che *“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”*.

Nell’ordinamento giuspenalistico italiano la corruzione non coincide con i soli reati strettamente 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), comprendendo anche reati relativi ad atti che la legge definisce come ‘condotte di natura corruttiva’, nel cui ambito rientrano, secondo l’A.N.AC. (delibera n. 215 del 2019), tutte quelle indicate dall’art. 7 della Legge n. 69/2015, che aggiunge ai reati sopra indicati quelli di cui agli art. 319-bis, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis del codice penale.

Se ampio è il concetto di corruzione, altrettanto ampia è la nozione di prevenzione, come delineata dalla Legge 190/2012, che, sempre secondo le precisazioni dell’Autorità, *“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".

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 2021, 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 – Nuove iniziative e modifiche di processo in materia di trasparenza, *whistleblowing* affidamenti pubblici e controlli interni.

L'obiettivo in esame, costituisce la base e, sostanzialmente, il contenuto del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2022-2024, 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.

In considerazione di ciò, per il triennio 2022-2024, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, sulla base degli indirizzi impartiti dagli Organi di Governo e con la collaborazione delle strutture amministrative dell'Ente, ha provveduto ad introdurre modifiche di processo, anche attraverso nuovi moduli operativi, che hanno reso possibile l'implementazione e la concreta applicazione di molte misure e soluzioni organizzative, con particolare riguardo a quelle correlate, tra l'altro, alla trasparenza, al *whistleblowing*, alle iniziative in materia di affidamenti pubblici e ai controlli interni.

Nel fare rinvio agli specifici paragrafi del presente P.T.P.C.T., dove le suddette misure sono segnatamente illustrate, si forniscono in questa sede indicazioni legate alla definizione delle linee strategiche e, per l'effetto, alla valorizzazione degli obiettivi in materia di prevenzione della corruzione.

Con riferimento alla misura della trasparenza, ferme tutte le iniziative, le azioni e le misure descritte nei paragrafi che seguono, si evidenzia l'importanza di uno strumento di lavoro che, configurandosi quale elemento di novità del presente Piano, si rivela particolarmente utile ai fini dell'efficace gestione degli adempimenti prescritti dal D. Lgs. 33/2013 e ss.mm.ii.

Si tratta, in particolare, di un documento (*rectius*, una griglia), aggiornato all'attuale contesto normativo ed organizzativo dell'Ente, contenente specifiche istruzioni sulle modalità di adempimento degli obblighi di pubblicazione nella sezione '*Amministrazione Trasparente*' del sito istituzionale, sui relativi contenuti e sulla corrispondente tempistica nonché specifiche indicazioni sulle strutture amministrative di questa Città metropolitana competenti all'elaborazione, alla gestione e alla pubblicazione dei dati di che trattasi.

Rinviando al paragrafo 2.1 per la sua illustrazione, si sottolinea sin d'ora l'efficacia di questo nuovo strumento anche per la ricognizione, il monitoraggio e l'aggiornamento dei dati da pubblicare e, soprattutto, per la verifica dei relativi contenuti della suddetta sezione.

La griglia, oltre a meglio orientare, a livello organizzativo interno, le attività degli uffici nell'esecuzione degli adempimenti di competenza, consente nel contempo, con la relativa pubblicazione sul sito istituzionale, di massimizzare il livello di trasparenza a vantaggio della collettività amministrata e, in particolare, degli utenti che – nella logica della partecipazione e dell'effettivo esercizio del diritto di accesso civico – potranno avere immediata contezza delle strutture preposte alla pubblicazione dei dati ed interfacciarsi più facilmente con le stesse (grazie alla chiara indicazione sul documento) nel caso in cui la pubblicazione medesima sia omessa o risulti incompleta.

Sempre in materia di trasparenza e con l'intento di massimizzarne i livelli, saranno definite - a cura del R.P.C.T., in collaborazione con le competenti strutture dell'Ente - le iniziative e le attività funzionali all'organizzazione della Giornata della Trasparenza, di cui si darà specifico conto nel successivo paragrafo 1.2.8.

Riguardo alla misura del *whistleblowing*, a partire dall'anno in corso sarà avviato un nuovo sistema di ricezione e di gestione delle segnalazioni, basato sull'utilizzo di un'apposita piattaforma informatica.

A tal uopo saranno favorite, nell'ambito delle strutture dell'Ente, iniziative di sensibilizzazione e di formazione del personale per divulgare le finalità dell'istituto e fornite adeguate informazioni sulla nuova procedura e sul relativo utilizzo, specificamente descritti al paragrafo 5.2.9, nella Sezione II di questo Piano, cui pertanto si fa rinvio.

Le iniziative in materia di affidamenti pubblici - già individuate e definite nel presente Piano, quale misura specifica di trattamento, al paragrafo 5.2.18 - si arricchiscono di una nuova parte

dove sono descritte le azioni assunte e da assumere nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con particolare riguardo ai Piani Urbani Integrati della Città metropolitana di Roma Capitale, di cui all'art. 21 del D.L. n. 152/2021, nonché le misure da applicare al fine di prevenire e contrastare ogni possibile rischio corruttivo nel contesto di che trattasi, come illustrato nell'ultimo punto del citato paragrafo 5.2.18.

Relativamente alla misura legata ai controlli interni e, in particolare, al controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti dell'Ente, stante la competenza in materia del Segretario Generale, viene definito un nuovo modello organizzativo che prevede, tra l'altro, un'azione sinergica e condivisa tra le unità operative del Segretariato Generale, in uno con una nuova articolazione e distinzione di competenze utili al più efficace esercizio del controllo di che trattasi, previsto ed illustrato nel paragrafo 6.2 del presente P.T.P.C.T., nella Sezione II.

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.T. 2020-2022, dove sono stati, a suo tempo, 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 – anche nelle ulteriori declinazioni dello stesso, cui in futuro sarà utile dare corso, con il coinvolgimento delle strutture dell'Ente preposte *ratione officii* a garantire assistenza ai Comuni – 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 qui ribadire che l'azione sinergica condotta negli anni precedenti dagli uffici del Segretariato Generale dell'Ente ha consentito di addivenire, a suo tempo, 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, fu approvato dal Sindaco metropolitano con decreto n. 126 del 17 ottobre 2018, pur non essendo stato poi formalmente sottoscritto dagli altri soggetti istituzionali coinvolti).

Per completezza informativa ed in considerazione del possibile futuro sviluppo dell'obiettivo in parola, attraverso la definizione di iniziative, attività ed azioni condivise tra le strutture dell'Ente, si vedano i dati contenuti nell'Allegato C, relativi all'obiettivo medesimo, che si appalesano indicativi e significativi rispetto al 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 sui cui questa Città metropolitana continua strategicamente a puntare, 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 modifiche normative introdotte 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, con particolare riguardo al rapporto 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 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 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 e, nel contempo, di facilitare 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.

Come già precedentemente rappresentato, analogo rilievo assumono le "*Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici*", pubblicate in via definitiva sul sito di AGID (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 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 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 ancora una volta ad implementare e a perfezionare, per il triennio 2022-2024, 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 2021, la situazione eccezionale legata al perdurare dell'emergenza Covid-19, sia pure con le problematiche che l'Ente ha dovuto affrontare per la relativa gestione sotto differenti profili, ha continuato a fornire *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 2021 le strutture che, per loro natura, svolgono attività a diretto contatto con l'utenza, complice anche la situazione emergenziale ancora in atto, hanno ulteriormente rafforzato alcuni profili di informatizzazione.

Un esempio in tal senso è fornito dal Dipartimento preposto alla tutela ambientale, 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.

Analoghe attività sono state realizzate da altre strutture dell'Ente.

Per i fini che qui occupano rilevano, come già rappresentato nella precedente annualità, le iniziative intraprese, tra gli altri, dall'Ufficio di Statistica con il progetto SISTAN HUB e dall'U.C. Sviluppo Strategico, ora U.C. Appalti e Contratti, in materia di digitalizzazione delle procedure di gara.

Più in generale, con riferimento alle azioni che l'Ente intende realizzare nel corso del 2022, sempre in un'ottica di miglioramento in termini di efficienza, efficacia e trasparenza, si conferma 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 di istruttoria, pagamento di sanzioni, ecc.), per adeguare i processi di gestione delle entrate e degli incassi al sistema *PagoPA* di Agid (attività, peraltro, già proficuamente ed efficacemente avviata dal 2020).

Riferito quanto sopra, si rileva 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 2022-2024 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 P.T.P.C.T. dedicata alle misure di prevenzione c.d. ulteriori, continuerà a favorire, anche per il triennio 2022-2024, l'azione congiunta e di coordinamento tra le proprie strutture amministrative - *in primis*, Segretariato Generale e U.C. Appalti e contratti, con particolare riguardo alla Direzione dipartimentale, al Servizio 1 “ *Stazione Unica Appaltante. Procedure ad evidenza pubblica per affidamento lavori, servizi e forniture*” (di seguito denominato, per semplicità, Ufficio Gare) e all'Ufficio Contratti, per i rispettivi ambiti di competenza, 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 (l'U.C. Appalti e contratti, l'URP e gli 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 della Direzione dell'U.C. Appalti e Contratti, per i rispettivi ambiti.

Ai fini della realizzazione dell'obiettivo *de quo* continuano a rivelarsi 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 nei Piani relativi ai trienni precedenti, cui, pertanto, si fa rinvio.

Si segnalano, tuttavia, le attività, progressivamente e costantemente gestite dagli uffici preposti - Direzione e Ufficio Gare, per i rispettivi ambiti di competenza - finalizzate 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 2021, pure a fronte del perdurare della situazione emergenziale derivante dalla pandemia da Covid-19, si è continuato ad implementare 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 2022- 2024, 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 indicazioni 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.T. 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 da Covid-19 e il perdurare della stessa non hanno rappresentato una battuta d'arresto per l'attuazione delle attività formative all'interno dell'Ente, che saranno descritte nel prosieguo della trattazione, sia pure con comprensibili difficoltà organizzative e gestionali.

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 realizzati 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, purtroppo, caratterizzato anche l'anno 2021, 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 2022-2024, 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, anche nell'annualità di riferimento del presente Piano, 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 scorse annualità da alcuni uffici dell'Ente, come risulta dal monitoraggio periodico condotto su SI.PEG, che si sono rivelati efficaci ai fini dell'aggiornamento del personale dipendente e che, pertanto, potranno continuare ad 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 già promosse dalla struttura dipartimentale preposta alla gestione delle risorse umane, 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* anche per il triennio 2022-2024, 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 2022-2024 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.T., sia nella parte dedicata alle misure di prevenzione della corruzione, con particolare riferimento 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.T. debbano corrispondere specifici obiettivi programmatici e strategici della *performance*, stabiliti secondo i principi e i criteri di cui al D. Lgs. 150/2009. La valorizzazione di un raccordo stringente tra misure ed obiettivi viene ancor più in rilievo a seguito della

recentissima introduzione, nel nostro ordinamento, del Piano integrato di attività e organizzazione (art. 6 del D. Lgs. n. 80/2021) e delle conseguenti indicazioni fornite al riguardo dall'Autorità. 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.T. con gli altri strumenti di programmazione dell’Ente, tra cui, *in primis*, quelli relativi alla *performance*, conformemente alle previsioni dell’art. 1, comma 8, della Legge 190/2012 e, da ultimo, del citato D. Lgs. n. 80/2021, che, nel definire i contenuti del P.I.A.O., all’art. 6, comma 2, individua “*gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e i criteri direttivi di cui all’art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, stabilendo il necessario collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa*” (lett. a) nonché “*gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell’attività e dell’organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione*” (lett. d).

A tale riguardo giova osservare che il collegamento del ciclo della *performance* con le attività di prevenzione della corruzione trova fondamento nella programmazione stessa degli obiettivi e degli indicatori di *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.

Ciò è tanto più vero se si considera che i documenti in materia di *performance* riassumono 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 sempre più importante il legame tra attività di prevenzione e trasparenza, da un lato, e *performance*, dall’altro; legame che, dal punto di vista degli strumenti di pianificazione, si traduce nel collegamento del P.T.P.C.T. con la programmazione strategica e operativa di questa Città metropolitana come definita, appunto, nei documenti in materia di *performance*.

Alla luce di tale collegamento rileva, altresì, il coordinamento tra le azioni del R.P.C.T. e quelle dei responsabili degli Uffici dell’Ente che si occupano di *performance*, organizzazione e gestione delle risorse umane.

In questo senso le disposizioni, le misure e le attività di prevenzione di cui al presente P.T.P.C.T. assumono rilevanza anche ai fini della definizione degli obiettivi e degli indicatori di *performance*, di efficienza e di efficacia dell’amministrazione, nel rispetto, tra l’altro, della disciplina normativa in materia di P.I.A.O. e dei contenuti dello stesso, declinato in diverse

sezioni e sottosezioni di programmazione, tra cui rileva in particolare, per i fini che qui occupano, la sezione “*Valore pubblico, performance e anticorruzione*”.

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 per il triennio 2022-2024, in forma di obiettivi di *performance*, sotto il profilo della performance sia organizzativa che individuale.

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 è 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.T., 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 anche alla luce del fatto che la diffusione e il perdurare della pandemia da Covid-19 impongono una progressiva revisione dei modelli organizzativi in uso, 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.

In tale contesto si inserisce la previsione della Giornata della Trasparenza, che sarà organizzata dal R.P.C.T., d'intesa con gli Organi di indirizzo politico, in collaborazione con le strutture dell'Ente competenti *ratione materiae*.

Si tratta di un'iniziativa dedicata ad approfondimenti e dibattiti in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione, con interventi di esperti e figure istituzionali, che si pone quale utile occasione di condivisione e di comunicazione tra cittadini, operatori del diritto ed amministrazioni, nell'ottica del superamento della logica meramente adempimentale.

Costituisce, per ciò stesso, un rilevante momento di partecipazione, di coinvolgimento e di confronto delle istituzioni con la comunità amministrata, ai fini della promozione della cultura della legalità, della valorizzazione della trasparenza ma anche dell'ascolto degli *stakeholders* sui principali aspetti dell'azione amministrativa

Per l'anno 2022 l'intervento formativo avrà ad oggetto, tra le altre tematiche connesse alla massimizzazione dei livelli di trasparenza, l'istituto dell'accesso civico semplice e generalizzato, analizzato anche alla luce del ruolo, delle funzioni e delle competenze della Città metropolitana nonché del rapporto della stessa con la collettività amministrata e con l'utenza - interna, ma soprattutto esterna - eventualmente interessata da richieste ed istanze in tale ambito.

La giornata formativa sarà prevedibilmente fissata in una data compresa tra novembre e dicembre 2022.

La compiuta definizione dei moduli didattici e degli aspetti organizzativi sarà, ovviamente, rimessa a successivi atti, da adottarsi a cura del R.P.C.T. ed eventualmente dei responsabili delle strutture amministrative coinvolte.

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 2022-2024, 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 richiamato 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. g33/2013 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 *pro tempore* 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", in esito alla

quale è stata diramata la circolare n. 31 del 17 novembre 2017, corredata di un apposito documento di lavoro, con cui 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.

Sulla scorta delle ricognizioni precedentemente condotte, il Segretario Generale/RPCT ha provveduto a redigere un nuovo documento di lavoro, aggiornato all’attuale contesto normativo ed organizzativo dell’Ente, contenente specifiche istruzioni sulle modalità di adempimento degli obblighi di pubblicazione nella sezione ‘*Amministrazione Trasparente*’, sui relativi contenuti e sulla corrispondente tempistica nonché specifiche indicazioni sulle strutture amministrative di questa Città metropolitana competenti all’elaborazione, alla gestione e alla pubblicazione dei dati di che trattasi.

Tale documento di lavoro, con circolare n. 19 del 5 aprile 2022, è stato dal R.P.C.T. opportunamente condiviso con i Direttori e i Dirigenti dell’Ente, cui è stato chiesto riscontro, per quanto di competenza, ai fini del perfezionamento dell’atto, che, nella sua versione definitiva e finale, viene allegato al presente P.T.P.C.T. *sub* lett. D, costituendone parte integrante e sostanziale.

Il summenzionato allegato rappresenta un’efficace ‘tabella di marcia’ nello svolgimento delle attività connesse alla ricognizione dei dati da pubblicare e, conseguentemente, al monitoraggio della sezione ‘*Amministrazione Trasparente*’, nel cui ambito sono obbligatori non solo gli adeguamenti periodici, ma anche il controllo e l’aggiornamento in tempo reale dei relativi contenuti. Costituisce, altresì, un’utile base di partenza per la verifica, a cura del R.P.C.T., dei contenuti della sezione in esame ai fini dell’attestazione degli obblighi di pubblicazione di competenza del Nucleo di Valutazione.

Pertanto le singole sotto-sezioni in cui si declina la sezione ‘*Amministrazione Trasparente*’ vanno presidiate, monitorate, revisionate ed aggiornate costantemente, a cura dei Direttori/Dirigenti responsabili, nell’ambito di ciascuna struttura amministrativa e per quanto di rispettiva competenza.

Nell’espletamento di tali attività occorre, ovviamente, prestare attenzione alla sopravvenienza di provvedimenti normativi ovvero di atti di regolazione dell’A.N.AC. in materia di trasparenza che diano luogo a pubblicazioni, da effettuare nella sezione di che trattasi, nuove e ulteriori rispetto a quelle indicate nella deliberazione A.N.AC. n. 1310/2016.

A tal uopo è utile il rinvio alla raccolta dei principali obblighi di trasparenza, effettuata da ANCI nel Quaderno n. 33/2022, recante “*Orientamenti ANAC per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022: novità, schemi e modulistica per gli enti locali*”, alle pagine da 27 a 31.

Posto quanto sopra, giova evidenziare che le disposizioni in materia di trasparenza integrano l’individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dall’Amministrazione e il rispetto dei relativi obblighi è soggetto a valutazione, in termini di performance individuale ed organizzativa, da parte del Nucleo di Valutazione, cui il R.P.C.T. ha l’obbligo di segnalare eventuali non conformità.

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 viepiù 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 (con cadenza semestrale) 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 sulla 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, 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.*”, alle previsioni del PNA 2019, con cui l'Autorità ha fornito ulteriori chiarimenti e precisazioni al riguardo, nonché alle indicazioni contenute nel documento, approvato dal Consiglio in data 2 febbraio 2022, recante “*Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022*”.

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 2021, 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.

Ciò posto, anche per il triennio 2022-2024 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 e 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 provveduto 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.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 2022-2024 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.

DIREZIONE U.C. APPALTI E CONTRATTI

La Direzione dell’U.C. Appalti e contratti ha proseguito senza soluzione di continuità le sue molteplici attività a supporto del Segretariato Generale nella gestione di questioni strettamente connesse al presidio del livello di trasparenza, tra cui rilevano, in particolare, le seguenti:

- assolvimento degli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale dei dati, ai sensi dell’art. 1, comma 32, della Legge n. 190/2012, relativi alle procedure di gara di tutto l’Ente, previa operazione di coordinamento della raccolta dei dati medesimi, fornendo assistenza/consulenza giuridico-amministrativa ai Servizi dell’Ente (anche sopperendo a carenze di tipo tecnico-informatico, in vista dell’implementazione di un applicativo *ad hoc* a cura delle competenti strutture) nonché agli obblighi di comunicazione all’Autorità Nazionale Anticorruzione;
- adempimento dei compiti di Responsabile dell’Anagrafe della Stazione Appaltante di questa Città metropolitana, previa nomina del Direttore dell’U.C. Appalti e contratti e conseguente iscrizione nella banca dati nazionale A.U.S.A., presso l’A.N.AC.;
- stipula di convenzioni con i Comuni/Enti del territorio metropolitano per la Centrale di committenza “Stazione Unica Appaltante-Soggetto Aggregatore”, in sinergia con la Prefettura di Roma, che contempla apposite clausole antimafia;
- svolgimento del ruolo di “Soggetto Aggregatore”, presso sedi inter-istituzionali, a seguito di rinnovo dell’iscrizione presso l’Elenco Nazionale gestito dall’A.N.AC. (con Delibera dell’Autorità n. 643 del 22.9.2021), a garanzia di procedure trasparenti;
- individuazione, con Decreto del Sindaco metropolitano n. 131 del 12.11.2021, quale “Ufficio referente unico in materia di appalti” relativamente alle procedure di appalto, in ottemperanza agli obblighi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ferme restando le provviste funzionali dell’U.C. nelle sue articolazioni, come definite dagli atti normativi ed organizzativi interni vigenti.

Oltre a ciò, la Direzione ha avuto cura di interpellare i cd. utenti esterni rappresentati dai referenti a vario titolo (Segretari comunali, Rup, dipendenti, funzionari, ecc) dei Comuni/Enti convenzionati alla Centrale di committenza “Stazione Unica Appaltante-Soggetto Aggregatore”, svolgendo un’accurata rilevazione della qualità dei servizi resi relativamente a tutte le fasi delle procedure di gara, elaborando e somministrando un questionario *ad hoc*, in collaborazione con l’Ufficio Statistica dell’Ente, i cui risultati sono stati illustrati nel corso di una conferenza svolta presso la sede di Palazzo Valentini e pubblicati sul sito istituzionale dell’Ente. Tali risultati hanno, inoltre, costituito la base di partenza per interventi concreti di un piano di miglioramento, inserito anche nel PEG, in applicazione dei principi di “qualità totale”. Il questionario è stato anche richiesto e condiviso con altri Enti.

E’ stato, inoltre, effettuato un monitoraggio periodico, tramite il Portale Gare, per misurare la qualità dei servizi resi dall’Ente e il grado di soddisfazione degli ‘utenti’ (anche in tal caso con l’ausilio di un apposito questionario).

Più in generale, con riferimento al ruolo di enti di area vasta svolto dalle Città metropolitane e dalle Province, non è inutile evidenziare 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 soggetti istituzionali 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. Appalti e Contratti, 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*, più leggibile per la cittadinanza) 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, dal 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 e, da ultimo, dal D.L. 77/2021, recante "*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*", convertito con modificazioni in Legge 108/2021.

Questa Città metropolitana, 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*), 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.

Infatti dal gestionale SI.PEG risulta che l'U.C. Appalti e Contratti, 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 2022-2024 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.

UFFICIO GARE (SERVIZIO 1 dell'U.C. APPALTI E CONTRATTI)

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 era all'epoca evidenziato 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.T. - cui, pertanto, si fa rinvio - gli Uffici Gare e Contratti continuano a promuovere, in coerenza con il dettato normativo di riferimento, 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.

PIANIFICAZIONE TERRITORIALE – MOBILITÀ E TRASPORTI

Nel fare rinvio ai precedenti Piani 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 segnala 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 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 2022-2024, del Sistema di Gestione della Qualità con un unico certificato, ai sensi della 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 "Ambiente e Tutela del Territorio", 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 2022-2024 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 2021. 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 2021, anche sulla spinta della situazione emergenziale derivante dalla diffusione e dal perdurare della pandemia da Covid-19, l'U.C. Appalti e contratti, 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 "Ambiente e Tutela del Territorio" - 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 e 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 le strutture del competente Dipartimento.

Come risulta dal monitoraggio periodico effettuato su SI.PEG, l'attività dello sportello telematico è efficacemente proseguita anche nel corso dell'anno 2021.

Nello stesso periodo il perdurare della pandemia da Covid-19, continuando ad imporre una drastica riduzione dei contatti con l'utenza e dell'interazione con il pubblico, ha reso possibile un'ulteriore 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 riutilizzo 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 rammenta 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 2022-2024, 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 2021-2024 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 gestiscono le attività finalizzate 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 del Servizio 1 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. Appalti e contratti.

Nel precedente paragrafo 2.1 - cui, pertanto, si fa rinvio - è stato descritto un nuovo strumento di lavoro, utile ai fini della più efficace gestione e del monitoraggio degli adempimenti prescritti dal D. Lgs. 33/2013 e ss.mm.ii., che consiste dell'impiego di un'articolata griglia, aggiornata all'attuale contesto normativo ed organizzativo dell'Ente, contenente specifiche istruzioni sulle modalità di adempimento degli obblighi di pubblicazione nella sezione '*Amministrazione Trasparente*', sui relativi contenuti e sulla corrispondente tempistica nonché specifiche indicazioni sulle strutture amministrative di questa Città metropolitana competenti all'elaborazione, alla gestione e alla pubblicazione dei dati di che trattasi.

Ciò detto, per quanto concerne, più in generale, l'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 - ivi compresa la Giornata della Trasparenza, descritta nel precedente paragrafo 1.2.8 - 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/circolari 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 online, il Direttore dell'Ufficio 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 Direttori/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:

- ✓ Relazione fine mandato 2016-2021
- ✓ Prevenzione della corruzione
- ✓ Tutela della Privacy – contatti DPO
- ✓ Tutela della privacy – Esercizio dei diritti degli interessati
- ✓ Accesso Civico
- ✓ Accessibilità e Catalogo di dati, metadati e banche dati
- ✓ Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità
- ✓ Dati ulteriori (*in questa sottosezione sono contenute, tra l'altro, le informazioni in materia di accesso ai documenti amministrativi ex L 241/90*)
- ✓ 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 attualmente 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
- ✓ Accesso ai documenti amministrativi
- ✓ Elenco delle spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo dell'Ente
- ✓ Censimento delle autovetture di servizio

Resta ferma, ovviamente, la necessità del monitoraggio dei relativi contenuti ai fini dell'aggiornamento della sotto-sezione di che trattasi, in attuazione degli eventuali sopravvenuti obblighi e conformemente alle indicazioni fornite dalle Autorità preposte (si veda anche al riguardo il richiamato Quaderno ANCI n. 33/2022, a pag. 27 e ss., nonché la griglia ‘Allegato Trasparenza’ descritto nel precedente paragrafo 2.1).

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

1. PREMessa, QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO E FINALITÀ

Il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza – 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 2022-2024 sono stati elaborati tenendo conto delle indicazioni fornite dalle Autorità preposte e, *in primis*, dall’A.N.AC., ai cui provvedimenti si fa, pertanto, rinvio, senza elencarli nel presente Piano.

Si è tenuto altresì conto, tra l’altro, dei contenuti del vigente Regolamento sull’Organizzazione degli Uffici e dei Servizi di questa Città metropolitana, 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 consegue che, in esito al 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 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”* (Determinazione A.N.AC. n. 12/2015).

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 e della Trasparenza 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., 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, negli ambiti di competenza, secondo quanto disposto dalla richiamata disciplina normativa.

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 e della Trasparenza 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 e della Trasparenza;
- 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 e 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. Paolo Caracciolo.

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

- a) elabora la proposta di Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, 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.T. 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.), con particolare riguardo all'Allegato 3 del medesimo documento, recante *“Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)”*, nonché al documento, pubblicato sul sito istituzionale dell'A.N.AC. in data 3 febbraio 2022, avente ad oggetto *“Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022”*, nel quale si sottolinea, tra l'altro, che *“l'ampiezza e la complessità degli incarichi affidati al Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) evidenziano l'intento del legislatore di assegnare allo stesso un ruolo trasversale e, al contempo, d'impulso e coordinamento del sistema di prevenzione della corruzione”*.

La richiamata documentazione 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.

2.2.1 Sostituto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

In caso di temporanea ed improvvisa assenza, superiore a trenta giorni, del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza - che, come noto, è il Segretario Generale della Città metropolitana - questi è sostituito dal Vice Segretario Generale Vicario, che ne esercite le funzioni con le modalità e nei termini previsti dalla normativa vigente e dai conseguenti provvedimenti 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/iniziative 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 dell'U.C. '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, fornendo allo stesso ogni comunicazione/informazione necessaria all'esercizio delle relative funzioni e gestendo, 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 Direttore dell'U.E. 'Supporto al Sindaco metropolitano e relazioni istituzionali', nel cui ambito è incardinato, tra gli altri, l'Ufficio preposto alla gestione, all'aggiornamento e allo sviluppo del sito internet istituzionale (di seguito denominato 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 'Reti e sistemi informatici', 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 Direttore 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 Direttore 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 Direttore 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 metodologia 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 e della Trasparenza;
- 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 provvedimento del Vice Sindaco metropolitano (atto di nomina n. 41 del 5 maggio 2021), il soggetto preposto all'inserimento e 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. 'Appalti e contratti' Dott. Federico Monni.

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 vigente 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.

Alla luce delle previsioni, contenute e richiamate nel presente Piano, relative al ruolo, alle funzioni e ai compiti del R.P.C.T. e dell'U.P.D., si ritiene di fornire le seguenti indicazioni, anche di tipo interpretativo, ai fini della concreta applicazione delle previsioni medesime.

Occorre innanzitutto considerare i rapporti tra il R.P.C.T. e l'U.P.D. come regolati dalla normativa vigente, con precipuo riguardo agli obblighi di comunicazione e di segnalazione posti in capo al primo (art. 1, comma 7, della Legge 190/2012 e art. 43, commi 1 e 5, del D. Lgs. 33/2013), tenendo conto, nel contempo, del quadro normativo di riferimento, nel cui ambito rilevano in particolare, per le finalità che qui occupano, le disposizioni e gli orientamenti che seguono:

il citato art. 7, comma 1, secondo cui *“negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel Segretario [...]”*;

l'art. 108, comma 4, del D. Lgs. 267/2000, che prevede la possibilità, in ogni caso in cui il Direttore Generale non sia stato nominato, che il Sindaco conferisca le relative funzioni al Segretario Generale, nonché l'art. 44, comma 3, dello Statuto di questa Città metropolitana, il quale stabilisce che l'incarico di Direttore Generale può essere conferito al Segretario Generale;

il richiamato art. 23 del Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei Servizi, nella parte in cui dispone (comma 3) che *“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 [...]”*;

le indicazioni fornite dall'A.N.AC. relativamente ai casi di contemporanea titolarità delle funzioni di R.P.C.T. e di componente ovvero di titolare dell'U.P.D., con particolare riguardo all'orientamento assunto in esito a diversi approfondimenti ed espresso, tra l'altro, nella delibera

n. 700 del 23 luglio 2019, in cui si evidenzia che “una situazione di totale incompatibilità tra le due funzioni è [...] da escludersi, nei casi in cui l’UPD sia un organo collegiale (come in molti Comuni, nei quali il Segretario Generale, di norma svolgente il ruolo di RPCT, è componente dell’UPD). [...] Anche se esclusa la piena incompatibilità resta, ad avviso di questa Autorità, altamente opportuno che le amministrazioni e gli enti di diritto privato che dovranno nominare il proprio RPCT evitino di attribuire ad esso anche le funzioni di componente dell’UPD”, deliberando “in via generale, di ritenere non sussistente, specie nel caso in cui l’Ufficio Procedimenti Disciplinari dell’Amministrazione sia costituito come Organo Collegiale, una situazione di incompatibilità tra la funzione di RPCT e l’incarico di componente dell’ufficio dei procedimenti disciplinari, salvo i casi in cui oggetto dell’azione disciplinare sia un’infrazione commessa dallo stesso RPCT; di raccomandare, come altamente auspicabile, alle pubbliche amministrazioni e agli enti interessati, laddove possibile, di distinguere le due figure, soprattutto nelle amministrazioni e negli enti di maggiori dimensioni e nel caso in cui l’UPD sia organo monocratico”.

L’analisi delle disposizioni e delle indicazioni sopra richiamate induce ad interpretare l’art. 23, comma 3, del Regolamento di Organizzazione nel senso che la relativa previsione si riferisce (unicamente) al caso della nomina del Direttore Generale *ex art.* 108 del D. Lgs. 267/2000, come del resto testualmente si legge nel richiamato comma, e non anche al caso del conferimento delle relative funzioni al Segretario Generale.

Ne deriva che, ove il Direttore Generale sia nominato *ex art.* 108 del TUEL, questi comporrà, in qualità di Presidente, l’U.P.D. per i procedimenti disciplinari a carico del personale dirigente. Ove, invece, ricorra (non già il caso della nomina del Direttore Generale ma) la fattispecie del conferimento delle funzioni di Direttore Generale al Segretario Generale, non sarà questi a comporre in qualità di Presidente l’U.P.D. per i procedimenti disciplinari a carico del personale dirigente, ben potendo essere il Direttore della struttura dirigenziale competente in materia di personale a svolgere questo ruolo.

Tale interpretazione letterale, basata sul dato testuale della disposizione (“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 [...]), si allinea, invero, ad un’interpretazione di tipo sistematico, che trova fondamento proprio sulle altre disposizioni legislative summenzionate.

Infatti, se l’art. 1, comma 7, della Legge 190/2012 individua il R.P.C.T. nel Segretario Generale e allo stesso Segretario Generale possono essere conferite, *ex art.* 108 del TUEL, le funzioni di Direttore Generale, è ragionevole ritenere che lo stesso non faccia parte anche dell’U.P.D.

Di talché l’interpretazione dell’art. 23, comma 3, del Regolamento di Organizzazione nei termini sopra indicati si conforma alla *ratio* delle norme legislative testé richiamate e, nel contempo, alle summenzionate indicazioni dell’A.N.AC., che raccomanda di evitare l’unicità della figura di R.P.C.T. e di componente dell’U.P.D.

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.

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. 47 del 1° aprile 2022 è stato designato lo Studio Legale Avvocato Sandro Di Minco, nella persona dell'Avvocato Sandro Di Minco, quale 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.T., 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.

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 12 gennaio 2022, recante *“Adozione e pubblicazione dei PTPCT 2022-2024: differimento del termine al 30 aprile 2022”*, con cui il Presidente dell'A.N.AC. ha reso noto che, in ragione del perdurare dello stato di emergenza sanitaria, *“il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 12 gennaio 2022, al fine di consentire ai Responsabili della Prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) di svolgere adeguatamente tutte le attività relative alla predisposizione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e considerata la necessità che le scadenze in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza siano coerenti con il sistema previsto dal Legislatore, ha disposto quanto segue. Il termine annuale indicato dall'art. 1, comma 8, l. n. 190/2012 è differito al 30 aprile 2022 per tutti i soggetti a cui si applica [...]”*.

Ciò precisato, in linea con la disciplina normativa vigente e nel rispetto della tempistica testé indicata, si procede, rispetto al P.T.P.C.T. 2021-2023, prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento (quindi 2022-2024) ed apportando al Piano modifiche e variazioni formali che tengano conto dei cambiamenti organizzativi *medio tempore* intervenuti.

A tal fine il Segretario Generale *pro tempore*, quale R.P.C.T., con circolare n. 3 del 13 gennaio 2022, 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 si è provveduto, altresì, ad effettuare il monitoraggio sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione relativamente al secondo semestre del 2021 (il monitoraggio relativo al primo semestre dello stesso anno è stato condotto a seguito dell'emanazione della circolare n. 35 del dell'8 settembre 2021, 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.T. per il triennio 2022-2024, 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, giova evidenziare che l'aggiornamento del presente documento si inserisce in una fase nella quale è stato avviato un nuovo processo di 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 tematica - occorre precisare quanto di seguito.

Ai sensi dell'art. 1, comma 44, della citata 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 continuare a tenere conto tra l'altro, come già fatto in passato, di un aspetto che riguarda il personale, la cui significativa diminuzione, a seguito del riassetto normativo, non può non incidere sull'organizzazione dei servizi e sull'esecuzione degli adempimenti che l'Ente è chiamato ad assicurare, con particolare riguardo, per i fini che qui occupano, 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, nell'ambito dell'Ente, 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 istituzionale.

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 del territorio di riferimento. 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.T. 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 vigente Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei Servizi che, aggiornando il quadro normativo di riferimento, ha posto le basi per la definizione di un processo di ristrutturazione dell'Ente, già precedentemente avviato, del cui esito occorre tenere conto sia per l'adeguamento di questa parte del documento sia ai fini della revisione della mappatura delle attività a rischio, di cui si dirà nel prosieguo.

Infatti, al nuovo Regolamento di Organizzazione è seguita l'adozione del decreto n. 24 del 22 marzo 2021, avente ad oggetto la *“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”*, con cui il Sindaco metropolitano, sulla scorta del testo regolamentare e in linea con le sue previsioni, ha proceduto alla revisione della struttura organizzativa dell’Ente, approvando, nel contempo, il relativo funzionigramma, nel quale sono analiticamente indicati funzioni istituzionali, compiti e provviste di competenze facenti capo a ciascuno dei Dipartimenti/Uffici centrali/Uffici extra-dipartimentali e Servizi in cui la macrostruttura si articola, secondo quanto appresso meglio illustrato.

Al processo di revisione della struttura organizzativa si è correlato il conferimento, ad aprile del 2021, dei nuovi incarichi dirigenziali, che ha determinato la modifica della titolarità di molte posizioni dirigenziali, sia a livello dipartimentale che nell’ambito dei Servizi dell’Ente, tra cui rilevano, in particolare, le seguenti: la direzione dell’Ufficio ‘Risorse Umane’ e i Servizi in cui lo stesso si articola; la direzione dell’Ufficio ‘Risorse strumentali’ e i Servizi in cui lo stesso si articola; la direzione dell’Ufficio ‘Appalti e contratti’ e il Servizio in cui lo stesso si articola; la direzione del Dipartimento ‘Edilizia scolastica’ e alcuni dei Servizi in cui lo stesso si articola; i Servizi del Dipartimento ‘Viabilità’ (successivamente, nel corso del 2021, il cambiamento ha interessato anche la direzione del Dipartimento medesimo, a seguito del collocamento in quiescenza del relativo titolare); la direzione del Dipartimento ‘Ambiente’ e i Servizi in cui lo stesso si articola; alcuni Servizi del Dipartimento ‘Governare il territorio’.

Di tale circostanza si darà, altresì, segnatamente conto nella parte del presente Piano relativa all’illustrazione delle misure di prevenzione della corruzione e, nello specifico, di quella concernente la rotazione del personale.

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 dal vigente 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 linea 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 linea 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 linea, 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 completezza espositiva si rappresenta che, nell'ambito di ciascun Dipartimento, Ufficio centrale ed extra-dipartimentale, con atto del relativo Direttore, sono costituite una o più Unità Operative. Con il medesimo atto il Direttore può articolare l'Unità Operativa in Uffici.

Parimenti ciascun Servizio è articolato in Unità Operative, con atto del relativo Dirigente. Con il medesimo atto il Dirigente può articolare l'Unità Operativa in Uffici.

Le Unità Operative gestiscono l'intervento in particolari ambiti delle materie specifiche della struttura organizzativa di riferimento (Dipartimento, Ufficio centrale ed extra-dipartimentale, Servizio) e ne garantiscono l'esecuzione ottimale.

Gli Uffici sono unità elementari definite sulla base di attività omogenee e finalizzate al perseguimento di ottimali livelli di efficienza ed efficacia della gestione operativa della struttura di riferimento oltre che all'accrescimento della qualità dei servizi erogati.

Per una più esaustiva panoramica dell'attuale macro-struttura della Città metropolitana di Roma Capitale si fa rinvio all'apposita pagina del sito istituzionale, presente nella sezione '*Amministrazione Trasparente*', sotto-sezione '*Organizzazione - Articolazione degli uffici - Struttura organizzativa*', dove sono contenuti sia l'organigramma con i relativi collegamenti sia il funzionigramma dell'Ente.

Si riporta di seguito il *link* per l'immediato collegamento alla pagina suddetta:

<https://www.cittametropolitanaroma.it/homepage/la-citta-metropolitana/struttura-organizzativa/>

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 rilevanti 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, alla luce della citata Legge Delrio e come poc'anzi anticipato, 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.

Ciò posto, occorre preliminarmente evidenziare, nella presente analisi, come alcuni fattori esterni abbiano contribuito, purtroppo, 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.

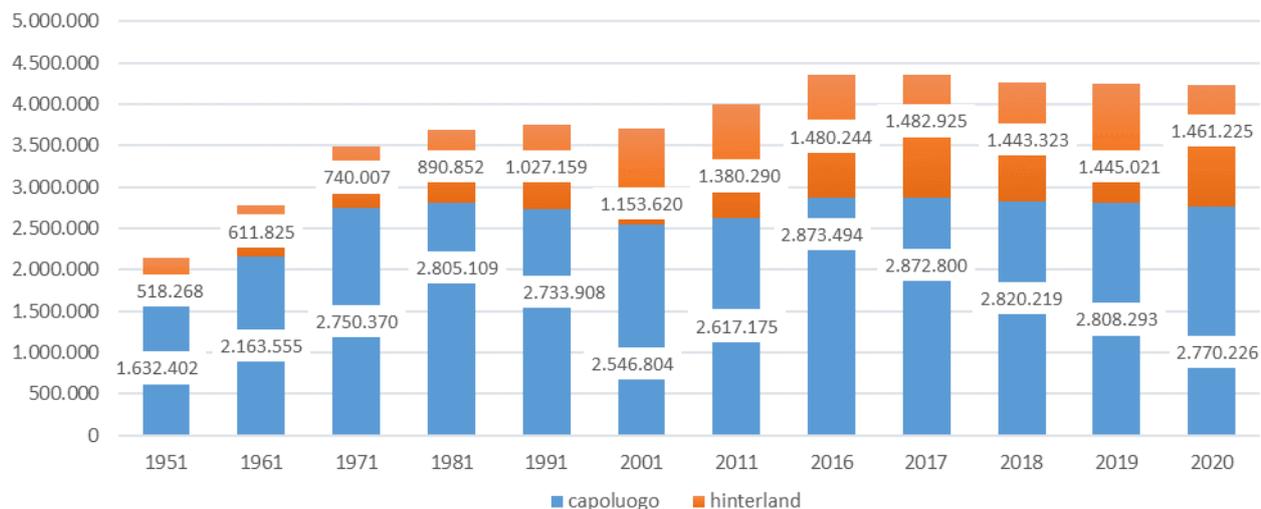
A ciò si aggiunge il perdurare dell'emergenza pandemica legata al coronavirus, che ha avuto e avrà un sicuro impatto in termini economici e sociali, i cui effetti potranno, tuttavia, essere sistematicamente valutati e ponderati solo nel tempo. Anche per questo è necessario avere un quadro quanto più 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 2020, la popolazione residente nella Città metropolitana di Roma ha raggiunto la consistenza di 4.231.451 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 21.863 unità (pari al -0,5%), 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 riscontrato un decremento, in termini assoluti, di 38.067 unità (-1,4%), mentre nell'hinterland si è registrato un aumento di 16.204 residenti (+1,1%). Si veda, al riguardo, il grafico che segue.

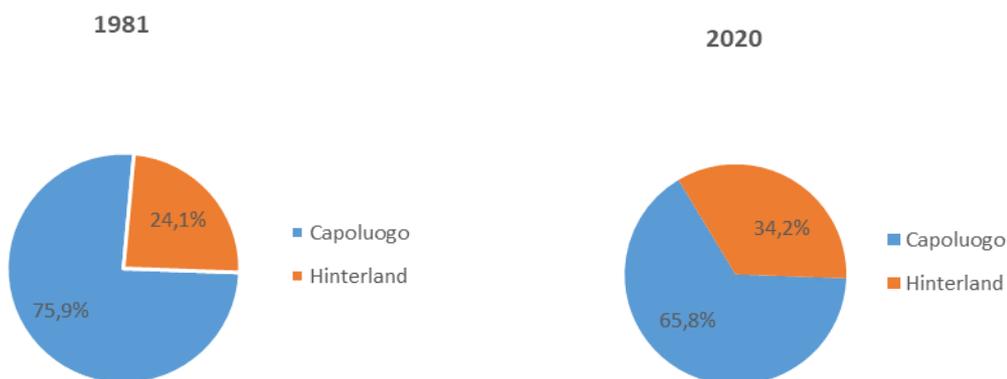
Dinamiche della popolazione dell'Area metropolitana romana a confronto nei vari ambiti territoriali. Anni 1951-2011 (censimenti) e 2016-2020 (dati al 31 dicembre).



Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Istat

Anche se in termini meno accentuati, si conferma la maggior capacità attrattiva dell'hinterland rispetto al 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 34,2% della popolazione della Città metropolitana di Roma Capitale, come evidenziato nel grafico qui riportato.

Popolazione residente nella Città metropolitana di Roma Capitale. Anni 1981 e 2020 (al 31 dicembre)



Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Istat

L'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, come appresso illustrato.

I Comuni della Città metropolitana di Roma Capitale. Distribuzione dei Comuni e della popolazione residente per classe di ampiezza demografica al 31.12.2020

| Categoria Comune | Popolazione 31.12.2020 | Popolazione 31.12.2019 | Variazione 2019-2020 | % Popolazione | N. comuni | % comuni |
|---|------------------------|------------------------|----------------------|---------------|------------|----------|
| Fino a 1.000 | 14.344 | 14.262 | 82 | 0,57 | 27 | 22,5 |
| da 1.001 a 5.000 | 79.428 | 80.129 | -701 | -0,87 | 34 | 28,3 |
| da 5.001 a 15.000 | 258.630 | 259.360 | -730 | -0,28 | 28 | 23,3 |
| da 15.001 a 50.000 | 659.817 | 655.460 | 4.357 | 0,66 | 24 | 20 |
| oltre 50.000 | 449.006 | 435.810 | 13.196 | 3,03 | 7 | 5,8 |
| Hinterland | 1.461.225 | 1.445.021 | 16.204 | 1,12 | 120 | 100 |
| Roma | 2.770.226 | 2.808.293 | -38.067 | -1,36 | 1 | - |
| Totale Città metropolitana di Roma | 4.231.451 | 4.253.314 | -21.863 | -0,51 | 121 | - |

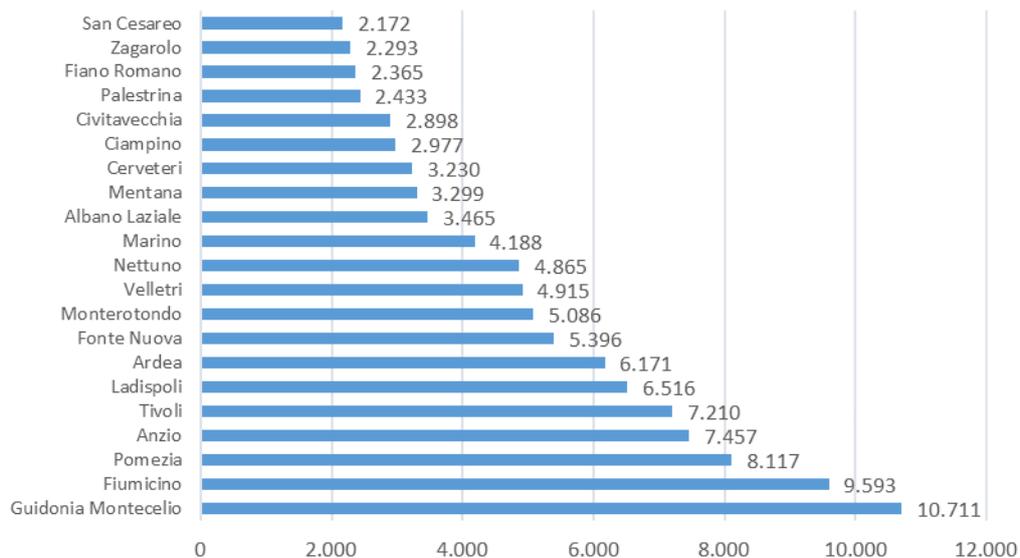
Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Istat

Quanto alla composizione della popolazione, al 31 dicembre 2020, secondo le fonti Istat, tra i residenti nel territorio metropolitano di Roma si contano ben 516.297 cittadini stranieri, pari al 12,2% 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 2020, in ben 21 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 i tre Comuni più popolosi dell'hinterland, ossia Guidonia Montecelio, Fiumicino e Pomezia, come da grafico che segue.

I Comuni dell'Area metropolitana romana con la maggiore presenza assoluta di cittadini stranieri (superiore ai 2.000 residenti). Anno 2020

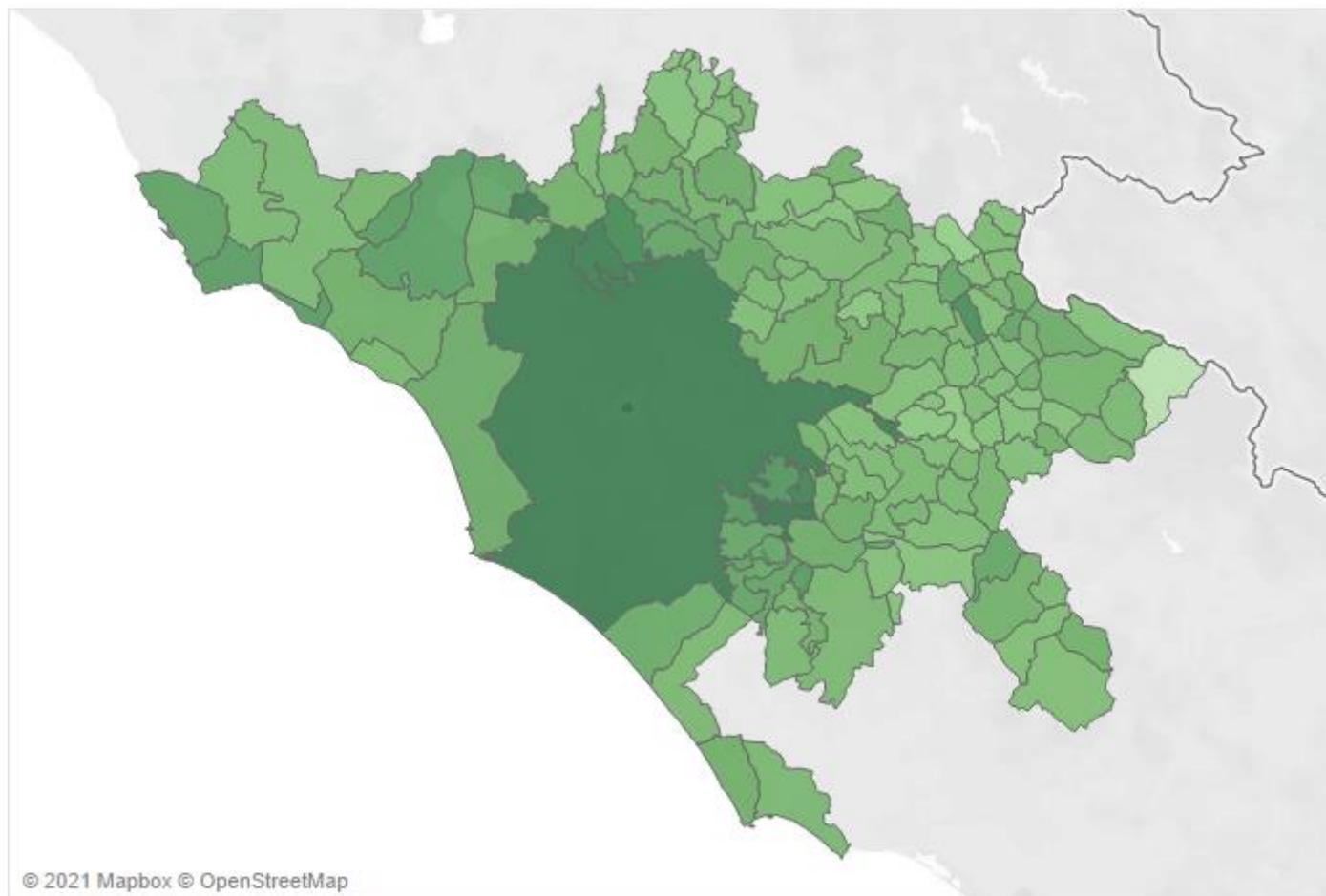


Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Istat

La situazione reddituale nell'area romana evidenzia una condizione migliore rispetto a quella rilevata a livello nazionale, sia per quanto riguarda il reddito imponibile medio per contribuente (23.215 euro nel territorio romano contro 20.075 euro in Italia) sia per quanto attiene al reddito da retribuzione. Infatti è di 23.282 euro l'anno la retribuzione dei lavoratori dipendenti romani, contro una media di 21.965 euro corrisposti ai lavoratori residenti nel complesso del territorio italiano, con un differenziale di 1.317 euro. Per quanto attiene, inoltre, l'analisi della situazione reddituale a livello dei due sub ambiti metropolitani (comune capoluogo e hinterland metropolitano), rispetto al valore del reddito medio imponibile per contribuente calcolato nel complesso della Città metropolitana di Roma, quello osservabile nell'ambito dell'insieme dei 120 Comuni di hinterland risulta inferiore e pari a 19.029 euro.

Tuttavia occorre precisare come nei singoli Comuni di hinterland si osservano sia redditi medi imponibili comunali di valore superiore a quello di Roma Capitale (ad esempio nel Comune di Grottaferrata, con 25.664 euro) e al valore medio metropolitano, sia redditi medi notevolmente inferiori, come il Comune di Vallepietra con 11.744 euro. Dal grafico sotto riportato si evince la peculiarità della situazione poc'anzi descritta.

Reddito medio per contribuente - 2019



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.

La crisi pandemica, che ha colpito l'intero Paese nel corso del 2020 e che non si è ancora conclusa, ha impattato negativamente ed in modo repentino sul mercato del lavoro, causando la perdita di numerosi posti.

Nonostante il tessuto produttivo della Città metropolitana di Roma sia contraddistinto da una notevole dinamicità, occupando persone molto formate e collocate in professioni ad alta specializzazione, le ricadute della crisi sono state notevoli anche nell'ambito del terziario avanzato, un segmento produttivo molto diffuso nell'area romana e proporzionalmente più esteso che nella media nazionale.

L'impatto che la situazione di emergenza sanitaria ha avuto sugli equilibri del mercato del lavoro locale e nazionale, delineato dalle dinamiche dei principali indicatori occupazionali, identifica le categorie sociali e i segmenti di popolazione che hanno sofferto maggiormente le restrizioni imposte ai settori produttivi, con la perdita del posto di lavoro o la precarizzazione della vita lavorativa.

Nel corso del 2020, infatti, l'occupazione, in crescita tra il 2014 e il 2019, ha subito un calo molto consistente, con conseguenze che, con ogni probabilità, si trascineranno anche negli anni a venire. In questo contesto gli equilibri dell'offerta di lavoro sono stati fortemente compromessi e una quota imponente di persone è tornata nell'inattività. Si è assistito a una battuta d'arresto anche della ricerca di occupazione, penalizzando ancora una volta i giovani e le donne, esclusi dalle dinamiche del mercato del lavoro in cui spesso faticosamente erano riusciti a rimanere. Giovani, donne e lavoratori atipici sembrano essere le categorie sulle quali si è riversato il peso maggiore della crisi, con ulteriore aggravio su una situazione di disparità preesistente.

Nonostante il negativo impatto dell'emergenza sanitaria, gli indicatori di benessere mostrano una condizione del mercato del lavoro nell'Area metropolitana romana complessivamente migliore dei livelli territoriali di confronto (regionale e nazionale), così come si può evincere dalla tabella sotto riportata.

| Tema | Indicatore | Misura | Roma Capitale | Lazio | Italia | |
|----------------|------------|--|---------------|-------|--------|-------|
| Partecipazione | 1 ■ ■ | Tasso di mancata partecipazione al lavoro (15-74 anni) | % | 16,2 | 17,3 | 19,0 |
| | 2 | Tasso di mancata partecipazione al lavoro giovanile (15-24 anni) | % | 48,9 | 47,6 | 47,2 |
| | 3 | Differenza di genere nel tasso di mancata partecipazione al lavoro | % | 3,1 | 4,9 | 6,7 |
| Occupazione | 4 ■ | Tasso di occupazione (20-64 anni) | % | 67,1 | 64,7 | 62,6 |
| | 5 | Differenza di genere nel tasso di occupazione (F - M) | % | -15,5 | -18,1 | -19,9 |
| | 6 ■ | Tasso di occupazione giovanile (15-29 anni) | % | 28,3 | 27,9 | 29,8 |
| | 7 | Giornate retribuite nell'anno (lavoratori dipendenti) | % | 76,8 | 76,3 | 89,1 |
| | 8 | Giornate retribuite nell'anno lavoratori dipendenti (F-M) | % | -2,0 | -2,6 | -9,4 |
| Disoccupazione | 9 | Tasso di disoccupazione (15-74 anni) | % | 8,7 | 9,1 | 9,2 |
| | 10 | Tasso di disoccupazione giovanile (15-29 anni) | % | 24,9 | 23,8 | 22,1 |

| | | | | | | |
|------------------|-----------|---|---------------------------|-----|-----|------|
| Sicurezza | 11 | Tasso di infortuni mortali e inabilità permanente | per 10.000 occupati | 6,6 | 7,5 | 11,4 |
| | ■ | | | | | |

FONTE: BES 2021 – FASCIOLO ROMA – UFFICIO STATISTICO CITTÀ METROPOLITANA ROMA CAPITALE

Nella fattispecie, gli indicatori che analizzano l'occupazione rilevano una situazione più confortante sia per quel che concerne il tasso di occupazione tra i cittadini di età compresa tra i 20 e i 64 anni (67,1%, a fronte del 62,6% a livello nazionale e del 64,7% nel resto del Lazio), sia per la minore incidenza del tasso di mancata partecipazione al lavoro, pari al 16,2% nella Città metropolitana di Roma, contro il 17,3% registrato per la regione Lazio e il 19% dell'Italia. Per quel che concerne il tasso di disoccupazione tra i 15 e i 74 anni, la Città metropolitana di Roma ha fatto registrare valori migliori rispetto ai corrispondenti valori regionale e nazionale: a fronte di un tasso di disoccupazione nazionale che si attesta al 9,2%, la percentuale dei cittadini dell'area metropolitana romana in cerca di occupazione è pari all'8,7%.

Di contro, nel confronto con il dato nazionale sono i giovani a incontrare maggiori difficoltà di collocamento lavorativo rispetto al resto del Paese, con un tasso di occupazione giovanile pari al 28,3%, circa 1,5 punti percentuali in meno rispetto al dato nazionale (29,8%).

Il profilo di benessere del territorio della Città metropolitana di Roma in merito alla dimensione "Istruzione e Formazione" appare complessivamente migliore di quello nazionale, sia per quanto riguarda il livello di istruzione sia per quello di formazione. I giovani nella fascia 15-29 anni che non hanno proseguito gli studi e che non sono in cerca di lavoro rappresentano nell'Area metropolitana romana il 21,9%. L'incidenza è inferiore al valore nazionale, che si attesta al 23,3%, ma anche a quello regionale del Lazio, pari al 22,4%. Per quanto riguarda il livello di istruzione secondaria, le persone con almeno un diploma rappresentano a Roma il 73,4%, con un vantaggio di 10,5 punti percentuali rispetto al dato Italia e 2,4 punti rispetto a quello regionale. I laureati e soggetti in possesso di altri titoli terziari nella fascia "più giovane" (25-39 anni) rappresentano il 38,1%, valore che supera di ben 9,8 punti percentuali il valore registrato a livello nazionale e di 3,6 punti percentuali il medesimo indicatore nel livello regionale.

| Tema | Indicatore | Misura | Roma Capitale | Lazio | Italia | |
|------------------------------|-----------------|---|---------------|-------|--------|------|
| Livello di istruzione | 1 ■ ■ | Giovani (15-29 anni) che non lavorano e non studiano (Neet) | % | 21,9 | 22,4 | 23,3 |
| | 2 ■ ■ | Persone con almeno il diploma (25-64 anni) | % | 73,4 | 71,0 | 62,9 |
| | 3 ■ | Laureati e altri titoli terziari (25-39 anni) | % | 38,1 | 34,5 | 28,3 |

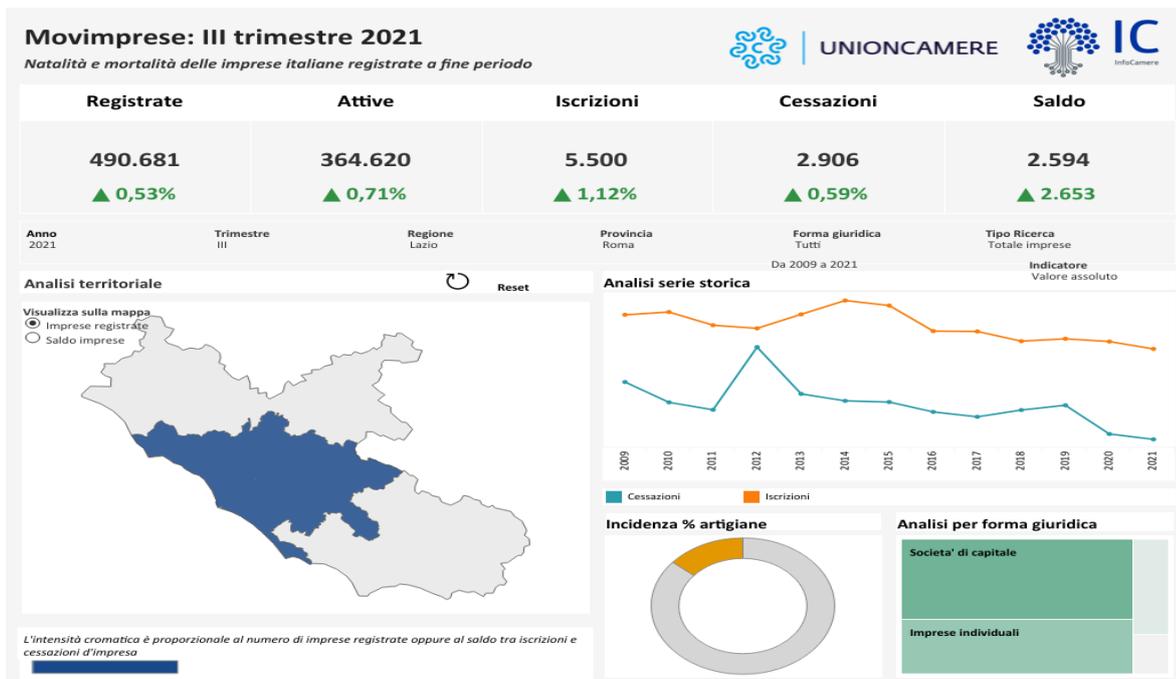
| | | | | | | |
|----------------------------|--------------|--|-----------------|-------|-------|-------|
| Competenze | 4 | Laureati e altri titoli terziari (30-39 anni) | % | 38,6 | 34,1 | 27,0 |
| | 5 | Livello di competenza alfabetica degli studenti | punteggio medio | 184,1 | 183,5 | 186,0 |
| | 6 | Livello di competenza numerica degli studenti | punteggio medio | 184,6 | 184,7 | 190,7 |
| | 7 ■ | Laureati in discipline tecnico-scientifiche (STEM) | per 1.000 | 20,3 | 19,3 | 16,1 |
| Formazione continua | 8 ■ ■ | Popolazione 25-64 anni in istruzione e/o formazione permanente (Partecipazione alla formazione continua) | % | 8,4 | 7,8 | 7,2 |

FONTE: BES 2021 – FASCIOLA ROMA – UFFICIO STATISTICO CITTÀ METROPOLITANA ROMA CAPITALE

4.2.3 Il sistema produttivo locale

Con specifico riferimento al sistema delle imprese, che maggiormente rileva ai fini dello studio del presente contesto, si osserva che nel III trimestre 2021 (ultimo aggiornamento disponibile), nell'Area metropolitana di Roma risultano 490.681 imprese registrate, 10.923 imprese in meno (-2,2%) rispetto al III trimestre 2020. Secondo la rilevazione Movimprese, rispetto al III trimestre dell'anno precedente, a fronte di un decremento nazionale delle iscrizioni del 6%, nella Città metropolitana di Roma si rileva una flessione delle imprese nuove iscritte pari al -3,7%. Parallelamente, in tutta Italia le cessazioni totali hanno fatto segnare un calo del 6,5%, mentre nell'Area metropolitana di Roma si registra un incremento del 6,4%. Analizzando i dati relativi al III trimestre 2021, per la Città metropolitana di Roma si registra un tasso di crescita pari allo 0,53%, a fronte di un tasso di crescita nazionale dello 0,36%.

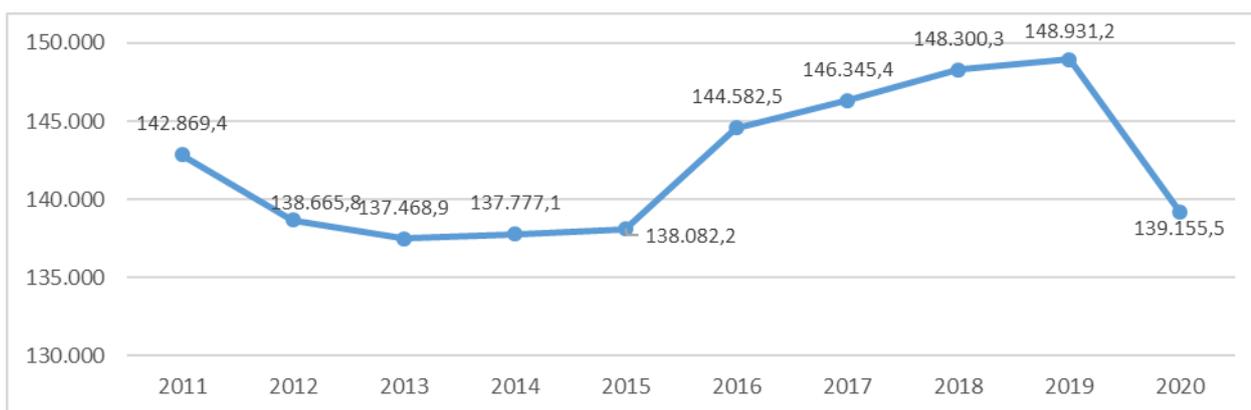
Le informazioni di cui sopra sono rappresentate nella tabella e nel grafico che seguono.



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

La ricchezza disponibile, sia pro-capite sia totale, è descritta mediante il valore aggiunto (a prezzi base correnti). Il valore aggiunto ai prezzi correnti pro-capite nella Città metropolitana di Roma Capitale è di 32.816,19 euro, che varia di 3.512,34 euro rispetto al valore medio regionale, pari a 29.303,85 euro, e di 7.742,60 euro rispetto al valore medio nazionale, pari a 25.073,59 euro. Il valore aggiunto totale, riferito al totale delle attività economiche, per la Città metropolitana di Roma Capitale ha un valore di 139.155,5 milioni di euro, che rappresenta l'82,7% del valore aggiunto dell'intero territorio regionale, pari a 168.152,7 milioni di euro.

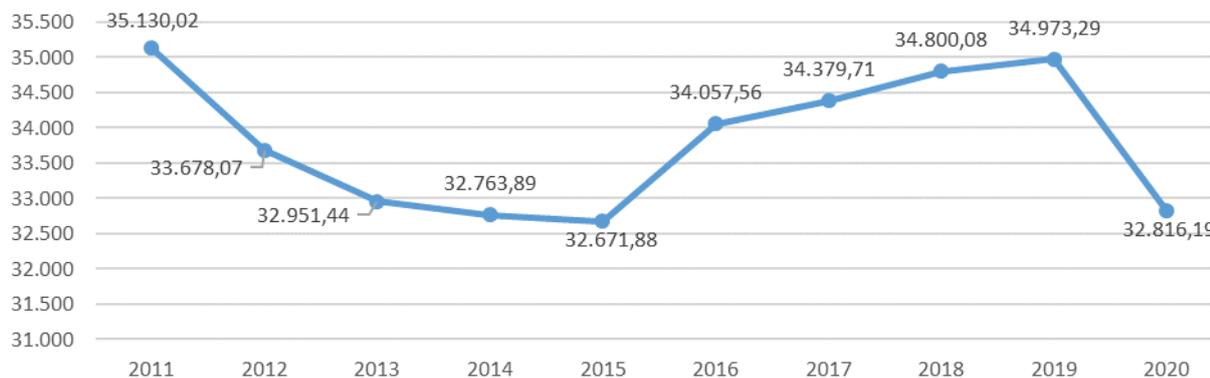
Valore aggiunto ai prezzi base totale prodotto nella Città metropolitana di Roma. Valori a prezzi correnti Anni 2011-2020



Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Istituto Tagliacarne

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 2011, infatti, ha subito una consistente caduta fino al 2015. Dal 2016, invece, il valore aggiunto pro capite ha sperimentato un cambiamento di tendenza, facendo registrare incrementi fino al 2019. Per il 2020 è stato calcolato un valore inferiore del 6,6% rispetto al 2019, a fronte di un valore medio nazionale pari al -7,1%

Valore aggiunto pro-capite ai prezzi base prodotto nella Città metropolitana di Roma. Valori a prezzi correnti. Anni 2011-2020



Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Istituto Tagliacarne

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.

Utili 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 2020), nella quale si evidenzia, tra l’altro, come le organizzazioni malavitose siano pronte ad approfittare delle difficoltà finanziarie delle imprese, particolarmente accentuate dal perdurare dell’emergenza sanitaria da Covid-19.

Al riguardo è utile riportare le considerazioni espresse dal Prefetto della Capitale, Matteo Piantedosi, secondo cui *“la situazione di rilevante difficoltà economico-finanziaria indotta dall’emergenza epidemiologica da Covid-19 ha interessato, in questi mesi, larghi strati della popolazione, incidendo sia sul potere di acquisto delle famiglie sia sulla capacità produttiva di molte aziende di settori-chiave del tessuto economico del Paese, gravando in particolare sulle piccole e sulle medie imprese divenute anch’esse, per le difficoltà di accesso a canali di rapido finanziamento, oggetto di interesse per la criminalità organizzata. In tale ambito, il rafforzamento delle azioni messe in campo dalla Prefettura per contrastare il rischio di infiltrazione dei sodalizi mafiosi ha acquisito una valenza più ampia rispetto al mero ripristino della legalità: la salvaguardia del circuito economico legale ed in particolare la tutela delle*

aziende di piccole dimensioni - che costituiscono la spina dorsale del sistema economico locale - rappresenta un obiettivo primario anche per i conseguenti riflessi di ordine sociale, ponendosi a difesa delle realtà produttive del territorio e dei correlati livelli occupazionali”.

Con specifico riferimento all’attuale emergenza sanitaria ed economica, che ha colpito il territorio laziale, nella relazione viene richiamato il documento pubblicato dalla Banca d’Italia nel mese luglio 2020, dal titolo “*Economie regionali – L’economia del Lazio*”, che delinea un quadro allarmante, stante la sovrapposizione dell’emergenza ad una situazione già in fase di ristagno, nella quale si registrano, tra i settori più colpiti dalla crisi, quelli collegati al turismo e, in particolare, il comparto degli alloggi, della ristorazione, del commercio e dei trasporti, che assorbono una quota consistente dell’occupazione regionale, pari a circa un quinto del totale.

La realtà laziale offre, quindi, ampi spazi per la realizzazione dei più disparati e appetibili interessi di carattere economico, che certamente non sfuggono alle varie forme di criminalità. Significative, in proposito, sono le osservazioni del Procuratore della Repubblica di Roma, Michele Prestipino, e del Procuratore aggiunto della Direzione Distrettuale Antimafia, Ilaria Calò, che definiscono il Lazio e soprattutto Roma *uno snodo importante per tutti gli affari leciti e illeciti*”, evidenziando che *“le organizzazioni criminali non hanno operato secondo le consuete metodologie, cioè attraverso comportamenti manifestamente violenti, non si sono soprafatte per accaparrarsi maggiori spazi, ma hanno cercato di mantenere, tendenzialmente su base pattizia fondata anche sul reciproco riconoscimento, una situazione di tranquillità in modo da poter agevolmente realizzare il loro principale obiettivo: la progressiva penetrazione nel tessuto economico ed imprenditoriale [...]”.*

Il quadro complessivo che si va delineando, a seguito delle più recenti attività investigative che hanno interessato la Regione Lazio, mostra una situazione dell’intera economia estremamente fragile e facilmente penetrabile da operatori economici contigui a compagini mafiose, che potrebbero sfruttare le loro disponibilità finanziarie quale strumento sia per riciclare il denaro sia per asservire nuove attività produttive in difficoltà.

Ne deriva che, per i fini che qui occupano e come si legge nella richiamata relazione, *“in un panorama socio-economico estremamente complesso come quello laziale un fattore di rischio di primissimo piano potrebbe essere rappresentato dalla corruzione. Essa si gioverebbe di quel potere relazionale in grado di far dialogare la criminalità in tutte le sue declinazioni con differenti strati della società apparentemente non “inquinati” (amministratori pubblici, soggetti istituzionali, imprenditori, liberi professionisti, etc.) stimolando così trame di diffusa compartecipazione corruttiva che di certo è agevolata da un complesso apparato burocratico.”*

Oltre a ciò si evidenzia che la Capitale, con la sua centralità e per gli importanti collegamenti aerei e marittimi, si distingue per essere un mercato “a forte consumo” e, contestualmente, un importante *hub* per lo smistamento degli stupefacenti.

Il traffico e lo spaccio di droga continuano a rappresentare il principale affare illecito sull’intero territorio regionale nonché elemento di congiunzione degli interessi tra la criminalità mafiosa tradizionale e altri sodalizi autoctoni o di matrice straniera. Nel dettaglio, il narcotraffico sarebbe prevalentemente appannaggio di gruppi collegati alla ‘ndrangheta, alla camorra, alla criminalità albanese e, in misura minore, alle famiglie di cosa nostra, mentre la più comune forma di

gestione delle cd. “piazze di spaccio” è generalmente affidata a compagini autoctone. Di recente diverse operazioni hanno consentito di disarticolare alcune consorterie dedite al narcotraffico e riferibili alla ‘ndrangheta, che, soprattutto per i profili di carattere internazionale, opera anche in collegamento con sodalizi di matrice etnica.

Nel territorio regionale, come sottolineato nella relazione, il Mercato Ortofrutticolo di Fondi (LT) e il Centro Agroalimentare di Guidonia (RM), entrambi con volumi commerciali in grado di influenzare il mercato, sono tra le realtà economiche più significative della Regione e, quindi, particolarmente attrattive per la criminalità organizzata.

Si rileva, altresì, che le organizzazioni albanesi, cinesi, nigeriane, nordafricane, romene e sudamericane continuerebbero a privilegiare il traffico e lo spaccio di stupefacenti nonché tutto l’indotto dell’immigrazione clandestina, con la tratta di esseri umani, lo sfruttamento della prostituzione e del lavoro nero.

Dal quadro complessivamente delineato appare evidente come il riciclaggio di denaro, l’infiltrazione dell’imprenditoria in genere, il sistema dei giochi e delle scommesse, oltre ai traffici di stupefacenti e all’usura (vera e propria piaga sociale), sono solo alcuni degli ambiti illeciti sui quali, anche in ragione dell’emergenza pandemica, la criminalità organizzata potrebbe tentare ancora di lucrare, sfruttando tutte le opportunità offerte dal territorio laziale.

Ciò posto, non vanno trascurati il settore sanitario e della sanificazione ambientale nonché il comparto dei rifiuti, soprattutto nella fase del relativo smaltimento, nel cui ambito una gestione spregiudicata può fruttare profitti sempre maggiori. In quest’ultimo caso si tratta spesso di imprese di dimensioni medio-grandi che, dopo aver acquisito ingenti quantità di rifiuti, li avviano a smaltimento senza sottoporli al necessario preventivo trattamento.

Quanto all’assetto geografico, si osserva che nelle province di Roma e Latina, oltre alla presenza di sodalizi criminali autoctoni e ben strutturati, emergono qualificate proiezioni di organizzazioni calabresi, campane e siciliane, mentre nel frusinate risulta prevalente la componente di origine camorristica. Le indagini che hanno, nel tempo, riguardato il viterbese hanno fatto registrare la presenza sporadica di pregiudicati campani e calabresi. Più di recente, invece, si è manifestata l’operatività di un sodalizio di tipo mafioso a composizione italo-albanese, con qualificati collegamenti con esponenti della ‘ndrangheta lametina. Nella provincia di Rieti non si registrano particolari criticità, sebbene recentemente la stessa sia stata interessata dall’operatività di uno strutturato sodalizio criminale di matrice nigeriana.

Dall’analisi della relazione emerge, altresì, che la Capitale, con il suo territorio, costituisce un *unicum* nel panorama nazionale, già in altre occasioni definito come una sorta di “laboratorio criminale”, nel quale le mafie tradizionali convivono e interagiscono con associazioni criminali autoctone. Queste ultime sono principalmente costituite da clan di origine Rom e Sinti, i cui affiliati sono legati da vincoli di sangue; fattore, questo, che ne favorisce l’impenetrabilità. Secondo il paradigma tipico delle cd. piccole mafie, elaborato dalla Corte di Cassazione negli ultimi anni, tali associazioni criminali ricorrerebbero a una violenza esercitata nei confronti delle vittime allo scopo di indurre la collettività locale ad una condizione di intimidazione e di assoggettamento, ostentando anche platealmente l’appartenenza a quei determinati ambiti

familiari. Per lungo tempo sottovalutate, tali consorzierie autoctone sono state duramente colpite, negli ultimi anni, dall'attività di contrasto.

Proprio con riguardo alla c.d. "criminalità romana", che risulta complessa e particolarmente diversificata, è significativo quanto evidenziato dal Procuratore Capo Michele Prestipino, secondo cui *"quello che negli anni scorsi era apparso come un fenomeno criminale assolutamente innovativo, ha trovato nell'ultimo periodo plurime importanti conferme sia a livello investigativo che processuale che ne consentono ora una più sicura ed adeguata prospettazione sia sul piano teorico che pratico. Tali organizzazioni si atteggiavano quali associazioni di matrice autoctona che, diversificate tra loro quanto al modello strutturale adottato e ai modelli operativi praticati, oltre che sotto il profilo dell'origine della forza di intimidazione, appaiono tuttavia accomunate dall'utilizzo del c.d. metodo mafioso per conquistare e dividersi il mercato illegale ed intervenire attivamente su quello legale, in tal modo ricadendo nel paradigma normativo degli artt. 416 bis e 416 bis1 c.p."*.

Dall'analisi, pertanto, continua ad emergere 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 consorzierie straniere, presenti, con diversi livelli di strutturazione, in tutte le province della Regione.

Le inchieste degli ultimi anni - coordinate dalla DDA romana e dagli omologhi uffici giudiziari calabresi - hanno confermato l'operatività nella Capitale di *'ndranghetisti* affiliati alle *'ndrine calabresi*, che nel tempo si sono infiltrate nel tessuto economico della città.

Con riferimento alla criminalità siciliana si segnala che, oltre alla diretta operatività nei settori criminali tipici, l'infiltrazione *"mimetizzata"* nelle attività economiche legali è il *modus operandi* delle proiezioni di 'cosa nostra', che in passato hanno dimostrato di saper sfruttare al meglio il complesso tessuto economico della città e di saper "fare impresa".

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, cui si aggiungono - per quanto emerge dalle ultime indagini - i traffici di droga e l'infiltrazione in settori dell'imprenditoria. La consorzieria, pur mantenendo forti legami con gli ambienti criminali dei luoghi di origine, è da tempo connotata da un'ampia autonomia nonché dalla capacità di aggregare sia soggetti di origine campana stabilitisi nella Capitale sia pericolosi criminali locali.

Alcuni dei grandi cartelli della camorra (in particolare napoletana, casertana e beneventana) si sono mimetizzati nel tessuto produttivo di Roma (ristorazione, turistico-alberghiero, edilizia, rifiuti, imprese funebri, gioco lecito e scommesse), nel quale hanno consolidato una propria dimensione imprenditoriale e relazionale strumentale al contatto anche con ambienti della politica e della pubblica amministrazione.

Tali sodalizi hanno consolidato il proprio potere economico attraverso il riciclaggio dei cospicui introiti delle attività di narcotraffico (soprattutto hashish importato dal Marocco) in molteplici attività imprenditoriali, anche fuori Regione e oltre confine.

Riciclaggio e narcotraffico sono ambiti fortemente “coltivati” dalle consorterie mafiose che nella Capitale sviluppano attività criminali, i cui proventi vengono reinvestiti, tra l’altro, nella filiera della ristorazione.

Il gioco lecito e illecito rappresenta, inoltre, un settore in grande espansione quale tipica espressione delle intese tra gruppi di differente origine territoriale.

Nel tessuto criminale romano un ruolo di primo piano viene svolto, da tempo, anche dalla camorra di estrazione beneventana: sodalizi criminali di diversa matrice controllano i flussi di approvvigionamento delle sostanze stupefacenti destinate allo spaccio. Gli interessi di soggetti criminali di origine campana sono evidenti anche nell’area compresa tra la metropoli e il litorale romano.

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 multi-etnico 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, cinesi, nigeriane, dell’est Europa, sudamericane e dell’estremo oriente, in particolare pakistane, talvolta organizzate anche in strutture multi-etniche.

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. Conclamata è la loro capacità di rapportarsi con la criminalità organizzata, anche di tipo mafioso, nel ruolo di intermediari nella fornitura di droghe.

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 (cui si affiancano attività illecite di *money transfer*) nonché alla detenzione e spaccio di *metanfetamina*. A queste attività si affianca il traffico delle merci contraffatte provenienti dalla madrepatria e il riciclaggio.

La criminalità nigeriana è dedita principalmente al traffico di esseri umani, allo sfruttamento della prostituzione e al narcotraffico; è risultata anche in osmosi con organizzazioni criminali albanesi.

La criminalità dell'est Europa è una composita "galassia", costituita da gruppi spesso a formazione multi-etnica, che vede in primo piano i sodalizi romeni, soprattutto nella commissione di reati contro il patrimonio, lo sfruttamento della prostituzione e di 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. Oltre allo sfruttamento della prostituzione, il traffico di stupefacenti rimane uno dei settori prediletti dai gruppi criminali sud americani.

Quanto al territorio metropolitano si rileva che nell'area pontina continua a registrarsi 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). La contiguità geografica al sud pontino, per i sodalizi campani, rappresenta una naturale "area di delocalizzazione" per replicare i traffici illeciti in territori dove è ritenuta più limitata quella "concorrenza" criminale che potrebbe dar luogo a conflittualità. Territori, cioè, che possono agevolmente prestarsi, oltre che al rifugio per latitanti, al riciclaggio e al reimpiego dei capitali nei settori dell'edilizia e del commercio, soprattutto nel circuito agroalimentare e della ristorazione.

A livello regionale l'incidenza criminale registrata nel frusinate è sostanzialmente analoga a quella pontina ed è prevalentemente determinata dall'operatività in proiezione dei sodalizi campani e con aggregazioni criminali autoctone. Queste ultime, sebbene meno strutturate, risultano attive nel racket delle estorsioni, nell'usura, nel traffico e nello spaccio degli stupefacenti, talvolta in osmosi con organizzazioni mafiose.

Il territorio della Tuscia è contrassegnato dall'operatività di gruppi criminali autoctoni attivi nel narcotraffico, nell'usura e nei reati contro il patrimonio in genere. Nell'area si sono registrate, specie negli ultimi anni, significative presenze mafiose, soprattutto calabresi (in connessione anche con albanesi) e campane, dedite prevalentemente a traffici di stupefacenti.

Per quanto riguarda la provincia reatina le manifestazioni criminali di matrice comune continuano a essere ricondotte all'azione di piccoli sodalizi autoctoni e stranieri (soprattutto nigeriani per lo spaccio di stupefacenti) nonché romeni e albanesi per i reati contro il patrimonio. Lo sfruttamento della prostituzione risulta appannaggio delle citate matrici straniere.

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"*.

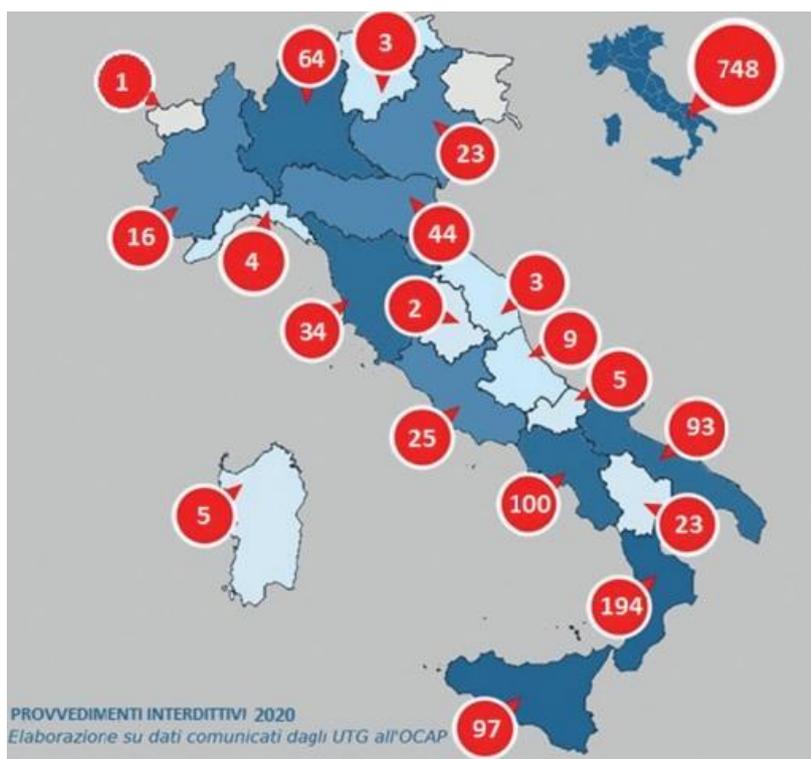
A tal uopo si evidenzia come la partecipazione a "consorzi di imprese" rappresenti una delle modalità d'infiltrazione praticate allo scopo di eludere l'obbligo della preventiva autorizzazione.

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.

Di seguito si riporta una sintesi grafica delle comunicazioni interdittive antimafia, suddivise per regione, emesse dagli Uffici Territoriali del Governo nel periodo di riferimento.



Ciò posto, si ribadisce 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 precedenti. In ogni caso, stanti i rilievi di cui sopra e considerate le finalità connesse al

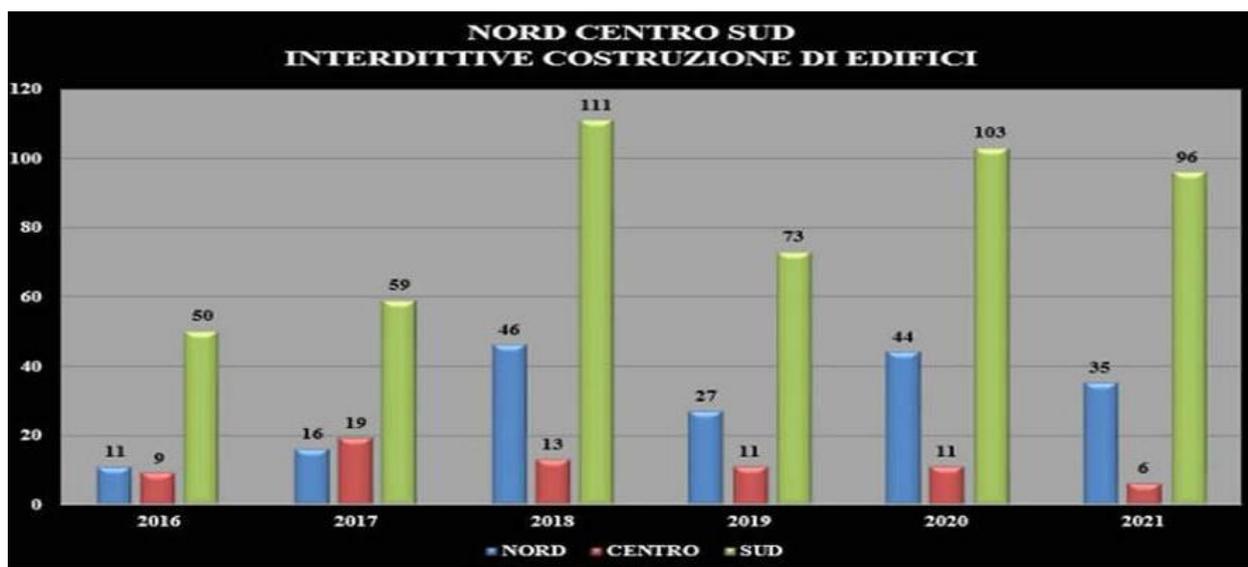
processo di gestione del rischio corruttivo di cui al presente Piano, continua a rendersi necessario un puntuale, accorto e continuo controllo, tra gli altri, proprio sui processi relativi agli affidamenti di commesse pubbliche.

Considerato il momento di espansione del comparto delle costruzioni dovuto ai flussi economici legati ai fondi messi a disposizione dal PNRR, appare importante monitorare il fenomeno di infiltrazione criminale in tale ambito.

A tal fine risultano utili i dati riportati nel rapporto Interno-Eurispes sulle interdittive antimafia emesse in Italia nel periodo 2016-2021, pubblicato nel mese di febbraio 2022, dal quale emerge come la 'ndrangheta e la camorra siano le organizzazioni criminali maggiormente interessate all'edilizia.

Le Regioni del Mezzogiorno sono quelle con la maggiore presenza del fenomeno. Infatti, analizzando i dati in serie storica nel periodo 2016-2021, per tutti i codici Ateco del macro settore edilizio, il Sud Italia registra il maggior numero di informazioni antimafia di natura interdittiva. Ciò vale soprattutto per le interdittive relative alla costruzione di edifici, con un particolare risultato esponenzialmente più elevato rispetto alle altre aree geografiche nel 2018 (111) e nel 2020 (103).

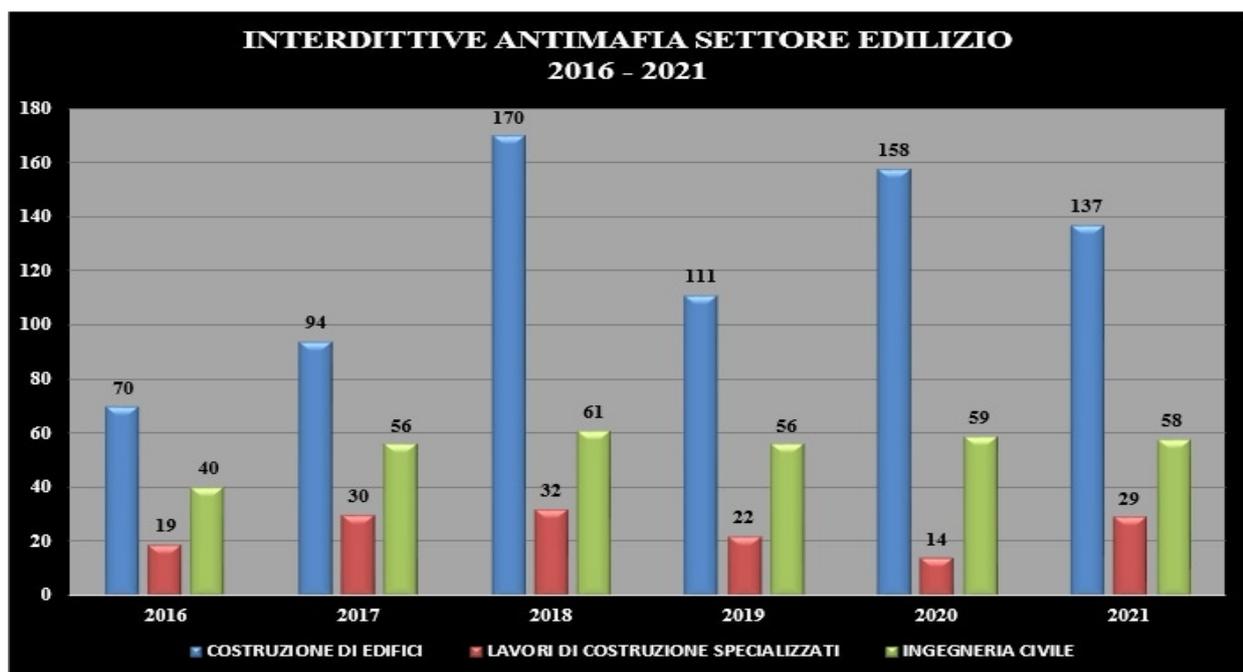
Nel Centro Italia si registra, invece, una minima variazione nel *trend*, con un picco nell'anno 2017 (19) e una flessione costante negli anni successivi, fino al dato del 2021 (6).



Fonte: Rapporto Interno-Eurispes sulle interdittive antimafia nell'edilizia 2016 - 2021 - Numero di interdittive, sulla costruzione degli edifici per anno e per zone.

Per quanto concerne, invece, le evidenze raccolte nei singoli macrosettori nell'ambito del comparto edilizio, l'andamento dei dati evidenzia una crescita importante delle interdittive antimafia nella costruzione di edifici, passate da 70 nel 2016 a 158 nel 2020, arrivando già a quota 137 a settembre 2021. Le attività di costruzioni di edifici rappresentano, inoltre, il settore più colpito da informative antimafia. Anche i lavori "costruzione specializzati" mostrano un aumento delle interdittive, anche se in modo più altalenante nel tempo: erano 19 nel 2016, sono

29 nel 2021. Analogamente, le interdittive riscontrate nel settore dell'ingegneria civile passano dalle 40 di sei anni fa alle 58 del 2021.



Font: Rapporto Interno-Eurispes sulle interdittive antimafia nell'edilizia 2016 - 2021 - Numero di interdittive, per anno e per settore di attività

Per completezza di informazione nello studio del contesto esterno si ritiene di riportare il richiamo di alcuni passaggi della relazione annuale (periodo luglio 2018 – dicembre 2019) della D.N.A. - Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, pubblicata il 24 novembre 2020, 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), c.d. "mafie storiche", e all'utilizzo della corruzione come strumento di infiltrazione nelle amministrazioni pubbliche e nell'economia legale.

Utile ai nostri fini risulta la parte (cap. 8) in cui la Direzione Nazionale Antimafia affronta, tra gli altri, il tema della corruzione e della criminalità ambientale.

Sotto quest'ultimo aspetto viene evidenziata una grande attenzione della DDA di Roma nel contrasto alla criminalità ambientale. Significative indagini svolte nel periodo in esame confermano che, nell'ambito della più ampia tematica dei reati ambientali, il traffico illecito di rifiuti continua a rappresentare una grande emergenza, tale da imporre di affinare sempre più efficaci strategie di contrasto.

Sotto il profilo corruttivo, a conferma di un *trend* ormai consolidato, la DNA ribadisce che la criminalità organizzata preferisce "negoziare" con i legittimi attori in campo invece di usare metodi tipicamente mafiosi: sempre meno ricorre alla forza e alla violenza. "I sodalizi mafiosi infatti – si legge una nota della DNA – si sono mossi verso una sistematica e progressiva occupazione del mercato legale, manifestando una crescente attitudine a sviluppare le attività

illecite in ambiti imprenditoriali, ove riciclano le imponenti risorse economiche che derivano dagli affari criminali. Naturalmente continuando nella gestione dei tradizionali affari criminali quali il traffico di stupefacenti, il commercio di armi, il contrabbando, la contraffazione, le estorsioni”.

Per quanto concerne gli appalti e le opere pubbliche le mafie, attraverso la leva corruttiva e la collusione, mirano a consolidare un sistema di relazioni forti. Buona parte dell’espansione del clan passa per gli affidamenti pubblici.

L’infiltrazione nelle amministrazioni locali per l’assegnazione di opere pubbliche non rappresenta solo un’occasione per generale profitti, ma costituisce, altresì, uno degli strumenti fondamentali per rafforzare il controllo del territorio e acquisire consenso sociale.

Ciò è tanto più vero nel contesto economico attuale, condizionato dall’emergenza Covid-19. Infatti, oggi più di prima, *“l’impresa che risulta affidataria, o che partecipa ad una commessa pubblica, è in grado di generare importanti ricadute sul tessuto sociale”*; tutto questo si traduce in distribuzione di posti di lavoro, gestione di contratti di noleggi e forniture e, quindi, nella capacità di “fidelizzare” un numero elevato di persone.

Le organizzazioni mafiose tendono a sfruttare la vulnerabilità dei politici o dei funzionari preposti all’aggiudicazione delle gare, “sensibili” ai meccanismi corruttivi e collusivi; più raramente si passa all’intimidazione. L’illegalità – come emerge dalla nota della DDA – non si ferma al solo affidamento dell’opera, ma riguarda anche la qualità del servizio fornito: nella maggior parte dei casi la fornitura è scadente, quando non del tutto mancante; la realizzazione dell’opera è spesso inidonea e non corrisponde agli standard richiesti.

Gli appalti vengono pilotati in vario modo, sfruttando la compiacenza di funzionari pubblici che risparmiano tempo e inventiva ai clan nel ricorrere a tecniche di manipolazione particolarmente sofisticate. Tra quelle più frequenti ci sono:

- capitolati redatti in modo da inserire specifiche caratteristiche possedute soltanto dall’impresa che si intende favorire;
- formazione pilotata delle commissioni aggiudicatrici;
- offerte concordate tra le ditte che partecipano alla gara;
- cartelli di imprese basati su un accordo di desistenza, deliberatamente orientato a favorire l’aggiudicazione, a rotazione, nei confronti di una di esse;
- adozione sistematica di procedure di rinnovo, o anche di procedure negoziate, creandone artatamente i presupposti, come, ad esempio, l’assoluta urgenza;
- varianti in corso d’opera, attraverso le quali si rendono remunerative offerte che, in sede di aggiudicazione, erano state aggiudicate grazie a fortissimi ribassi.

Nella relazione la DNA evidenzia come le organizzazioni criminali abbiano mantenuto un apparente basso profilo nel gestire le attività illecite, cercando *“di proporsi come fornitori di generi di prima necessità nell’ambito di iniziative pseudo-caritatevoli per acquisire e/o consolidare il consenso degli strati più popolari delle comunità cittadine”*.

Ma dietro questa facciata di apparente immobilismo – avverte la Direzione Nazionale Antimafia – non si sono mai fermati i soliti business, cui si aggiungono nuove esplorazioni finalizzate a

mettere direttamente le mani sul *“gettito monetario e dei cospicui contributi che l’Autorità di Governo e l’Unione Europea, hanno deciso di stanziare e destinare, nell’ambito di un piano pluriennale, alle imprese e a tutti i settori produttivi del Paese”*.

Le mafie guardano lontano nello spazio e nel tempo, con una straordinaria capacità di ampliare gli orizzonti operativi e strategici nell’indirizzare quantità ingenti di denaro di provenienza illecita verso nuove opportunità derivanti dalla post-epidemia, quali *“quelle offerte dal settore sanitario, dalle forniture medicali, ma anche quelle offerte dai più tradizionali settori dell’edilizia, del turismo, della grande distribuzione, del comparto scolastico, ecc.”*.

Per questo – allerta sempre la DNA – bisogna rivolgere particolare attenzione alla fase di pre-investigazione, mettendo in atto strategie in materia di contrasto patrimoniale della criminalità organizzata, al fine di individuare quelle *“pedine umane che sempre più spesso non si identificano nel mafioso tout court ma si ritrovano in quei circoli affaristico-politici, composti sovente da pezzi della burocrazia istituzionale in grado di agevolare, anche per il tramite di processi corruttivi, la realizzazione degli interessi e degli obiettivi illeciti perseguiti dall’organizzazione criminale”*.

Ciò riferito e tenuto conto degli esiti delle analisi condotte, con riferimento sia al 2021 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 2021’ di Legambiente.

Dal dossier emerge come, nella classifica regionale, Campania, Sicilia e Puglia risultano essere le Regioni più colpite da illeciti ambientali; mentre al quarto posto quest’anno sale il Lazio, con 3.082 reati, con un incremento del 14,5% rispetto al 2019, superando così la Calabria.

Preoccupante anche il numero dei Comuni commissariati per ecomafia sino a oggi, ben 32, dei quali 11 sono stati sciolti nei primi nove mesi del 2021.

Come si evince dalla tabella di seguito riportata, aumentano le persone denunciate (33.620, +12 per cento), gli arresti (329, +14,2%) e i sequestri (11.427, +25,4 per cento).

| La classifica regionale dell'illegalità ambientale | | | | | | |
|--|-----------------------|---------------|------------------------|--------------------|-------------------|---------------|
| | Regione | Reati | % sul totale nazionale | Persone denunciate | Persone arrestate | Sequestri |
| 1 | Campania | 5.457 | 15,7% | 4.885 | 50 | 1.908 |
| 2 | Sicilia | 4.245 | 12,2% | 3.782 | 45 | 1.450 |
| 3 | Puglia | 3.734 | 10,7% | 3.230 | 15 | 1.424 |
| 4 | Lazio | 3.082 | 8,8% | 2.775 | 40 | 1.295 |
| 5 | Calabria | 2.826 | 8,1% | 2.259 | 24 | 1.054 |
| 6 | Toscana | 2.000 | 5,7% | 1.786 | 2 | 490 |
| 7 | Lombardia | 1.897 | 5,4% | 2.613 | 62 | 561 |
| 8 | Sardegna | 1.559 | 4,5% | 2.328 | 23 | 404 |
| 9 | Piemonte | 1.326 | 3,8% | 1.167 | 0 | 288 |
| 10 | Abruzzo | 1.211 | 3,5% | 1.185 | 0 | 430 |
| 11 | Veneto | 1.146 | 3,3% | 1.390 | 20 | 323 |
| 12 | Emilia Romagna | 1.123 | 3,2% | 905 | 1 | 407 |
| 13 | Marche | 1.075 | 3,1% | 949 | 4 | 353 |
| 14 | Liguria | 1.062 | 3% | 1.231 | 0 | 301 |
| 15 | Basilicata | 978 | 2,8% | 723 | 8 | 117 |
| 16 | Umbria | 696 | 2% | 1.178 | 25 | 109 |
| 17 | Friuli Venezia Giulia | 512 | 1,5% | 386 | 0 | 368 |
| 18 | Molise | 498 | 1,4% | 499 | 0 | 49 |
| 19 | Trentino Alto Adige | 367 | 1,1% | 270 | 10 | 89 |
| 20 | Valle d'Aosta | 73 | 0,2% | 79 | 0 | 7 |
| | TOTALE | 34.867 | 100% | 33.620 | 329 | 11.427 |

Fonte: elaborazione Legambiente su dati forze dell'ordine e Capitanerie di porto (2020).

Dall'analisi di tali dati - sottolinea Legambiente – risulta essere “*sempre alta l'incidenza dei reati ambientali nelle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa, Sicilia, Campania, Puglia e Calabria, dove sono stati 16.262 (il 46,6 per cento del totale), con 134 arresti: nel 2019 erano stati “soltanto” 86. Nel complesso, il mercato illegale pesa sull'economia per 10,4 miliardi di euro*”.

Un dato allarmante è il seguente: nel 2020, ossia l'anno caratterizzato dal *lockdown* più restrittivo, pur essendo - per forza di cose - calati i controlli effettuati da parte delle forze dell'ordine del 17%, i reati ambientali in Italia sono arrivati, nel complesso, a 34.867: si tratta dello 0,6% in più rispetto al 2019, con una media di 4 ogni ora.

Il numero maggiore riguarda i settori del cemento e dei rifiuti, per cui si registra un calo, mentre allarma l'aumento di reati contro boschi e fauna: 4.233 reati relativi agli incendi boschivi (+8,1%), 8.193 quelli contro gli animali, poco meno di uno ogni ora. I reati contro la fauna rappresentano il 23,5% del totale dei reati ambientali, con 6.792 persone denunciate, oltre 18 al giorno e 33 arresti.

Tra gli enti di area vasta la Città metropolitana di Roma si attesta al secondo posto assoluto per numero di reati, con 1.518; tra le prime venti anche quella di Latina, in 17esima posizione; seguono Rieti con 218 reati, Frosinone con 215 e Viterbo con 183.

| La classifica provinciale dell'illegalità ambientale | | |
|--|-----------------|--------|
| | Provincia | Reati* |
| 1 | Napoli | 1.615 |
| 2 | Roma | 1.518 |
| 3 | Bari | 1.465 |
| 4 | Palermo | 1.180 |
| 5 | Salerno | 964 |
| 6 | Cosenza | 921 |
| 7 | Reggio Calabria | 830 |
| 8 | Catania | 803 |
| 9 | Avellino | 655 |
| 10 | Potenza | 574 |
| 11 | Caserta | 562 |
| 12 | Foggia | 553 |
| 13 | Pescara | 510 |
| 14 | Genova | 489 |
| 15 | Livorno | 477 |
| 16 | Brescia | 451 |
| 17 | Latina | 437 |
| 18 | Lecce | 430 |
| 19 | Ancona | 427 |
| 20 | Perugia | 321 |

Fonte: elaborazione Legambiente su dati forze dell'ordine e Capitanerie di porto (2020).

(*) Sul totale delle infrazioni, sono esclusi i dati del Comando Carabinieri per la Tutela Ambiente, del Comando Carabinieri Politiche Agricole e del Comando Tutela patrimonio culturale Guardia di finanza e capitaneria di porto forniti solo su ambito regionale (2020).

Sul lato della repressione, operata da forze dell'ordine e magistratura, si rileva un aumento delle persone denunciate (33.620, +12,9%), delle ordinanze di custodia cautelare (329, +14,2%) e dei sequestri, a quota 11.427, con una crescita del 25,4%. Nel 2020 la quantità di rifiuti sequestrati, in particolare Raee e plastica, è cresciuta del 225% rispetto al 2019. Prima la Campania con 2.054 reati; il Lazio al secondo posto (736 reati) supera la Puglia (678).

Tuttavia è nel ciclo dei rifiuti e dello smaltimento illecito che il Lazio registra i peggiori dati: sono stati 736 gli illeciti legati allo smaltimento dei rifiuti accertati nel 2020, 942 le denunce, 36 gli arresti e 391 i sequestri; risultati che collocano il Lazio in seconda posizione dopo la Campania (era al 3° posto nell'edizione 2020 del dossier). In tale ambito, a livello provinciale/metropolitano, Roma sale dal terzo al secondo posto assoluto, con 418 reati; sono 114 i reati nella Provincia di Latina, 69 a Viterbo, 62 a Frosinone e 39 a Rieti.

Sul ciclo dei rifiuti, nella speciale classifica tra le Regioni per numero di incendi negli impianti di trattamento tra il 2013 e il 2020, la nostra Regione si colloca al quarto posto assoluto, con 128 impianti incendiati, il 9,9% del totale nazionale.

Il ciclo illegale dei rifiuti nel Lazio (2020)

| | Reati | Persone denunciate | Persone arrestate | Sequestri |
|-------------------|--------------|---------------------------|--------------------------|------------------|
| REGIONE | 736 | 942 | 36 | 391 |
| Provincia* | Reati | Persone denunciate | Persone arrestate | Sequestri |
| Roma | 418 | 505 | 24 | 225 |
| Latina | 114 | 117 | 7 | 61 |
| Viterbo | 69 | 56 | 0 | 38 |
| Frosinone | 62 | 101 | 5 | 47 |
| Rieti | 39 | 35 | 0 | 12 |

Fonte: elaborazione Legambiente su dati forze dell'ordine e Capitanerie di porto (2020) *esclusi i dati dei Carabinieri Tutela Ambiente e Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale

Nei primi otto mesi e mezzo del 2021 le indagini di magistratura e forze dell'ordine sono state 292: in Calabria (66), Campania (65), Lazio (44), Lombardia (40) e Puglia (32). *“La corruzione – spiega Legambiente – è lo strumento più efficace e diabolico per agevolare la commissione dei reati ambientali. Con effetti devastanti sulla tenuta socioeconomica del paese e sulla stessa giustizia ambientale, poiché si basa sulla sistematica alterazione delle regole democratiche, umiliando merito, virtù e giustizia, consegnando risorse ambientali e bellezza dei territori nelle mani sporche di corrotti e corruttori”.*

Da ultimo, i dati sul cemento. I reati accertati sono in flessione (-0,8%), con una crescita, però, delle persone denunciate (13.083, +23,1% rispetto al 2019). Il problema – sottolinea Legambiente – è che non si demoliscono gli abusi edilizi. In particolare sotto tale aspetto la Regione Lazio risulta essere quinta, con 848 reati tra le Regioni, mentre tra gli enti di area vasta Roma è in quinta posizione, con 215 reati; seguono Latina con 161 reati, Rieti con 99, Frosinone con 51 e Viterbo con 32. Si vedano i dati riportati nella tabella che segue.

il ciclo illegale del cemento nel Lazio (2020)

| | Reati | Persone denunciate | Persone arrestate | Sequestri |
|-------------------|--------------|---------------------------|--------------------------|------------------|
| REGIONE | 842 | 839 | 0 | 222 |
| Provincia* | Reati | Persone denunciate | Persone arrestate | Sequestri |
| Roma | 215 | 263 | 0 | 118 |
| Latina | 161 | 219 | 0 | 83 |
| Rieti | 89 | 99 | 0 | 3 |
| Frosinone | 51 | 64 | 0 | 13 |
| Viterbo | 32 | 32 | 0 | 4 |

Fonte: elaborazione Legambiente su dati forze dell'ordine e Capitanerie di porto (2020) *esclusi i dati dei Carabinieri Tutela Ambiente e Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale

A conclusione della presente analisi di contesto un riferimento va fatto ai canoni di percezione della presenza di fenomeni corruttivi, quali emergono dagli esiti delle indagini appositamente condotte 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 continua a scalare posizioni nella classifica del *corruption perception index (CPI)*, l'indicatore elaborato da *Transparency International* per misurare la corruzione nel mondo.

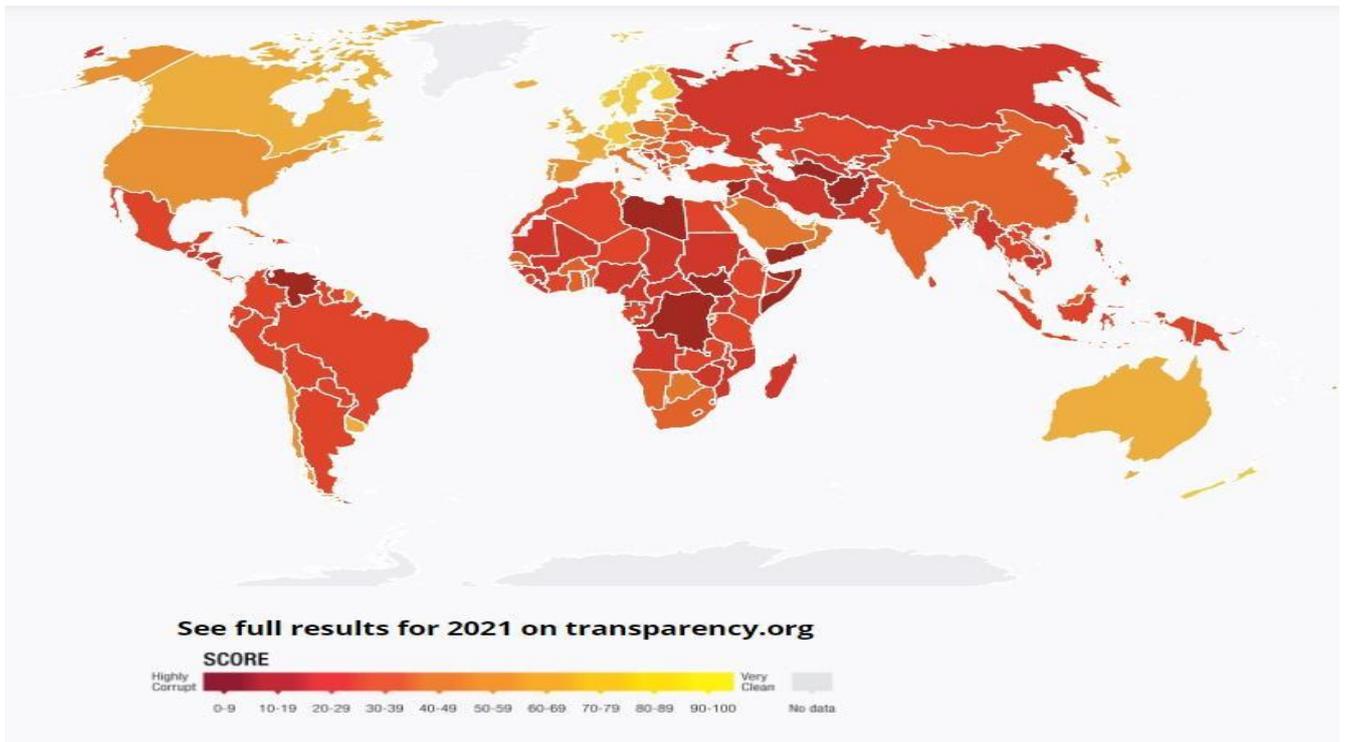
Infatti, nell'edizione 2021 dell'Indice di Percezione della Corruzione (CPI) l'Italia guadagna 3 punti importanti rispetto allo scorso anno, che le consentono di compiere un balzo in avanti di 10 posizioni nella classifica dei 180 Paesi. Il CPI 2021 colloca, dunque, l'Italia al 42esimo posto, con un punteggio di 56.



Fonte: Transparency.it (2022)

Il progresso dell'Italia, rilevato in questa edizione del CPI ed in linea con il costante miglioramento registratosi dal 2012 ad oggi, è, evidentemente, il risultato della crescente attenzione dedicata al problema della corruzione nell'ultimo decennio e - come osserva Transparency - fa ben sperare per la ripresa economica del Paese dopo la crisi generata dalla pandemia.

A livello globale Danimarca e Nuova Zelanda rimangono al vertice della classifica, affiancati quest'anno anche dalla Finlandia, con 88 punti. In fondo alla classifica, come lo scorso anno, Siria, Somalia e Sud Sudan, con un punteggio, rispettivamente, di 13 per i primi due e di 11 per la terza. Tuttavia, dal 2012 al 2021, ben 154 Paesi non hanno compiuto progressi significativi o hanno peggiorato il loro punteggio e, in quest'ultimo anno, 2/3 dei Paesi analizzati (123 su 180) presentano ancora importanti problemi di corruzione, avendo conseguito un punteggio inferiore a 50.



Fonte: Transparency.it (2022)

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 e della Trasparenza.

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 sulla *home page* e nella sezione '*Amministrazione Trasparente*' – sotto-sezione '*Altri contenuti – Prevenzione della corruzione*', di specifico *banner*, che rimanda all'avviso di consultazione recante indicazioni per la formulazione di proposte ed osservazioni ai fini della redazione del P.T.P.C.T. 2022-2024 e per l'invio delle stesse al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Più specificamente, nelle suddette sezioni del sito istituzionale è stato pubblicato, in data 10 gennaio 2022, un primo avviso con il quale i cittadini, le associazioni, le altre forme di organizzazione portatrici di interessi collettivi e diffusi e, in generale, tutti i soggetti operanti nel territorio della Città metropolitana di Roma Capitale sono stati invitati a far pervenire eventuali proposte e/o contributi entro il 26 gennaio 2022.

Successivamente, tenuto anche conto del differimento al 30 aprile 2022 del termine per l'adozione del P.T.P.C.T. per il triennio 2022-2024 (come da Comunicato A.N.AC. del 12 gennaio 2022), questo Ente ha ritenuto di stabilire una nuova data per far pervenire proposte e/o osservazioni da parte degli *stakeholders*, che è stata fissata al 15 marzo 2022, pubblicando sul sito istituzionale, dal 15 febbraio 2022, un nuovo avviso recante informazioni e modalità di invio degli eventuali contributi.

Oltre a ciò il Sindaco metropolitano - nell'intento di avvalersi del prezioso contributo della società civile, per il tramite delle associazioni e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi e diffusi, e nella consapevolezza del ruolo che le stesse sono chiamate a rivestire nel sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza - ha ritenuto di avviare un apposito confronto con alcuni soggetti istituzionali operanti nel territorio che, per *mission* e funzioni, possono fornire indicazioni ai fini dell'individuazione e della definizione delle priorità di intervento di questa Città metropolitana.

A tal uopo è stata inviata una specifica richiesta di proposte ed osservazioni alle OO.SS. e alla R.S.U. di questa Città metropolitana, ad Ance, Confindustria, Unioncamere, all'Agenzia per la coesione territoriale e a tutte le Associazioni di consumatori e utenti, riconosciute dal Ministero dello Sviluppo Economico e riportate in apposito elenco pubblicato sul relativo sito istituzionale.

Nella suddetta richiesta - con la quale sono state opportunamente fornite ai destinatari, attraverso il rinvio al sito istituzionale dell'Ente, informazioni sulle modalità e sui termini per l'invio dei

contributi utili alla redazione del P.T.P.C.T. - si è evidenziato come il ruolo degli *stakeholders* non possa essere derubricato a mero problema adempimentale per le amministrazioni pubbliche, rilevando, piuttosto, sotto il duplice profilo del diritto e del dovere alla partecipazione, che si esercita, tra l'altro, attraverso la promozione di alti livelli di trasparenza e l'attivazione di forme di controllo sociale dei cittadini sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche da parte degli enti che li amministrano.

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.T. individua, pertanto, le aree e i processi a rischio, assegnando a ciascun processo un grado di rischio e un piano di intervento/di azione a 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 nonché nel documento recante "*Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022*", approvato dal Consiglio dell'Autorità in data 2 febbraio 2022.

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 tra l'altro, 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.T. 2022-2024 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. *l-bis*) e *l-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 e nei documenti successivamente emanati.

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 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.T., per il triennio 2022-2024, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza *pro tempore* ha provveduto a richiedere a tutti i Direttori dei Dipartimenti, con circolare n. 3 del 13 gennaio 2022, 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 si rammenta 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.

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.

Ciò posto, si dà 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 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 P.T.P.C.T. 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 i Direttori dipartimentali, d’intesa con i Dirigenti delle rispettive strutture, sono invitati dal RPCT a verificare, periodicamente e costantemente, 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] ed a proporre/operare le eventuali integrazioni, per quanto di relativa competenza.

Precisato quanto sopra, la revisione del Piano per il triennio 2022-2024 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 eventuale, ulteriore aggiornamento si potrà procedere, come già anticipato in altre parti del presente Piano, in conseguenza della possibile 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.

Nella colonna relativa alla classificazione del rischio 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 a suo tempo aggiornati 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 PTPCT (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 | | MEDIO Valori da 6 a 9 |
| | 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 | | ALTO Valori da 10 a 14 |
| | 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 PTPCT) | Basso (alto livello di collaborazione) | 0 | | ALTISSIMO Valori da 15 a 20 |
| | 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 | | |

La modalità di calcolo, dunque, non cambia rispetto al passato ed è effettuata in funzione di tutti gli indicatori di rischio (come risultanti dall'avvenuto aggiornamento), 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). Giova far notare che l'identificazione del valore 'Altissimo' è il risultato del successivo incremento/aggiornamento degli indicatori rispetto a quelli inizialmente previsti.

Come poc'anzi anticipato, si ribadisce che, 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.

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, 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 di prevenzione vengono singolarmente descritte nel prosieguo di questo documento – anche con opportuni richiami agli obiettivi, alle misure e alle soluzioni descritti nella Sezione I, considerata la relativa connessione – 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, sulla scorta dell'indicazione secondo cui, nell'ambito di ciascuna delle aree di rischio, oltre alle misure generali, sono programmate misure specifiche di trattamento da applicare prioritariamente ai processi ad alto rischio, con le modalità indicate nel P.T.P.C.T. relativo al precedente triennio.

Di talché - in linea con le attività svolte, stante la valenza triennale del Piano, e per continuare a dare concreta attuazione all'indicazione di cui sopra - in sede di revisione del presente documento si è provveduto a richiedere ai Direttori dei Dipartimenti e degli Uffici equiparati, con circolare n. 3 del 13 gennaio 2022, la compilazione, tra l'altro, di un'apposita *check-list* sulle misure specifiche di trattamento - previamente predisposta dall'Ufficio Anticorruzione, unitamente alla relativa nota illustrativa - per ciascuno dei processi mappati il cui livello di rischio sia risultato ‘Alto’ e ‘Altissimo’, come già avvenuto nel 2021, sulla base delle modalità di calcolo indicate nella richiamata circolare, oltre che, ovviamente, nel Piano medesimo.

Per i processi il cui livello di rischio sia risultato ‘Medio’ è stato, invece, richiesto agli stessi Direttori di valutare, d'intesa con i Dirigenti interessati, la necessità/opportunità di applicare qualsivoglia misura specifica di trattamento ovvero di ritenere sufficiente l'applicazione delle sole misure generali (con la precisazione che, ove si ritenga di applicare anche per tale livello di rischio una misura specifica di trattamento, va corrispondentemente compilata la *check-list* di cui sopra).

Restano ferme, naturalmente, le iniziative specifiche in particolari ambiti, quale quello degli affidamenti pubblici, descritte in diversi paragrafi del presente documento e, segnatamente, nel successivo par. 5.2.18.

Sempre nella logica della validità triennale del Piano, si conferma che è obiettivo di questa Amministrazione conseguire il completamento del *risk management* per tutti i livelli di rischio

entro il 2023, come indicato nel P.T.P.C.T. relativo al triennio precedente e ribadito nelle circolari all'uopo diramate. Tale completamento potrà realizzarsi, come poc'anzi anticipato, anche mediante il preciso riferimento, per ciascun processo rispettivamente di livello di rischio medio e basso (nel 2023, come programmato), di apposite misure di trattamento tra quelle di carattere generale e/o specifiche contemplate nel Piano.

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 seconda parte dello stesso 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 e nel corrispondente allegato, tenendo conto della cennata distinzione tra misure di carattere generale e misure specifiche. Attraverso tale illustrazione vengono fornite informazioni e, soprattutto, specifiche indicazioni sulle modalità di attuazione delle misure di che trattasi.

- **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 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 corruttivo; di talché, nell'assetto organizzativo dell'Ente, la diffusione capillare dei principi e delle norme di comportamento - sotto il profilo sia etico che 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 2022-2024, in linea di continuità con le

iniziative già intraprese, interventi formativi *ad hoc*, con particolare riguardo alle tematiche concernenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza, come appresso meglio illustrato.

Giova preliminarmente rammentare, 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 U.C. Risorse Umane per il seguito di competenza – tenendo conto delle indicazioni contenute nel P.T.P.C.T., che ha previsto, a suo tempo, l'articolazione del predetto Piano formativo 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.

Al riguardo si rileva che, dallo stesso anno 2020, l'Ufficio Formazione ha curato la progettazione e la realizzazione di specifici interventi in materia di anticorruzione. Pur dovendo rimodulare le attività formative alla luce delle restrizioni imposte dall'emergenza Covid-19, l'Ufficio ha rispettato quanto prefissato e, a partire dal mese di giugno, ha erogato in modalità *e-learning* il corso “*Obblighi dei lavoratori, Codici di comportamento e Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021*”, destinato a tutto il personale inquadrato in categoria B e C. Il medesimo corso è stato, inoltre, reso fruibile, su base volontaria, anche al personale di categoria D che aveva già trattato tali tematiche nel corso organizzato con l'Istituto Jemolo nel 2019. Al 31 dicembre 2020 sono risultati formati n. 819 dipendenti (più del 50% del personale dell'Ente).

Proprio le esigenze imposte dall'emergenza sanitaria e dalle conseguenti restrizioni hanno fatto sì che l'Ufficio Formazione, d'intesa con il R.P.C.T., programmasse e implementasse l'attività formativa in modalità *e-learning*.

Cosicché, in collaborazione con l'UPI-Emilia Romagna, l'Ente ha potuto realizzare in maniera gratuita il corso “*Trasparenza e Accesso agli atti*”. Il relativo materiale didattico è stato condiviso, attraverso la sezione dedicata, sul portale dell'U.C. Risorse Umane e reso fruibile dai dipendenti in piena autonomia; il personale interessato, sempre su base volontaria, ha potuto effettuare una verifica finale dell'apprendimento.

Inoltre, è stata messa a disposizione dei dipendenti della Città metropolitana una piattaforma *e-learning* grazie alla quale è stato possibile seguire, in modalità asincrona, corsi formativi su diverse tematiche, tra cui la trasparenza e l'anticorruzione. In particolare, come previsto in sede di P.T.P.C.T., 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, tra queste, al *whistleblowing*. La percentuale dei dipendenti formati è risultata in linea con gli obiettivi prefissati.

La piattaforma formativa resterà attiva fino ad ottobre 2022, come pure rimarrà a disposizione del personale dipendente della Città metropolitana il materiale didattico dell'UPI-Emilia Romagna.

Oltre a ciò è stata attivata una nuova piattaforma *e-learning* comprensiva di diversi moduli tematici, nel cui ambito particolare rilievo assumono i corsi “*L'attuazione del Piano triennale di*

prevenzione della corruzione” e “Il Codice di comportamento e gli obblighi del dipendente pubblico”.

Per il triennio 2022-2024 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 al perdurare dell’emergenza epidemiologica, intende continuare a sostenere interventi di formazione ed auto-formazione, da erogare prevalentemente 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 un’efficace azione di presidio e di tutela nell’interesse della collettività territoriale (es. formazione specifica in materia di affidamenti pubblici, con particolare riguardo 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 2022-2024, 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.

Ulteriori esigenze formative, che emergeranno successivamente e che si aggiungono a quelle evidenziate in esito alle rilevazioni condotte negli anni precedenti, saranno raccolte e analizzate dall’Ufficio Formazione, d’intesa con il R.P.C.T., ai fini della programmazione dei conseguenti interventi formativi.

Inoltre, ai fini dell’efficace realizzazione delle iniziative formative nella materia *de qua*, si dovranno tenere in considerazione, per l’anno in corso e nel triennio di riferimento, le novità legate all’adozione del P.I.A.O. e le specificità connesse ai relativi contenuti – di cui in altre parti del presente Piano si è dato conto – atteso che la formazione del personale si configura come una delle più rilevanti misure di prevenzione da definire in sede di pianificazione.

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 2022-2024, 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, con deliberazione del Commissario Straordinario n. 8 del 20 gennaio 2014, all'adozione del proprio Codice di comportamento.

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 U.C. Risorse Umane 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 competente U.C. Risorse Umane, 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.T. – 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 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 vigente 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 2022-2024 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), 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" - nonché, da ultimo, nel documento recante "*Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022*", approvato dal Consiglio dell'Autorità in data 2 febbraio 2022 (pagg. 21-22). A tali atti si fa, pertanto, rinvio per più specifiche indicazioni sull'argomento.

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 alle annualità precedenti, 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.T.

Con riferimento ai dirigenti, nel dare atto dei contenuti del P.T.P.C.T. relativo all'annualità precedente e, nello specifico, dell'indicazione secondo cui *“la rotazione degli incarichi dirigenziali deve avvenire, di norma, alla scadenza del secondo incarico della posizione mappata come posizione a rischio”*, con il presente atto si forniscono i criteri che seguono.

Tenuto conto dell'avvenuto rinnovo, nei mesi di ottobre e di dicembre 2021, degli Organi di Governo di questa Città metropolitana e della conseguente riorganizzazione dell'Ente – cui si darà corso nel corrente anno, anche per consentire il necessario adeguamento della macrostruttura ai cambiamenti normativi *medio tempore* intervenuti, con particolare riguardo a quelli connessi alla gestione degli interventi nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e

Resilienza (PNRR) – tutte le posizioni dirigenziali, nelle aree a rischio, ruoteranno nell’arco del quinquennio di riferimento.

Vale tuttavia evidenziare che la rotazione degli incarichi può, altresì, essere soddisfatta attraverso la ridefinizione, sempre nell’ambito dell’assetto organizzativo, delle attività attribuite alle unità organizzativa in modo da adeguarne la mappatura del rischio.

Ne deriva che anche la revisione della macrostruttura organizzativa può determinare *ex se* le condizioni per soddisfare ed applicare il principio della rotazione, anche in considerazione del relativo, possibile impatto sugli incarichi dirigenziali.

Per i responsabili di posizione organizzativa, la rotazione interesserà, alla scadenza del secondo incarico e sempre nell’ambito delle aree a rischio, il 30% degli incaricati per ciascuna struttura dipartimentale di appartenenza.

Ciò posto, si rileva che 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, come di seguito meglio precisato.

Per completezza informativa si dà atto che gli attuali incarichi dirigenziali sono stati conferiti ad aprile 2021 e riconfermati a ottobre del medesimo anno, mentre gli incarichi di posizione organizzativa sono stati attribuiti dal 16 luglio 2021 fino al 31 dicembre 2022.

Per quanto precede è evidente che la revisione della struttura organizzativa, oltre ad impattare sugli incarichi dirigenziali, potrà verosimilmente comportare nuove valutazioni e conseguenti determinazioni da parte dei direttori/dirigenti responsabili dell’assegnazione degli incarichi di posizione organizzativa, anche in considerazione dell’eventuale affievolimento delle esigenze di rotazione correlato al possibile processo di riorganizzazione.

A tal uopo si conferma che detti direttori/dirigenti sono chiamati ad adottare misure organizzative idonee a monitorare 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.

Con riferimento agli incarichi a scadenza non prestabilita, si dà atto che, in linea di continuità con le determinazioni assunte nell’annualità precedente, non si è proceduto ad una sistematica 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 il perdurare dell’emergenza epidemiologica da Covid-19, che ha caratterizzato il 2020 e il 2021, 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.

Posto quanto sopra e considerata la valenza triennale del P.T.P.C.T., per gli incarichi a scadenza non prestabilita concernenti il personale addetto a procedimenti valutati a rischio nel presente Piano si forniscono i criteri che seguono.

L'applicazione della misura avviene, di norma, con le seguenti modalità:

- per le attività che nel Piano sono state classificate con il livello di rischio **ALTISSIMO/ALTO**, è prevista una rotazione con cadenza triennale, anche tenendo conto della possibilità di avvalersi, nell'ambito della struttura, di personale proveniente da altri Dipartimenti dell'Ente;
- per le attività che nel Piano sono state classificate con il livello di rischio **MEDIO**, è prevista una rotazione, anche nell'ambito dello stesso Servizio e/o Dipartimento, con una frequenza che può variare da tre a cinque anni, in considerazione della provvista di competenze e della struttura organizzativa di riferimento.

Le considerazioni che precedono, per il rilievo che assumono, valgono quali indicazioni 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.

Efficace ed utile continua 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 a 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 altresì, 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 segnatamente 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.

Le indicazioni di cui sopra si conformano a quelle relative alle misure specifiche di trattamento – come illustrate nel presente Piano e nel suo allegato B – nel cui ambito rientrano, tra l’altro, molte delle modalità operative testé elencate.

Ciò riferito, 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. *l-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. *l-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, ulteriori indicazioni e dati 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.A.C. 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.A.C., "*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 completamente 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 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'art. 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 ad 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 le funzioni, i compiti 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 pure conto 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 posizione organizzativa 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 della trasparenza 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.lg. 39/2013”*. In tal ipotesi, 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, conservazione e verifica 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, anche ricordando ai dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate.

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.

Analoghe misure dovranno essere, altresì, adottate a cura delle strutture amministrative ai fini dell’accertamento dell’assenza di conflitto di interessi in capo ai consulenti (acquisizione della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, rilasciata dall’interessato

prima del conferimento dell'incarico, con conseguente verifica e aggiornamento dei relativi contenuti).

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 all'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.

E' evidente come le misure organizzative adottate non possano limitarsi a mere formalità che, in quanto tali, non sono assolutamente sufficienti a garantire l'effettivo perseguimento delle finalità sottese alle norme richiamate.

A livello esemplificativo è utile il rinvio alla delibera A.N.AC. n. 712 del 27 ottobre 2021, nella quale si esamina una situazione di conflitto di interessi riguardante il responsabile dell'ufficio tecnico di un Comune e correlata all'iscrizione nell'elenco dei professionisti – utilizzato dall'ente per individuare gli affidatari di servizi di ingegneria di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria – di parenti del funzionario. Secondo quanto riscontrato dall'Autorità, *“la soluzione individuata dalla stazione appaltante per far fronte al conflitto di interesse, consistita nel disporre, per la singola procedura di aggiudicazione, che fosse un funzionario diverso dal responsabile dell'ufficio tecnico ad adottare i relativi atti, lasciava intatta in capo al responsabile medesimo la prerogativa di consentire/pianificare - proprio attraverso l'assegnazione dell'incarico di RUP ad un sostituto - l'invito del proprio congiunto ad una procedura di aggiudicazione piuttosto che ad un'altra, per possibili ragioni di convenienza personale”*.

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 2022-2024, 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.

Per la disciplina attualmente vigente occorre fare riferimento al Regolamento sull’Organizzazione degli Uffici e dei Servizi, adottato con decreto del Sindaco metropolitano n. 167 del 23 dicembre 2020, ed in particolare al suo Titolo VI, appositamente dedicato agli incarichi extra-istituzionali ai dipendenti della Città metropolitana di Roma Capitale.

Tale Titolo consta degli artt. da 43 a 54, che regolano specificamente 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 precipuo 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 (ora U.C. Risorse

Umane), 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 Direttore dell'U.C. Risorse Umane, in ragione dell'opportunità di rivedere l'atto per adeguarlo al mutato contesto regolamentare.

Lo stesso Direttore, d'intesa con il R.P.C.T., avvierà, altresì, un'attività istruttoria e ricognitiva sulla modulistica utilizzata per le autorizzazioni oggetto della presente misura, ai fini del relativo esame nonché della revisione, dell'aggiornamento e dell'adeguamento dei contenuti, anche per rendere possibile uniformità, omogeneità e completezza degli atti di che trattasi.

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 2022-2024 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, a cura delle strutture amministrative interessate, 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 (ora U.C. Risorse Umane), 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 Direttore dell'U.C. Risorse Umane, 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 2022-2024, 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 preconstituirsì 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 (ora U.C. Risorse Umane), 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 Direttore dell'U.C. Risorse Umane 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 e in altri recenti atti, 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 rilevano:

l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*;

la previsione di una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;

la previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'A.N.AC. ai sensi dell'art. 71 del D. Lgs. n. 50/2016.

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 un orientamento espresso al riguardo 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 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 2022-2024, 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.

PREMESSA

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 dalla 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*”.

La suddetta Legge 179/2017 si compone di tre articoli, dei quali rileva, per i fini che qui occupano, l’art. 1, dedicato alla tutela del pubblico dipendente o collaboratore segnalante illeciti, che 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.

Dunque il novellato art. 54-*bis* assicura specifica tutela al pubblico dipendente che, nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ovvero all’Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.) o denuncia all’autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, prevedendo che lo stesso non possa essere

sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. La stessa disciplina si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

L'identità del segnalante non può essere rivelata e la segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della Legge 241/1990.

La *ratio* della norma è, evidentemente, quella di consentire l'emersione di fattispecie di illecito, evitando che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni per timore di subire ritorsioni. Di talché, pur non essendo ammesse segnalazioni in forma anonima, è tuttavia garantita dalla novella piena tutela dell'identità del segnalante.

Ciò posto, il legislatore della riforma ha comunque previsto, nel contempo, 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, a norma di legge, 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 dell'art. 54-*bis* 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.

Premesso quanto sopra, si illustrano le modalità di invio, di ricezione e di gestione delle segnalazioni di *whistleblowing* nell'ambito di questa Città metropolitana e si indica, a seguire, il sistema di gestione delle segnalazioni di che trattasi da parte di A.N.AC., cui si opera espresso rinvio.

LE SEGNALAZIONE DI WHISTLEBLOWING NELLA C.M.R.C.

Si forniscono di seguito specifiche indicazioni sulle modalità di invio, di ricezione e di gestione delle segnalazioni oggetto della presente misura nell'ambito di questa Città metropolitana, non prima di aver richiamato l'art. 6, comma 2, del Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ente, il quale prevede che ciascun dipendente presti 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.

Quella prevista ed illustrata nel Codice di comportamento è, dunque, una segnalazione trasmessa, in modalità tradizionale non automatizzata, tramite presentazione di documento cartaceo.

A tal uopo giova, comunque, dare conto delle indicazioni contenute nel P.T.P.C.T. relativo al triennio precedente, con particolare riguardo all'intenzione dell'Ente di realizzare un sistema informatizzato di ricezione delle segnalazioni, individuandone i relativi criteri, in esito alla definitiva approvazione da parte dell'A.N.AC. delle emanande Linee guida sull'argomento, poi avvenuta con delibera n. 469 del 9 giugno 2021 ("*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*").

La valutazione dei contenuti delle citate Linee guida e, nel contempo, della nuova raccolta di *Faq* in materia di *whistleblowing* – pubblicata recentemente dall'A.N.AC. e recante chiarimenti sulla segnalazione degli illeciti all'interno degli enti, tanto sotto il profilo organizzativo quanto in riferimento alle concrete modalità di gestione delle segnalazioni medesime – induce a determinarsi come segue.

La modalità di presentazione delle segnalazioni, come prevista e disciplinata nel Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ente, si intende adeguata ed aggiornata con il presente Piano e, nello specifico, con le indicazioni appresso riportate, che descrivono il sistema di gestione delle segnalazioni. Di talché la procedura di presentazione precedente, basata essenzialmente sulla trasmissione in modalità tradizionale non automatizzata, pur continuando ad essere valida, va tuttavia considerata in via subordinata rispetto alla procedura informatizzata, che rappresenta, pertanto, la primaria modalità di trasmissione delle segnalazioni di che trattasi.

La suddetta procedura informatizzata, indicata nel successivo punto B.1, sarà operativa entro il 31 luglio 2022. Nelle more della relativa attivazione, per l'invio delle segnalazioni di *whistleblowing* continuerà ad essere utilizzata la procedura tradizionale, di cui sopra si è dato conto e che è riportata nel successivo punto B.2

A. Soggetti coinvolti

A.1 Soggetti abilitati ad inviare le segnalazioni

Ai sensi del richiamato art. 54-*bis* del D. Lgs. n. 165/2001 possono segnalare condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, i dipendenti di un ente pubblico economico ovvero i dipendenti 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.

Ne deriva che, per quanto concerne questa Città metropolitana, i soggetti abilitati ad inviare le segnalazioni di *whistleblowing* sono i seguenti:

- i dipendenti della C.M.R.C.;
- i dipendenti degli enti di diritto privato sottoposto a controllo pubblico, ex art. 2359 c.c., da parte della C.M.R.C. (società partecipate, consorzi, fondazioni);
- i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore della C.M.R.C.

Non possono essere prese in considerazione, ai fini dell'applicazione della presente misura, segnalazioni presentate da soggetti diversi da quelli indicati *ex lege*, ivi inclusi i rappresentanti di organizzazioni e associazioni, in quanto l'istituto del *whistleblowing* è volto alla tutela della singola persona fisica.

Nel caso in cui le segnalazioni provengano da soggetti diversi da quelli titolati all'invio, le stesse saranno archiviate in quanto mancanti del requisito soggettivo previsto dal citato art. 54-bis, come meglio indicato nel prosieguo.

A.2 Soggetto destinatario delle segnalazioni e responsabile della relativa gestione

Il soggetto destinatario delle segnalazioni di *whistleblowing* è il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'Ente, che le riceve e le prende in carico, ponendo in essere gli atti necessari alla verifica e all'analisi delle segnalazioni ricevute.

Il R.P.C.T. svolge, quindi, la necessaria istruttoria, valutando in primo luogo la sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nell'art. 54-bis per poter accordare al segnalante le tutele ivi previste. Ai fini della valutazione dei suddetti requisiti, farà ricorso ai seguenti criteri:

- a) interesse all'integrità della pubblica amministrazione;
- b) competenza dell'Amministrazione sulle questioni segnalate;
- c) elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- e) contenuto della segnalazione idoneo a consentire la comprensione dei fatti e appropriatezza della documentazione a corredo della stessa;
- g) sussistenza degli elementi essenziali indicati al comma 2 del citato art. 54-bis.

Per l'attività svolta, il R.P.C.T. è il soggetto legittimato a trattare i dati personali del segnalante ed eventualmente a conoscerne l'identità.

Nel caso pervenga all'Ente un numero elevato di segnalazioni potrà essere costituito, con atto del Sindaco all'occorrenza adottato, un apposito gruppo di lavoro, di cui il R.P.C.T. si avvarrà nello svolgimento dell'attività di verifica e di analisi delle segnalazioni; nell'atto di costituzione saranno specificati ruolo, compiti e funzioni dei relativi componenti.

Ove il R.P.C.T. dovesse venire a trovarsi in una situazione di possibile conflitto di interessi in ordine ad una segnalazione ricevuta, la gestione della stessa sarà assicurata dal suo sostituto, come individuato nel paragrafo 2.2.1 della Sezione II del presente Piano.

B. Modalità di invio e ricezione delle segnalazioni

B.1 Procedura informatizzata

Per l'invio e la ricezione delle segnalazioni l'Ente si avvale di una procedura informatizzata (piattaforma) con garanzia di tutela dell'identità del segnalante e dei dati in essa contenuti, resa disponibile da Transparency International Italia, denominata Whistleblowing PA e raggiungibile al seguente link <https://www.whistleblowing.it/>.

Per facilitare le modalità di accesso alla piattaforma, stante il fatto che la stessa potrebbe essere utilizzata anche da soggetti titolati ad effettuare segnalazioni, ma che non sono in senso stretto dipendenti dell'Ente e pertanto non hanno accesso alla intranet dello stesso, il link per accedere è pubblicato sul sito internet dell'Amministrazione.

Nell'ambito della procedura informatizzata di cui sopra, impiegata per la gestione delle segnalazioni, si individua nel R.P.C.T. il soggetto custode dell'identità del segnalante.

Tale procedura sarà attiva entro il 31 luglio 2022. Nelle more si applica la procedura di cui al punto che segue.

B.2 Procedura tradizionale non automatizzata

L'invio della segnalazione in modalità tradizionale non automatizzata, tramite presentazione di documento cartaceo, prevista dal richiamato art. 6, comma 2, del Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ente, sarà utilizzata in via subordinata alla procedura informatizzata indicata nel precedente punto. Sarà altresì utilizzata, come precedentemente anticipato, nelle more dell'attivazione della procedura informatizzata

C. Termini per l'avvio e la definizione dell'istruttoria

I termini per l'avvio e la definizione delle istruttorie relative alle segnalazioni ricevute sono così indicati:

- 15 giorni lavorativi, decorrenti dalla data di ricezione della segnalazione, per l'avvio dell'istruttoria, che inizia con l'esame preliminare della segnalazione, ai fini della verifica della sua ammissibilità;
- 60 giorni lavorativi, decorrenti dalla data di avvio dell'istruttoria, per la definizione della stessa.

In caso di istruttorie particolarmente complesse è possibile una proroga dei termini fissati, disposta con atto del Sindaco, previa motivata richiesta del RPCT.

D. Gestione e conclusione del relativo procedimento

Le segnalazioni sono da considerarsi inammissibile per:

- manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione;
- manifesta incompetenza dell'Ente sulle questioni segnalate;
- manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
- produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;
- insussistenza degli elementi essenziali indicati al comma 2 del citato art. 54-bis.

Nei suddetti casi il R.P.C.T. ne dispone, con adeguata motivazione, l'archiviazione, che viene comunicata al *whistleblower*.

Qualora, invece, il R.P.C.T. ravvisi il *fumus* di fondatezza della segnalazione, provvederà tempestivamente a rivolgersi agli organi preposti interni o esterni, ognuno secondo le proprie competenze.

LE SEGNALAZIONE DI WHISTLEBLOWING ALL'A.N.AC.

Per quanto previsto dal richiamato art. 54-*bis*, i soggetti abilitati ivi indicati potranno inviare segnalazioni anche all'Autorità Nazionale Anticorruzione, con le modalità dalla stessa illustrate e riportate nel relativo sito istituzionale (www.anticorruzione.it), cui pertanto si fa rinvio.

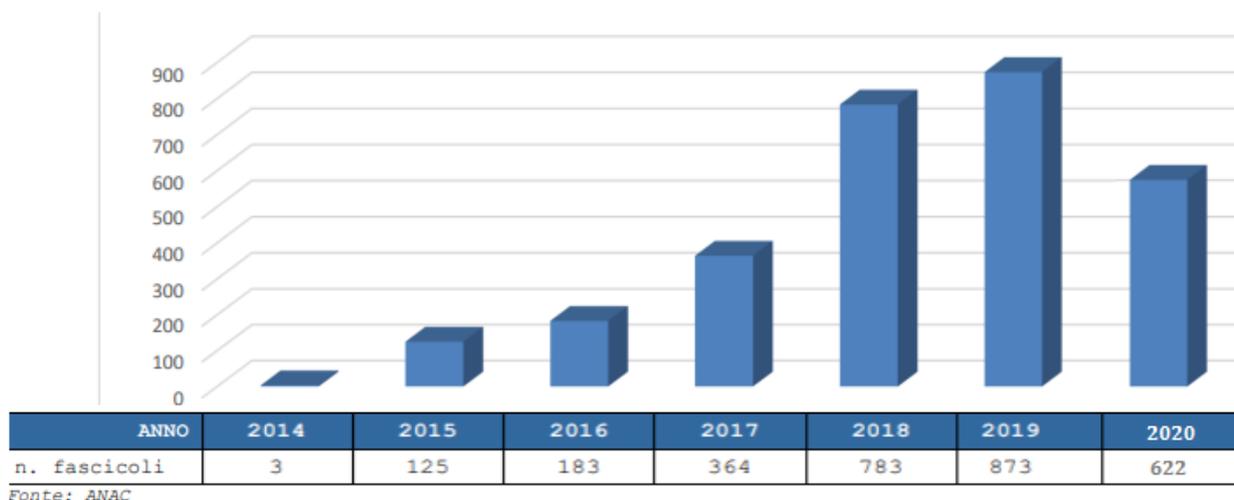
Tra le modalità previste assume principale rilievo l'utilizzo di un'applicazione informatica "*Whistleblower*" - attivata dall'A.N.AC. già dall'8 febbraio 2018 e della quale si è data opportuna informazione nel P.T.P.C.T. di questo Ente relativo ai trienni precedenti - cui è possibile accedere dal link <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#!/#%2F> per effettuare segnalazioni di condotte illecite.

INFORMAZIONI ULTERIORI

Per completezza informativa si rammenta che 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 e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54 bis Decreto legislativo n. 165/2001*". 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 per più puntuali indicazioni sull'argomento.

Si segnala, altresì, la Direttiva europea 2019/1937, adottata il 23 ottobre 2019, che prevede la definizione di nuovi standard di protezione a favore dei *whistleblowers*. Il Legislatore italiano - che non ha ancora provveduto al relativo recepimento, pur avendo approvato la legge delega n. 53/2021 - è chiamato a svolgere un importante lavoro di adeguamento della Legge 179/2017 alle nuove previsioni dell'U.E.

Oltre a quanto sin qui rappresentato, con riferimento alla misura *de qua* è utile il rinvio ai dati riportati nella Relazione annuale sull'attività svolta dall'A.N.AC., presentata dal Presidente f.f. il 18 giugno 2021, da cui emerge come, nel corso del 2020, si sia avuto un arresto dell'andamento esponenziale iniziato nel 2014 e proseguito fino al 2019, anche a causa della pandemia derivante da Covid-19: infatti, il numero delle segnalazioni e delle comunicazioni di misure ritorsive pervenute all'Autorità nel corso dell'anno 2020 è stato pari a 622, con una riduzione del 28,75% rispetto all'anno precedente, come indicato nel grafico che segue:

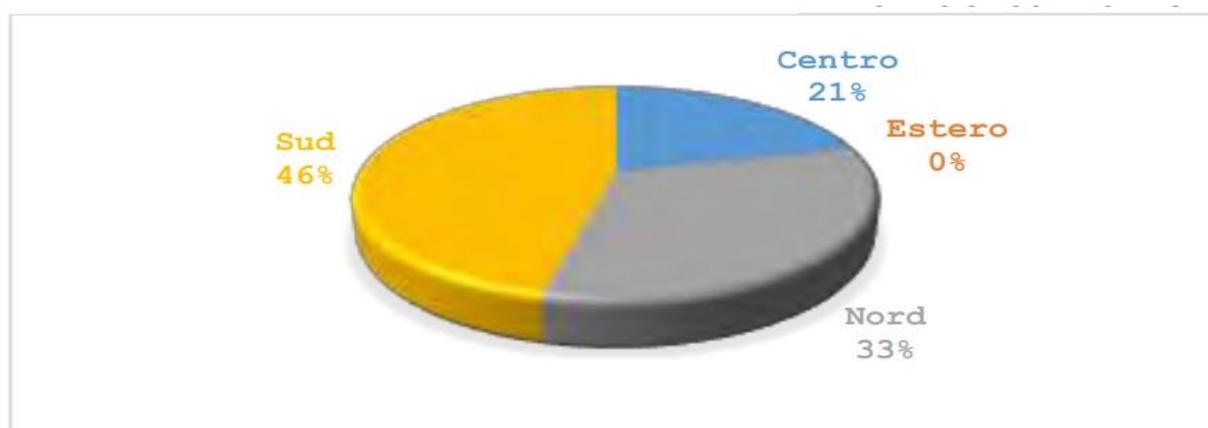


Come per gli anni scorsi, le irregolarità segnalate hanno riguardato soprattutto l'ambito degli appalti pubblici, quello dei concorsi, la gestione delle risorse pubbliche, la mancata attuazione della disciplina anticorruzione, oltre a diversi altri casi di *maladministration*, con ricadute penali ogniquale 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 2020, la maggior parte delle segnalazioni acquisite provengano dal sud e dal nord Italia.



Fonte: ANAC

Quanto alla tipologia delle segnalazioni, si osserva un incremento delle comunicazioni inerenti le “adozioni di misure discriminatorie da parte dell’amministrazione o dell’ente”, presumibilmente dovuto - secondo Anac - ad una maggiore conoscenza da parte dei *whistleblowers* delle funzioni dell’Autorità in materia di anticorruzione.

La prevalenza degli illeciti è ascrivibile alle condotte di *maladministration*, con ricadute penali qualora si configurino fattispecie criminose quali l’abuso di potere. Si registrano poi segnalazioni di appalti illegittimi, seguiti dai concorsi illegittimi e dalla mancata attuazione della disciplina anticorruzione.

| TIPOLOGIA PREVALENTE | n. | % |
|--|------------|----------------|
| Adozione di misure discriminatorie da parte dell’amministrazione o dell’ente | 146 | 23,47% |
| Corruzione e cattiva amministrazione, abuso di potere | 121 | 19,45% |
| Appalti illegittimi | 108 | 17,36% |
| Concorsi illegittimi | 88 | 14,15% |
| Mancata attuazione della disciplina anticorruzione | 31 | 4,98% |
| Cattiva gestione delle risorse pubbliche e danno erariale | 27 | 4,34% |
| Mancata attuazione della disciplina anticorruzione (trasparenza) | 26 | 4,18% |
| Incarichi e nomine illegittime, anche in violazione del d.lgs n. 39/2013 | 22 | 3,54% |
| Conflitto di interessi | 13 | 2,09% |
| 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 | 8 | 1,29% |
| Altro | 32 | 5,14% |
| TOTALE | 622 | 100,00% |

Fonte: ANAC

Per quanto concerne questo Ente si riferisce che unicamente nell’anno 2018 è pervenuta una segnalazione di *whistleblowing*, come indicato nella relativa relazione annuale, redatta dal R.P.C.T. ai sensi dell’art. 1, comma 14, della Legge 190/2012. In sede di relazione annuale sono stati, altresì, riportati, conformemente al format predisposto dall’A.N.AC., i dati relativi a segnalazioni anonime o da parte di soggetti non dipendenti dell’Amministrazione.

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 2022-2024 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 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. 12, comma 1, lett. a), del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali" (c.d. Decreto Semplificazioni), convertito con modificazioni in Legge 11 settembre 2020, n. 120.

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 da COVID-19, ha disposto, a suo tempo, 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 nonché la proroga 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 la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica.

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 2022-2024, 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 e della Trasparenza – 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 - prima ancora - 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 inconferibilità, 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.

Come anticipato, gli atti e 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 inconferibilità non può essere sanata. Ove le cause di inconferibilità, 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'inconferibilità, 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., in particolare 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.

Con riferimento agli incarichi dirigenziali, come anche per gli incarichi amministrativi di vertice, l'Ufficio dell'Ente competente *ratione materiae* provvede:

- all'acquisizione della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità da parte del destinatario dell'incarico, procedendo alle necessarie verifiche;

- alla pubblicazione dell'atto di conferimento dell'incarico, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, e della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, ai sensi dell'art. 20, comma 3, del D. Lgs. 39/2013.

Lo stesso Ufficio provvede ad effettuare i previsti controlli a campione.

Quanto agli incarichi dirigenziali attualmente in essere si rappresenta, sulla base dei dati forniti dallo stesso Ufficio, che nel corso dell'anno 2021, a seguito della revisione della struttura organizzativa di questa Città metropolitana, di cui al Decreto del Sindaco metropolitano n. 24/2021, dei pensionamenti e della procedura di mobilità volontaria completata nel medesimo anno, sono stati predisposti n. 24 atti di conferimento di incarichi dirigenziali, corrispondenti a circa 47 incarichi di funzioni dirigenziali, nell'ambito dei Dipartimenti e degli Uffici equiparati. All'atto del conferimento dell'incarico ciascun Dirigente ha reso una dichiarazione sull'insussistenza di situazioni di conflitto di interesse e di cause di inconferibilità ed incompatibilità di cui art. 53, comma 14, del D.Lgs. n. 165/2001 e dell'art. 20 del D.Lgs. n. 39/2013. In relazione alle dichiarazioni acquisite, lo stesso Ufficio competente *ratione materiae* ha provveduto ad effettuare i previsti controlli a campione, che hanno dato esito negativo, nel senso che non sono state accertate violazioni di cui alla vigente normativa.

Eventuali ulteriori indicazioni sulla misura *de qua* 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 2022-2024, 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 ss.mm.ii. - 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.

Ciò posto, sarà da considerare, nel triennio 2022-2024 e ove le condizioni lo consentano, una revisione della disciplina regolamentare che ne renda possibile il pieno adeguamento al 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 2022-2024, 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.T. 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 (ora U.C. Risorse Umane), avente ad oggetto "*Schemi tipo di incarico, contratto, bando*", che costituisce strumento di attuazione del P.T.P.C.T., 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, a monitorare, revisionare ed adeguare gli schemi-tipo di incarico, contratto e bando, verificando, tra l'altro, che sia correttamente inserita 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, accertandone la conformità al quadro normativo di riferimento.

Ulteriori indicazioni sono contenute nell'Allegato C al presente Piano, dove si dà conto, tra l'altro, dell'organizzazione della Giornata della Trasparenza, secondo quanto già precedentemente illustrato in questo documento.

5.2.15 Realizzazione di misure di sensibilizzazione della cittadinanza per la promozione della cultura della legalità - Rinvio.

Per l'illustrazione di questa misura si fa rinvio alla sezione I del presente Piano e, in particolare, al suo paragrafo 1. Tra le iniziative ivi indicate giova richiamare, in particolare, l'organizzazione della Giornata della Trasparenza, per il rilievo che la stessa assume nell'assetto istituzionale ed organizzativo dell'Ente.

- **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, dettando disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, ha posto fine alla 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* Consiglio di Stato, 9 settembre 2011, n. 5066; Consiglio di Stato, 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.T. 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, come già anticipato in altri paragrafi del presente Piano e meglio illustrato nel successivo paragrafo 5.2.18, la Direzione dell'U.C. Appalti e contratti (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 2022-2024, 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 (ora U.C. Risorse Umane), 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, a suo tempo, l’attività istruttoria e di studio che ha portato all’adozione, con Decreto del Vice Sindaco metropolitano n. 72 dell’11 giugno 2021, della nuova disciplina regolamentare delle selezioni e delle altre procedure di assunzione del personale non dirigente e di qualifica dirigenziale di questa Città metropolitana (denominato ‘Regolamento sulle modalità di acquisizione e di sviluppo delle risorse umane’), cui, pertanto, si fa rinvio.

Le stesse strutture provvederanno altresì, 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.

In tale contesto si inserisce l'adozione, con Decreto del Sindaco metropolitano n. 40 del 23 marzo 2022, di un nuovo Regolamento contenente la "*Disciplina delle selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione degli Enti Locali*", che costituisce un'appendice al citato Regolamento sulle modalità di acquisizione e di sviluppo delle risorse umane.

Tale Regolamento trova fondamento, a livello legislativo, nelle disposizioni di semplificazione e accelerazione dei procedimenti finalizzati alla tempestiva attuazione degli interventi e dei progetti finanziati con le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), introdotte, tra l'altro, dal D.L. 9 giugno 2021 n. 80 (convertito, con modificazioni, in Legge 6 agosto 2021, n. 113), il cui art. 3-*bis* ha previsto, appunto, la possibilità per gli enti locali di organizzare e gestire in forma aggregata, anche in assenza di un fabbisogno di personale, selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione, sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato, per vari profili e categorie.

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 2022-2024, 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. Appalti e Contratti 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 dipartimentale e il citato Servizio, come precedentemente anticipato.

Sono, altresì, descritte le iniziative assunte e da assumere nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con particolare riguardo ai Piani Urbani Integrati della Città metropolitana di Roma Capitale, di cui all'art. 21 del D.L. n. 152/2021, come specificamente illustrato nell'ultimo punto del presente paragrafo.

Allo stato attuale - nelle more di un possibile processo riorganizzativo, da cui potranno derivare modifiche alla macrostruttura dell'Ente, anche nell'ambito relativo alla misura organizzativa *de qua*, con potenziamento del personale nell'U.C. interessato, e nell'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, fino a quella conclusiva, adottando delle misure in modo congiunto per gli uffici della Direzione e per il Servizio Gare.

Come dettagliatamente descritto in apposita circolare interna "*Chi fa che cosa*", aggiornata annualmente e diramata a cura dalla Direzione dell'U.C. Appalti e Contratti, corredata di diagramma di flusso (cd. *flow chart*), ai fini della 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.

Si prevede, inoltre, 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*" (ora U.C. Appalti e Contratti) - 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 c.d. 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 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 istituzionale (<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

In tale ambito si conferma che 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-Direzione (a seconda della competenza), prima di procedere alla pubblicazione, unitamente alla documentazione amministrativa.

Tutte le tipologie di gara, sia dell'Ufficio Soggetto Aggregatore-Direzione che dell'Ufficio Gare, 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 A.N.AC., 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*" (ora U.C. Appalti e Contratti), 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 dell'U.C. Appalti e Contratti, 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 (cfr. precedente paragrafo 5.2.16), agli artt. 6 “*Schemi tipo e clausole d’obbligo*”, 7 “*Monitoraggio e verifiche successive di contrasto ai tentativi di infiltrazione mafiosa*” e 8 “*Anomalie nell’esecuzione*”.

Il numero di Enti convenzionati è aumentato progressivamente ed 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. Appalti e Contratti.

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. Appalti e Contratti 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. Appalti e Contratti), 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’A.N.AC. nella determinazione n. 12/2015 (parte speciale - approfondimento Area di rischio “Contratti pubblici”).

In ragione di ciò la competente Direzione dell’U.C. Appalti e Contratti 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 e trasparente 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 dell’Autorità Nazionale Anticorruzione 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 è stata espressa la volontà di rinnovare ulteriormente l'iscrizione triennale nell'Elenco nazionale dei Soggetti Aggregatori, approvata con delibera A.N.AC. n. 643 del 22.9.2021.

Giova precisare 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, al ricorrere di determinate condizioni, 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. Appalti e Contratti, 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 relazioni, anche tramite le informazioni fruibili ed estratte da diverse banche dati, 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 S.U.A.

Si fa presente che, a fini della massima trasparenza e della prevenzione della corruzione, il sistema delle convenzioni attivate dal 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 alla specifica attività espletata da questa Città metropolitana in qualità di S.U.A. e di S.A., si rileva che i competenti uffici dell'Ente continueranno a monitorare 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 R.A.S.A.

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.T.

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. Federico Monni, Direttore dell'U.C. Appalti e Contratti.

L'atto di nomina è regolarmente pubblicato sul sito istituzionale, nella sezione *'Amministrazione Trasparente'*, sotto-sezione *"Altri contenuti - Prevenzione della corruzione - Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPCT) e Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (R.P.C.T.)"*.

A supporto del Segretario Generale, continua lo svolgimento del ruolo e delle attività di R.A.S.A. 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.

La Direzione dell'U.C. Appalti e Contratti ha, altresì, provveduto ad un'operazione sistematica di riordino della banca dati A.U.S.A. dell'Ente, su richiesta dei Servizi, sollecitando gli stessi ad un monitoraggio e ad una sistemazione dei dati necessari nonché ad un'analisi dei profili

applicativi delle funzioni del R.A.S.A., 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*.

In particolare, nella definizione degli indirizzi operativi e programmatici relativi agli affidamenti di lavori, servizi e forniture questa Città metropolitana terrà conto, tra l'altro, della normativa emergenziale introdotta dal D.L. 31 maggio 2021 n. 77, convertito con modificazioni in Legge 29 luglio 2021 n. 108, recante "*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*" che, nella materia *de qua*, ha previsto due importanti novità, con un regime derogatorio temporaneo fino al 30 giugno 2023.

La prima modifica attiene alla disciplina degli affidamenti sotto soglia: l'articolo 51, rubricato "*Modifiche al decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76*", prevede, infatti, la possibilità di affidare direttamente servizi e forniture per un valore fino a Euro 139.000,00, anziché fino a Euro 75.000,00 come previsto dal primo Decreto Semplificazioni. Per i servizi e le forniture di importo superiore a Euro 139.000,00 ed inferiore alla soglia comunitaria è, invece, previsto l'espletamento di una procedura negoziata senza bando con l'invito di almeno 5 operatori.

Per quanto riguarda gli appalti di lavori lo stesso art. 51 ha eliminato la "fascia intermedia" in base alla quale era previsto l'affidamento con procedura negoziata senza bando con invito di 15 operatori per importi compresi tra 350.000,00 e un milione di euro. I lavori sotto soglia potranno, quindi, essere affidati con procedura negoziata senza bando: con invito di almeno 5 operatori per importi tra Euro 150.000,00 e un milione di euro; con invito di almeno 10 operatori per importi di valore compreso tra un milione di euro e la soglia comunitaria.

L'ulteriore novità riguarda la modifica della disciplina del Collegio Consultivo Tecnico, organo risolutore delle controversie sull'esecuzione dei lavori di opere pubbliche, sia per quanto concerne la sua composizione sia per la valenza delle determinazioni adottate dallo stesso.

Nello specifico, è stata ampliata la possibilità di scelta dei membri del Collegio, i quali possono ora essere individuati (fatta eccezione per il Presidente) anche tra il personale dipendente e tra professionisti legati al committente o all'appaltatore da rapporti di lavoro autonomo o di collaborazione anche continuativa.

Un'altra importante modifica concerne il rafforzamento del valore delle determinazioni del Collegio Consultivo Tecnico per cui, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del D.L. n. 76/2020, viene aggiunto il seguente periodo *“quando il provvedimento che definisce il giudizio corrisponde interamente al contenuto della determinazione del collegio consultivo, il giudice esclude la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice che non ha osservato la determinazione, riferibili al periodo successivo alla formulazione della stessa, e la condanna al rimborso delle spese sostenute dalla parte soccombente relative allo stesso periodo, nonché al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di un'ulteriore somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto. Resta ferma l'applicabilità degli articoli 92 e 96 del codice di procedura civile”*. Pertanto, la parte che deliberatamente non rispetti una decisione assunta dal Collegio, poi confermata dal Giudice, sopporta le spese processuali nonché il pagamento allo Stato di *“un'ulteriore somma di importo corrispondente al contributo unificato”*.

Per un quadro sistematico in materia di affidamenti, oltre che per un'analisi dettagliata delle relative misure di prevenzione, si fa rinvio al già precedentemente richiamato *vademecum* dell'A.N.AC., approvato dal Consiglio il 2 febbraio 2022, recante *“Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022”*, che contiene un'apposita sezione dedicata all'area dei contratti pubblici (sez. III, pagg. 31 e seguenti).

Quanto all'assetto organizzativo di questa Città metropolitana si fa, altresì, rinvio a direttive interne del Direttore dell'U.C. Appalti e Contratti 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. e nei provvedimenti sopravvenuti.

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. Appalti e Contratti - 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 dell'U.C. Appalti e Contratti e il Servizio Gare, in applicazione 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. Appalti e Contratti, 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, quindi, 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.

Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - Piani Urbani Integrati della Città metropolitana di Roma Capitale di cui all'art. 21 del D.L. n. 152/2021

Prima di illustrare le iniziative specifiche e le correlate misure di contrasto relative agli affidamenti nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con particolare riguardo ai P.U.I. di questa Città metropolitana, occorre fare una premessa sul quadro normativo ed organizzativo di riferimento, utile alla definizione del contesto e, per l'effetto, al corretto inquadramento della tematica.

Il Regolamento (UE) 12.02.2021 n. 2021/241 ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza, con la finalità di supportare le riforme e gli investimenti di tutti gli Stati membri, mitigare l'impatto economico-sociale della pandemia da Coronavirus e rendere perciò l'economia e la società europea più sostenibile, resiliente e preparata alle sfide e alle opportunità della transizione verde e digitale.

Il relativo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – approvato con Decisione del Consiglio ECOFIN del 13.07.2021, notificata all'Italia dal Segretariato Generale del Consiglio con nota L T161/21 del 14.07.2021 – ha individuato in particolare:

- la misura di investimento “*Piani Integrati - M5C2- Investimento 2.2*”;
- i principi trasversali da rispettare, quali, tra l'altro, il principio del contributo all'obiettivo climatico e digitale (c.d. tagging), la parità di genere e l'obbligo di protezione e valorizzazione dei giovani nonché gli obblighi di assicurare il conseguimento di target e milestone e degli obiettivi finanziari stabiliti nello stesso PNRR.

Con D.L. n. 152 del 6.11.2021, convertito con modificazioni in Legge n. 233 del 29.12.2021, sono state approvate le disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e per la prevenzione delle

infiltrazioni mafiose, volte a garantire la tempestiva attuazione degli interventi relativi al Piano, con semplificazione ed accelerazione delle procedure, incluse quelle di spesa, strumentali all'attuazione del Piano medesimo, nonché di misure per il rafforzamento della capacità amministrativa degli enti titolari degli interventi.

Del citato Decreto rileva, per i fini che qui occupano, l'art. 21, il quale prevede:

- l'assegnazione di risorse alle Città metropolitane, in attuazione della linea progettuale "*Piani Integrati - M5C2 - Investimento 2.2*" del PNRR, al fine di favorire una migliore inclusione sociale, riducendo l'emarginazione e le situazioni di degrado sociale, promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche nonché sostenere progetti legati alle *smart cities*, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico (commi 1 e 2);

- che le Città metropolitane, sulla base dei criteri previsti ai commi 6, 7 e 8 e nei limiti delle risorse assegnate di cui al comma 3, sono tenute ad individuare i progetti finanziabili nell'ambito del territorio, tenendo conto delle progettualità espresse anche dai Comuni appartenenti alla propria area urbana e fermo restando che, nel caso di progettualità espressa dalla Città metropolitana, la medesima possa avvalersi delle strutture amministrative del Comune capoluogo, che, pertanto, diviene soggetto attuatore (comma 5);

- che i progetti oggetto di finanziamento (il costo totale di ciascuno dei quali non può essere inferiore a 50 milioni di euro) debbano riguardare, tra l'altro, il riuso e la rifunzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico, il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale, con particolare riguardo allo sviluppo e al potenziamento dei servizi sociali e culturali, alla promozione delle attività culturali e sportive nonché interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle *smart cities*, con preciso riferimento ai trasporti e al consumo energetico (comma 6).

In ottemperanza a quanto previsto nell'ultimo capoverso del comma 9 del citato art. 21, con Decreto Ministeriale del 6.12.2021 sono state approvate la documentazione e le modalità di trasmissione dei Piani Urbani Integrati, cui sono seguite indicazioni sui modelli di schema di PUI nonché su modalità e tempi per la trasmissione delle relative proposte (il termine inizialmente fissato è stato prorogato al 22 marzo 2022).

Ciò posto, con particolare riferimento ai PUI si rileva che:

- ✓ obiettivo primario degli stessi è il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e strutture edilizie esistenti, allo scopo di migliorare la qualità della vita, promuovendo processi di rivitalizzazione sociale ed economica, in ambiti territoriali dove è maggiore la vulnerabilità sociale e materiale della popolazione;
- ✓ mediante tali Piani viene data attuazione agli obiettivi generali della Missione 5 '*Inclusione e Coesione*' del PNRR attraverso interventi per la coesione territoriale, limitando il consumo di suolo ed attivando sinergie di pianificazione tra il Comune capoluogo ed i Comuni metropolitani, ricostruendo e completando il tessuto urbano ed extra-urbano e colmando deficit riguardanti infrastrutture e servizi di prossimità.

Questa Città metropolitana, per poter attuare quanto previsto dal quadro normativo richiamato:

- ha ritenuto opportuno avvalersi di un supporto scientifico e specialistico multidisciplinare di livello universitario, nell'ambito di intese e forme di collaborazione di carattere istituzionale. Cosicché, con Decreto del Sindaco metropolitano n. 19 del 16.2.2022, è stata approvata e autorizzata la sottoscrizione del Protocollo di Intesa tra la Città metropolitana di Roma Capitale, Roma Capitale, le Università degli Studi di Roma La Sapienza, Tor Vergata, Roma Tre, l'Università degli Studi della Tuscia e l'Università LUISS "Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli", finalizzato all'attuazione delle strategie comunitarie, nazionali e locali in materia di rigenerazione urbana, transizione ecologica, transizione digitale ed inclusione sociale, con autorizzazione dei dirigenti competenti *ratione materiae* a porre in essere i successivi adempimenti e sottoscrivere gli atti finalizzati all'esecuzione del Protocollo d'Intesa;
- ha fattivamente avviato, nelle more della formalizzazione delle correlate procedure amministrative, la collaborazione con le richiamate Università e, nel contempo, un percorso aperto e condiviso per la predisposizione dei P.U.I. e l'individuazione dei relativi interventi, definendo il contenuto dei Piani di ambito metropolitano attraverso un ampio processo partecipativo aperto ai Sindaci del territorio, con un confronto esteso anche agli attori economici e della società civile.

Il percorso avviato, attraverso la presentazione di numerose proposte di intervento da parte dei Comuni, la fattiva collaborazione con le Università coinvolte e l'istituzione di un'apposita Cabina di Regia interna all'Ente, ha condotto all'approvazione delle linee guida dei PUI della Città metropolitana di Roma Capitale (Deliberazione C.M. n. 12 del 28.2.2022), cui ha fatto seguito la definizione del progetto dei Piani Urbani della Città metropolitana, articolato in cinque PUI, riguardanti l'intero territorio di area vasta.

Nello specifico, per quanto riguarda le progettualità espresse dai Comuni del territorio metropolitano, è stato possibile dare corpo ai due Piani di ambito diffuso "*Poli culturali, civici e di innovazione*" e "*Poli di sport, benessere e disabilità*", costituiti da un insieme coordinato di interventi a rete di livello metropolitano, che interessano più Comuni dell'area vasta, piccoli e medi, aggregati sulla base di strategie tematiche di scala metropolitana; per quanto riguarda le progettualità espresse da Roma Capitale è stato possibile addivenire alla predisposizione dei tre PUI riguardanti le aree urbane di Corviale, Santa Maria della Pietà e Tor Bella Monaca.

La relativa progettazione è stata approvata con Decreto del Sindaco metropolitano n. 38 del 18.03.2022.

Nell'ambito dei suddetti P.U.I. e, in particolare, di quelli che vedono come capofila questa Città metropolitana - che sono, come poc'anzi anticipato, quelli denominati "*Poli culturali, civici e di innovazione*" (Euro 90.975.000) e "*Poli di sport, benessere e disabilità*" (Euro 59.336.511) - saranno avviate le necessarie procedure di affidamento, rispetto alle quali sono appresso indicate le misure e i criteri da applicare al fine di prevenire e contrastare ogni possibile rischio corruttivo. Restano ferme ovviamente, in quanto applicabili anche per tale ambito, le indicazioni e le misure specifiche in materia di affidamenti pubblici, contenute ed illustrate nel presente paragrafo, relativamente alle tipologie e alle procedure di riferimento.

Per gli affidamenti di che trattasi – quelli, cioè, riconducibili al P.N.R.R. e rientranti, nello specifico, nell’ambito dei P.U.I. di cui al punto precedente – l’Ente farà ricorso a procedure aperte, con applicazione dell’istituto dell’inversione procedimentale di cui all’art. 133, comma 8, del D. Lgs. 50/2016, previa specifica previsione in tal senso nella documentazione di gara: l’esame delle offerte precederà, quindi, la verifica dell’idoneità degli offerenti.

La suddetta soluzione procedimentale si ritiene tale da consentire una maggiore speditezza dell’azione amministrativa – esigenza che, peraltro, è alla base della previsione dei meccanismi derogatori del decreto semplificazioni – alla luce dei termini abbreviati utilizzabili per la ricezione delle domande di partecipazione e delle offerte nelle procedure aperte e considerata, in particolare, la circostanza che, con l’inversione procedimentale, è possibile limitare il controllo dei requisiti di partecipazione (quindi della documentazione amministrativa) al solo primo classificato, conformemente ai più recenti approdi giurisprudenziali (cfr., *ex coeteris*, Tar Lombardia, Brescia, 21/05/2021, n. 476). Soltanto nell’ipotesi in cui, all’esito del predetto controllo, il primo classificato dovesse essere escluso, sarà effettuato il controllo sul secondo e così via.

Ove dovesse emergere la necessità per l’Ente di fare ricorso a procedure negoziate, per la relativa gestione saranno applicati i criteri indicati dall’A.N.AC. nelle Linee Guida n. 4 e, nello specifico, il principio di rotazione come di seguito riportato:

“si applica il principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti, con riferimento all’affidamento immediatamente precedente a quello di cui si tratti, nei casi in cui i due affidamenti, quello precedente e quello attuale, abbiano ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, ovvero nella stessa categoria di opere, ovvero ancora nello stesso settore di servizi. Il principio di rotazione comporta, di norma, il divieto di invito a procedure dirette all’assegnazione di un appalto, nei confronti del contraente uscente e dell’operatore economico invitato e non affidatario nel precedente affidamento. [...] In ogni caso, l’applicazione del principio di rotazione non può essere aggirata, con riferimento agli affidamenti operati negli ultimi tre anni solari, mediante ricorso a: arbitrari frazionamenti delle commesse o delle fasce; ingiustificate aggregazioni o strumentali determinazioni del calcolo del valore stimato dell’appalto; alternanza sequenziale di affidamenti diretti o di inviti agli stessi operatori economici; affidamenti o inviti disposti, senza adeguata giustificazione, ad operatori economici riconducibili a quelli per i quali opera il divieto di invito o affidamento, ad esempio per la sussistenza dei presupposti di cui all’articolo 80, comma 5, lettera m del Codice dei contratti pubblici”.

Come precisato dalla stessa Autorità, *“il rispetto del principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti fa sì che l’affidamento o il reinvido al contraente uscente abbiano carattere eccezionale e richiedano un onere motivazionale più stringente. La stazione appaltante motiva tale scelta in considerazione della particolare struttura del mercato e della riscontrata effettiva assenza di alternative, tenuto altresì conto del grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale (esecuzione a regola d’arte e qualità della prestazione, nel rispetto dei tempi e dei costi pattuiti) e della competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento. La motivazione circa l’affidamento o il reinvido al candidato invitato alla precedente procedura selettiva, e non affidatario, deve tenere conto dell’aspettativa, desunta da precedenti rapporti contrattuali o da altre ragionevoli*

circostanze, circa l'affidabilità dell'operatore economico e l'idoneità a fornire prestazioni coerenti con il livello economico e qualitativo atteso". Quindi, l'affidamento diretto o il reinvito all'operatore economico invitato in occasione del precedente affidamento, e non affidatario, deve essere adeguatamente motivato.

Fermo quanto sopra, viene in questa sede considerata e, per l'effetto, disciplinata anche l'ipotesi in cui le procedure aperte o negoziate, come sopra previste, dovessero andare deserte.

In tal caso si applicheranno i criteri di seguito indicati.

Il Responsabile Unico di Procedimento (il RUP presso il competente Servizio di questa Città metropolitana o il RUP dell'Ente su delega del quale si sta espletando la gara) dovrà valutare ed indicare le ragioni per cui la gara sia andata deserta, verificando le condizioni poste a base della stessa, e, se del caso, intervenire sugli atti per rendere la gara remunerativa. A questo punto, si procederà a ribandire la gara con la medesima procedura precedentemente adottata.

Tale sistema consente innanzitutto di evitare l'artata precostituzione delle condizioni per ricorrere a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara in elusione delle norme vigenti in materia e, in secondo luogo, di scongiurare il rischio di avere gare che vadano reiteratamente deserte.

Ove, all'esito dell'apposita verifica condotta, le condizioni di gara siano ritenute dal RUP valide e confermate, lo stesso potrà, a quel punto, valutare di ricorrere ad una procedura negoziata *ex art. 63, comma 2, lett. a), del Codice dei contratti 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

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, ove possibile, 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 potrà assicurare - oltre alla formazione su trasparenza, anticorruzione e codici di comportamento - una formazione specifica in materia di controlli e sanzioni, con eventuale aggiornamento della programmazione formativa, su proposta dei dirigenti interessati *ratione materiae* ed in esito alla verifica, nell'ambito delle strutture di riferimento, dei relativi fabbisogni. 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 2021 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. 35 dell'8 settembre 2021 e circ. n. 3 del 13 gennaio 2022 (par. 4) - aventi ad oggetto la verifica, rispettivamente per il primo e per il secondo semestre del 2021, dello stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione programmate nel P.T.P.C.T. e dell'effettiva sostenibilità delle stesse.

Tale monitoraggio è stato eseguito 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.

Come in precedenza, anche per l'anno 2021 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.T. 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 2021 si è dato conto nella Sezione I, illustrando le iniziative correlate agli obiettivi, alle misure ed alle soluzioni organizzative ivi indicati, nonché, per quanto possibile e 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 contenute nell'Allegato C al presente Piano - cui, pertanto, si fa utilmente rinvio - oltre che nei *reports* di sintesi prodotti a cura del R.P.C.T., con il supporto dell'Ufficio Anticorruzione, conservati agli atti dello stesso Ufficio. Degli esiti del monitoraggio e dei dati all'uopo acquisiti il R.P.C.T. ha, ovviamente, tenuto conto anche in sede di predisposizione della relazione annuale, prevista dall'art. 1, comma 14, della Legge 190/2012, pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente conformemente alla normativa vigente.

6. RACCORDO DEL P.T.P.C.T. 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.T. 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.T., 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 SI.PEG 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.T., gli eventuali inadempimenti e le possibili criticità.

Inoltre, sempre nell’applicativo SI.PEG 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.

Nel contesto organizzativo di riferimento, ferme le novità introdotte a livello legislativo - di cui appresso si darà conto - e delle conseguenti ricadute a livello operativo, nell'anno 2022 si procederà, quale rilevante modifica di processo, alla revisione dell'attuale sistema di valutazione del personale, con l'intento di garantire massima efficacia e piena conformità dello stesso alla normativa vigente.

Posto quanto sopra, il raccordo del P.T.P.C.T. 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.

Di talché questa Città metropolitana, sulla scorta delle iniziative intraprese e in linea di continuità con le attività all'uopo svolte, nel triennio 2022-2024 continuerà a garantire il necessario collegamento delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza con il ciclo della *performance*, applicando, tra l'altro, i criteri, le procedure e le modalità previsti dalla sopravvenuta disciplina normativa in materia di P.I.A.O.

Infatti – come poc'anzi accennato e già anticipato nel paragrafo 1.2.7 – il più volte citato D. Lgs. n. 80/2021, nel definire i contenuti del P.I.A.O., all'art. 6, comma 2, ha individuato “*gli obiettivi programmatici e strategici della performance secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, stabilendo il necessario collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa*” (lett. a) nonché “*gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione*” (lett. d).

Alla luce del quadro delineato ed in considerazione del fatto che, ad oggi, sono ancora in corso i procedimenti connessi all'adozione, da parte degli Enti e delle Autorità competenti, dei provvedimenti attuativi della novella legislativa, le strutture di questa Città metropolitana, interessate *ratione officii*, avvieranno ogni iniziativa ed attività utile a garantire l'applicazione delle indicazioni che saranno fornite all'esito dei suddetti procedimenti.

A tal fine non potrà prescindere dal necessario raccordo tra i responsabili delle diverse sezioni del P.I.A.O. - con particolare riguardo a quelle concernenti *performance*, organizzazione e capitale umano - e, ovviamente, dalla collaborazione di questi con il R.P.C.T.

6.2 ANTICORRUZIONE E CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA

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 vigente Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei Servizi dell'Ente, nel testo adottato con Decreto del Sindaco metropolitano n. 167/2020, di cui rileva, tra l'altro, l'art. 55 rubricato *'Disposizioni transitorie e finali'*.

Il comma 5 del suddetto articolo 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 Regolamento di Organizzazione, nelle more dell'adozione di uno specifico atto regolamentare che disciplini, in maniera esclusiva e sistematica, 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.

Tra le tipologie di controllo elencate peculiare rilievo assume, per i fini che qui occupano, il controllo successivo di regolarità amministrativa, disciplinato e svolto come appresso illustrato, che si configura quale misura di prevenzione della corruzione, anche in considerazione degli esiti che emergono dal relativo esercizio.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa è esercitato *ex lege* sotto la direzione e la responsabilità del Segretario Generale, che, nell'assetto organizzativo di questa Città metropolitana, si avvale dell'Ufficio di controllo della regolarità amministrativa sugli atti dell'Ente, istituito presso la Direzione dipartimentale dell'U.E. 'Segretariato Generale', nell'ambito dell'U.O. "*Supporto – Anticorruzione – Controllo della regolarità amministrativa*".

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 sulla base di apposite linee guida interne, 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. 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 anticipato, 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 controllo della 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 controllo della 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 già dal 2017, così come il conseguente potenziamento, in termini percentuali, del numero di atti controllati appartenenti a determinati ambiti 'sensibili', effettuato dal 2018 ad oggi, costituiscono presupposti per un ulteriore - complesso quanto opportuno - avanzamento in termini qualitativi dell'attività di controllo medesima.

In particolare, nell'ottica della triennalità della programmazione delle attività di controllo, si conferma, quale obiettivo perseguibile, la verifica della fattibilità di un 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.

Tuttavia, per rendere concretamente attuabile e celere tale evoluzione metodologica, si rende 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.

Ne deriva che l'obiettivo di che trattasi potrà essere utilmente conseguito all'esito di una procedura di implementazione tecnico-informatica, per cui si richiede il collaborativo intervento dei competenti Uffici dell'Ente (SIRIT, *in primis*), nonché di una procedura organizzativa funzionale all'aumento delle risorse preposte allo svolgimento delle attività di controllo.

Ciò posto, si rileva che per il 2022 è già in corso di realizzazione una rilevante modifica di processo, che segnatamente incide sulla fase di selezione degli atti da sottoporre al controllo successivo.

Nello specifico, valutata l'importanza dell'azione congiunta e condivisa delle diverse strutture dell'Ente e, in particolare, di quelle afferenti al Segretariato Generale, è stata recentemente avviata una proficua collaborazione tra le due UU.OO. afferenti alla Direzione dipartimentale, finalizzata al possibile coinvolgimento dell'Ufficio Albo nelle attività connesse al controllo successivo degli atti.

Infatti, partendo dal presupposto dell'utile distinzione tra uffici chiamati alla selezione degli atti da controllare e uffici preposti al controllo medesimo, è stata efficacemente considerata la possibilità che sia l'Ufficio Albo - per i suoi compiti e la conseguente gestione degli atti adottati dall'Ente, ai fini della relativa pubblicazione - a procedere alla selezione degli atti da sottoporre a controllo, con criteri e modalità definiti, in appositi atti interni, dal Direttore dell'U.E. Segretariato Generale d'intesa con il Segretario Generale/R.P.C.T.

Quanto sopra conferma, una volta di più, come l'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione e i sistemi di controllo interno sia garantita e resa possibile, tra l'altro, anche attraverso l'azione coordinata delle strutture amministrative, con particolare riguardo, per i fini che qui rilevano, all'Ufficio Anticorruzione, all'Ufficio di controllo della regolarità amministrativa sugli atti dell'Ente e all'Ufficio Atti deliberativi e Albo, tutti incardinati nella Direzione dipartimentale del Segretariato Generale, a supporto del Segretario Generale, cui è altresì conferito, come noto, l'incarico di R.P.C.T.

Infine si osserva, conformemente all'orientamento espresso dalla Corte dei Conti, come in un contesto di crescenti difficoltà economiche e finanziarie, l'adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenti, tra l'altro, 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:

- alla programmazione economica, con particolare riferimento allo sviluppo del territorio, alla gestione dei patti territoriali, all'utilizzo dei fondi strutturali europei;
- alla pianificazione territoriale generale ed al supporto alla progettazione tecnica degli enti locali, alla tutela ambientale e ai servizi ecosistemici;
- 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;
- alla strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici nonché all'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- ai servizi di supporto alle attività di assistenza tecnica e amministrativa organizzati dall'Ente proprietario per le Amministrazioni comunali e le relative forme associate;
- 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 e della Trasparenza 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.T. 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 2021 ed ai fini dell'aggiornamento del Piano per il triennio 2022-2024, 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 e della Trasparenza, 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-2022-5271 del 13 gennaio 2022, 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 di corruzione;
- b) rotazione del personale, illustrando eventuali soluzioni organizzative 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. 231/2001 e i controlli per la prevenzione dei rischi corruttivi ex lege 190/2012;
- d) integrazione e modalità di applicazione, all'interno della compagine societaria, delle disposizioni del codice di comportamento, con precipuo 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 di incarichi, ai sensi del D. Lgs. n. 39/2013 e del D. Lgs. 175/2016;
- f) verifica sulla sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità tra 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 etc.), ai fini 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 segnala illeciti, ai sensi della normativa vigente in materia di *whistleblowing*, anche alla luce delle recenti novità intervenute al riguardo.

Con la nota di cui sopra, richiamata l'attenzione sugli approdi dell'A.N.AC. in ordine agli obblighi di trasparenza posti in capo alle società e agli enti di cui all'art. 2-bis, comma 2, del D. Lgs. 33/2013 e ss.mm.ii., la Società è stata inviata:

- ad illustrare le iniziative intraprese e le azioni realizzate per massimizzare i livelli di trasparenza, in attuazione degli obblighi di legge, ai fini della completa pubblicazione dei dati sul sito internet della Società (sezione '*Amministrazione/Società trasparente*') e del relativo aggiornamento;
- a riferire sulle procedure adottate e sulla documentazione prodotta e pubblicata (informativa, modulistica, registri etc..) per la più efficace gestione delle istanze di accesso civico, in conformità alla normativa vigente (art. 5 del D. Lgs. 33/2013).

Nella richiesta relazione, unitamente ai dati sul monitoraggio di cui sopra, si è richiesto alla Società di voler dare conto degli eventuali aggiornamenti/integrazioni che si intendono apportare sia al "MOG" sia alla predetta sezione "Società trasparente", con indicazione della relativa tempistica.

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-2022-175 del 21 gennaio 2022), con la quale sono stati forniti dati ed informazioni su ciascuno dei punti sopra declinati.

Dalla relazione emerge, in particolare, quanto di seguito.

Con 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. Per quanto rappresentato, tale misura è oggetto di monitoraggio nell'ambito delle attività di controllo interno, al fine di conseguire una progressiva maggiore efficacia della stessa in termini di articolazione/estensione a tutti i processi aziendali nelle aree a rischio.

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 ribadisce, rispetto a quanto comunicato a riscontro di precedente richiesta, di aver provveduto all'elaborazione di un *“modello di autocertificazione per incompatibilità cumolo 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 cessione 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 conferma di aver 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.

In merito alla normativa in materia di *whistleblowing* (Legge n. 179/2017), la Società ribadisce quanto già comunicato circa l'approvazione (prot. CL 2021 0000892), alla luce della documentazione emanata dal Garante per la protezione dei dati personali, di specifiche 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 conferma la periodica esecuzione dei 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.

Riferisce infine che, per l'anno 2022, ha in programma l'aggiornamento integrale del proprio 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 vieppiù rilevante e necessaria.

Pertanto questa Amministrazione, in continuità con le azioni già condotte, procederà, anche per il triennio 2022-2024 alla verifica dell'adeguamento del P.T.P.C.T 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.