

Come precisato nel paragrafo 2.3.6 della sotto-sezione ‘Rischi corruttivi e trasparenza’, nel presente Allegato sono illustrate, per ogni misura generale, la relativa disciplina e le modalità di attuazione, con indicazioni ed istruzioni operative al riguardo.

MISURE GENERALI

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

In materia di trasparenza si fa rinvio, come precedentemente anticipato, a quanto illustrato nell’apposita sezione del presente documento specificamente dedicata a tale misura (2.3.8).

2.3.6.2 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 proseguirà anche nel triennio 2025-2027, in linea di continuità con le iniziative già intraprese, ad attivare interventi formativi *ad hoc*, con particolare riguardo alle tematiche concernenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza, come meglio illustrato nell’Allegato C, in corrispondenza della misura di che trattasi.

L’Ente si propone, altresì, di 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 anticorruzione 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 Foromez 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 in sede di programmazione nella materia *de qua*, continuerà a sostenere interventi di formazione ed auto-formazione, da erogare anche 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 novità introdotte dal D.Lgs. 36/2023, recante il Codice dei contratti).

Saranno ancora favorite iniziative sollecitate e/o organizzate dalle diverse strutture dell’Ente, sulla base delle specificità dell’attività svolta. Al riguardo saranno valutati i percorsi formativi avviati negli anni da alcuni Dipartimenti dell’Ente, che potranno proseguire anche nel triennio 2025-2027, 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) 2016/679 e le diverse tipologie di accesso agli atti e alle informazioni.

Più in generale, si provvederà a dare attuazione alle linee strategiche di indirizzo in materia, come declinate nel paragrafo 2.3.1.1 della presente sotto-sezione, riguardanti, tra l’altro, le tematiche connesse all’accessibilità digitale, nonché alle indicazioni contenute nella Direttiva adottata dal Ministro per la Pubblica Amministrazione a gennaio 2025, di cui si è dato conto nello stesso paragrafo 2.3.1.1, cui, pertanto, si fa opportuno rinvio.

Ulteriori esigenze formative, che emergeranno successivamente e che si aggiungono a quelle evidenziate in esito alle rilevazioni all’uopo condotte, saranno raccolte e analizzate dall’Ufficio Formazione, d’intesa con il

R.P.C.T., ai fini della programmazione dei conseguenti percorsi, atteso che la formazione, viepiù nell’ambito del P.I.A.O., si configura come una delle più rilevanti misure di prevenzione della corruzione.

Riferito quanto sopra, si rappresenta che, come anticipato in premessa, indicazioni più dettagliate sulla misura in esame sono contenute nell’Allegato C, nel quale sono illustrate le iniziative formative organizzate e realizzate nell’anno 2024 ed è, nel contempo, riportata la programmazione per il triennio 2025-2027.

2.3.6.3 Codice di comportamento dei dipendenti

Con Decreto del Sindaco metropolitano n. 227 del 29 dicembre 2022 è stato adottato il nuovo Codice di comportamento dei dipendenti della Città metropolitana di Roma Capitale, che ha sostituito il previgente Codice, a suo tempo adottato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 8 del 20 gennaio 2014.

L’aggiornamento della disciplina codicistica ha trovato fondamento ed impulso nell’attività istruttoria condotta dal Segretario Generale dell’Ente, nella sua qualità di R.P.C.T., il quale - tenuto conto della necessità di adeguare tale disciplina al mutato contesto normativo di riferimento, anche alla luce delle prescrizioni di cui all’art. 4 del D.L. 36/2022, convertito in Legge 79/2022 - ha provveduto al coinvolgimento *in primis* del Direttore dell’U.C. “Risorse Umane”, quindi di altri Direttori e Dirigenti dell’Ente, che hanno fornito specifici apporti ai fini della revisione di che trattasi.

Cosicché, in esito al lavoro sinergico, congiunto e condiviso tra gli uffici interessati, si è addivenuti alla definizione della proposta di modifica del Codice, poi approvata con il citato Decreto 227/2022, che ha tenuto conto – oltre che, ovviamente, della disciplina legislativa di riferimento e del D.P.R. 62/2013 – delle Linee Guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche adottate dall’A.N.AC. con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020.

Le novità e i contenuti del Codice così approvato hanno fatto sì che, all’indomani dell’entrata in vigore del D.P.R. 13 giugno 2023 n. 81, recante modifiche al D.P.R. 62/2013, non si siano resi necessari ulteriori adeguamenti dell’atto, avendo questo già disciplinato le casistiche previste dal predetto D.P.R. 81/2023.

Ciò posto, 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 orientano i dipendenti a comportamenti conformi a legalità e ad azioni eticamente corrette, indirizzando l’attività amministrativa all’imparzialità e al servizio esclusivo di cura dell’interesse pubblico.

Con tale 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.

Fermo quanto sopra questo Ente, per il tramite dei preposti uffici, proseguirà anche nel triennio in corso il monitoraggio dell’evoluzione del quadro normativo, valutando per l’effetto /l’attualità della disciplina codicistica, come indicato nell’Allegato C, recante specifiche indicazioni, rispetto alla misura in esame, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2025-2027.

Per completezza espositiva si evidenzia 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.

2.3.6.4 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 alla presente sezione, 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 fornite in sede di Piano Nazionale Anticorruzione, nei diversi aggiornamenti.

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”* (PNA 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; 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 PNA 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 della pianificazione in materia di anticorruzione, 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 nei Piani relativi 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) i titolari di incarichi di elevata qualificazione¹;
- c) il personale addetto a procedimenti valutati a rischio nell’atto di pianificazione in materia di prevenzione della corruzione.

¹ Dal 1° aprile 2023 gli incarichi di Posizione Organizzativa hanno assunto la nuova denominazione di incarichi di Elevata Qualificazione (CCNL Funzioni Locali 2019-2021).

Con riferimento ai Dirigenti, nel dare atto dell’indicazione, contenuta negli atti di pianificazione relativi alle annualità precedenti, secondo cui *“la rotazione degli incarichi dirigenziali deve avvenire, di norma, alla scadenza del secondo incarico della posizione mappata come posizione a rischio”*, si forniscono i criteri che seguono.

Si ritiene utile un preliminare richiamo all’assetto istituzionale ed organizzativo, caratterizzato dal rinnovo degli Organi di Governo di questa Città metropolitana (avvenuto nel 2021) e dalla conseguente ristrutturazione dell’Ente, che ha a suo tempo previsto, tra l’altro, la rotazione, nell’arco del quinquennio di riferimento, delle posizioni dirigenziali nelle aree di rischio, anche per rendere possibile l’adeguamento della macrostruttura ai cambiamenti connessi, tra l’altro, alla gestione degli interventi nell’ambito del PNRR.

In tale contesto, tenuto conto della specifica durata degli incarichi dirigenziali, della valenza temporale degli atti di pianificazione in materia di prevenzione della corruzione nonché della rotazione già effettuata nel 2022, si dà atto di un’ulteriore rotazione del personale dirigente dell’Ente, nell’anno in corso, conseguente al conferimento, con decorrenza dal 1° marzo 2025, dei nuovi incarichi dirigenziali.

Tale conferimento si correla ad un nuovo processo di revisione della struttura organizzativa di questa Città metropolitana, recentemente definito e attuato con Decreto del Sindaco metropolitano n. 8 del 29 gennaio 2025, avente ad oggetto *“Revisione della macrostruttura della Città Metropolitana di Roma, del relativo funzionigramma e conseguente modifica del Regolamento di Organizzazione degli Uffici e dei Servizi dell’Ente”*, che ha comportato la modifica della titolarità di diverse posizioni dirigenziali, sia a livello dipartimentale che nell’ambito dei Servizi dell’Ente.

Si precisa che, con il richiamato Decreto, si è provveduto ad armonizzare la nuova macrostruttura al contenuto del Piano Strategico Metropolitano, introducendo un innovativo modello organizzativo, in un’ottica *“Hub & Spoke”*, in grado di recepire le linee guida strategiche del percorso di trasformazione e di innovazione dell’Ente.

In tale modello organizzativo è stata segnatamente prevista - sulla base dei tre assi prioritari dell’innovazione, della sostenibilità e dell’inclusione, individuati nello stesso Piano Strategico Metropolitano - l’istituzione di tre Hub, denominati Hub I *“Armonia gestionale e Innovazione”*, Hub II *“Sostenibilità territoriale”* e Hub III *“Officina del Futuro metropolitano”*, quali strutture organizzative articolate in Dipartimenti e coordinate da una figura dirigenziale.

Riferito quanto sopra, 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 organizzative in modo da adeguarne la mappatura del rischio.

Ne deriva che anche la revisione della macrostruttura può determinare *ex se* le condizioni per soddisfare ed applicare il principio della rotazione, anche in considerazione, come si è poc’anzi rilevato, del relativo impatto sugli incarichi dirigenziali.

Con riferimento alle posizioni di elevata qualificazione (P.E.Q.), si sono registrati cambiamenti, nell’assetto organizzativo di questo Ente, legati al conferimento degli attuali incarichi: questi sono stati, infatti, attribuiti - dal 1° gennaio 2024, con durata biennale - in base alla nuova disciplina contrattuale, che ha modificato, superato e sostituito le previgenti disposizioni relative ai titolari di P.O.

Ciò posto, si rileva che i principi di rotazione sono soddisfatti, laddove per specifiche professionalità non sia applicabile la rotazione dei Dirigenti e delle E.Q., anche con la rotazione degli addetti e/o individuando ulteriori misure di controllo inserite o da inserire nell’atto di pianificazione, come di seguito meglio precisato.

Per quanto precede è evidente che ogni 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 Elevata Qualificazione, 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 degli incarichi di Elevata Qualificazione e, nel contempo, i profili di responsabilità dei funzionari non titolari di E.Q., 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.

Fermo quanto sopra, si dà atto che la misura della rotazione, con specifico riferimento agli incarichi a scadenza non prestabilita, è oggetto di monitoraggio semestrale, in occasione del quale le singole strutture amministrative dell’Ente danno conto, per quanto di rispettiva competenza, delle modalità di applicazione della misura medesima. La stessa trova, altresì, specificazione nell’Allegato C della presente sotto-sezione, nel quale sono riportate le informazioni rese dalle stesse strutture amministrative non solo sullo stato di attuazione al 31/12/2024 della rotazione, ma anche sulla relativa programmazione per il 2025; a tale Allegato si fa, pertanto, opportuno rinvio.

Posto quanto sopra e considerata la valenza triennale della pianificazione nella materia *de qua*, per gli incarichi a scadenza non prestabilita, concernenti il personale addetto a procedimenti valutati a rischio nella presente sezione del P.I.A.O., si forniscono i criteri che seguono.

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

- per le attività che in sede di pianificazione 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 in sede di pianificazione sono state classificate con il livello di rischio MEDIO/BASSO, 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.

Ove la valutazione delle esigenze organizzative e degli esiti dei controlli di competenza lo richieda, il Segretario Generale, quale R.P.C.T. e nell’esercizio delle sue funzioni di coordinamento, potrà proporre, nel periodo di riferimento del presente Piano, ulteriori modalità di applicazione della misura in esame, indipendentemente dal livello di rischio delle corrispondenti attività.

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 dal completamento del nuovo piano assunzionale finalizzato a potenziare l’organico dell’Ente con l’acquisizione di nuove figure professionali.

Efficace ed utile continua a dimostrarsi il modulo organizzativo che - nei casi in cui la rotazione non sia 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. in sede di PNA, 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 nella presente sotto-sezione e nel suo Allegato B3 – 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. 165/2001;
- ✓ 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, si dà atto che sui criteri di rotazione di cui sopra l’Amministrazione ha reso 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.

2.3.6.5 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 241/1990), ha valenza prevalentemente deontologico-disciplinare e si

connota come uno dei meccanismi di controllo delle decisioni finalizzati a ridurre la probabilità che si verifichi il rischio di sviamento dal pubblico interesse.

La norma in sintesi prescrive:

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

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

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

Ne deriva che, a fronte di una situazione che potrebbe, anche solo teoricamente, compromettere l’imparzialità delle valutazioni e/o il compimento di atti istruttori che portano all’adozione di un provvedimento, il dipendente deve immediatamente astenersi dal compimento degli atti medesimi.

Ciò perché, stando ai rilievi svolti da A.N.AC., “*l’obbligo di astensione [...] non ammette deroghe ed opera per il solo fatto che il dipendente pubblico risulti portatore di interessi personali che lo pongano in conflitto con quello generale affidato all’amministrazione di appartenenza*”.

Tuttavia dall’art. 6-bis non si evincono né i casi riconducibili alla fattispecie di conflitto di interessi né il soggetto giuridico destinatario della segnalazione del dipendente. In ragione di ciò si pone la necessità, per l’interpretazione della portata della norma, di una lettura combinata di essa con alcune disposizioni del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, di cui al D.P.R. 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 constatare che la norma di cui al suddetto art. 6-bis trova completamento nel richiamato Codice di comportamento dei dipendenti pubblici mediante la previsione di fattispecie di conflitto di interessi che riguardano più specificamente i Dirigenti. In particolare l’art. 13, comma 3, del testo prevede, tra le varie ipotesi, l’obbligo per il personale dirigenziale di comunicare all’Amministrazione di appartenenza gli eventuali interessi finanziari, propri o di parenti, che possano porlo in conflitto con la funzione pubblica esercitata nonché l’obbligo di comunicare se ha parenti o affini che, in forza di un’attività politica o professionale, abbiano

frequenti contatti con l’ufficio che dovrà dirigere. Altre ipotesi di conflitto di interessi, in cui può incorrere il Dirigente, sono indicate nell’art. 14 del Codice e investono, nello specifico, l’attività negoziale dallo stesso esercitata in nome e per conto dell’Amministrazione.

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

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

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

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

La fattispecie del conflitto di interessi, con precipuo riguardo alla relativa individuazione ed alla conseguente gestione, riveste particolare significato per le procedure di affidamento di contratti pubblici.

Al riguardo occorre richiamare l’art. 16 del D.Lgs. 31 marzo 2023 n. 36, recante il nuovo Codice dei contratti pubblici, che ha dettato una più stringente e specifica disciplina, tra l’altro, proprio sulla materia del conflitto di interessi in tale ambito, stabilendo quanto di seguito:

- “1. Si ha conflitto di interessi quando un soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, ha direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione.*
- 2. In coerenza con il principio della fiducia e per preservare la funzionalità dell’azione amministrativa, la percepita minaccia all’imparzialità e indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi a interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all’altro.*
- 3. Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 1 ne dà comunicazione alla stazione appaltante o all’ente concedente e si astiene dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e all’esecuzione.*
- 4. Le stazioni appaltanti adottano misure adeguate per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e delle concessioni e vigilano affinché gli adempimenti di cui al comma 3 siano rispettati”.*

Dal punto di vista operativo rilevano segnatamente le norme, di cui ai commi 3 e 4, che prevedono:

- per i soggetti che versino nella fattispecie di cui al comma 1, l’obbligo di comunicazione e di astensione dalla partecipazione alle procedure di aggiudicazione o all’esecuzione;
- per le stazioni appaltanti l’obbligo di individuare, prevenire e risolvere ogni ipotesi di conflitto di interessi e di vigilare affinché gli adempimenti di cui al comma 3 siano rispettati.

Si fa all’uopo rinvio al capitolo del PNA 2022 sul conflitto di interessi – i cui contenuti valgono quali indicazioni operative rese con il presente atto – che, ferma la novella legislativa e nell’ambito del quadro normativo delineato dal D.Lgs. 36/2023, “*mantiene la sua validità per quanto riguarda i soggetti delle stazioni appaltanti cui spetta fare le dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi e i contenuti delle relative dichiarazioni*”, come espressamente previsto in sede di PNA 2023.

A tale ultimo riguardo si rammenta, infatti, che sui dipendenti della stazione appaltante incombe l’obbligo di rappresentare 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.

Oltre a ciò si ricorda che, come in più occasioni evidenziato dall’A.N.AC., le stazioni appaltanti sono chiamate ad 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 del Codice dei contratti pubblici, tenuto pure conto della natura del conflitto non dichiarato e delle circostanze che hanno determinato l’omissione.

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).

Si raccomanda, inoltre, al competente Ufficio Formazione dell’Ente di intraprendere ogni iniziativa utile 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, viepiù in considerazione del nuovo quadro

recentemente delineato dal legislatore. Ciò con particolare riferimento ai Dirigenti e ai titolari di incarichi di elevata qualificazione o di funzioni di coordinamento.

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 2025-2027, sono contenute nell’Allegato C.

2.3.6.6 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 PNA 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 e ss.mm.ii., 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 della presente sezione 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. 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.

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. e in attuazione delle indicazioni contenute negli atti di pianificazione relativi al precedente triennio - ha dato corso all’attività istruttoria e ricognitiva sulla modulistica utilizzata per le autorizzazioni oggetto della presente misura, che è stata revisionata dai preposti uffici ed adeguata nei relativi contenuti, a garanzia della uniformità, dell’omogeneità e della completezza degli atti di che trattasi, rispetto ai quali proseguirà il monitoraggio di tipo normativo, ai fini di eventuali, ulteriori e futuri aggiornamenti.

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 2025-2027 sono contenute nell’Allegato C.

2.3.6.7 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 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. 39/2013 ha previsto un’apposita disciplina riferita alle inconfiribilità di incarichi dirigenziali e assimilati (art. 3).

Ne deriva che, come precisato dall’A.N.AC. in sede di PNA 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. 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. 39/2013;
- 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. 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 richiama l’art. 93, comma 5, lettera b), del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023), il quale, nel disciplinare le commissioni giudicatrici, dispone che non possono essere nominati commissari, tra gli altri soggetti ivi elencati, “*coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale*”; 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. 445/2000 e ss.mm.ii.

Si precisa che - ferma restando l’applicazione della predetta direttiva, che costituisce strumento di attuazione della pianificazione in materia di anticorruzione - 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 2025-2027, sono contenute nell’Allegato C.

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

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

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

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

Nello specifico, il richiamato comma 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”*.

L’aspetto di maggior rilievo, nella lettura della citata disposizione, riguarda l’esatta individuazione sia delle tipologie di dipendenti sottoposte al divieto in esame sia delle tipologie di enti in provenienza, cui il divieto medesimo si applica.

I molti dubbi interpretativi che, nel corso del tempo, si sono originati al riguardo spiegano il recente intervento dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, che, con Delibera n. 493 del 25 settembre 2024, ha adottato le Linee Guida n° 1 in tema di c.d. divieto di *pantouflage*.

Nel fare rinvio a tale atto per ogni indicazione di dettaglio, se ne riportano di seguito i passaggi più significativi, che valgono quali istruzioni operative nella materia che qui occupa.

Secondo i chiarimenti forniti dall’Autorità, gli enti da cui proviene il dipendente pubblico, per i quali si applica il divieto in esame, sono le pubbliche amministrazioni ai sensi dell’art. 1, comma 2, del D. Lgs. 165/2001, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Quanto ai dipendenti soggetti al divieto di *pantouflage*, il punto 3.1.2 delle richiamate Linee Guida li individua, con riferimento alle pubbliche amministrazioni, nei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nel personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o autonomo, nei titolari degli incarichi di cui all’art. 21 del D. Lgs. 39/2013 (incarichi amministrativi di vertici ed incarichi dirigenziali interni ed esterni).

Nello stesso documento sono perimetrati i concetti di “poteri autoritativi e negoziali”, di “attività professionale” e di “rapporto di lavoro”.

Sulla scorta degli orientamenti già precedentemente espressi, l’Autorità precisa che *“il potere autoritativo e negoziale in una pubblica amministrazione implica l’adozione di provvedimenti atti ad incidere unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari. Tra queste situazioni può ricomprendersi la conclusione di contratti per l’acquisizione di beni e servizi o la realizzazione di lavori per la PA e 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”*.

La *ratio* e il tenore della norma in commento sono tali da imporre una concreta valutazione, da operare, ovviamente, caso per caso; il par. 4.1 delle Linee Guida riporta, tuttavia, una serie di fattispecie esemplificative che possono essere utilmente considerate in sede applicativa.

Quanto alla “attività lavorativa o professionale”, l’A.N.AC. conferma la tendenza, già precedentemente espressa, ad accogliere una nozione molto ampia di tale attività, ritenendola estesa *“a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale con i soggetti privati e quindi a rapporti di lavoro a tempo determinato o*

indeterminato e incarichi o consulenze a favore dei soggetti privati”, con la precisazione che il divieto di *pantouflage* “trova applicazione alle attività professionali sia svolte a titolo oneroso che a titolo gratuito”.

La disposizione in esame 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.

Ai profili sanzionatori è dedicata la parte seconda delle richiamate Linee Guida.

È evidente, per quanto precede, che 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.

Fermo quanto sopra indicato, per l’effettiva applicazione della misura in esame si fa rinvio, nei limiti della relativa compatibilità, alla direttiva (rif. n. 3460/14 del 28/02/2014), a suo tempo emanata dal 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.

La menzionata direttiva, che costituisce strumento di attuazione della pianificazione in materia di anticorruzione, dovrà essere riesaminata - a cura del Direttore dell’U.C. “Risorse Umane”, che supporta il R.P.C.T. - ai fini dell’eventuale adeguamento dei relativi contenuti, anche alla luce delle indicazioni fornite dall’Autorità con le citate Linee Guida.

Ciò posto, si rammenta l’importanza che assumono, tra l’altro, per i fini che qui occupano:

- l’inserimento negli atti di assunzione del personale delle clausole che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*;
- la previsione di dichiarazioni 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.

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 2025-2027, sono contenute nell’Allegato C.

2.3.6.9 Adozione di misure e di canali informatici protetti per consentire segnalazioni di condotte illecite da parte dei soggetti abilitati ad inviare tali segnalazioni 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

Le segnalazioni di condotte illecite sono disciplinate da un istituto giuridico che, mediante il ricorso ad un anglicismo, prende il nome di *whistleblowing* e trova attualmente fondamento normativo nel D.Lgs. 10 marzo 2023 n. 24, entrato in vigore il 30 marzo 2023, le cui disposizioni sono efficaci a far data dal 15 luglio 2023.

Segnalante o *whistleblower* è colui che effettua la segnalazione di informazioni sulle violazioni acquisite nell’ambito del proprio contesto lavorativo.

Il richiamato Decreto, recependo la Direttiva (UE) 2019/1937, ha introdotto norme e procedure finalizzate ad assicurare ai soggetti segnalanti pari tutele in tutti gli Stati membri e ha inteso disciplinare la materia in modo organico.

Di talché l’istituto del *whistleblowing* fornisce apposite misure di protezione, in termini sia di tutela della riservatezza sia di tutela dalle ritorsioni, a favore del soggetto che segnala violazioni di disposizioni normative nazionali o dell’Unione Europea (ossia comportamenti, atti od omissioni che ledono l’interesse pubblico o l’integrità dell’Amministrazione), di cui sia venuto a conoscenza nello svolgimento delle sue attività lavorative o professionali, e per tale sua caratteristica è tale da rafforzare la capacità di contrastare (e prevenire) la corruzione e la cattiva amministrazione nel settore pubblico.

Invero, il *whistleblowing* non rappresenta una novità nel nostro ordinamento giuridico: erano state, infatti, già previste in passato delle forme di tutela per i soggetti che avessero inteso segnalare illeciti rilevati nel corso della propria attività lavorativa, sia per il settore pubblico che per quello privato.

In particolare, per quanto concerne l’ambito pubblico - che, ai fini della presente analisi, è quello che maggiormente rileva - la regolamentazione del *whistleblowing* era stata introdotta dall’art. 54-*bis* del D.Lgs. 165/2001, il quale aveva espressamente disposto il divieto di ripercussioni per il pubblico dipendente in caso di sua segnalazione di condotte illecite al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, all’Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) o all’Autorità giudiziaria.

Il D.Lgs. 24/2023, abrogando il predetto art. 54-bis, ha imposto una rilettura della disciplina, riconoscendo allo strumento della segnalazione una primaria rilevanza nella prevenzione delle violazioni normative e assicurando ai segnalanti una tutela ancor più pregnante.

Con riferimento all’ambito oggettivo di applicazione, la novella ha ampliato il novero delle condotte ritenute meritevoli di segnalazione, in conformità a quanto specificamente previsto dalla Direttiva (UE) 2019/1937.

Infatti nel perimetro applicativo del D.Lgs. 24/2023 vanno a ricadere le violazioni di disposizioni normative nazionali o dell’Unione Europea che ledono l’interesse pubblico o l’integrità della Pubblica Amministrazione e che possono consistere in:

- illeciti amministrativi, contabili, civili e penali;
- condotte illecite rilevanti ai sensi del D.Lgs. 231/2001 e violazioni dei modelli di organizzazione e di gestione ivi previsti;
- illeciti che rientrano nell’ambito di applicazione degli atti dell’Unione Europea o nazionali relativi a settori quali, tra gli altri: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell’ambiente; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;

- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell’Unione;
- atti od omissioni riguardanti il mercato interno come, ad esempio, le violazioni in materia di concorrenza e di aiuti di Stato nonché quelle connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l’oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società;
- atti o comportamenti che vanificano l’oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell’Unione.

Non possono essere segnalate, mediante il ricorso all’istituto del *whistleblowing*, le contestazioni, le rivendicazioni o le richieste legate ad un interesse di carattere meramente personale del soggetto che segnala, attinenti esclusivamente ai rapporti individuali di lavoro (anche con le figure gerarchicamente sovraordinate) o della persona che ha sporto una denuncia all’Autorità giudiziaria ordinaria o contabile.

Non sono ricomprese, inoltre, nella fattispecie *de qua* le notizie palesemente prive di fondamento, le informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico nonché le informazioni acquisite soltanto sulla base di indiscrezioni o vociferazioni scarsamente attendibili.

Anche l’ambito soggettivo di applicazione della disciplina in materia di *whistleblowing* viene ampliato dal D.Lgs. 24/2023, che estende la tutela - in precedenza prevista per i dipendenti - anche ai collaboratori autonomi, ai liberi professionisti, ai volontari, agli azionisti e agli amministratori, come meglio specificato nel successivo paragrafo A.1, riguardante i soggetti abilitati ad inviare le segnalazioni.

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. 7, 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 ogni caso ritenuto rilevante ai fini del medesimo articolo, secondo quanto segnatamente indicato nei relativi commi, cui pertanto si fa rinvio.

A. Soggetti coinvolti

A.1 Soggetti abilitati ad inviare le segnalazioni

I soggetti abilitati ad inviare le segnalazioni (segnalanti o *whistleblower*) sono:

- dipendenti della C.M.R.C.;
- 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);
- dipendenti e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore della C.M.R.C.;
- liberi professionisti, consulenti, volontari, tirocinanti, persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza.

La tutela è estesa anche ai soggetti diversi dal segnalante che, in ragione del ruolo assunto nel processo di segnalazione, potrebbero subire ritorsioni (per es. colleghi di lavoro).

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.

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 l’istruttoria nel rispetto, tra l’altro, dei principi di imparzialità e di riservatezza, valutando in primo luogo la sussistenza, nella segnalazione di illecito, dei seguenti requisiti essenziali:

- 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) soggetto abilitato a compiere la segnalazione.

Il R.P.C.T. effettua ogni attività ritenuta opportuna, inclusa la possibile audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possano riferire sul fatto segnalato.

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 nella parte del presente documento dedicata ai soggetti coinvolti nell’attività di prevenzione della corruzione (par. 2.3.3.5).

B. Modalità di invio e ricezione delle segnalazioni

La Città metropolitana di Roma Capitale ha attivato un proprio canale di segnalazioni, che garantisce la riservatezza dell’identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché la riservatezza del contenuto della segnalazione medesima e della relativa documentazione.

La segnalazione si effettua in forma scritta e prevede, in via prioritaria, l’utilizzo di una procedura informatizzata (come specificato nel seguente paragrafo B.1) e, in via subordinata, l’utilizzo di una procedura tradizionale (non informatizzata, come specificato nel successivo paragrafo B.2).

B.1 Procedura informatizzata

Questa Città metropolitana – aderendo al progetto *WhistleblowingPA* promosso da Transparency International Italia e da Whistleblowing Solutions – ha messo a disposizione una piattaforma informatizzata, raggiungibile all’indirizzo <https://cittametropolitanaroma.whistleblowing.it>, per l’invio e la ricezione delle segnalazioni.

La procedura, attiva dal mese di luglio 2022, è di facile accesso e di semplice utilizzo, e consente di segnalare illeciti o irregolarità in maniera sicura e confidenziale, dialogando direttamente con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (R.P.C.T.), che rimane il custode dell’identità del segnalante.

Le caratteristiche di questa modalità di segnalazione sono le seguenti:

- la segnalazione viene fatta attraverso la compilazione di un questionario e può essere inviata in forma anonima. Se anonima, sarà presa in carico solo se adeguatamente circostanziata con descrizione del fatto, delle circostanze di tempo e di luogo in cui questo si è verificato, degli elementi idonei a identificare il soggetto a cui attribuire i fatti segnalati;
- la segnalazione viene ricevuta e gestita dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (R.P.C.T.), fermo restando il dovere di confidenzialità nei confronti del segnalante;
- nel momento dell’invio della segnalazione, il segnalante riceve un codice numerico di 16 cifre che deve conservare per poter accedere nuovamente alla segnalazione, verificare la risposta del R.P.C.T. e dialogare rispondendo a richieste di chiarimenti o approfondimenti;
- la segnalazione può essere fatta da qualsiasi dispositivo digitale (pc, tablet, smartphone) sia dall’interno che dall’esterno dell’Ente.

B.2 Procedura tradizionale (non informatizzata)

L’art. 7, comma 4, del vigente Codice di comportamento dei dipendenti dell’Ente prevede che le segnalazioni sono presentate di norma attraverso la piattaforma informatica, illustrata nel precedente paragrafo, che rappresenta la primaria modalità di trasmissione delle segnalazioni di illecito, anche in considerazione delle relative specificità e delle sue caratteristiche.

Ove le segnalazioni non siano presentate in tale modalità, sono indirizzate in via riservata dal dipendente al R.P.C.T. tramite servizio postale o consegna a mano in plico chiuso; in tal caso il segnalante dovrà specificare che si tratta di una segnalazione per la quale intende mantenere riservata la propria identità e beneficiare delle tutele previste nel caso di eventuali ritorsioni: lo farà apponendo all’esterno del plico la dicitura “segnalazione di *whistleblowing*”, senza riportare, all’esterno del plico medesimo, i propri dati personali.

Tale specificazione – che consente di qualificare la segnalazione di che trattasi come segnalazione di *whistleblowing* e di distinguerla da una segnalazione ordinaria – permette altresì, laddove la segnalazione medesima pervenga erroneamente ad un soggetto non competente, che la stessa sia tempestivamente trasmessa, da parte di quest’ultimo, al R.P.C.T., quale soggetto autorizzato a ricevere e gestire le segnalazioni di *whistleblowing*.

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

Il R.P.C.T. – avvalendosi, se necessario, di personale del proprio Ufficio formalmente autorizzato-incaricato – provvede a:

- rilasciare al segnalante avviso di ricevimento della segnalazione entro 7 giorni dalla data di ricezione;
- mantenere le interlocuzioni con il segnalante, richiedendogli, ove necessario, integrazioni;
- dare un corretto seguito alla segnalazione, svolgendo la necessaria istruttoria;
- fornire riscontro alla segnalazione entro 3 mesi dalla data dell’avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, dalla scadenza del termine di 7 giorni dalla presentazione della segnalazione.

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;

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.

Il citato D.Lgs. 24/2023 ha provveduto, tra l’altro, ad ampliare i canali a disposizione dei segnalanti, tramite la previsione di un c.d. canale esterno di segnalazione, predisposto e gestito dall’A.N.AC., a cui il segnalante può rivolgersi se, al momento della presentazione della segnalazione, ricorre una delle seguenti condizioni:

- ha già effettuato una segnalazione tramite canale interno e la stessa non ha avuto séguito;
- ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione tramite canale interno, alla stessa non sarebbe dato efficace séguito ovvero che la segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
- ha fondato motivo per ritenere che la segnalazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

Sulle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne si fa rinvio, per ogni utile approfondimento, alle “*Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*”, adottate da A.N.AC. con la delibera n. 311 del 12 luglio 2023, in attuazione dell’obbligo previsto dall’art. 10 del D.Lgs. 24/2023, e pubblicate sul sito dell’Autorità.

LE DIVULGAZIONI PUBBLICHE

La normativa in tema di *whistleblowing* prevede, da ultimo, la possibilità di segnalare gli illeciti mediante le c.d. divulgazioni pubbliche, vale a dire tramite la stampa, mezzi elettronici o comunque mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone.

I segnalanti possono effettuare direttamente una divulgazione pubblica quando:

- la persona segnalante ha previamente effettuato una segnalazione tramite canale interno e tramite canale esterno ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione tramite canale esterno e non è stato dato riscontro entro i termini stabiliti in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alle segnalazioni;
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione tramite canale esterno possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.

TUTELA DELLA RISERVATEZZA DEL SEGNALANTE

La disciplina introdotta dal D.Lgs. 24/2023 si incentra fortemente sulla tutela della riservatezza del segnalante, attraverso la predisposizione di diverse garanzie contro eventuali atti ritorsivi derivanti dalla segnalazione effettuata.

L’identità del *whistleblower*, in particolare, non potrà essere rivelata, se non con l’espresso consenso del segnalante stesso, a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni, espressamente autorizzate a trattare tali dati.

Sul punto occorre sottolineare che l’ampiezza della tutela riconosciuta all’identità del *whistleblower* varia a seconda delle disposizioni che regolano i possibili procedimenti in cui può trovarsi coinvolto, per cui si fa rinvio all’art.12 del richiamato D.Lgs. 24/2023.

Corollari della tutela dell’identità del segnalante sono:

- la preferenza per la gestione informatizzata della segnalazione, con il ricorso a strumenti di crittografia;
- la sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata al diritto di accesso documentale e di accesso civico;
- il rispetto dei principi in materia di protezione dei dati personali.

DEFINIZIONE DI RITORSIONE

Per quanto sin qui evidenziato e per completezza dei contenuti del presente paragrafo, occorre comprendere la nozione di ritorsione, che si configura, ai sensi dell’art. 2, comma 1, del D.Lgs. 24/2023, come “*qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto*”.

Si tratta, quindi, di una nozione ampia, che può consistere sia in atti o provvedimenti sia in comportamenti od omissioni che si verificano nel contesto lavorativo e che arrecano pregiudizio ai soggetti tutelati.

La definizione di ritorsione contempla non solo le ipotesi in cui la ritorsione medesima si sia già verificata, ma anche quelle in cui sia soltanto “tentata” oppure “minacciata”.

Per la specifica elencazione delle ritorsioni si fa rinvio all’art. 17 del D.Lgs. 24/2023, evidenziando che la stessa non ha, comunque, carattere esaustivo.

Il *whistleblower* - o altro soggetto incluso nella tutela (facilitatore, colleghi di lavoro del *whistleblower*, etc.) - che ritiene di essere sottoposto a comportamenti ritorsivi per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito, deve darne notizia circostanziata esclusivamente all’A.N.AC.

Le comunicazioni di ritorsioni sono trasmesse attraverso il modulo della piattaforma informatica disponibile nel sito istituzionale della stessa Autorità.

Gli atti discriminatori o ritorsivi eventualmente adottati sono nulli.

INFORMAZIONI ULTERIORI E RINVIO

Per completezza informativa si fa presente che, nell’anno 2024, sono pervenute a questo Ente n. 3 segnalazioni 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.

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 2025-2027 sono contenute nell’Allegato C.

2.3.6.10 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 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. 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 nonché della disposizione dell’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 120/2020.

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 relativa 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.

Riferito quanto sopra si evidenzia 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 2025-2027, sono contenute nell’Allegato C.

2.3.6.11 Criteri per il conferimento di incarichi dirigenziali e disciplina dei casi di inconfiribilità e di incompatibilità

Il D.Lgs. 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 “inconfiribilità” 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 PNA, “*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. 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 contenute nella presente sezione sull’anticorruzione e sulla 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 inconfiribilità, come previste nei Capi II, III e IV del D.Lgs. 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. 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 sede di PNA, 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. 39/2013, 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 PNA 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 (ai richiamati atti si collegano, altresì, le delibere A.N.AC. n. 1201/2019 e n. 833/2016).

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 modifica intervenuta nella materia *de qua* a seguito dell’adozione, 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 inconfiribilità 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 inconfiribilità 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.

Per completezza dei contenuti del presente paragrafo si rappresenta che, conseguentemente alla revisione della macrostruttura dell’Ente, effettuata con Decreto del Sindaco Metropolitan n. 8/2025, sono stati conferiti i nuovi incarichi dirigenziali, decorrenti dal 1° marzo 2025, la cui attività istruttoria e di verifica, per i fini che qui occupano, è curata, *more solito*, dalla competente struttura incardinata nell’U.E. Supporto al Sindaco metropolitano.

In particolare, secondo le modalità e i criteri già precedentemente impiegati, all’atto del conferimento dell’incarico ciascun Dirigente rende una dichiarazione sull’insussistenza di situazioni di conflitto di interesse e di cause di inconfiribilità ed incompatibilità di cui art. 53, comma 14, del D.Lgs. 165/2001 e dell’art. 20 del D.Lgs. 39/2013. In relazione alle dichiarazioni acquisite, lo stesso Ufficio competente *ratione materiae* effettua i previsti controlli a campione, riferendo sui relativi esiti.

Eventuali ulteriori indicazioni sulla misura *de qua* sono contenute nell’Allegato C.

2.3.6.12 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 nella presente sezione 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. 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 2025-2027, sono contenute nell’Allegato C.

2.3.6.13 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.

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.

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.

In tale contesto saranno da valutare, nel triennio 2025-2027 e sulla scorta di quanto già precedentemente previsto, iniziative finalizzate all’aggiornamento del quadro regolamentare relativo all’ambito oggetto della presente misura.

Ciò posto, indicazioni più dettagliate sulla misura medesima, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione sono contenute nel richiamato Allegato C.

2.3.6.14 Iniziative per dare conoscenza ai collaboratori a qualsiasi titolo dell’Ente dei contenuti della sottosezione ‘Rischi corruttivi e trasparenza’ del P.I.A.O. e delle misure ivi previste

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 della pianificazione in materia di prevenzione della corruzione, 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 nella presente sezione, 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.

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

Per l’illustrazione di questa misura si fa rinvio al paragrafo 2.3.8 della presente sezione.

Tra le iniziative ivi richiamate giova sottolineare l’organizzazione della Giornata della Trasparenza, per il rilievo che assume nell’assetto di questa Città metropolitana, le attività connesse all’iscrizione della stessa all’Albo degli Enti di servizio civile universale, ai sensi del D.Lgs. 40/2017, nonché le procedure legate alla Certificazione ISO 37001:2016, unitamente agli atti presupposti e conseguenti, tra cui rileva, per i fini che qui occupano, la *Policy per la Prevenzione della Corruzione* (punto 5.2 del citato standard internazionale), come segnatamente indicato al punto 5 del suddetto par. 2.3.8.

INIZIATIVE ORGANIZZATIVE SPECIFICHE

(riconducibili a misure generali, come precisato nel corpo del testo della presente sotto-sezione, al par. 2.3.6)

2.3.6.16 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) D.Lgs. 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 di tassatività delle cause di

esclusione, ancor oggi vigente ai sensi del nuovo Codice dei contratti pubblici (art. 10 del D.Lgs. 36/2023).

L’entrata in vigore della Legge 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 richiamato 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 L. 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 risolutorio 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 aggiudicatario 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 190/2012.

Sicché proprio la riconosciuta possibilità per l’amministrazione aggiudicatrice di avvalersi dello strumento risolutorio ha indotto l’Autorità a precisare che *“l’esercizio della potestà di risoluzione contrattuale da parte del soggetto aggiudicatario venga previamente sottoposta alla valutazione dell’A.N.AC., 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. - anche in sede di aggiornamento al PNA - 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 *pro tempore* quale R.P.C.T., il Sindaco metropolitano, con proprio Decreto n. 109 del 15 ottobre 2018, ha a suo tempo 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, della presente sezione sull’anticorruzione e sulla trasparenza per il triennio di riferimento e delle indicazioni ivi contenute.

In considerazione del mutato contesto normativo di riferimento, conseguente all’entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, i contenuti del Patto di Integrità come sopra approvato dovranno essere revisionati e conformati, anche nell’eventuale richiamo dei relativi articoli, al D.Lgs. 36/2023. Ciò equivale ad indicazione per gli uffici dell’Ente chiamati *ratione materiae* a garantire l’aggiornamento di che trattasi.

In questo ambito dovranno essere operati gli opportuni approfondimenti, anche in relazione alla cennata necessità di conformare il contenuto degli atti alla sopravvenuta disciplina legislativa, tenendo altresì conto dei più recenti approdi giurisprudenziali in materia.

A tal uopo si richiama l’orientamento recentemente espresso sui patti di integrità dal T.A.R. Piemonte - Sezione II, nella sentenza 2 aprile 2024 n. 322, che, allineandosi a precedenti pronunce del Consiglio di Stato, ha evidenziato come “*dal principio di tassatività delle cause di esclusione si è desunto [...] che il patto d’integrità fa sorgere obblighi connessi alla specifica procedura cui l’operatore economico partecipa e per la quale sottoscrive il patto e non si riferisce a comportamenti tenuti dall’impresa in occasione di precedenti appalti, anche perché, ad opinare diversamente, si determinerebbe una sovrapposizione di tale disciplina con quella dei ‘motivi di esclusione’, ovvero della sussistenza dei requisiti di ordine generale*”.

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.

Giova rappresentare al riguardo che, in accordo con la Prefettura di Roma, in tema di prevenzione della corruzione sono state inserite nella Convenzione SUA-SA, stipulata da questa Città metropolitana 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. Dell’aggiornamento della predetta Convenzione si dà conto nel successivo paragrafo 2.3.6.18.

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).

Con precipuo riferimento ai protocolli di legalità, si segnala quello sottoscritto da questa Città metropolitana, nell’anno 2024, con le organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL confederali, per garantire legalità, salute e sicurezza nell’ambito degli appalti pubblici.

Il protocollo, in attuazione di apposito accordo siglato a febbraio dell’anno precedente, si prefigge la specifica finalità di contribuire al contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti pubblici, connesse soprattutto alla gestione degli ingenti fondi del PNRR, assicurando, nel contempo, il massimo livello di attenzione sulla conformità delle imprese alla normativa in materia di salute e sicurezza dei lavoratori.

Particolarmente significativo, in tale contesto, è l’impegno di questa Città metropolitana a vigilare su ogni fase delle opere, dalla stesura dei documenti di gara all’aggiudicazione e al monitoraggio dell’esecuzione dei lavori, puntando all’attuazione - in tutta la filiera dell’affidamento e della realizzazione delle opere - dei principi di trasparenza, equità ed imparzialità nonché all’applicazione dei criteri di innovazione sociale ed ambientale.

In sede di accordo le parti hanno convenuto sulla necessità che, ai fini del contrasto del fenomeno del *dumping* contrattuale, salariale e contributivo, nei capitolati e negli atti contrattuali sia prevista l’applicazione dei CCNL dei settori economici di riferimento, sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, attinenti all’oggetto dell’appalto e alle attività da eseguire.

È stato quindi istituito un tavolo permanente sulla legalità e sicurezza sul lavoro, che si riunirà con cadenza trimestrale per la valutazione congiunta di problematiche legate alle fasi di programmazione, assegnazione e realizzazione di ogni appalto, riguardanti tanto i possibili rischi di infiltrazioni quanto gli eventuali incidenti sul lavoro, come pure ogni altra questione che possa rallentare o impedire la realizzazione dell’appalto.

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 2025-2027, sono contenute nell’Allegato C.

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.

2.3.6.17 Iniziative afferenti alle procedure di concorso e di selezione del personale

L’art. 1, comma 16, della Legge 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. 33/2013 e richiamati nel presente documento.

Sulla misura in esame è stata a suo tempo diramata, dal Segretario Generale e dal Direttore del Personale *pro tempore*, una direttiva (rif. n. 3465/14 del 28/02/2014), avente ad oggetto “Misure nell’ambito di concorsi e procedure di selezione del personale”, i cui contenuti saranno oggetto di verifica, da parte delle strutture dell’Ente competenti in materia di gestione delle procedure di concorso e di selezione del personale, ai fini del relativo adeguamento al quadro normativo di riferimento che, specie negli ultimi anni, ha subito un consistente ed importante mutamento.

Le stesse strutture hanno dato corso, in collaborazione con gli uffici del Segretario Generale/Direttore

Generale, all’attività istruttoria che ha condotto all’adozione e all’aggiornamento del ‘Regolamento sulle modalità di acquisizione e di sviluppo delle risorse umane’.

Tale Regolamento si conforma alle novità intervenute in materia di procedure concorsuali, con particolare riguardo alle modalità di assunzione attraverso l’utilizzo del Portale di Reclutamento “inPA” - sviluppato dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne cura la gestione - e alle disposizioni dettate dal D.P.R. 16 giugno 2023 n. 82 (accesso agli impieghi e svolgimento dei concorsi nelle pp.aa.), che ha modificato il D.P.R. 9 maggio 1994 n. 487.

In tale contesto si inserisce, altresì, l’adozione del Decreto del Sindaco metropolitano n. 31 del 25.07.2023, recante il “Regolamento per le Progressioni tra le Aree del personale di ruolo non dirigente della Città metropolitana di Roma Capitale”.

Restano ferme le previsioni di cui al Decreto del Sindaco metropolitano n. 40 del 23.03.2022, avente ad oggetto 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 ‘Regolamento sulle modalità di acquisizione e di sviluppo delle risorse umane’ e 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 PNRR, introdotte, tra l’altro, dal D.L. 80/2021 (convertito, con modificazioni, in Legge 113/2021), 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 sulla misura in esame e, in particolare, sul relativo stato di attuazione e sulla corrispondente programmazione per il triennio 2025-2027, sono contenute nell’Allegato C.

2.3.6.18 Iniziative specifiche in materia di affidamenti pubblici e, nel relativo ambito, 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

In questo paragrafo sono illustrate alcune specifiche iniziative, relative a particolari procedure di affidamento, definite dal preposto Dipartimento Appalti e Contratti e dal Servizio ‘SUA – Procedure ad evidenza pubblica per affidamento lavori, servizi e forniture’, incardinato nel Dipartimento medesimo, sulla base dell’esperienza acquisita nello svolgimento delle relative attività e tenendo conto della struttura amministrativa e funzionale dell’Ente, nell’ambito della quale 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.

Sono, altresì, descritte le iniziative in ambito P.N.R.R., 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 indicato nell’ultimo punto del presente paragrafo.

Prima di passare all’illustrazione della misura di prevenzione *de qua* e della relativa applicazione nel contesto organizzativo dell’Ente, occorre premettere che, come già precisato in altri paragrafi del presente documento, l’emanazione del D. Lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici) ha comportato, tra le altre rilevanti novità, prima di tutto una sostanziale ridefinizione del quadro giuridico-amministrativo di riferimento, nel quale si colloca l’espletamento delle singole procedure di gara da parte di questa Città metropolitana.

Il Codice, trovando applicazione agli affidamenti pubblici di lavori, servizi e forniture avviati a partire dal 1° luglio 2023, ha determinato poi, com’è ovvio, la necessità di un adeguamento, anche di tipo terminologico, degli istituti in esame alle sopravvenute previsioni legislative.

In tale contesto è recentemente intervenuto il Decreto correttivo del Codice (D. Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209), che comporta la necessità di un’ulteriore attività di adeguamento.

Ciò posto, restano ferme, a livello sostanziale, le iniziative che, nella gestione degli affidamenti, si è ritenuto di assumere e si ritiene di programmare, secondo quanto illustrato nel prosieguo ed indicato nell’Allegato C.

Premesso quanto sopra, si rappresenta che allo stato attuale, nelle more di eventuali cambiamenti di carattere organizzativo, si è optato per un approccio sinergico tra le strutture per l’espletamento delle procedure di gara in tutte le fasi, a partire da quella prodromica, di tipo programmatico, fino a quella conclusiva, con adozione delle misure in modo congiunto per gli uffici della Direzione e per il Servizio Gare.

Si evidenzia che tutto il processo è stato sottoposto ad analisi dettagliate, che hanno portato, a dicembre 2024, al conseguimento della Certificazione ISO 37001:2016, i cui risultati sono stati illustrati, come precedentemente rappresentato, nel corso della Giornata per la Trasparenza 2024, organizzata dal Segretario Generale/R.P.C.T.

Nello specifico - secondo quanto descritto in apposita circolare interna “*Chi fa che cosa*”, aggiornata annualmente e diramata, con relativo diagramma di flusso (cd. *flow chart*), a cura della Direzione del Dipartimento ‘Appalti e Contratti’ - si parte dalla fase di programmazione delle gare, in base alle esigenze prospettate dai vari Enti convenzionati, elaborate in un cronoprogramma generale e ripartite in modo concertato con le strutture competenti.

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 medesime e dei relativi carichi di lavoro da parte del Direttore e del Dirigente del Servizio Gare. Ciò anche in applicazione dei principi della c.d. 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, il Dipartimento ‘Appalti e Contratti’ ha continuato a garantire assistenza ai Servizi dell’Ente, sia in tema di assolvimento degli obblighi vigenti per la trasparenza dei dati relativi alle gare svolte fino al 31.12.2023, sia in veste di Responsabile dell’Anagrafe della Stazione Appaltante (R.A.S.A), mediante il monitoraggio e l’aggiornamento dei dati della C.M.R.C., anche ai fini della qualificazione della stazione appaltante.

Il R.A.S.A. ha provveduto, altresì, all’adempimento, previsto con cadenza annuale, della conferma dei dati della Banca Dati A.U.S.A. di questo Ente.

Circa le singole tipologie di gara, di seguito descritte, un rilevante impatto ha assunto lo sviluppo del “*Portale gare telematiche*” (di seguito Portale gare) - in conformità alle previsioni del Codice dei contratti e alle specifiche tecniche attuative, all’uopo elaborate dalle Autorità competenti (*in primis*, A.G.I.D. e A.N.AC.) - che ha comportato l’esito positivo dell’iter per il conseguimento, da parte di questa Città metropolitana, della relativa certificazione, necessaria per poter continuare ad espletare procedure di gara, nell’ambito dell’attività di digitalizzazione delle stazioni appaltanti e dell’intero ciclo di vita dei contratti pubblici, per la quale si fa rinvio alla parte II del D. Lgs. n. 36/2023, nonché *conditio sine qua non* per la qualificazione della stessa stazione appaltante della C.M.R.C.

Ciò conferma l’importanza della modalità telematica, che costituisce *ex se* 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.

È attualmente in corso l’iter di revisione dei testi della Convenzione e del Regolamento attuativo della Stazione Unica Appaltante della Città metropolitana di Roma, che consentiranno anche ai Comuni ed Enti insistenti nel territorio metropolitano di poter fruire in autonomia del Portale gare, previo convenzionamento e compartecipazione alle spese di gestione.

Sotto il profilo operativo si rappresenta che, nel rispetto e in attuazione della novella in materia di digitalizzazione, sono stati pubblicati sul sito istituzionale dell’Ente, nella sezione ‘*Amministrazione*

Trasparente’ – sottosezione ‘*Bandi di gara e contratti*’, il collegamento per la Città metropolitana di Roma Capitale alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), reperito dalla Direzione del Dipartimento ‘Appalti e Contratti’ direttamente dall’Autorità Nazionale Anticorruzione, nonché i vari *link* che rinviano direttamente alle pagine del Portale gare, in assolvimento degli obblighi di pubblicità e di trasparenza vigenti.

Nello stesso sito istituzionale (<https://www.cittametropolitanaroma.it/homepage/gli-uffici-informano/>) sono stati precedentemente pubblicati l’Albo Lavori Pubblici nel Portale gare e l’Albo Servizi di Ingegneria e Architettura.

Ferme le iniziative già assunte, il Dipartimento ‘Appalti e Contratti’, per quanto di specifica competenza, e le strutture amministrative dell’Ente interessate, direttamente o indirettamente, alla gestione delle procedure di gara, ivi comprese quelle rientranti nell’ambito del P.N.R.R., continueranno a conformarsi alle indicazioni fornite da A.N.AC. in sede di P.N.A., con particolare riguardo agli ultimi aggiornamenti.

Saranno pertanto da programmare, a cura degli uffici competenti *ratione materiae*, modelli operativi e gestionali che – in linea con le previsioni legislative, anche e soprattutto sopravvenute, secondo quanto poc’anzi chiarito – possano trarre utili spunti dai contenuti del richiamato P.N.A. e, nello specifico, dalle istruzioni dallo stesso recate.

Quanto sopra vale quale linea di indirizzo per le strutture preposte.

In merito alle diverse tipologie di gara, di seguito descritte, è importante premettere che la normativa vigente del Codice dei contratti pubblici dovrà essere rivista alla luce del già citato Decreto correttivo, recentemente emanato, e della prossima evoluzione degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinali in materia.

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, di cui già si è dato conto, fruibile dal sito istituzionale previa registrazione da parte degli operatori economici interessati, che garantisce la massima trasparenza delle procedure stesse, come già precedentemente rappresentato.

Si rammenta che il Portale gare è già stato certificato per la fase di affidamento presso l’A.N.AC. e prosegue il monitoraggio del percorso di digitalizzazione ed interoperabilità delle c.d. “PAD” (Piattaforme di Approvvigionamento Digitale) con la BDNCP (Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici) presso la stessa Autorità, anche mediante la partecipazione del Dipartimento ‘Appalti e Contratti’ di questo Ente alle sedute di tipo ‘operativo’ del Tavolo Tecnico di livello nazionale, istituito da A.G.I.D. ed A.N.AC.

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 sono di competenza dell’Ufficio Contratti, che si avvale del Fascicolo Virtuale dell’Operatore Economico (FVOE), con la collaborazione del Servizio 1 del Dipartimento ‘Appalti e Contratti’.

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. 93 del D.Lgs. n. 36/2023, il quale ha apportato una serie di modifiche alla disciplina che regola le commissioni giudicatrici rispetto a quanto previsto dal previgente Codice dei contratti (artt. 77 e 78 del D. Lgs. 50/2016).

In tale ambito uno dei cambiamenti più significativi è stato il superamento della gestione dell’Albo dei commissari, precedentemente introdotto per la selezione degli esperti facenti parte delle commissioni giudicatrici, che il nuovo Codice ha abrogato, optando per un approccio basato sul principio della “fiducia”, in virtù del quale l’attribuzione e l’esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fondano sulla reciproca fiducia tra l’Amministrazione, i suoi funzionari e gli operatori economici, operando in un contesto di azione legittima, trasparente e corretta.

Il superamento dell’Albo dei commissari è stato, altresì, motivato dalla constatazione dell’inadeguatezza del numero degli iscritti all’Albo medesimo ai fini dell’efficace funzionamento delle procedure, di talché la nuova disciplina ha cercato di semplificare la selezione delle commissioni giudicatrici anche attraverso l’affermazione del suddetto sistema di tipo fiduciario.

In tale ambito la novità principale, rispetto al previgente Codice, è rappresentata dal fatto che ora la composizione interna della Commissione diventa la regola, mentre la nomina di membri esterni all’Amministrazione rappresenta un’ipotesi di fatto residuale. In altri termini, l’orientamento preferenziale è quello di affidare il compito di valutazione e di selezione delle offerte a dipendenti interni alla stazione appaltante, sul presupposto che conoscano più dettagliatamente l’oggetto dell’appalto e i bisogni specifici dell’ente.

L’articolo 93 del vigente Codice stabilisce, inoltre, delle gerarchie nella nomina dei commissari, precisando che i componenti della Commissione debbano essere scelti prioritariamente tra i dipendenti della stazione appaltante o delle amministrazioni beneficiarie dell’intervento. Solo in caso di mancanza di personale adeguato all’interno dell’ente, si potrà ricorrere a dipendenti di altre pubbliche amministrazioni; in via residuale, qualora sia documentata l’indisponibilità di personale interno o di altre amministrazioni, si potrà procedere all’individuazione dei commissari tra i professionisti esterni.

Il Codice rimarca l’importanza della trasparenza e della rotazione nella scelta dei commissari.

Quanto al primo aspetto, è previsto l’obbligo di pubblicare i *curricula* dei commissari, in modo da garantire che il processo di selezione sia accessibile e comprensibile a tutti gli interessati. La normativa assicura, dunque, che le informazioni relative alle competenze e all’esperienza dei commissari siano rese pubbliche, favorendo così la fiducia nel processo di valutazione delle offerte.

Il criterio della rotazione - che si fonda sull’opportunità di variare la composizione della commissione di gara nel tempo - è stato introdotto per promuovere la diversità di vedute e garantire una maggiore imparzialità nel processo di valutazione delle offerte.

La rotazione dei membri della commissione giudicatrice non esime, tuttavia, dalla valutazione delle cause di incompatibilità, come definite dallo stesso art. 93 del Codice; al contrario, i commissari devono essere esclusi dalla nomina ove si verificano situazioni di conflitto di interessi o nel caso risultino coinvolti in attività o incarichi che potrebbero compromettere la loro indipendenza e imparzialità nel processo di valutazione delle offerte.

Oltre a ciò si evidenzia che il comma 3 del citato art. 93 consente ora al RUP di far parte della commissione: la nuova normativa ha superato, dunque, l’incompatibilità endoprocedimentale, cioè l’orientamento secondo cui coloro che erano coinvolti nella procedura (il RUP, tra tutti) non potessero essere nominati quali commissari.

Procedure negoziate

La gestione delle procedure negoziate presenta - come si evince, peraltro, dalla mappatura dei processi - un rilevante rischio corruttivo, che, ove 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 dalla normativa vigente, 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.

Con l’intervenuta efficacia del nuovo Codice dei contratti (D. Lgs. 36/2023), l’art. 3, comma 4, dell’Allegato II.1 dello stesso Codice ha introdotto, con riferimento agli elenchi di operatori economici, il principio per cui *“la scelta degli operatori da invitare alla procedura negoziata deve essere effettuata secondo criteri oggettivi, coerenti con l’oggetto e la finalità dell’affidamento e con i principi di concorrenza, non discriminazione, proporzionalità e trasparenza”*, con esclusione, se non in casi eccezionali, del sorteggio o di altri metodi di estrazione casuale; al riguardo i criteri adottati dai competenti uffici ed implementati *ab origine* sul Portale gare dell’Amministrazione risultano coerenti con la nuova disposizione normativa.

Sono costantemente aggiornati e gestiti l’Albo dei Lavori Pubblici, l’Albo dei Servizi di Ingegneria e Architettura nonché l’Albo di operatori economici/professionisti per lo svolgimento dell’attività amministrativa di supporto al RUP.

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 e come già anticipato, questa Città metropolitana, attraverso le funzioni espletate dal Servizio Gare e dalla Direzione del Dipartimento 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 nonché, appunto, attraverso il potenziamento dell’importante funzione di assistenza agli enti locali in tema di procedure di affidamento.

Sotto il profilo della trasparenza dei dati relativi alle gare si evidenzia che, ai sensi dell’art. 226 del nuovo Codice dei contratti pubblici, risulta abrogato l’art. 1, comma 32, della Legge n. 190/2012 (dal 2024); tale articolo va letto in combinato disposto con l’art. 9 della Delibera A.N.AC. n. 264/2023, secondo cui *“fino al 31 dicembre 2023 le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la trasparenza dei contratti pubblici come declinati nell’Allegato 9 del PNA 2022, secondo quanto previsto dall’art. 225, comma 2, lett. a) e dall’art. 224, comma 4, del Codice dei Contratti”*.

Per quanto precede, nell’assetto organizzativo di questo Ente sono stati gestiti - a cura della Direzione del Dipartimento ‘Appalti e Contratti’, a supporto del Segretario Generale - la procedura di coordinamento nella raccolta e nell’elaborazione dei dati relativamente agli affidamenti avviati fino al 31.12.2023 nonché gli aggiornamenti dei dati gare raccolti nelle annualità 2019-2023, in formato aperto.

Sotto il profilo della funzione di assistenza agli enti locali in tema di procedure di affidamento, giova rammentare che, nell’anno 2014, l’allora Provincia di Roma e la Prefettura di Roma 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*”.

In considerazione dell’entrata in vigore del vigente Codice e della conseguente necessità di adeguamento degli atti interni alle norme sopravvenute, è stato ultimato il processo di revisione del testo, sia della richiamata Convenzione che del relativo Regolamento, ed è stato avviato l’iter per giungere all’approvazione finale dei documenti da parte del Consiglio metropolitano.

Nelle more dell’approvazione, con Delibera del Consiglio metropolitano, del nuovo testo della Convenzione e del Regolamento della S.U.A., il numero di Enti convenzionati è rimasto sostanzialmente stabile (ad oggi è pari a 32, come appresso meglio specificato); il presidio dell’iter di stipula tra la Prefettura di Roma, i Comuni e la Città metropolitana di Roma Capitale continua ad essere curato direttamente dalla Direzione del Dipartimento ‘Appalti e Contratti’.

Come già precedentemente rappresentato, si evidenzia che, alla luce delle previsioni codicistiche e delle funzioni proprie di questa Città metropolitana, ivi comprese quelle di assistenza tecnico-amministrativa a favore degli Enti Locali, il Dipartimento ‘Appalti e Contratti’ ha implementato il ricorso alla Stazione Unica Appaltante per l’espletamento 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 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 del Dipartimento 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 RUP, 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, un’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 del Dipartimento ‘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 della efficiente gestione delle gare di lavori, servizi e forniture che della corretta e trasparente ripartizione del carico di lavoro tra le unità organizzative sinergiche della Direzione e del Servizio 1.

Per completezza informativa si riferisce che i 32 Enti del territorio metropolitano attualmente aderenti alla S.U.A. sono i seguenti: Asp Asilo Savoia - Comuni di Allumiere, Anguillara Sabazia, Anzio, Arcinazzo Romano, Ardea, Bracciano, Canale Monterano, Capena, Castelnuovo di Porto, Cerveteri, Ciampino, Fiumicino, Frascati, Genzano di Roma, Ladispoli, Magliano Romano, Manziana, Monteflavio, Montelibretti,

Monterotondo, Montorio Romano, Morlupo, Nettuno, Riano, Roiate, Sacrofano, Sant’Oreste, Tolfa, Trevignano Romano - Consorzio “Valle del Tevere” - Isma “Istituti di S. Maria in Aquino”.

Rappresentato quanto sopra, giova evidenziare che, alla luce del quadro delineato dal nuovo Codice dei contratti, è stata ulteriormente valorizzata la funzione di ente di area vasta della C.M.R.C. in quanto, in attuazione dell’art. 62 del predetto Codice, questa Amministrazione fornisce assistenza per l’espletamento delle gare anche agli Enti/Istituti scolastici non in possesso della necessaria qualificazione, rendendosi pure disponibile, in linea generale, ad espletare le gare assegnate d’ufficio dall’A.N.AC.

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 D.P.C.M. 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. Dell’iter conseguente alla relativa scadenza si dà conto nella parte finale del presente sotto-paragrafo.

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 summenzionata 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 del Dipartimento ‘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), espleta le attività istruttorie e documentali per il

mantenimento della formale qualifica di Soggetto Aggregatore, elabora relazioni, laddove richiesto, anche tramite le informazioni fruibili ed estratte da diverse banche dati, ha preso parte proattivamente al gruppo di lavoro “*Interoperabilità banche dati*”, ora sostituito dal gruppo di lavoro “*Digitalizzazione*”, a cui si partecipa 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.

Il sistema delle convenzioni attivate dal Soggetto Aggregatore, che costituisce *ex se* un deterrente in quanto si basa su una standardizzazione delle procedure nonché dei beni e servizi offerti a fronte di prezzi prestabiliti, si inserisce in un percorso finalizzato alla massimizzazione dei livelli di trasparenza e alla prevenzione della corruzione.

Di fondamentale importanza, sempre ai fini della garanzia della trasparenza, risulta essere, altresì, la diffusione delle iniziative programmate e/o attivate mediante la pubblicazione e l’aggiornamento sul Portale Nazionale dei Soggetti Aggregatori, presso il sito *Acquistinretepa*, che rappresenta una vetrina a livello nazionale, tramite la quale gli enti possono venire a conoscenza delle specificità delle convenzioni disponibili ed aderirvi, se confacenti alle loro esigenze e ove obbligati dalla normativa vigente.

Nel 2025, a seguito della scadenza dell’iscrizione di questa Città metropolitana nell’elenco dei Soggetti Aggregatori gestito dall’A.N.AC., viene meno la c.d. “qualificazione di diritto”, ragion per cui si renderà necessario affrontare il processo di qualificazione che, a fronte dei requisiti posseduti dalla nostra Stazione Appaltante, consente il conseguimento di un determinato livello per poter espletare le gare per proprio conto e/o per conto di altri Enti del territorio.

A tal fine si sta procedendo in stretto contatto con l’Autorità e con la rete delle altre Città metropolitane/Soggetti aggregatori per la definizione dei criteri necessari.

In linea generale, con riferimento alle attività svolte da questa Città metropolitana in qualità di S.U.A. e di S.A., i competenti uffici dell’Ente continueranno a monitorare attentamente l’evoluzione normativa in corso, anche e soprattutto 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 della presente sezione dedicata ai soggetti istituzionali coinvolti nello svolgimento delle attività di prevenzione della corruzione (par. 2.3.3.5).

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 negli atti di pianificazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Come riportato nel richiamato paragrafo 2.3.3.5, 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’attuale Dipartimento ‘Appalti e Contratti’ (già U.C.).

L’atto di nomina è regolarmente pubblicato sul sito istituzionale, nella sezione ‘Amministrazione Trasparente’, sotto-sezione “Altri contenuti - Prevenzione della corruzione - Piano integrato di attività e organizzazione (P.I.A.O.) [...]”.

A supporto del Segretario Generale, continua lo svolgimento del ruolo e delle attività di R.A.S.A. per l’Ente, con assistenza/consulenza ed aggiornamento costante delle indicazioni relative a RUP e centri di costo, su richiesta di tutti i Servizi dell’Ente.

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 dalle norme di legge vigenti.

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 tale ambito, nella definizione degli indirizzi operativi e programmatici relativi agli affidamenti di lavori, servizi e forniture, questa Città metropolitana terrà conto, ovviamente, dei principi e delle norme di legge vigenti, che si riconducono, invero, ad un quadro molto complesso ed articolato, oggi confluito - come già in più occasioni rammentato - nel D. Lgs. 36/2023, recante il Codice dei contratti pubblici, e nel recentissimo Decreto correttivo dello stesso (D. Lgs. 209/2024), cui, pertanto, si fa necessario rinvio.

Posto quanto sopra, un ultimo riferimento va fatto al Collegio Consultivo Tecnico per rappresentare che questa Città metropolitana, in attuazione delle nuove disposizioni codicistiche (artt. 215-216-217-218-219 e allegato V.2 del D. Lgs. 36/2023) e delle Linee guida per l’omogenea applicazione, da parte delle Stazioni Appaltanti, delle funzioni del predetto Collegio, ha istituito un Albo di soggetti qualificati, permanentemente aperto, da cui attingere per la designazione dei componenti e del presidente del Collegio Consultivo Tecnico, al fine di garantire la parità di trattamento, la non discriminazione, la trasparenza e l’imparzialità della propria scelta discrezionale.

Quanto all’assetto organizzativo di questo Ente si fa rinvio, tra l’altro, a direttive interne del Direttore del Dipartimento ‘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 del Dipartimento ‘Appalti e Contratti’ - ha predisposto e continuerà a predisporre apposite *check list* di verifica degli adempimenti posti in essere dalle strutture organizzative dell’Ente in relazione agli indirizzi con le medesime forniti.

Si ribadisce, infine, che la Direzione del Dipartimento ‘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 realizzato le operazioni necessarie a garantire l’attuazione dell’obbligo -

introdotto dal vigente Codice dei contratti pubblici (Parte II) e dalle specifiche tecniche attuative delle Autorità competenti - di digitalizzazione della stazione appaltante in merito al ciclo di vita dei contratti e alla certificazione del portale telematico, relativamente alla fase di affidamento, come risultante nel registro tenuto dall’A.N.AC.

Come già precedentemente sottolineato, l’impiego degli strumenti 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 continuare ad essere garantita solo grazie all’azione sinergica e congiunta degli uffici dell’Ente interessati *ratione materiae* e, in particolare, del Dipartimento ‘Appalti e Contratti’, del Servizio Reti e Sistemi informatici nonché del Servizio ‘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; il Servizio ‘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.

All’approvazione del PNRR hanno fatto seguito una riprogrammazione, approvata con decisione di esecuzione del 8 dicembre 2023, e un’ulteriore modifica, apportata con decisione di esecuzione del 14 maggio 2024.

A livello nazionale, 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 interventi².

² Per completezza, ma senza pretesa di esaustività, si richiamano altri interventi legislativi - precedenti e, soprattutto, successivi - recanti disposizioni di attuazione del PNRR: D.L. 77/2021 (convertito in Legge 108/2021); D.L. 80/2021

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 precipuo 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 P.U.I. 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 P.U.I. 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 16/02/2022, 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;

(convertito in Legge 113/2021; D.L. 36/2022 (convertito in Legge 79/2022); D.L. 144/2022 (convertito in Legge 175/2022); D.L. 13/2023 (convertito in Legge 41/2023); D.L. 19/2024 (convertito in Legge 56/2024).

- 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 P.U.I. della Città metropolitana di Roma Capitale (Deliberazione C.M. n. 12 del 28/02/2022), 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 P.U.I. 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) - sono 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 PNRR e rientranti, nello specifico, nell’ambito dei P.U.I. di cui sopra – l’Ente farà ricorso a procedure aperte, con applicazione dell’istituto dell’inversione procedimentale, - già previsto dall’art. 133, comma 8, del previgente Codice dei contratti ed ora confermato dall’art. 107, comma 3, del D.Lgs. 36/2023 - previa specifica previsione in tal senso nella documentazione di gara: l’esame delle offerte precederà, quindi, la verifica dell’idoneità degli offerenti, con i criteri stabiliti dal nuovo Codice dei contratti.

La suddetta soluzione procedimentale si ritiene tale da consentire una maggiore speditezza dell’azione amministrativa, 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. (si veda, da ultimo, il Comunicato del Presidente del 5 giugno 2024, recante “*Indicazioni in merito ai criteri di selezione degli operatori economici da invitare alle procedure negoziate*”) e, nello specifico, il principio di rotazione, come attualmente disciplinato dalla normativa vigente.

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 (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, come disciplinata dal Codice dei contratti pubblici.

Fermo quanto sopra illustrato in merito ai criteri da applicare per prevenire e contrastare ogni possibile rischio corruttivo, nell’ambito delle procedure qui in esame, si riferisce di seguito sulle attività di controllo e di rendicontazione delle misure PNRR definite da questa Città metropolitana quale Soggetto Attuatore.

Si richiama in particolare il Decreto del Sindaco metropolitano n. 30 del 16 marzo 2023, avente ad oggetto “*Approvazione Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle misure PNRR di competenza del Soggetto attuatore ‘Città metropolitana di Roma Capitale’*”, adottato per corrispondere a quanto richiesto dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, con circolare n. 30 dell’11 agosto 2022, circa l’attivazione, da parte delle amministrazioni interessate, di adeguati sistemi di gestione e di controllo, in grado di assicurare il corretto utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e il soddisfacente raggiungimento degli obiettivi, entro le scadenze fissate nella decisione di approvazione del Piano stesso da parte dell’U.E.

In particolare, alla luce delle indicazioni contenute nella suddetta circolare e dello strumento operativo, predisposto dallo stesso Ministero ed ivi allegato, denominato “*Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori*”, questo Ente ha ritenuto di definire un sistema di *governance* interna per lo svolgimento delle attività di controllo e di rendicontazione delle misure PNRR di propria competenza.

Cosicché, in esito a specifici incontri, tenuti il 24 gennaio 2023 e il 2 marzo 2023 dal Segretario Generale-Direttore Generale con i Direttori delle strutture organizzative competenti in materia di attuazione del PNRR, è stato predisposto lo schema delle Linee Guida approvate con il richiamato Decreto S.M. n. 30/2023.

A tali Linee Guida, trasmesse dallo stesso Segretario Generale-Direttore Generale alle strutture amministrative dell’Ente, si fa, pertanto, rinvio per le specifiche indicazioni ivi contenute, relative alle tipologie di controllo come individuate ed illustrate nel documento di che trattasi.

Si rinvia, altresì, alle norme integrative sopravvenute in tale ambito, tra cui si richiama, *ex multis*, la Circolare 28 marzo 2024, n. 13 di MEF-RGS, recante “*Integrazione delle Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti Attuatori. Adozione delle Appendici tematiche: La prevenzione e il controllo del conflitto di interessi ex art. 22 Reg. (UE) 2021/241; La duplicazione dei finanziamenti ex art. 22 par. 2 lett. c) Reg. (UE) 2021/241*”.

2.3.6.19 Attuazione delle Linee Guida in materia di controlli, adottate dalla Conferenza Unificata ai sensi dell’art. 14, comma 5, del D.L. 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. 5/2012, convertito in Legge 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.

In tale contesto rileva l’iniziativa assunta dal Dipartimento Ambiente, che, nell’ambito dei controlli di competenza *ratione officii* e ai fini dell’adeguamento delle procedure alle richiamate Linee Guida, ha adottato una specifica *check-list* per effettuare il controllo tecnico ed amministrativo nei settori ambientali di specifica pertinenza, attuando a beneficio delle imprese una campagna informativa sugli adempimenti che devono rispettare per ottemperare alle disposizioni normative in materia ambientale.

La *check-list* è stata messa a punto con il duplice intento di fornire uno strumento utile:

- alle imprese, per far loro conoscere, indicativamente, le procedure di controllo espletate dall’Ente, nelle materie ambientali di competenza, in occasione delle attività ispettive condotte presso le aziende del territorio metropolitano, in ottemperanza al principio di ‘chiarezza della regolazione’ contenuto nelle suddette Linee Guida e, più in generale, al principio di trasparenza;
- al personale dell’Ente che effettua attività di controllo, nei limiti delle competenze attribuite in materia ambientale alla C.M.R.C., al fine di promuovere l’adozione di modalità operative condivise per lo svolgimento delle attività ispettive presso le imprese presenti sul territorio metropolitano.

Il modello di *check-list*, adottato dalla Direzione del Dipartimento Ambiente con disposizione dirigenziale n.

13 del 29/12/2022, è stato sviluppato da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti delle unità organizzative in cui è articolato il Dipartimento medesimo, contemperando l’esigenza di tenere conto delle specificità dei singoli procedimenti autorizzativi di competenza della struttura “Ambiente e Tutela del Territorio: Acqua – Rifiuti – Energia – Aree Protette” con l’esigenza di adottare un quadro metodologico comune, fondato sui principi enunciati dalle citate Linee Guida, la cui corretta attuazione costituisce una rilevante misura di prevenzione di rischi corruttivi e di illegalità.

L’utilizzo della *check-list* in occasione delle attività di controllo offrirà l’opportunità di testarne operativamente la validità, nell’ottica di perseguire, ove necessario, un costante miglioramento dei suoi contenuti, al fine di disporre di uno strumento sempre attuale e rispondente alle esigenze dei suoi utilizzatori.

Relativamente al controllo qui in esame si rileva che lo stesso Dipartimento Ambiente ha avviato, nel corso del 2024, un’analisi della normativa (D. Lgs. 12 luglio 2024, n. 103) che attua la semplificazione dei controlli sulle attività economiche, come prevista dalla legge sulla concorrenza. Il principio cardine è quello del controllo c.d. “collaborativo”, che deve guidare le imprese nello svolgimento corretto delle loro attività, più che produrre sanzioni per chi non risulti in regola.

Dall’esame del testo del richiamato Decreto è emerso, tra l’altro, che le novità introdotte comportano la necessità per le pp.aa. di effettuare specifiche valutazioni e sforzi riorganizzativi per la relativa attuazione (si pensi, a titolo esemplificativo, allo svolgimento del “censimento controlli”, previsto dallo stesso Decreto, che pone in capo alle amministrazioni l’obbligo di pubblicare nei propri siti istituzionali il censimento dei controlli di relativa competenza).

Posto quanto sopra, si fa presente che le nuove norme sono, comunque, in corso di attuazione nell’ambito delle strutture di questa Città metropolitana coinvolte *ratione materiae*, che hanno provveduto all’approfondimento del quadro giuridico di riferimento e stanno proseguendo con la valutazione anche degli aspetti operativi nonché degli adempimenti procedurali a ciò connessi (Uffici della Polizia metropolitana e dell’Avvocatura, con il coordinamento del Segretario Generale/Direttore Generale dell’Ente).

Ciò riferito sulla misura in oggetto, si fa rinvio, per quanto concerne - più in generale - la materia dei controlli, al paragrafo 2.3.7.3, nel corpo del testo della presente sotto-sezione, in cui sono indicate le modalità di raccordo dei contenuti e delle misure con il sistema integrato dei controlli interni.