



CITTA'
METROPOLITANA
DI
ROMA CAPITALE

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

2019-2021

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

Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
Avv. Serafina Buarnè

Incaricato
con Atto del Sindaco Metropolitano n. 11 del 10 aprile 2017

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

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

2019 – 2021

Sommario:

SEZIONE I: OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE - MISURE E SOLUZIONI ORGANIZZATIVE IN TEMA DI TRASPARENZA E DI PUBBLICAZIONE

1. OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1.1 INTRODUZIONE

1.2 GLI OBIETTIVI STRATEGICI E IL PIANO DELLA *PERFORMANCE*

- 1.2.1 PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA CORRUZIONE E DELL'ILLEGALITÀ NELL'AMMINISTRAZIONE**
- 1.2.2 ASSISTENZA E SUPPORTO AI COMUNI DEL TERRITORIO METROPOLITANO NELLA REDAZIONE DEI PROPRI PIANI ANTICORRUZIONE E NELL'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA.**
- 1.2.3 INFORMATIZZAZIONE DELLE PROCEDURE E SEMPLIFICAZIONE DEI PROCESSI**
- 1.2.4 IMPLEMENTAZIONE DELLE INIZIATIVE A PRESIDIO DELLA TRASPARENZA E DELL'IMPARZIALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA IN MATERIA DI APPALTI**
- 1.2.5 PROMOZIONE DI MISURE ATTE A PREVENIRE IL RISCHIO DI CORRUZIONE E DI ILLEGALITÀ NELLA SOCIETÀ PARTECIPATA CAPITALE LAVORO SPA**
- 1.2.6 INFORMAZIONE E FORMAZIONE IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA - PREVISIONE DI INIZIATIVE FORMATIVE 'IN HOUSE'**
- 1.2.7 INTEGRAZIONE TRA I SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO – COLLEGAMENTO DELLE ATTIVITÀ DI PREVENZIONE CON IL CICLO DELLA PERFORMANCE.**
- 1.2.8 GARANZIA DELLA TRASPARENZA E DELL'INTEGRITÀ.**

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

2.1 PREMessa

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

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

- 2.3.1 MISURE E SOLUZIONI ORGANIZZATIVE VOLTE AD ASSICURARE IL COINVOLGIMENTO DEGLI UTENTI INTERNI ED ESTERNI E, PER L'EFFETTO, IL MONITORAGGIO DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI RESI**

- 2.3.2 MISURE E SOLUZIONI ORGANIZZATIVE VOLTE AD ASSICURARE LA TEMPESTIVITÀ DEI FLUSSI INFORMATIVI NONCHÉ LA GESTIONE INFORMATIZZATA DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI ANCHE ATTRAVERSO LA REALIZZAZIONE DI SPORTELLI TELEMATICI.
- 2.3.3 MISURE E SOLUZIONI ORGANIZZATIVE PER LA RILEVAZIONE DELL'EFFETTIVO UTILIZZO DEI DATI DA PARTE DEGLI UTENTI DELLA SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" E PER IL MONITORAGGIO DEI RELATIVI ACCESSI
- 2.3.4 MISURE E SOLUZIONI ORGANIZZATIVE PER MONITORARE L'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA A SUPPORTO DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA
- 2.3.5 MISURE E SOLUZIONI ORGANIZZATIVE PER FAVORIRE LA DIFFUSIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ E DELLA TRASPARENZA

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

2.5 PUBBLICAZIONE DI DATI ULTERIORI

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

- 1. PREMessa, QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO E FINALITÀ**
- 2. SOGGETTI COINVOLTI NELLE ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**
 - 2.1 AUTORITÀ DI INDIRIZZO POLITICO
 - 2.2 RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (R.P.C.T.)
 - 2.3 TUTTI I DIRETTORI E DIRIGENTI
 - 2.3bis DIRETTORI E DIRIGENTI RESPONSABILI DI PARTICOLARI FUNZIONI
 - 2.4 REFERENTI
 - 2.5 NUCLEO DI CONTROLLO STRATEGICO (IN LUOGO DELL'O.I.V.)
 - 2.6 RESPONSABILE ANAGRAFE STAZIONE APPALTANTE (R.A.S.A.)
 - 2.7 UFFICIO PROCEDIMENTI DISCIPLINARI (U.P.D.)
 - 2.8 TUTTI I DIPENDENTI
 - 2.9 COLLABORATORI A QUALSIASI TITOLO DELL'ENTE
 - 2.10 RESPONSABILE DELLA PROTEZIONE DEI DATI (R.P.D.)
- 3. PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE, ADOZIONE E MODALITÀ DI AGGIORNAMENTO DEL PIANO - METODOLOGIA**
- 4. ANALISI DEL CONTESTO**
 - 4.1 CONTESTO INTERNO**
 - 4.1.1 LA CITTÀ METROPOLITANA E IL PROCESSO DI RIFORMA
 - 4.1.2 LE FUNZIONI E L'ASSETTO ISTITUZIONALE DELLA CITTÀ METROPOLITANA
 - 4.1.3 LA CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE (C.M.R.C.)
 - 4.1.4 LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELLA C.M.R.C.
 - 4.2 CONTESTO ESTERNO**
 - 4.2.1 CONTESTO SOCIO-ECONOMICO DEL TERRITORIO METROPOLITANO DI ROMA
 - 4.2.2 DATI RIGUARDANTI L'AREA METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE
 - 4.2.3 IL SISTEMA PRODUTTIVO LOCALE

4.2.4 LO SCENARIO DELINEATO DA INCHIESTE E ANALISI DELLE AUTORITÀ COMPETENTI

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

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

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

5.2 MISURE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO

5.2.1 OBBLIGHI DI PUBBLICITÀ, TRASPARENZA E DIFFUSIONE DI INFORMAZIONI - RINVIO

5.2.2 FORMAZIONE DEL PERSONALE - PROGRAMMA FORMATIVO IN TEMA DI TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE

5.2.3 CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI

5.2.4 CRITERI PER LA ROTAZIONE DEL PERSONALE ADDETTO ALLE AREE A RISCHIO

5.2.5 ASTENSIONE IN CASO DI CONFLITTO DI INTERESSI

5.2.6 INDIVIDUAZIONE DI ATTIVITÀ ED INCARICHI EXTRA-ISTITUZIONALI VIETATI AI DIPENDENTI, AI SENSI DELL’ART. 53, COMMA 3-BIS, DEL D. LGS. 165/2001 E SS.MM.II., E DI CRITERI PER IL CONFERIMENTO O L’AUTORIZZAZIONE ALLO SVOLGIMENTO DI INCARICHI DI CUI AL CITATO ART. 53, COMMA 5.

5.2.7 ELABORAZIONE DI DIRETTIVE PER EFFETTUARE I CONTROLLI SU PRECEDENTI PENALI AI FINI DELL’ATTRIBUZIONE DI INCARICHI, FORMAZIONE DI COMMISSIONI ED ASSEGNAZIONE AD UFFICI

5.2.8 INDICAZIONE DELLE MODALITÀ DI VERIFICA DEL RISPETTO DEL DIVIETO DI SVOLGERE ATTIVITÀ INCOMPATIBILI A SEGUITO DELLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

5.2.9 ADOZIONE DI MISURE E DI CANALI INFORMATIVI PROTETTI PER CONSENTIRE SEGNALAZIONI DI CONDOTTE ILLECITE DA PARTE DEI DIPENDENTI E TUTELARE I MEDESIMI, FUORI DEI CASI RICONDUCIBILI A RESPONSABILITÀ PENALE A TITOLO DI CALUNNIA E A RESPONSABILITÀ AQUILIANA DA ATTO ILLECITO EX ART. 2043 DEL C.C.

5.2.10 REALIZZAZIONE DI UN SISTEMA DI MONITORAGGIO DEL RISPETTO DEI TERMINI, PREVISTI DALLA LEGGE O DAL REGOLAMENTO, PER LA CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI

5.2.11 CRITERI PER IL CONFERIMENTO DI INCARICHI DIRIGENZIALI E DISCIPLINA DEI CASI DI INCONFERIBILITÀ E DI INCOMPATIBILITÀ

5.2.12 MODALITÀ PER IL MONITORAGGIO DEI RAPPORTI AMMINISTRAZIONE/SOGGETTI CON I QUALI SONO STATI STIPULATI CONTRATTI O COMUNQUE INTERESSATI A PROCEDIMENTI DI AUTORIZZAZIONE, CONCESSIONE O EROGAZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI, AI FINI DELLA VERIFICA DI EVENTUALI RELAZIONI DI PARENTELA O AFFINITÀ CON I DIPENDENTI

5.2.13 INDICAZIONE DI INIZIATIVE PREVISTE NELL’AMBITO DELL’EROGAZIONE DI SOVVENZIONI, CONTRIBUTI, SUSSIDI, AUSILI FINANZIARI NONCHÉ ATTRIBUZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI DI QUALUNQUE GENERE

5.2.14 INIZIATIVE PER DARE CONOSCENZA AI COLLABORATORI A QUALSIASI TITOLO DELL’ENTE DEL P.T.P.C. E DELL’OSSERVANZA DELLE MISURE IN ESSO CONTENUTE

5.2.15 REALIZZAZIONE DI MISURE DI SENSIBILIZZAZIONE DELLA CITTADINANZA PER LA PROMOZIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ - RINVIO

5.2.16 PROTOCOLLI DI LEGALITÀ E PATTI DI INTEGRITÀ NEGLI AFFIDAMENTI DI COMMESSE. RICORSO ALL’ARBITRATO

5.2.17 INIZIATIVE AFFERENTI ALLE PROCEDURE DI CONCORSO E DI SELEZIONE DEL PERSONALE

5.2.18 INIZIATIVE SPECIFICHE IN MATERIA DI AFFIDAMENTI PUBBLICI

5.2.19 ATTUAZIONE DELLE LINEE GUIDA IN MATERIA DI CONTROLLI, ADOTTATE DALLA CONFERENZA UNIFICATA AI SENSI DELL’ART. 14, COMMA 5, DEL D.L. N. 5/2012

5.3 MONITORAGGIO DEL PIANO E DELLE RELATIVE MISURE

6. RACCORDO DEL P.T.P.C. CON IL CICLO DELLA *PERFORMANCE* E CON IL SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI INTERNI

6.1 ANTICORRUZIONE E *PERFORMANCE*

6.2 ANTICORRUZIONE E CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA

7. CONFORMITÀ DEL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, PREDISPOSTO DA CAPITALE LAVORO SPA, AGLI INDIRIZZI DEL PRESENTE PIANO

SEZIONE I: OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE - MISURE E SOLUZIONI ORGANIZZATIVE IN TEMA DI TRASPARENZA E DI PUBBLICAZIONE

1. OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1.1 INTRODUZIONE

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

E' bene precisare che il P.T.P.C. è uno strumento di prevenzione del fenomeno della corruzione nell'ambito dell'attività amministrativa e che il concetto di corruzione, avendo un carattere polisemico, va inteso in senso lato, secondo la Legge 6 novembre 2012 n. 190, e quindi deve essere considerato “*comprensivo delle svariate situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontra l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*”. Diversamente, quando si riferisce alle condotte di corruzione penalmente rilevanti, si rinvia alle qualificazioni tecniche contenute nel Codice penale.

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

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

La struttura del P.T.P.C., in linea con la pianificazione triennale precedente, si conforma alle previsioni di cui all'art. 1, comma 8, della citata Legge 190/2012¹ nonché alle indicazioni a suo tempo fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito A.N.A.C.) con la delibera n. 831 del 3 agosto 2016 (P.N.A. 2016). Il Piano è, inoltre, aggiornato alle modifiche e alle

¹ L'art. 1, comma 8, della Legge 6 novembre 2012 n. 190, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”, così dispone: “***l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione [...]***”.

integrazioni intervenute in alcuni specifici ambiti (codice dei contratti pubblici, rapporti tra pubblici dipendenti e datore di lavoro)

Nel prosieguo della trattazione è esposto il collegamento del documento con il Piano della *Performance*, secondo le disposizioni del Decreto Legislativo 25 maggio 2016 n. 97², e con gli altri strumenti di programmazione dell'Ente (D.U.P., P.E.G., P.D.O.).

Nella successiva Sezione II sono illustrati i contenuti del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2019-2021, da adottare, ai sensi del citato comma 8, entro il 31 gennaio di ogni anno.

1.2 GLI OBIETTIVI STRATEGICI E IL PIANO DELLA *PERFORMANCE*

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

Proprio in ragione della programmazione triennale e della necessità dell'aggiornamento “a scorrimento annuale” del Piano, sono altresì indicate, per ciascuno degli obiettivi strategici qui riportati, le azioni che, nell'anno 2018, sono state condotte dalle strutture dell'Ente per renderne possibile la realizzazione. Si fa rinvio, pertanto, ai paragrafi successivi per la più analitica illustrazione delle misure e delle soluzioni organizzative pianificate e progressivamente attuate.

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

L'obiettivo in esame, costituisce la base e, sostanzialmente, il contenuto del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2019-2021, quale strumento che intende assicurare l'integrità dell'azione amministrativa della Città Metropolitana di Roma Capitale. Come già precedentemente previsto e di seguito meglio illustrato, la presente versione, aggiornata per l'annualità che interessa, costituisce, altresì, una rivisitazione, anche di natura culturale, dell'approccio all'agire amministrativo. In questo senso si pone quale primario obiettivo strategico che investe l'intera struttura organizzativa e tutti i processi decisionali dell'Ente, attraverso l'elaborazione e l'attuazione delle misure di prevenzione indicate nel Piano medesimo, cui pertanto si fa rinvio, nella consapevolezza che la repressione penale del fenomeno, con tutta la sua evidente complessità di accertamento, può e deve costituire esclusivamente un rimedio di “secondo livello”, essendo necessario attuare una forte prevenzione dello stesso tramite la lotta alla c.d. “cattiva amministrazione”. Ciò con l'obiettivo primario di introdurre un cambiamento anche di tipo culturale da parte di chi ha in capo le *policy* dell'Ente e la relativa gestione.

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

Nel quadro giuridico attuale questa Città metropolitana, con la definizione, già nel triennio precedente, dell'obiettivo strategico in esame, si è proposta di realizzare forme di coinvolgimento dei Comuni del territorio e di collaborazione con gli stessi per garantire loro

² Il citato D. Lgs. 97/2016 ha ad oggetto ‘*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012 n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*’.

assistenza e supporto, tramite i competenti uffici dell'Ente, nella redazione dei relativi Piani Anticorruzione e, in generale, nell'attuazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza previsti dalla normativa vigente.

Tale obiettivo - che si intende perseguire anche nel triennio 2019-2021, con le modalità che saranno appresso illustrate - si pone in linea non solo con le finalità indicate e con le funzioni attribuite alla Città metropolitana dalla Legge 7 aprile 2014 n. 56, ma anche con i principi e con le disposizioni del vigente Statuto di questo Ente, con particolare riguardo alle previsioni in materia di supporto all'azione degli enti operanti nel territorio metropolitano.

Oltre a ciò, la previsione dell'obiettivo *de quo* risponde e si conforma alle indicazioni fornite da A.N.AC. - da ultimo in sede di aggiornamento 2018 al P.N.A. - che ha rimarcato la possibilità per i piccoli Comuni, la cui scarsità di risorse non consente di implementare, in tempi brevi, un adeguato processo valutativo per il reperimento dei dati relativi all'analisi del contesto esterno, di avvalersi del supporto tecnico e informativo delle Prefetture. Nello stesso documento l'Autorità ha, altresì, evidenziato l'importanza del supporto ai Comuni da parte degli enti di area vasta.

Premesso quanto sopra, con riferimento alle azioni e alle iniziative intraprese dall'Ente, si rappresenta che il Segretario Generale, quale Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, tenuto conto delle linee di indirizzo e delle indicazioni contenute nel P.T.P.C. relativo al precedente triennio, ha contribuito allo svolgimento delle attività necessarie alla realizzazione dell'obiettivo in esame³, con il supporto dell'Ufficio Anticorruzione, nel rispetto della tempistica, delle modalità e dei criteri stabiliti nel Piano e conformemente alle direttive dell'Organo di indirizzo.

Le attività all'uopo espletate vengono di seguito illustrate non solo per necessaria informazione sullo stato di attuazione dell'obiettivo *de quo*, ma anche perché le stesse costituiscono la base e il presupposto delle azioni che, in continuità con le finalità e con i risultati conseguiti nell'anno precedente, ci si propone di realizzare anche nel triennio 2019-2021.

Giova precisare al riguardo che, nel 2018, al citato Ufficio Anticorruzione di questo Ente - incardinato, come noto, presso il Segretariato Generale - è stato assegnato uno specifico obiettivo di PEG, denominato "*Analisi, nell'ambito dei siti istituzionali dei Comuni del territorio metropolitano, della sezione 'Amministrazione trasparente' e monitoraggio dei relativi contenuti, ai fini dell'acquisizione di informazioni funzionali alla programmazione di eventuali azioni di supporto a favore degli enti interessati e di dati utili alla definizione del contesto esterno*", che, in linea con il corrispondente obiettivo strategico definito in sede di P.T.P.C., si è posto quale declinazione di quest'ultimo, contribuendo, di fatto, alla sua concreta realizzazione.

Infatti il predetto Ufficio Anticorruzione, coordinato dal Segretario Generale, a partire da febbraio 2018 ha svolto una capillare attività di monitoraggio su ciascuno dei siti istituzionali dei 121 Comuni del territorio metropolitano, per acquisire, attraverso l'analisi dei dati presenti nella

³ Fermo il rinvio al par. 1.2.2 del P.T.P.C. 2018-2020, le attività richiamate possono ricondursi, in sintesi, alle seguenti azioni: raccolta, elaborazione e gestione dei dati da parte della Città metropolitana; assistenza tecnica nei confronti dei Comuni e delle loro forme associative; ricorso agli strumenti di collaborazione previsti dalla normativa vigente (stipula di accordi tra pp.aa. e convenzioni ex art. 30 del D. Lgs. 267/2000); interlocuzione con gli enti operanti nell'Area metropolitana al fine di garantire un costante contatto tra gli uffici e i collaboratori dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione degli enti medesimi, con particolare riguardo ai Comuni del territorio.

sezione ‘*Amministrazione Trasparente*’, una serie di informazioni relative all’adozione, per ogni ente, del relativo P.T.P.C. e all’aggiornamento del documento, con particolare riguardo alla mappatura dei processi a rischio corruzione, alla definizione delle misure di prevenzione e al monitoraggio delle stesse.

Oltre a ciò, sono state analizzate, per ogni Comune e per le finalità di cui sopra, le relazioni annuali prodotte dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e sono state, altresì, esaminate le sotto-sezioni di primo e di secondo livello più rilevanti nell’ambito della suddetta sezione ‘*Amministrazione Trasparente*’. Si è provveduto, quindi, ad effettuare un approfondimento specifico sullo studio del contesto, specie esterno, attraverso l’esame dei P.T.P.C. 2018/2020 pubblicati sui siti comunali.

Con specifico riferimento alle operazioni concretamente svolte, si riferisce che l’Ufficio Anticorruzione ha provveduto alla redazione di un’apposita *check-list* necessaria all’acquisizione dei dati concernenti i P.T.P.C. e le Relazioni annuali e, conseguentemente, alla compilazione della stessa per ciascuno dei Comuni dell’Area. Una volta compilate, le 121 schede sono state revisionate a più riprese, tenendo conto, cioè, dell’aggiornamento via via operato dai singoli Comuni, che hanno progressivamente pubblicato nella sezione di cui sopra i dati di interesse per il monitoraggio di che trattasi. In esito all’analisi condotta è stato redatto un *report* sintetico, che ha consentito di ‘fotografare’ la situazione in tempo reale e, in particolare, lo stato di aggiornamento dei siti istituzionali comunali.

Le risultanze dell’analisi e del monitoraggio eseguiti sono stati comunicati dal Segretario Generale alla Prefettura di Roma, per il tramite del suo Referente della prevenzione della corruzione e della trasparenza, cui sono state trasmesse le 121 schede dei Comuni del territorio ai fini della programmazione, da parte degli uffici preposti, delle azioni di supporto e di sostegno di competenza della Prefettura medesima.

L’ufficio del Segretario Generale, nella trasmissione dei dati alla Prefettura, ha fornito, altresì, informazioni utili (ricavate sempre dal monitoraggio dei siti comunali) in ordine alla definizione, da parte di ciascun Comune, della sezione del P.T.P.C. dedicata all’analisi del contesto esterno. A tal uopo è stata predisposta e compilata, per ciascun Comune, una seconda *check-list* avente ad oggetto dati riguardanti tale analisi.

L’azione condotta e la sinergia con gli uffici del Prefetto hanno consentito di addivenire alla definizione di uno schema di Protocollo di Intesa tra questa Città metropolitana, la Prefettura-U.T.G. di Roma e Roma Capitale per l’individuazione e la realizzazione di azioni di supporto a favore dei Comuni dell’Area metropolitana.

Per quanto concerne questo Ente, il Protocollo è stato approvato dal Sindaco metropolitano con decreto n. 126 del 17 ottobre 2018; sono attualmente in corso le attività per l’adozione dei relativi atti da parte degli altri soggetti istituzionali coinvolti e, conseguentemente, per la sottoscrizione del Protocollo.

Con tale iniziativa la Città metropolitana, la Prefettura e il Comune capoluogo mettono in rete il loro *know how* in materia di prevenzione della corruzione per garantire formazione e aggiornamento ai responsabili dei Comuni del territorio eventualmente interessati. La Prefettura assicura, inoltre, specifico supporto nell’analisi dei singoli contesti esterni, che assume peculiare

rilievo sia per la delicatezza dell'attività che per la finalità di garantire omogeneità nella valutazione degli elementi oggetto dell'analisi medesima.

Considerato quanto sopra e tenuto conto, in particolare, delle attività illustrate e degli esiti delle stesse, per il triennio in corso gli uffici di questa Città metropolitana manterranno ed implementeranno i contatti con le competenti strutture amministrative della Prefettura di Roma al fine di condividere criteri e modalità di coinvolgimento degli enti interessati. Stabiliranno, altresì, i necessari contatti con Roma Capitale, quale altro firmatario del Protocollo di Intesa, per dare corso alle attività programmate nel documento di che trattasi.

Si definiranno, in sostanza, le procedure, le soluzioni organizzative e le operazioni necessarie a dare concreta attuazione al Protocollo, pianificando e realizzando le azioni ivi previste, nel rispetto degli impegni assunti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 dell'atto, e attraverso lo svolgimento, per quanto di competenza di questa Città metropolitana, dei compiti declinati nel successivo art. 3.

Nell'ordine degli interventi da realizzare priorità sarà data alla programmazione e all'erogazione della formazione in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, a favore degli enti che manifesteranno interesse in tal senso ed in conformità ai contenuti dell'intesa.

Sarà prevista, altresì, la possibilità di organizzare appositi incontri per approfondire specifiche questioni connesse alle tematiche di che trattasi, sulla base delle esigenze eventualmente rappresentate dai R.P.C.T. degli enti coinvolti e dei contributi provenienti dagli stessi.

1.2.3 Informatizzazione delle procedure e semplificazione dei processi

L'obiettivo finalizzato alla informatizzazione delle procedure ed alla semplificazione dei processi si pone in linea di continuità con l'attività espletata e con le iniziative precedentemente intraprese da questa Città metropolitana, che si punta strategicamente ad implementare e a perfezionare, anche alla luce degli interventi del legislatore ordinario e delle conseguenti indicazioni fornite dalle Autorità preposte.

Giova preliminarmente osservare che il potenziamento dell'informatizzazione, nell'ambito delle attività delle pp.aa., rientra tra le novità normative degli ultimi anni, introdotte non solo dal legislatore nazionale, ma anche a livello comunitario, ponendosi quale finalità primaria dell'Agenda Digitale Europea e strumento di attuazione agli obiettivi di crescita individuati dall'Unione Europea (Strategia Europa 2020).

Con riferimento all'ordinamento interno si segnala il recente aggiornamento del Codice dell'Amministrazione Digitale (C.A.D.), le cui modifiche ed integrazioni (operate, dapprima, con il D. Lgs. 179/2016 e, successivamente, con il D. Lgs. 217/2017) trovano fondamento nell'esigenza di garantire - in materia di erogazione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni - il diritto di accesso dei cittadini e delle imprese a dati, documenti e servizi di loro interesse in modalità digitale nonché la semplificazione nella fruizione dei servizi alla persona, riducendo la necessità di accesso fisico agli uffici pubblici.

Per le finalità di cui sopra, analogo rilievo assume il Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019, il quale si configura come documento di indirizzo strategico ed economico che accompagna la trasformazione digitale del Paese, definendo le linee operative di sviluppo dell'informatica pubblica.

Oltre a ciò, nell'ambito dell'informatizzazione delle procedure si richiama l'attenzione sull'art. 22 (*"Regole applicabili alle comunicazioni"*) della direttiva comunitaria 2014/24/EU in materia di appalti pubblici, che ha introdotto l'obbligo di abbandono della modalità di comunicazione cartacea tra stazioni appaltanti e imprese nell'espletamento delle procedure di gara.

I principi, le novità e le indicazioni qui riportate valgono quali linee di indirizzo per gli uffici di questo Ente, chiamati ad implementare e a perfezionare, per il triennio 2019-2021, le iniziative già in parte intraprese nelle precedenti annualità e concernenti, tra l'altro, l'informatizzazione degli interventi e delle procedure di gestione delle manutenzioni ordinarie, ivi comprese quelle rientranti nel Global Service e, più in generale, l'informatizzazione dei procedimenti amministrativi che, interessando l'utenza esterna, necessitano, più di altri, di essere tracciati e monitorati in tempo reale.

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

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

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

Le azioni connesse all'obiettivo *de quo* concorrono al potenziamento e all'effettiva realizzazione della c.d. 'trasparenza reattiva', ovvero quella generata come risposta delle amministrazioni alle istanze di conoscenza avviate dagli interessati, e rappresentano, al tempo stesso, contributi di rilievo nell'ambito del processo finalizzato alla semplificazione, allo snellimento e, per l'effetto, all'efficacia e all'economicità dell'attività amministrativa.

Al fine di dare conto delle azioni condotte nell'anno 2018 per la realizzazione dell'obiettivo di cui al presente paragrafo si segnalano di seguito, a titolo meramente indicativo e non esaustivo, alcune delle iniziative intraprese dai Servizi/Uffici dell'Ente - che si evincono dal monitoraggio periodico effettuato attraverso il gestionale SI.PEG - per l'analitica illustrazione delle quali si fa tuttavia rinvio, come poc'anzi già accennato, alla parte del Piano dedicata alle misure e soluzioni organizzative in tema di trasparenza e di pubblicazione (paragrafo 2 della presente Sezione I).

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

Un esempio in tal senso è fornito dal Dipartimento IV *'Tutela e valorizzazione ambientale'* che, nell'espletamento delle attività di competenza, ha puntato alla massima trasparenza e alla tracciabilità dell'*iter* procedurale attraverso l'impiego di mezzi telematici nonché all'adozione di metodologie e di formule organizzative atte a limitare la discrezionalità del personale nella gestione dell'attività istruttoria, garantendo, per ciò stesso, oggettività ed imparzialità nei confronti dell'utenza.

In tale logica si colloca l'estensione delle attività dello Sportello Telematico ad altri procedimenti di competenza dei Servizi del suddetto Dipartimento, che si pone come obiettivo, tra l'altro, la riduzione delle occasioni di contatto diretto tra gli utenti e i responsabili dell'istruttoria e/o del procedimento, prevenendo in tal modo il rischio di fenomeni corruttivi.

Altro importante strumento finalizzato alla semplificazione amministrativa e all'incremento delle misure anticorruzione - utilizzato, in particolare, dal Dipartimento IV, ma impiegato trasversalmente anche da altre strutture dell'Ente - è l'implementazione delle procedure di digitalizzazione per i procedimenti che comportano pagamenti a carico di cittadini e/o imprese (spese di bollo e di istruttoria, pagamento di sanzioni, etc.), al fine di adeguare i processi di gestione delle entrate e degli incassi al sistema *PagoPA*, al quale questa Amministrazione ha già aderito.

Per i fini che qui occupano si segnalano, altresì, le iniziative, intraprese, tra gli altri, dal Dipartimento VI '*Pianificazione territoriale generale*' (digitalizzazione degli archivi cartacei), dall'Ufficio di Statistica (progetto SISTAN HUB) nonché dall'U.C. Sviluppo Strategico (digitalizzazione delle procedure di gara), che saranno meglio illustrate nella parte dedicata alle misure e soluzioni organizzative in tema di trasparenza.

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

L'obiettivo in esame, che mira ad implementare le iniziative a presidio della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa in materia di appalti, trova *ratio* e fondamento, tra l'altro, nella considerazione che la corruzione determina, oltre al naturale aggravio dei costi degli appalti pubblici - che, nell'attuale congiuntura economica, comporta pesanti ripercussioni sui bilanci degli Enti, a scapito dei servizi erogati ai cittadini - anche un pericoloso sentimento di sfiducia nei confronti dei soggetti pubblici e dello stesso *agere* amministrativo nel suo complesso, minando alla base la coesione sociale che è necessaria per la buona salute di ogni sistema democratico.

Alla luce di ciò questa Città metropolitana, sulla scorta delle iniziative già intraprese in materia di affidamenti pubblici e riportate, peraltro, nella parte del presente Piano dedicata alle misure di prevenzione c.d. ulteriori, continuerà a favorire, anche per il triennio 2019-2021, l'azione congiunta e di coordinamento tra le proprie strutture amministrative - *in primis*, U.C. Segretariato Generale e U.E. '*Sviluppo Strategico e Coordinamento del Territorio Metropolitano*', con particolare riguardo al Servizio "*Stazione Unica Appaltante. Procedure ad evidenza pubblica per affidamento lavori, servizi e forniture*" (di seguito denominato, per semplicità, Ufficio Gare) e all'Ufficio Contratti - al fine di realizzare un progetto condiviso che, partendo dallo studio dell'attuale gestione delle procedure di gara, specie da parte dei diversi uffici dell'Ente, dia conto delle criticità, dei punti di forza e dei punti di debolezza che emergono nell'espletamento delle relative attività.

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

Si precisa che le iniziative di cui sopra valgono per le procedure (affidamenti diretti, cottimi fiduciari etc..) che, ancorché in forma ed in numeri molto ridotti, sono gestite direttamente dai singoli uffici, nel rispetto delle norme di legge e di regolamento, ferma restando l'esclusiva e centralizzata competenza del preposto Ufficio Gare nella gestione degli appalti.

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

In ragione di ciò si dà atto dell'attività svolta nell'anno 2018 dall'U.C. '*Sviluppo Strategico*', competente in materia di Stazione Unica Appaltante (SUA) e di Soggetto Aggregatore (S.A.), che, presidiando l'evoluzione normativa in corso, ha provveduto al tempestivo recepimento delle novità legislative e delle indicazioni fornite dall'A.N.AC.

Tra queste rilevano, per i fini che qui occupano e nella logica dell'implementazione delle iniziative a presidio della trasparenza e dell'imparzialità nell'ambito delle procedure di gara, le nuove regole in materia di costituzione dell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici.

Giova rammentare al riguardo che l'Autorità, a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. 19 aprile 2017 n. 56, ha provveduto ad aggiornare le linee guida n. 5/2016 ("*criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici*"), definendo, con deliberazione n. 4 del 10 gennaio 2018, nuovi criteri e modalità per l'iscrizione all'Albo di che trattasi da parte dei soggetti dotati di requisiti di compatibilità e moralità, nonché di comprovata competenza e professionalità nello specifico settore di riferimento del relativo contratto.

Al fine di conformare le procedure dell'Ente alle novità di cui sopra, è stata diramata una nota (prot. CMRC-2018-0143585 del 12/09/2018), a firma congiunta del Segretario Generale e del Direttore dell'U.E. "*Sviluppo Strategico*", con la quale sono stati rammentati gli obblighi e gli adempimenti in ordine all'accesso al neo costituito Albo, che diventa operativo per le gare con scadenza del termine di presentazione delle offerte successivo al 15 gennaio 2019.

Rilevato quanto sopra, si fa rinvio alle parti del Piano dedicate alle misure di prevenzione per l'illustrazione di ulteriori iniziative nella materia che qui occupa.

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

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

Specifiche indicazioni in tal senso sono contenute nella deliberazione A.N.AC. 8 novembre 2017 n. 1134, recante "*Nuove Linee Guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e*

partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”, che supera e sostituisce la precedente determinazione n. 8 del 17 giugno 2015.

Nel fare rinvio al citato provvedimento per la disciplina di dettaglio della materia *de qua*, giova qui richiamare, in ragione dei contenuti della presente Sezione, le parti della deliberazione nelle quali l’Autorità chiarisce che *“nella programmazione delle misure [...] gli obiettivi organizzativi e individuali ad esse collegati assumono rilevanza strategica ai fini della prevenzione della corruzione e vanno pertanto integrati e coordinati con tutti gli altri strumenti di programmazione e valutazione all’interno della società o dell’ente”* e che, a differenza di quanto avveniva in passato, le misure di trasparenza non costituiscono più un autonomo programma, ma *“confluiscono in un’apposita sezione del documento contenente le misure di prevenzione della corruzione integrative del ‘modello 231’ [...]”*.

Per quanto sopra ed in linea con gli obiettivi già definiti del triennio precedente, questa Amministrazione continuerà a garantire la promozione di misure atte a prevenire il rischio di corruzione e di illegalità nella Società Capitale Lavoro S.p.A., interamente partecipata dalla Città metropolitana di Roma Capitale, assicurando, anche per il triennio 2019-2021, il controllo e la vigilanza sulle attività svolte dalla predetta Società in materia di prevenzione della corruzione e attuando, per i fini che qui occupano, le nuove indicazioni recentemente fornite da A.N.AC.

Il controllo avrà ad oggetto, come in passato, la verifica della mappatura dei processi a rischio corruzione da parte di Capitale Lavoro, la definizione delle relative misure di prevenzione, l’impiego degli strumenti di gestione del rischio corruttivo nonché l’applicazione delle soluzioni organizzative finalizzate a massimizzare i livelli di trasparenza e ad attuare gli obblighi di pubblicazione imposti dalla disciplina vigente.

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

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

Pur permanendo le difficoltà per questo Ente di programmare interventi formativi completi ed organici, perdurando la delicata congiuntura economica e, per l’effetto, la progressiva riduzione della spesa pubblica e delle risorse finanziarie a ciò dedicate, la formazione dei dipendenti costituisce, comunque, una finalità irrinunciabile per questa Città metropolitana, nell’ottica della piena valorizzazione del proprio personale e tenuto conto che l’efficienza nella gestione delle risorse è un importante strumento di prevenzione dei fenomeni corruttivi, specie se coniugata con una costante ed effettiva azione di trasparenza.

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

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

Ciò posto, questa Amministrazione, favorendo, anche per il triennio 2019-2021, la partecipazione dei propri dipendenti - con particolare riguardo a quelli impiegati nei settori a più elevato rischio corruzione - ad iniziative e ad interventi formativi *ad hoc*, anche gestiti da altre amministrazioni o enti pubblici e privati, si prefigge, altresì, la realizzazione di percorsi di formazione *in house*, avvalendosi della professionalità del proprio personale e dell'esperienza acquisita dallo stesso nei diversi ambiti lavorativi.

Tale obiettivo costituisce indirizzo per i competenti uffici dell'Ente affinché procedano alla programmazione di mirate iniziative formative, che si pongano in linea di continuità con i progetti già definiti nel triennio precedente.

Nell'ambito della formazione *in house* si inseriscono interventi di auto-formazione interna che, avviati nel 2018 da alcuni uffici dell'Ente, come risulta dal monitoraggio periodico su SI.PEG, si sono rivelati particolarmente efficaci ai fini dell'aggiornamento del personale dipendente e che, pertanto, sarà utile realizzare anche nell'annualità 2019.

Come efficaci si sono, altresì, rivelate le attività di informazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, svolte mediante diffusione - nell'ambito delle strutture interessate e per il tramite dei funzionari responsabili - di approfondimenti sulle novità normative, con particolare riguardo ai contratti pubblici, alla trasparenza amministrativa e all'accesso civico.

Delle iniziative di cui sopra e dei relativi esiti occorrerà, pertanto, tenere conto in sede di definizione di progetti formativi *in house* per il triennio 2019-2021. E sarà, altresì, da considerare la possibilità di usufruire di formazione *on line*, anche eventualmente in modalità *e-learning*, per approfondire tematiche complesse e rilevanti, tra le quali si segnalano - a titolo meramente indicativo e non esaustivo - le questioni connesse all'accesso civico, al suo rapporto con l'accesso di tipo documentale e alla relazione tra la disciplina dell'istituto *de quo* e la normativa in materia di tutela dei dati personali, anche alla luce delle novità introdotte dal Regolamento UE n. 679/2016.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.8 Garanzia della trasparenza e dell'integrità.

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

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

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

2.1 PREMESSA

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

In ragione di ciò ed in conformità alle indicazioni fornite in tal senso da A.N.AC. con il P.N.A. 2016, questa Città metropolitana ha provveduto, già nel triennio precedente, ad adeguare il proprio Piano integrandolo con la presente Sezione e, nello specifico, con il paragrafo dedicato alle misure di attuazione degli obblighi di trasparenza e di pubblicazione, valide anche per il triennio 2019-2021, per ciascuna delle quali si dà conto, nelle pagine che seguono, delle attività sino ad ora condotte ai fini dell'attuazione delle stesse.

Per i fini che qui occupano giova richiamare, in questa parte del Piano, i principi generali in materia di trasparenza e pubblicità e, nel contempo, riferire sulle iniziative intraprese dall'Ente per dare concreta attuazione ai predetti principi ed alle più specifiche disposizioni dettate dal legislatore nazionale.

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

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

Per l'effetto questo Ente ha realizzato nel proprio sito istituzionale la predetta sezione *“Amministrazione trasparente”*, nella quale sono pubblicati i dati concernenti l'organizzazione e le attività della Città metropolitana, nell'ordine e secondo lo schema indicato nell'allegato al D.

Lgs. n. 33/2013, che riporta le seguenti sotto-sezioni c.d. di primo livello, fornendo nel contempo indicazioni anche in materia di accesso civico:

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

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

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

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

Tale ricognizione è stata svolta tenendo conto non solo delle innovazioni introdotte dal D. Lgs. n. 97/2016 - peraltro già recepite, come si è detto in precedenza, nella cennata circolare n. 26/2016 - ma anche delle "*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*" e del relativo *Allegato 1*), adottati dall'A.N.AC. con delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016.

In esito a ciò, lo stesso Segretario Generale ha diramato la circolare n. 31 del 17 novembre 2017, corredata di un apposito documento di lavoro, con la quale sono state fornite indicazioni dettagliate sugli interventi (modifiche, cancellazioni, aggiornamenti normativi) da apportare alla sezione *'Amministrazione Trasparente'*, in conformità alla vigente normativa ed alle Linee Guida dell'Autorità. Ai contenuti della predetta circolare e del relativo allegato si fa, pertanto, rinvio, stante l'attualità degli stessi.

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

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

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

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

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

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

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

E' evidente da quanto precede che la novella normativa ha ampliato, *in primis*, l'ambito oggettivo di applicazione dell'istituto dell'accesso civico; in particolare, con l'art. 5, comma 2,

del D. Lgs. 33/2013, come riscritto con il D. Lgs. 97/2016, è stato introdotto il nuovo accesso civico generalizzato, che si aggiunge all'istituto dell'accesso civico vigente, il quale, come noto, consente a chiunque di richiedere documenti, dati ed informazioni la cui pubblicazione obbligatoria sia stata omessa dalla pubblica amministrazione.

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

La *ratio* della riforma trova fondamento nello stesso *corpus* normativo che la introduce (art. 5, comma 2, del D. Lgs. n. 33/2016) e risiede nella finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche nonché di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

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

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

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

In esito a tale approfondimento sono state redatte e pubblicate nella predetta sotto-sezione del sito apposite note informative, contenenti indicazioni generali sulle diverse tipologie di accesso civico e sulle relative modalità di esercizio, unitamente alla relativa modulistica.

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

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

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

Il raggiungimento delle finalità connesse alle misure e alle azioni in materia di trasparenza ed anticorruzione è, inoltre, oggetto di analisi in sede di valutazione dei Dirigenti, sia con riferimento al grado di realizzazione degli obiettivi assegnati che in relazione alle competenze organizzative dei titolari degli incarichi dirigenziali.

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

In ragione di ciò questa Amministrazione, nell'intento di rafforzare le iniziative intraprese in tale ambito, nei propri documenti di programmazione economico-finanziaria (relativi al 2018 e, prima ancora, in quelli dell'anno 2017) ha individuato specifici obiettivi finalizzati a garantire, tra l'altro, massima trasparenza, completezza, esattezza, tempestività e disponibilità delle informazioni soggette agli obblighi di pubblicazione, in conformità ai contenuti del presente Piano e, in particolare, alle finalità strategiche ivi indicate.

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

Anche per il triennio 2019-2021 gli obiettivi da assegnare al personale con qualifica dirigenziale dovranno continuare a conformarsi ai contenuti del presente Piano e dovrà continuare ad essere altresì garantito il collegamento degli stessi con il ciclo di gestione della *performance*.

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

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

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

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

Tali progetti sono di seguito illustrati con riferimento ai singoli uffici che ne sono promotori e costituiscono un utile riferimento per la prosecuzione ed il perfezionamento di iniziative in tale ambito nonché per la realizzazione di interventi analoghi anche da parte di altre strutture organizzative dell'Ente.

UFFICIO RELAZIONI CON IL PUBBLICO

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

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

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

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

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

Questo *account*, pensato e realizzato quale "ponte virtuale" tra l'Amministrazione e il cittadino, permette agli utenti di ottenere risposte rapide ed esaustive, senza dover conoscere a priori il destinatario della richiesta e, soprattutto, senza l'obbligo di recarsi personalmente presso gli uffici dell'Ente.

Tale servizio di assistenza è gestito, inoltre, secondo una concreta logica proattiva di *citizen satisfaction*, per cui si garantisce un primo orientamento ai cittadini anche di fronte a quesiti che non riguardano le competenze della Città metropolitana.

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

Nel triennio 2019-2021 si proseguirà nel perfezionamento delle azioni già in corso, per consolidare l'ascolto degli *stakeholders* - che non può prescindere, ovviamente, dall'elaborazione e dall'esame delle richieste dei portatori di interessi - finalizzato ad apportare correzioni, anche in corso d'opera, al *modus operandi* dell'Amministrazione.

In questo senso la Città metropolitana rafforzerà la funzione di ascolto dell'U.R.P. in chiave valutativa e propositiva, attraverso iniziative ed appositi percorsi formativi finalizzati a consolidarne il ruolo di "guida" del cittadino-utente, nell'ottica di un miglioramento continuo del servizio reso, anche alla luce della completa definizione delle funzioni della Città metropolitana, conseguente all'emanazione della legge regionale di riferimento, e - specularmente - dei servizi da rendere alla collettività amministrata.

UFFICI GARE E CONTRATTI

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

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

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

Nell'intento di massimizzare l'attenzione nei confronti della collettività amministrata, mettendo al centro le esigenze dei cittadini, la Direzione dell'U.C. "*Sviluppo strategico e coordinamento del territorio metropolitano*", in collaborazione con l'Ufficio Statistica dell'Ente e con l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", ha successivamente realizzato e pubblicato un *working paper* dal titolo "*Il cittadino al centro. Trasparenza e benessere della collettività nella Città metropolitana di Roma Capitale: l'esperienza delle procedure di gara*".

Il documento, muovendo dalla necessità di rimarcare e ribadire uno dei fini ispiratori dell'azione di questa Amministrazione, costituito dal miglioramento del benessere equo e sostenibile della cittadinanza (il cosiddetto BES), con particolare riguardo al profilo della trasparenza e dell'*accountability*, trova fondamento nel riconoscimento alla Città metropolitana di un ruolo di primo piano nelle attività di supporto e servizio ai Comuni del territorio.

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

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

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

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

Infatti, in attuazione di quanto sopra e delle previsioni del Codice dei contratti, sono stati avviati i processi per la digitalizzazione delle procedure di affidamento (c.d. *e-procurement*) e per la rilevazione elettronica dei fabbisogni dei Comuni del territorio, che, come noto, costituiscono requisiti premianti ai fini del conseguimento della qualificazione della stazione appaltante e dell'iscrizione nel relativo elenco istituito presso A.N.AC.

A tale riguardo si rileva che l'U.C. '*Sviluppo Strategico e Coordinamento del territorio metropolitano*', con l'apporto del Segretario Generale, il 15 novembre 2018 ha organizzato, presso la sede istituzionale dell'Ente, un incontro con i Segretari Comunali ed altri rappresentanti dei Comuni del territorio metropolitano per un esame congiunto delle attività svolte dalla Città metropolitana quale S.U.A./S.A., valutando lo stato dell'arte, le prospettive future ed eventuali proposte migliorative. In quella sede, oltre a raccogliere osservazioni da parte degli 'interlocutori', si è provveduto alla somministrazione di appositi questionari per misurare la qualità dei servizi resi dall'Ente e il grado di soddisfazione degli 'utenti'. Sono stati, altresì, illustrati - e, a seguire, pubblicati sul sito istituzionale della Città metropolitana - i dati raccolti sulle procedure di gara esperite nell'ultimo triennio.

Per il triennio 2019-2021 gli uffici competenti *ratione materiae* continueranno a dare corso alle attività sopra descritte, perfezionandole e migliorandole anche attraverso il potenziamento delle azioni di coordinamento e di assistenza tecnica a favore delle strutture dell'Ente, specie di quelle coinvolte *ratione materiae* nelle procedure di gara curate dalla S.U.A.

PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

Nella Direzione del Dipartimento VI "*Pianificazione territoriale generale*" è incardinato l'Ufficio di Direzione dipartimentale '*G.I.S. - Sistema Informativo Geografico*', il quale, tra le altre competenze, detiene le banche dati territoriali e cura la diffusione, tramite il *web*, di informazioni fruibili dall'utenza, sia interna che esterna, nonché lo scambio di dati con altre realtà pubbliche e private. Il grado di soddisfazione degli utenti, rispetto alla qualità del servizio reso, è regolarmente misurato attraverso la somministrazione di due questionari: il primo finalizzato a ricevere un *feedback* sulla qualità dell'assistenza tecnica prestata; il secondo utile ad analizzare le reali esigenze degli utenti ed a raccogliere critiche e consigli per il miglioramento del sito in termini di facilità di consultazione e di fruibilità dei relativi contenuti.

Nell'ambito dei servizi resi alla mobilità privata si segnala l'attivazione del sistema di analisi di gradimento dell'attività di coordinamento istituzionale, svolta dal Servizio 2 attraverso la somministrazione di un questionario di *customer satisfaction* a tutti i partecipanti ai lavori del tavolo tecnico-amministrativo, nella competente materia della sicurezza della navigazione nelle acque interne.

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

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

Al riguardo giova precisare che il Sistema di Gestione Qualità garantisce la possibilità di riscontrare, anche dall'esterno, l'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa, permettendo, nel contempo, la verifica della qualità dei processi mappati. Il sistema rappresenta, in questo senso, un ottimo strumento per effettuare analisi, monitoraggi, valutazioni nonché interventi, anche di tipo correttivo, nel caso si riscontrino criticità. E costituisce, altresì, una modalità operativa che permette di ottimizzare il rapporto con il cittadino-utente, oltre che di migliorare la visibilità dell'Ente.

Alla luce di ciò il Dipartimento '*Pianificazione territoriale generale*', nel perseguire l'obiettivo del mantenimento, anche per il triennio 2019-2021, del Sistema di Gestione della Qualità con un unico certificato, ai sensi della nuova norma ISO 9001:2015, comprendente le attività facenti capo a tutte le sue strutture amministrative (Uffici di Direzione e Servizi), svolge un'incisiva attività di coordinamento tra le stesse nonché efficaci azioni di supporto, propedeutiche al

rilascio della certificazione di che trattasi, basate sulla corretta analisi del rischio e sulla adeguata gestione dello stesso. In particolare, l'analisi dei processi, mappati con un approccio volto alla valutazione dei rischi, consente anche di definire le azioni più idonee alla gestione del rischio corruttivo.

AMBIENTE

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

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

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, nell'esercizio delle attività di competenza ed al fine di garantire regolarità e tempestività dei flussi informativi aventi ad oggetto i dati in materia di trasparenza, dirama periodiche circolari metodologiche, organizza appositi incontri con i Direttori e i Dirigenti interessati e istituisce tavoli tecnici su specifici ambiti tematici. Avvia, inoltre, ogni iniziativa utile a favorire la corretta e veloce acquisizione dei dati, attraverso l'implementazione degli applicativi informatici in uso e la creazione di nuovi *data-base*, anche ai fini della tempestiva pubblicazione e diffusione degli stessi.

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

Per quanto concerne le informazioni relative alle procedure di affidamento espletate dal 1° gennaio al 31 dicembre 2018 si rileva che è in fase di ultimazione l'iter per la relativa pubblicazione, entro i termini di legge e con le modalità indicate dall'A.N.AC..

Si rappresenta al riguardo che il Direttore dell'U.C. ‘*Sviluppo Strategico e coordinamento del territorio metropolitano*’, come per le annualità precedenti, anche per il 2018 ha provveduto a diramare una nota metodologica (prot. n. CMRC-2018-0198382 del 7 dicembre 2018), con la quale sono state fornite specifiche indicazioni alle strutture dell'Ente ai fini della tempestiva acquisizione e conseguente pubblicazione dei dati.

Quanto alle modalità impiegate per la raccolta e l'elaborazione delle informazioni di che trattasi, è utile rammentare che è stato implementato e progressivamente perfezionato il software SID, attualmente in uso all'Ente per la redazione delle determinazioni dirigenziali, mediante la creazione di apposite “maschere” e di adeguati strumenti di reportistica, che consentono la ricezione automatica ed informatizzata dei dati necessari all'adempimento degli obblighi di cui sopra, con ovvie ricadute in termini di tempestività dei flussi informativi.

Come già anticipato nel paragrafo 1.2.4 della presente Sezione, i preposti Uffici di questa Amministrazione agevoleranno la regolarità dei flussi informativi relativi alle procedure di affidamento - la cui competenza, si ribadisce, è trasversalmente attribuita a diverse strutture dell'Ente - al fine di garantire la correttezza e la tempestività della pubblicazione dei relativi dati, in conformità alle disposizioni di legge vigenti.

A tale riguardo giova rilevare che l'U.C. '*Sviluppo Strategico e Coordinamento del Territorio Metropolitano*' - a seguito della diramazione, da parte del Segretario Generale quale R.P.C.T., della circolare n. 31/2017, precedentemente già richiamata - ha condotto un'apposita istruttoria, nel corso della quale sono stati effettuati specifici approfondimenti, anche tramite consultazioni informali con A.N.AC., ed organizzati tavoli di lavoro, cui hanno partecipato, oltre al suddetto Ufficio Centrale, anche l'U.R.P. e i Sistemi Informativi.

Le risultanze dell'istruttoria innanzi cennata - delle quali si è dato conto al R.P.C.T. - hanno evidenziato la necessità di un'azione di raccordo e di coordinamento condivisa con le strutture preposte. Di talché il Segretario Generale - d'intesa con il Direttore dello '*Sviluppo Strategico*' e sulla scorta di un documento di lavoro all'uopo predisposto dai suoi uffici, denominato '*Cruscotto direzionale*' - ha fornito indicazioni alle preposte strutture dell'Ente per perfezionare le modalità di pubblicazione dei dati afferenti alle procedure di gara e ai contratti, nell'ambito della sezione '*Amministrazione Trasparente*', sotto-sezione '*Bandi di gara e contratti*', semplificando l'accesso ai relativi contenuti e migliorando, per l'effetto, la fruibilità degli stessi.

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

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

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

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

Lo sportello di cui sopra è stato da ultimo implementato con il collegamento al portale dei pagamenti "*PagoPA*" e con la predisposizione di una piattaforma che consente l'invio, esclusivamente in modalità telematica, delle comunicazioni inerenti le c.d. 'attività in deroga' (come, ad esempio, le emissioni in atmosfera per attività ad inquinamento scarsamente rilevante). Si tratta di pratiche amministrative semplici ma molto numerose, la cui gestione

telematica comporta un significativo decremento dell'afflusso di utenza presso gli uffici del competente Servizio 3 “*Tutela Aria ed Energia*” del Dipartimento IV.

In esito ad apposito studio di fattibilità, condotto nell'anno precedente, si è provveduto ad una implementazione dell'applicativo finalizzata ad aumentare il numero dei procedimenti gestiti telematicamente, nella consapevolezza che tale estensione contribuisce in maniera significativa alla riduzione del consumo di risorse materiali, alla limitazione delle occasioni di contatto diretto tra gli utenti e il personale dell'Ente e conseguentemente, per i fini che qui occupano, alla contrazione del rischio di fenomeni corruttivi.

I moduli organizzativi adottati dal Dipartimento VI ‘*Pianificazione territoriale generale*’ costituiscono un ulteriore esempio di gestione informatizzata delle procedure, per quanto di competenza. Le relative attività, connesse, tra l'altro, al rilascio delle autorizzazioni per i trasporti eccezionali e per la navigazione nelle acque interne, sono, infatti, ordinariamente svolte mediante l'utilizzo delle tecnologie informatiche, nell'ottica di una progressiva riduzione dei costi e di un incremento in termini di efficienza e di trasparenza. In generale, tutti i dati trattati dalla struttura sono gestiti in modo da consentirne la fruizione e la riutilizzazione da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati, fermi restando, ovviamente, i limiti di legge stabiliti per la tutela dei dati personali.

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

Per i fini che qui occupano è utile, altresì, rilevare che il Dipartimento VI si avvale di un apposito *database* telematico per l'archiviazione in formato digitale della documentazione afferente ai procedimenti esauriti e, in continuità con le iniziative già assunte negli anni precedenti, assicura gli *standards* di qualità dei servizi erogati mantenendo la relativa certificazione di conformità alla norma ISO 9001 (relativa ai c.d. sistemi di gestione per la qualità SGQ, di cui si è dato conto nel precedente paragrafo).

Sulla base delle iniziative qui indicate ed illustrate, volte ad assicurare la tempestività dei flussi informativi e la gestione informatizzata dei procedimenti amministrativi, saranno avviati, per il triennio 2019-2021, analoghi progetti ed attività anche da parte di altri uffici dell'Ente e, in particolare, di quelli che sono più a diretto contatto con l'utenza esterna, con l'obiettivo precipuo di migliorare, attraverso la semplificazione delle procedure e la garanzia dell'economicità dell'azione amministrativa, la qualità delle prestazioni rese e dei servizi erogati ai cittadini.

Si precisa, infine, che non sono state riportate nel presente paragrafo, dedicato alle misure atte a garantire tempestività dei flussi informativi e gestione informatizzata dei procedimenti amministrativi, le soluzioni organizzative adottate, a suo tempo, dal Dipartimento III “*Servizi per la formazione e il lavoro*”, in considerazione della recente riforma del mercato del lavoro, che ne ha modificato l'assetto e, per l'effetto, le funzioni amministrative e i relativi procedimenti. Si rimanda, pertanto, all'analogo paragrafo del P.T.P.C. 2018-2020 per l'illustrazione delle soluzioni organizzative *de quibus*.

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

Con riferimento all'utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione "Amministrazione trasparente" si perfezioneranno le procedure tecnico-informatiche preordinate al monitoraggio degli accessi e dei documenti 'visitati', anche al fine di rilevare il grado di soddisfazione circa gli elementi di chiarezza, completezza e tempestività della pubblicazione delle informazioni nella sezione di che trattasi.

Si procederà, a tal uopo, alla somministrazione di specifici questionari *on line* per valutare il grado di percezione degli utenti/visitatori rispetto al servizio reso dalla Città metropolitana.

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

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza vigila sulla corretta attuazione, da parte delle strutture dell'Ente, degli obblighi imposti dalla normativa vigente in materia di trasparenza, pubblicità e accessibilità dei dati. A tal fine si avvale, oltre che dell'Ufficio Anticorruzione, della collaborazione del Servizio 'Controllo strategico e di gestione', per la verifica del corretto inserimento dei dati nel sito istituzionale e della rispondenza dello stesso alla normativa vigente, anche ai fini delle attestazioni di competenza del Nucleo di Controllo Strategico, nonché per il monitoraggio sullo stato di attuazione degli obiettivi in materia di trasparenza, integrità e legalità.

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

Il R.P.C.T., nell'esercizio delle proprie funzioni, si avvale, altresì, della collaborazione dei Servizi 1 e 2 del Segretariato Generale - che assicurano la necessaria vigilanza sull'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza da parte delle strutture dell'Ente e, soprattutto, sulla corretta pubblicazione dei documenti, dei dati e delle informazioni nel sito istituzionale - nonché, tra gli altri uffici, della Ragioneria Generale e dell'U.C. 'Sviluppo Strategico e Coordinamento del Territorio Metropolitanano', per quanto di relativa competenza.

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

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

Prendendo spunto da indagini interne già condotte in passato, finalizzate a comprendere e a monitorare, tra l'altro, la percezione dei fenomeni corruttivi nei contesti organizzativi pubblici ed il valore dell'integrità nelle amministrazioni, l'Ente vuole proseguire nell'intento di diffondere la cultura della legalità e della trasparenza, mettendo in campo ogni azione utile ad intercettare criticità e/o situazioni di disagio dei dipendenti connesse all'organizzazione del lavoro, alla

conoscenza delle norme regolatrici delle materie di competenza nonché a fattori culturali di resistenza verso un'azione amministrativa trasparente ed imparziale.

Ciò anche in considerazione del fatto che, come emerso dagli esiti delle indagini di cui sopra, la diffusione dei fenomeni corruttivi può essere arginata non solo dalla piena conoscenza delle norme che guidano l'attività amministrativa, ma anche e soprattutto dalla crescita della cultura della correttezza nella pratica lavorativa, intesa come approccio organizzativo semplice, diretto, imparziale, trasparente e orientato al servizio del cittadino.

In particolare, è intendimento dell'Amministrazione avviare specifiche iniziative in ambiti di primaria importanza come quello della trasparenza, realizzando, nei limiti delle risorse a disposizione, apposite campagne informative e di comunicazione.

L'obiettivo è quello di aumentare la consapevolezza, interna ed esterna, su alcuni aspetti della normativa - ad esempio, sul nuovo istituto dell'accesso civico, cui viene dedicata un'apposita area, all'interno della sezione "Amministrazione trasparente" del sito web della Città metropolitana - andando oltre i meri adempimenti burocratici e cercando di fornire elementi di conoscenza ulteriori, che facilitino non solo la lettura, ma anche la comprensione dei dati che la legge mette a disposizione della collettività.

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

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

In particolare, ogni struttura amministrativa è responsabile, *ratione materiae*, dell'invio al preposto Servizio 2 del Segretariato Generale dei dati oggetto di pubblicazione nel sito internet, con le modalità e la tempistica periodicamente rammentate dal R.P.C.T. e che hanno formato oggetto delle richiamate circolari n. 26/2016 e n. 31/2017, nei cui allegati sono state specificamente indicate, per ogni sotto-sezione, le strutture responsabili della gestione e della trasmissione dei dati ai fini della relativa pubblicazione.

-Oltre a ciò giova rammentare che sono specificamente responsabili *ratione materiae* il Dirigente del Servizio 1 del Segretariato Generale per la pubblicazione degli atti all'Albo pretorio web, il Dirigente del citato Servizio 2 dello stesso Segretariato per la gestione del sito internet, dell'URP e della comunicazione istituzionale, il Dirigente del Servizio 4 del Dipartimento II per la gestione dei sistemi informativi e delle reti. In caso di riorganizzazione della struttura amministrativa dell'Ente, tali profili di responsabilità permarranno in capo ai Dirigenti ed agli Uffici competenti per le materie di che trattasi.

Come precedentemente riferito e meglio illustrato nel paragrafo 2.4 della Sezione II, per ciascun Dipartimento dell'Ente è stato individuato un Referente per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, incaricato dal rispettivo Direttore di svolgere attività informativa nei confronti dell'Ufficio Anticorruzione. Il Referente assume il ruolo di interlocutore primario del predetto

Ufficio, cui assicura dati, informazioni e riscontri utili alla redazione, alla gestione ed all'aggiornamento del Piano, con particolare riguardo alla definizione delle misure idonee a prevenire e/o a contrastare i fenomeni di corruzione.

2.5 PUBBLICAZIONE DI DATI ULTERIORI

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

- Prevenzione della corruzione
- Accesso Civico
- Accessibilità e Catalogo di dati, metadati e banche dati
- Dati ulteriori
- La social media policy interna
- La social media policy esterna
- Relazione fine mandato 2015-2016

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

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

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

1. PREMESSA, QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO E FINALITÀ

Il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (di seguito denominato “Piano”) - redatto nel rispetto ed in attuazione della legge 6 novembre 2012 n. 190 (“*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”), come successivamente modificata ed integrata - ed il relativo aggiornamento per il triennio 2019-2021 sono stati elaborati tenendo conto:

- delle previsioni di cui all’Intesa della Conferenza Unificata, sancita, *ex art.1*, commi 60 e 61, della citata legge, nella seduta del 24 luglio 2013;
- delle indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), approvato dalla CIVIT (ora A.N.AC. - Autorità Nazionale Anticorruzione) con Delibera n. 72/2013 dell’11 settembre 2013 e successivamente aggiornato dall’Autorità con Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
- delle previsioni del Piano Nazionale Anticorruzione 2016, definitivamente approvato dall’A.N.AC. con delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- delle indicazioni di cui alla delibera A.N.AC. n. 1208 del 22 novembre 2017, avente ad oggetto “*Approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione*”, la quale, pur riguardando specifici settori di attività e determinate tipologie di amministrazioni (Autorità di sistema portuale, Commissari straordinari e Istituzioni universitarie), contiene tuttavia, nella sua parte generale, dati ed informazioni utili ai fini della revisione dei Piani delle altre pp.aa., anche perché il P.N.A. costituisce atto di indirizzo per tutti i soggetti tenuti all’applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione;
- delle indicazioni di cui alla delibera A.N.AC. n. 1074 del 21 novembre 2018, avente ad oggetto “*Approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione*”;
- delle previsioni contenute nel Regolamento di Organizzazione degli Uffici e dei Servizi di questa Città metropolitana, atteso che le misure di prevenzione della corruzione e gli obblighi in materia di trasparenza devono tenere necessariamente conto dell’assetto organizzativo dell’Ente.

Il Piano si propone l’obiettivo di prevenire e reprimere fenomeni di corruzione e di illegalità nell’esercizio delle attività di competenza della Città metropolitana di Roma Capitale (di seguito denominata Città metropolitana) e di preservare l’integrità dell’azione amministrativa in generale. A tal uopo sono stati individuati interventi mirati, specifiche azioni e apposite misure di contrasto del rischio corruttivo.

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

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

La Città metropolitana, tramite l'adozione del proprio Piano Anticorruzione, intende continuare a conformare la sua organizzazione ad un modello che consenta la concreta applicazione dei principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento dell'attività amministrativa; intende, altresì, garantire la piena attuazione del principio di integrità, anche attraverso la diffusione della cultura della legalità, con l'obiettivo finale di relegare l'azione repressiva e sanzionatoria in un ambito residuale e, comunque, mai avulso da un attento monitoraggio periodico volto a testare l'efficacia del Piano "in corso d'opera", ricercando eventualmente, di volta in volta, strumenti di contrasto più incisivi e adatti alle specificità organizzative dell'Ente.

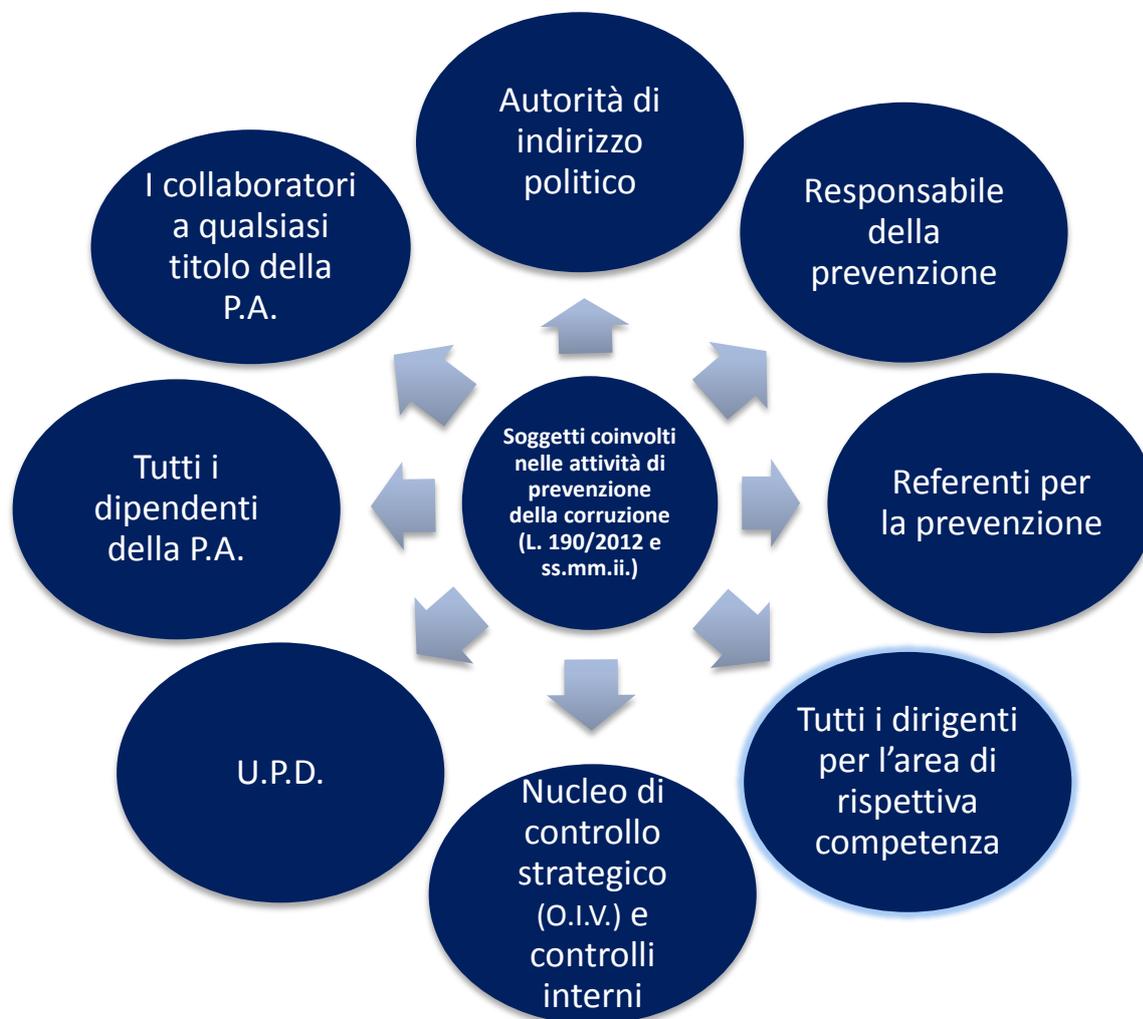
In particolare questa Amministrazione, informando la propria azione ai principi di trasparenza, imparzialità, equità, efficienza ed efficacia, richiamati nell'art. 1, comma 6, del proprio Statuto, approvato con deliberazione della Conferenza metropolitana n. 1 del 22/12/2014:

- promuove la migliore attuazione delle politiche e delle discipline in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e può curare, nell'interesse dei Comuni, delle Unioni di Comuni e degli altri organismi del territorio metropolitano che aderiscano a specifiche convenzioni, l'elaborazione di Piani comuni e del Codice di comportamento, come espressamente previsto all'art. 35 del citato Statuto;
- individua nel Piano di Prevenzione della Corruzione uno strumento utile, tra l'altro, a favorire la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, allo svolgimento di attività di interesse generale;
- si impegna a garantire un adeguato livello di trasparenza dell'attività amministrativa, anche attraverso la previsione di soluzioni organizzative che, come illustrato nella precedente sezione I, siano idonee ad assicurare il pieno adempimento degli obblighi di legge, nella consapevolezza che il rispetto del principio di pubblicità è funzionale, tra l'altro, alla repressione di fenomeni corruttivi e che la trasparenza, quale fondamentale misura di prevenzione della corruzione, è, per ciò stesso, strumentale alla promozione dell'integrità ed allo sviluppo della cultura della legalità.

Questa Città metropolitana, nell'attuale attività di aggiornamento del Piano, intende continuare a dare attuazione alle indicazioni fornite da A.N.AC. con i provvedimenti poc'anzi richiamati e, *in primis*, con il P.N.A. 2016, come aggiornato, da ultimo, con la richiamata delibera n. 1074/2018, rafforzando in particolare, tra l'altro, le misure e gli strumenti atti a garantire la piena collaborazione ed il coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti nell'attività di prevenzione e di gestione del rischio corruttivo, i cui compiti sono specificamente illustrati nel paragrafo che segue.

2. SOGGETTI COINVOLTI NELLE ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

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



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

2.1 Autorità di indirizzo politico

Preliminarmente, va dato atto che, rispetto alle previsioni del PNA 2013, è rimasta pressoché immutata la competenza assegnata ai soggetti/attori che concorrono alla redazione dello strumento di contrasto della corruzione nonché alla relativa attuazione.

Sul punto non si registrano modifiche nemmeno ad opera del D. Lgs. 97/2016, che, diversamente, ha novellato altre parti della legge 190/2012 e dei relativi decreti attuativi.

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

L'Autorità di indirizzo politico come sopra identificata svolge, tenuto conto delle specifiche attribuzioni dei predetti Organi di Governo, i compiti prescritti dalla legge e, in particolare, quelli di seguito indicati:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ulteriore attività del R.P.C.T.:

- ✓ nel caso in cui riscontri fatti suscettibili di dar luogo a responsabilità amministrativa, secondo la disciplina del Codice di giustizia contabile (D. Lgs. 26.08.2016 n. 174), presenta tempestiva denuncia alla competente Procura della Corte dei Conti, affinché venga accertato il danno erariale;

- ✓ qualora, nello svolgimento della sua attività, riscontri fatti e/o comportamenti che vengano in rilievo sotto il profilo della responsabilità disciplinare/dirigenziale, informa tempestivamente sia il dirigente preposto all'ufficio a cui il dipendente è addetto sia il dirigente dell'ufficio del personale, affinché possa essere avviata con tempestività l'azione disciplinare;
- ✓ ove, invece, riscontri fatti che rappresentano notizia di reato, presenta denuncia alla Procura della Repubblica o ad un ufficiale di polizia giudiziaria, secondo le modalità di legge (art. 331 c.p.p.) e ne dà tempestiva notizia all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

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

Il Segretario Generale, in qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, si avvale del supporto dell'Ufficio Anticorruzione - incardinato nell'U.C. "Segretariato Generale" e posto alle dirette dipendenze dello stesso Responsabile - le cui attribuzioni sono specificamente definite in apposito provvedimento avente ad oggetto le competenze degli Uffici del Segretariato Generale.

2.3 Tutti i Direttori e Dirigenti

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

- a) assicurano la massima collaborazione al R.P.C.T, fornendo tempestivamente allo stesso e, se richiesto, ad altri organi o enti e, ove occorra, all'autorità giudiziaria, dati ed informazioni riguardanti le strutture dirette e l'attività amministrativa di competenza;
- b) partecipano al processo di gestione del rischio attraverso un'attenta analisi ed una periodica ricognizione delle attività di competenza, individuando quelle maggiormente esposte a rischio corruzione ed identificando tipologia e livello dello stesso;
- c) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti e forniscono ogni utile contributo ai fini dell'aggiornamento e della revisione del Piano;
- d) assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione delle relative disposizioni;
- e) adottano ogni necessaria misura gestionale, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione del personale, la rotazione dello stesso;
- f) osservano le previsioni legislative e regolamentari in materia di anticorruzione e trasparenza, le norme dei Codici di comportamento e le disposizioni contenute nel presente Piano, vigilando sulla corretta applicazione delle stesse da parte dei dipendenti assegnati agli uffici di competenza e di eventuali collaboratori;
- g) svolgono ogni altro compito previsto dalla legge o dal presente Piano.

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

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

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

2.3bis Direttori e Dirigenti responsabili di particolari funzioni

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

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

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

Il Dirigente del Servizio ‘*Gestione e manutenzione dei sistemi informativi e delle reti interne*’, d’intesa con il Direttore del relativo Dipartimento, collabora con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ed in particolare:

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

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

2.4 Referenti

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

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

I Referenti osservano le prescrizioni contenute nel presente Piano.

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

In luogo dell'O.I.V. è previsto, per la Città metropolitana di Roma Capitale, il Nucleo di controllo strategico, che è l'organismo indipendente di valutazione dell'Ente, il quale, in conformità alle disposizioni della legge nonché del vigente Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei Servizi ed ai fini del Piano, concorre alla prevenzione della corruzione attraverso l'espletamento dei seguenti compiti ed attività:

- a) promuove, verifica ed attesta l'assolvimento degli obblighi di trasparenza, pubblicità e integrità;
- b) monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e della integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso;
- c) nell'ambito del ciclo della *performance*, interviene sia nella fase di predisposizione degli obiettivi da affidare, ivi compresi quelli nelle materie relative alla prevenzione della corruzione ed alla trasparenza, che in quelle della misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa ed individuale, verificando che in queste ultime fasi si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza;
- d) valida la relazione consuntiva sulla *performance* previa verifica della coerenza tra gli obiettivi previsti nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e quelli indicati nei documenti di programmazione strategico-gestionale, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. Ai fini della suddetta verifica può richiedere al R.P.C.T. le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti;
- e) considera i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti attribuitigli;
- f) esprime il proprio parere sul Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ente;
- g) riferisce all'Autorità Nazionale Anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Più in generale, il Nucleo di controllo strategico promuove ogni iniziativa utile ai fini della verifica della coerenza tra gli obiettivi di *performance* organizzativa e individuale e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

Per completezza di informazione si riferisce che l'organismo attualmente in carica è stato nominato con Decreto del Sindaco metropolitano n. 116 del 14 dicembre 2017.

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

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

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

In forza del suddetto atto, il R.A.S.A. della Città metropolitana di Roma Capitale è il Direttore del Dipartimento “*Sviluppo strategico e coordinamento del territorio metropolitano*” Dott. Paolo Berno.

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

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

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

Nel sistema organizzativo di questa Amministrazione l’Ufficio Procedimenti Disciplinari è formalmente costituito ed incardinato all’interno della Direzione del Dipartimento I ed è competente alla gestione del procedimento disciplinare, eventualmente connesso anche ad uno penale, e all’irrogazione delle sanzioni nei confronti dei dipendenti non aventi qualifica dirigenziale nei casi previsti dalla normativa vigente in materia. L’U.P.D. provvede, inoltre, ad adottare la sospensione cautelare dal servizio del dipendente nei casi previsti da norme legislative e contrattuali.

Per il personale con qualifica dirigenziale la competenza relativa all’avvio, all’istruttoria e all’emanazione dell’atto finale, per tutte le procedure relative alle responsabilità connesse al rapporto di lavoro, è affidata al Direttore Generale, secondo quanto disposto dall’art. 11 del vigente Regolamento sull’Organizzazione degli Uffici e dei Servizi.

L’U.P.D. cura l’aggiornamento e la pubblicazione sul sito istituzionale del Codice disciplinare per il personale non dirigente e per quello con qualifica dirigenziale e del Codice di comportamento; formula pareri sull’applicazione del Codice di comportamento; esamina le segnalazioni di violazione del predetto Codice; cura la raccolta dei casi di condotte illecite accertate e sanzionate, assicurando le garanzie di cui all’articolo 54-bis del D. Lgs. n. 165 del 2001.

Il R.P.C.T. si avvale dell’Ufficio Procedimenti Disciplinari per la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento nell’ambito dell’Amministrazione, per il monitoraggio annuale sulla relativa attuazione, per la comunicazione all’Autorità Nazionale Anticorruzione dei risultati del monitoraggio condotto nonché per l’eventuale acquisizione di informazioni e di dati necessari all’espletamento delle funzioni, ivi compresi quelli utili ai fini della redazione della relazione annuale prevista dall’art. 1, comma 14, della legge 190/2012.

2.8 Tutti i dipendenti

Tutti i dipendenti della Città metropolitana partecipano al processo di gestione del rischio corruttivo; osservano le misure contenute nel presente Piano; segnalano le situazioni di illecito

ed i casi di personale conflitto di interessi; collaborano con il R.P.C.T., fornendo, ove richiesto, dati, notizie ed informazioni connesse allo svolgimento dell'attività d'ufficio.

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

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

2.9 Collaboratori a qualsiasi titolo dell'Ente

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

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

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

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

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

Per quanto sopra questa Città metropolitana ha avviato, nei termini di legge, le procedure per l'individuazione del R.P.D., in esito alle quali quale saranno adottati gli atti conseguenti e, in particolare, il provvedimento di nomina della figura di che trattasi.

In sede di definizione delle funzioni e dei compiti del R.P.D. - già, peraltro, dettagliatamente indicati nel citato R.G.P.D. - saranno, altresì, definiti i suoi rapporti con i soggetti istituzionali dell'Ente ed in particolare, per i fini che qui occupano, con il R.P.C.T.

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

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

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

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

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

La metodologia seguita nell’attività di formazione, prima, e di aggiornamento, poi, del Piano può essere definita di coinvolgimento “a cascata”, essendo basata sull’apporto e sui contributi del personale dell’Ente e, *in primis*, dei Direttori, dei Dirigenti e dei Referenti delle strutture dipartimentali, oltre che sull’organizzazione di riunioni ed incontri, finalizzati principalmente all’individuazione delle attività maggiormente esposte a rischio corruzione, nonché sulla diramazione di note, direttive e circolari utili a fornire adeguata informazione agli uffici.

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

E’ stata, altresì, richiesta la collaborazione di ciascun Direttore/Dirigente per prevedere adeguate soluzioni organizzative (misure di prevenzione) dirette all’abbattimento o, comunque, alla riduzione degli eventi corruttivi, sia nelle aree già qualificate a rischio per presunzione di legge

sia nell'ambito delle attività/procedimenti non riconducibili alle predette aree ed individuate nella scheda denominata "altre attività soggette a rischio" di cui alla Tabella A), che è allegata - come meglio si specificherà appresso - al presente Piano.

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

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

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

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

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

Per quanto concerne, nello specifico, l'aggiornamento per il corrente anno, in linea con quanto previsto dalla legge ed indicato dal P.N.A., si provvede, rispetto al P.T.P.C. 2018-2020, prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento (quindi 2019-2021) ed apportando al Piano modifiche e variazioni formali che tengano conto dei cambiamenti organizzativi *medio tempore* intervenuti.

A tal fine il Segretario Generale, quale R.P.C.T., con circolare n. 34 del 22 novembre 2018, ha provveduto a richiedere a tutti i Direttori dei Dipartimenti di voler riesaminare, per le strutture di rispettiva competenza ed avvalendosi dell'apporto dei Dirigenti e del personale assegnato, le attività a rischio corruzione a suo tempo mappate e le relative misure di prevenzione proposte ed attuate. E' stato chiesto, in particolare, di verificare, per ciascuna delle aree a rischio, i singoli procedimenti mappati, la fase di annidamento del rischio, la tipologia ed il livello del rischio medesimo.

Con la citata circolare il R.P.C.T., al fine di semplificare la mappatura e renderla meno voluminosa, ha invitato i Direttori di ciascuna struttura ad accorpare, ove possibile, i procedimenti/processi analoghi, quelli, cioè, soggetti alla medesima disciplina e/o per i quali

valgono le stesse regole e valutazioni in ordine al rischio corruttivo e, una volta operato tale accorpamento, a meglio declinare la fase e la tipologia di rischio. A tal uopo sono stati utilmente riportati in allegato alla richiamata circolare, a titolo meramente indicativo, due esempi di come effettuare dettagliatamente la mappatura dei processi a rischio corruzione.

Con la medesima circolare n. 34/2018 il R.P.C.T. ha condotto, altresì, il monitoraggio sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione relativamente al II semestre del 2018. Ciò con l'intento di semplificare gli adempimenti a carico delle strutture dell'Ente, ma anche in considerazione del fatto che, ai fini dell'aggiornamento del P.T.P.C. per il triennio 2019-2021, è necessario avvalersi delle informazioni e dei dati acquisiti in esito ai monitoraggi semestrali sulle misure programmate nel triennio precedente.

Difatti, degli esiti della verifica svolta con la suddetta circolare e dei conseguenti riscontri forniti dai Direttori dipartimentali il R.P.C.T. ha tenuto conto per la redazione della proposta di modifica e di aggiornamento del presente Piano e, nello specifico, dei relativi allegati A e B.

Ciò detto in ordine alle attività e, per l'effetto, all'aggiornamento del Piano, occorre tuttavia evidenziare che il processo di revisione *de quo* si inserisce in un contesto che, per quanto concerne questa Amministrazione, continua ad essere particolarmente delicato dal punto di vista istituzionale.

Vale infatti ricordare che, pur essendo state individuate dal legislatore nazionale (art. 1, comma 44, della Legge 56/2014) le funzioni c.d. fondamentali della Città metropolitana, manca nel panorama normativo di riferimento una legge regionale *ad hoc* che disciplini compiutamente le funzioni amministrative del nostro Ente, la cui regolamentazione è ancora rimessa ad un unico articolo della legge di stabilità regionale 2016 (art. 7 della L.R. 17/2015), in attesa che completi il suo *iter* la proposta di legge regionale 29 febbraio 2016 n. 317, avente ad oggetto "*Disciplina e conferimento di funzioni e compiti amministrativi alla Città metropolitana di Roma Capitale, a Roma capitale. Riordino delle forma associative tra gli enti locali e superamento delle comunità montane*".

Da ciò derivano, com'è ovvio, non solo comprensibili incertezze sul piano operativo e funzionale, ma anche rilevanti problematiche di tipo organizzativo e, per i fini che qui occupano, difficoltà nella piena attuazione delle misure concernenti il personale, con particolare riguardo all'avvicendamento dello stesso. Tali difficoltà sono acute dalla politica di gestione delle risorse finanziarie ed umane imposta dal legislatore nazionale, che continua a determinare, oltre alla contrazione delle spese per il personale, riduzioni di organico non compensate da nuovi ingressi e, conseguentemente, problemi nella realizzazione del *turn over* e della rotazione, specie per le figure tecniche e specialistiche.

Del particolare assetto istituzionale ed organizzativo della Città metropolitana e, più precisamente, del contesto interno di riferimento si darà conto nel successivo paragrafo 4.1.

4. ANALISI DEL CONTESTO

Al fine di meglio inquadrare l'eventuale fenomeno corruttivo che si potrebbe realizzare e, più precisamente, la possibilità del suo verificarsi, è necessario analizzare e registrare dati e informazioni concernenti sia il contesto interno, con riferimento alla sua organizzazione e a specifici fatti che sono accaduti, sia a quello esterno all'Ente metropolitano. Tali informazioni

riguardano, in particolare, le condizioni del contesto ambientale (dinamiche economiche, sociali, criminologiche e culturali del territorio) e della sua organizzazione interna.

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

Più precisamente, detta analisi si appalesa necessaria per vagliare l'esistenza di condizioni che possano esporre il tessuto economico e sociale del territorio e l'azione degli enti pubblici che ivi operano a possibili tentativi di condizionamento o, più gravemente, di infiltrazione da parte di frange di criminalità organizzata dedita ad attività imprenditoriali.

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

4.1 CONTESTO INTERNO

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

4.1.1 LA CITTÀ METROPOLITANA E IL PROCESSO DI RIFORMA

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

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

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

La Città metropolitana è un ente territoriale di area vasta che, per quanto previsto dal legislatore della riforma, persegue finalità istituzionali connesse alla cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, alla promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e

delle reti di comunicazione nonché alla cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le Città e le Aree metropolitane europee.

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

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

4.1.2 LE FUNZIONI E L'ASSETTO ISTITUZIONALE DELLA CITTÀ METROPOLITANA

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

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

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

A tali funzioni fondamentali si aggiungono le funzioni amministrative ulteriori - c.d. non fondamentali, rimesse alla competenza legislativa regionale - per le quali permane uno stato di incertezza dovuto, come anticipato nel paragrafo precedente, alla mancata adozione di una legge regionale *ad hoc*, avente ad oggetto il riordino delle funzioni dell'ente metropolitano e degli altri enti locali che operano nella Regione Lazio.

A ciò si sommano gli effetti conseguenti alla politica di gestione delle risorse imposta dal legislatore nazionale - di cui si è dato conto nel precedente paragrafo - che ha comportato, tra l'altro, una concreta difficoltà nell'applicazione della misura della rotazione del personale con profili di tipo tecnico e di quella connessa all'adozione di un efficace e mirato programma formativo utile a migliorare le competenze tecnico-giuridiche del personale in ragione delle mansioni svolte.

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

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

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

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

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

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

Più in generale, lo Statuto ha stabilito le norme fondamentali dell'organizzazione dell'Ente, le attribuzioni degli Organi di Governo, l'articolazione delle relative competenze nonché i rapporti tra la Città metropolitana, il Comune di Roma Capitale e gli altri Comuni. Ha altresì stabilito, per

i fini che qui occupano, principi generali e specifiche disposizioni in materia di anticorruzione e trasparenza, secondo quanto già illustrato nel precedente paragrafo 1.

Quindi, in considerazione del processo di riforma istituzionale di cui sopra e nelle more del completamento della procedura di definizione delle funzioni amministrative, questa Città metropolitana ha provveduto a suo tempo, con Decreto del Vice Sindaco metropolitano n. 45 del 25 marzo 2016, avente ad oggetto “*Efficientamento e razionalizzazione della struttura organizzativa della Città Metropolitana di Roma Capitale – Adeguamento del Regolamento sull’Organizzazione degli Uffici e dei Servizi*”, alla ridefinizione della macro-struttura dell’Ente, sia per adeguarla alle innovazioni introdotte dalla Legge 56/2014 e dalla L.R. n.17/2015 che per rendere possibile la razionalizzazione e lo snellimento dell’assetto organizzativo attraverso un’opportuna operazione di accorpamento di uffici e servizi. Tale revisione della struttura amministrativa è stata effettuata tenendo anche conto dei criteri e delle modalità indicati, per i fini che qui occupano, nel P.T.P.C. di riferimento (triennio 2016-2018) e, in particolare, nei paragrafi relativi ai soggetti coinvolti, alle misure di prevenzione ed al raccordo con il sistema integrato dei controlli interni e con il ciclo della *performance*.

Un’ulteriore ridefinizione dell’assetto organizzativo è stata determinata dal Decreto del Vice Sindaco Metropolitano n. 46 del 25.03.2016, recante il nuovo Regolamento di disciplina dell’area delle posizioni organizzative, in applicazione del quale si è dato corso alle procedure per l’attribuzione dei nuovi incarichi a seguito della scadenza dei precedenti.

L’attuazione dei decreti di cui sopra ha determinato, altresì, in pressoché tutte le strutture amministrative, una redistribuzione complessiva delle provviste di competenze, che ha coinvolto il personale dirigente e, a seguire, le altre qualifiche funzionali, sia tecniche che amministrative, con la conseguente revisione dei processi in uso nell’Ente.

Le richiamate modifiche riorganizzative hanno reso necessaria - com’è ovvio e come precedentemente illustrato - la completa rivisitazione delle attività/processi c.d. a rischio, unitamente ad una puntuale analisi e verifica degli stessi in termini di valutazione del rischio corruttivo. In esito a tali operazioni ciascuna struttura all’uopo coinvolta ha contribuito, per la parte di propria competenza, alla ridefinizione della mappatura, posto che le attività/i processi ivi riportati sono strettamente legati alle funzioni della Città metropolitana e, in generale, alla sua azione amministrativa e alla gestione dei relativi procedimenti.

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

In ragione di ciò e per meglio comprendere le modalità di valutazione e di trattamento del rischio corruttivo adottate dall’Ente è utile brevemente descrivere l’attuale struttura organizzativa che, in seguito alla richiamata riorganizzazione, è articolata in 8 Dipartimenti, 2 Uffici Extra-dipartimentali e 4 Uffici Centrali.

Il Dipartimento costituisce un’unità organizzativa, dotata di piena autonomia programmatica, che presiede ad un insieme omogeneo di materie e di funzioni richiedenti unitarietà di organizzazione, di coordinamento e di controllo gestionale ed assicura la coerenza dei Servizi in cui lo stesso è articolato.

L’Ufficio Extra-dipartimentale è un’unità organizzativa che, pur caratterizzata da una piena autonomia programmatica, esercita prevalentemente funzioni progettuali, promuovendo la

collaborazione degli altri Uffici e Servizi dell'Amministrazione ovvero corrisponde ad una specifica definizione legislativa che ne impone un assetto organizzativo peculiare.

Gli Uffici Centrali sono le unità organizzative operative nell'ambito delle strutture "Sviluppo strategico e coordinamento del territorio metropolitano", "Ragioneria Generale – Programmazione Finanziaria e di Bilancio", "Direzione Generale", "Segretariato Generale".

Dipartimenti, Uffici Extra-dipartimentali ed Uffici centrali sono articolati in Servizi. Il Servizio costituisce un'unità organizzativa di livello dirigenziale, dotata di piena autonomia operativa e gestionale, deputata all'espletamento dell'attività amministrativa dell'Ente.

Per una più esaustiva panoramica della attuale macro-struttura della Città metropolitana di Roma Capitale si rinvia all'organigramma della stessa, pubblicato sul sito istituzionale, nella sezione 'Amministrazione Trasparente', sotto-sezione 'Organizzazione - Articolazione degli uffici - Struttura organizzativa'. Si riporta di seguito il relativo *link* per l'immediato collegamento: <http://static.cittametropolitanaroma.gov.it/uploads/Organigramma-ente-con-collegamenti-agg.-13.12.2018.pdf>

4.2 CONTESTO ESTERNO

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

4.2.1 CONTESTO SOCIO-ECONOMICO DEL TERRITORIO METROPOLITANO DI ROMA

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

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

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

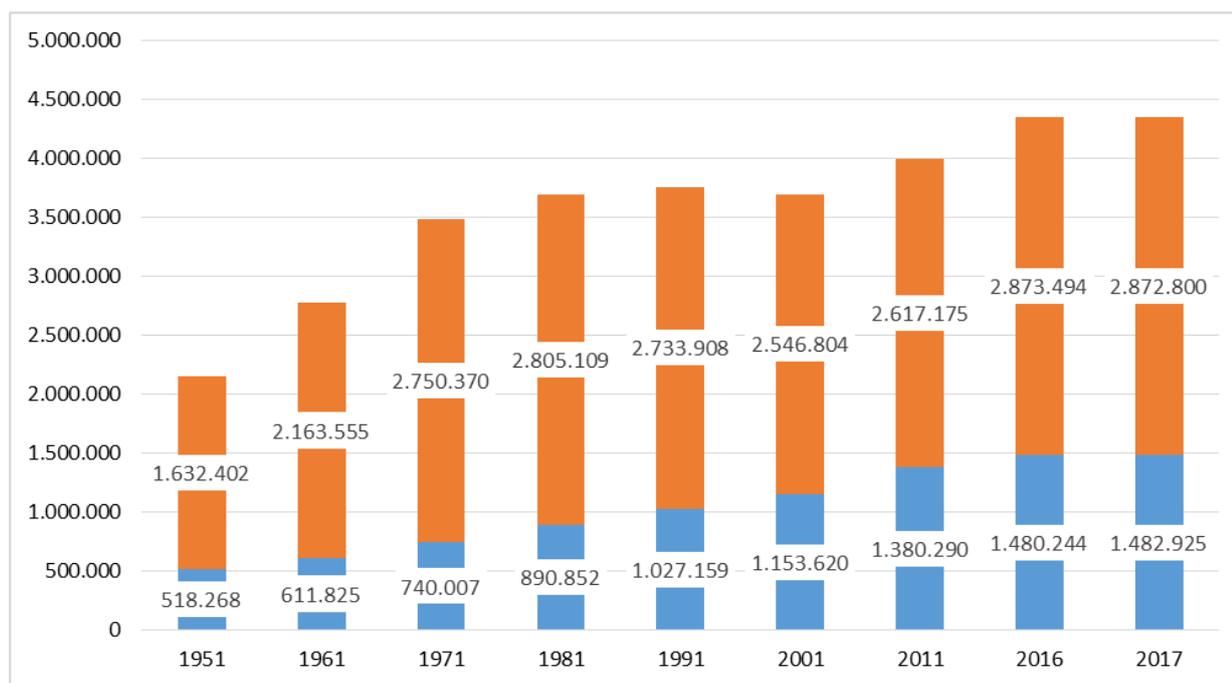
Purtroppo, alcuni fattori esterni hanno contribuito alla determinazione dell'attuale situazione economica, che ha registrato *performances* non omogenee nell'ambito dello stesso territorio regionale e metropolitano. A tal uopo è utile riportare di seguito alcuni dati riguardanti l'Area metropolitana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

4.2.2. DATI RIGUARDANTI L'AREA METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE

Come emerge dai dati ISTAT, al primo gennaio 2018 la popolazione residente nell'Area metropolitana di Roma ha raggiunto la consistenza di 4.355.725 abitanti, che conferma il suo primato, tra le realtà metropolitane del Paese, per numero di abitanti. Rispetto all'anno precedente la popolazione residente registra un aumento di 1.987 unità, un modestissimo incremento indicativo della fase di stagnazione demografica che interessa da qualche anno il territorio romano. In termini assoluti, nella Capitale la popolazione è addirittura diminuita di 694 unità, mentre nell'*hinterland* si è registrato un lieve aumento di 2.681 residenti.

I dati dimostrano come le dinamiche demografiche siano abbastanza diverse a seconda della prossimità dei Comuni alla Capitale. Infatti se scomponiamo in due sub-aggregati, a seconda della loro distanza da Roma, l'insieme dei 120 Comuni considerati, emergerà che dal 1981 la popolazione dei Comuni di prima cintura è cresciuta del 92%, mentre per gli altri Comuni più lontani dalla Capitale la crescita, benché notevole, si attesta al 56%. Si riporta di seguito il grafico relativo a tali dinamiche.

Dinamiche della popolazione dell'Area metropolitana romana a confronto nei vari ambiti territoriali. 1951-2018. Emerge la maggiore dinamicità della popolazione nei comuni di hinterland.



Fonte: Elaborazione Ufficio metropolitano di statistica su dati Istat

I dati evidenziano, altresì, come nei piccoli e piccolissimi Comuni la popolazione, nel tempo, tende a diminuire, mentre è soprattutto nei grandi Comuni che si registrano fenomeni di incremento demografico. Si veda, al riguardo, la tabella sottostante.

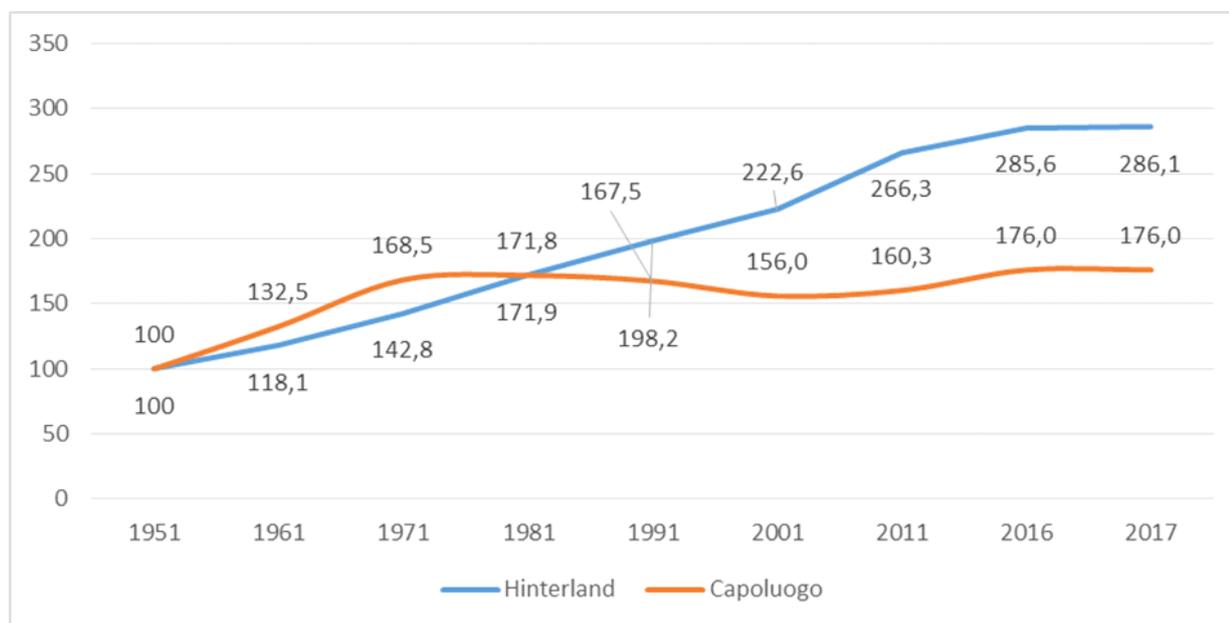
Tab. 1 – I Comuni dell’Area metropolitana romana. Distribuzione dei Comuni e della popolazione residente per classe di ampiezza demografica. 1 gennaio 2018

Comune	Popolazione 2017	Popolazione 2018	Variatione 2017-2018	% Popolazione	N. comuni	% comuni
Fino a mille	15.024	14.773	-251	0,3	27	22,5
da 1001 a 5000	73.113	72.598	-515	1,7	32	26,7
da 5001 a 15000	276.055	275.962	-93	6,3	30	25
da 15.000 a 50.000	667.661	669.922	2261	15,4	24	20
oltre 50.000	448.391	449.670	1279	10,3	7	5,8
Roma	2.873.494	2.872.800	-694	66,0	1	
Totale	4.353.738	4.355.725			121	100
Capoluogo	2.873.494	2.872.800				
Hinterland	1.480.244	1.482.925				

Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Istat

Oltre a ciò, dall’analisi dei principali indicatori demografici emerge chiaramente come il fenomeno di “metropolizzazione” del territorio romano si stia espandendo anche ben oltre la prima cintura, in corrispondenza di quei Comuni dai quali non è difficile raggiungere Roma, che resta, comunque, il centro direzionale di tutta l’Area. Se ne osservi l’andamento attraverso il grafico appresso riportato.

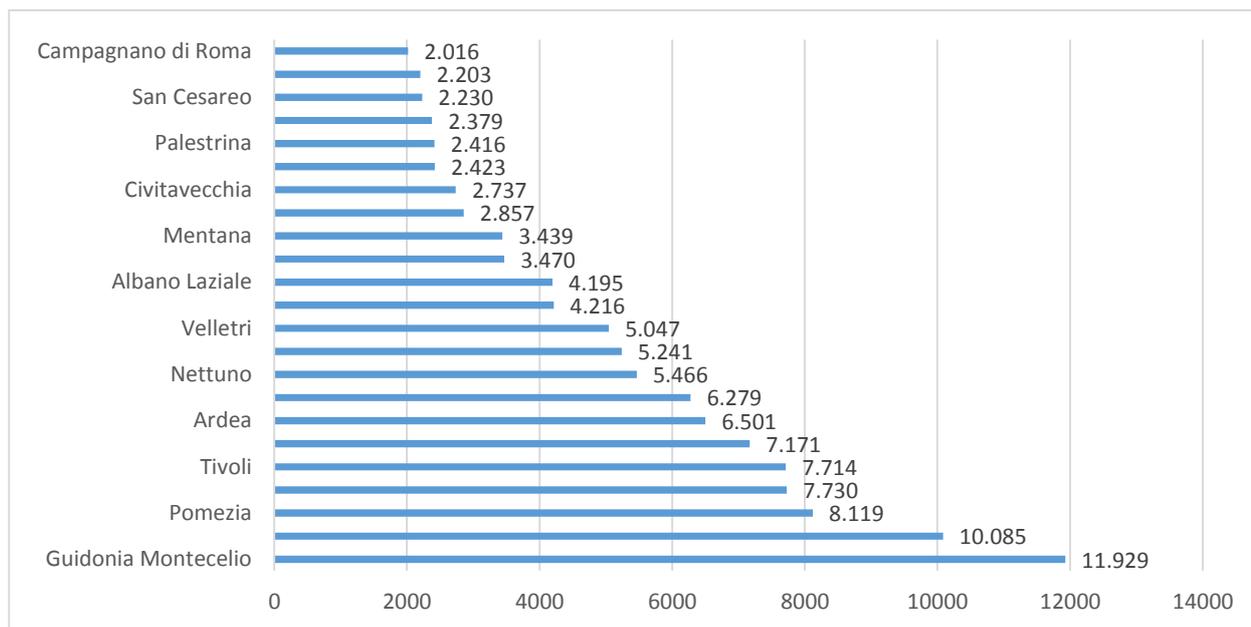
Le dinamiche di evoluzione demografica della popolazione residente nell'Area metropolitana di Roma. Confronto fra Capoluogo e hinterland. Confini 2011. Variazione numero indice (1951=100). Anni 1951-2018.



Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Istat

Quanto alla composizione della popolazione, al 1° gennaio 2018, secondo le fonti Istat, tra i residenti nell'Area metropolitana di Roma si contavano ben 556.794 cittadini stranieri, pari al 12,8% della popolazione complessivamente residente. La presenza straniera non è equamente distribuita sul territorio dei relativi Comuni. Infatti gli stranieri tendono a stabilirsi principalmente nei Comuni costieri, dove è maggiore la disponibilità di alloggi in affitto (quelle che una volta erano le seconde case dei cittadini romani), o in prossimità delle linee di comunicazione che convergono verso Roma. Vi sono poi alcuni Comuni in cui l'incidenza dei residenti stranieri è addirittura superiore a quella del Comune capoluogo complessivamente inteso. La composizione etnica degli stranieri residenti nei Comuni del territorio metropolitano evidenzia una presenza maggiore delle nazionalità europee, *in primis* quella rumena. Tale dato dimostra come gli stranieri che si stabiliscono nell'hinterland tendano ad avere un progetto di lunga permanenza sul territorio italiano, che contempla anche la costituzione di famiglie e, dunque, la ricerca di una soluzione abitativa a lungo termine, che, visti i costi delle abitazioni nel Capoluogo, coincide con la scelta di una casa nei Comuni limitrofi.

I Comuni dell'Area metropolitana romana con la maggiore presenza assoluta di cittadini stranieri (superiore ai 2.000 residenti). Anno 2017



Fonte: Elaborazioni Ufficio metropolitano di statistica su dati Istat

4.2.3 IL SISTEMA PRODUTTIVO LOCALE

Come risulta dai dati in possesso dell'Ufficio di Statistica di questo Ente, al 31 dicembre 2017 nell'Area metropolitana di Roma risultavano poco più di 492 mila imprese registrate, 5.747 imprese in più (1,2%) rispetto al 2016 (contro un tasso di variazione dello *stock* a livello nazionale pari allo 0,3%), di cui più di 355 mila attive, pari, rispettivamente, all'8,1% e al 6,9% del totale nazionale. Le dinamiche della base produttiva metropolitana sono spiegate dall'effetto congiunto della diminuzione, rispetto al 2016, delle imprese nuove iscritte, pari al -3,7%, e dell'incremento delle cessazioni del 3,2%, che testimonia una controtendenza rispetto al dato nazionale. Conseguentemente, anche il tasso di crescita ha subito una flessione rispetto all'anno precedente: si è passati, infatti, dal 2,1% del 2016 all'1,8% del 2017.

Gli effetti della congiuntura economica sono divergenti se confrontati con i dati registrati a livello nazionale: nel 2017, infatti, in Italia le iscrizioni sono diminuite, rispetto al 2016, del -0,4% (in una misura, quindi, meno marcata di quella registrata nell'Area metropolitana di Roma), mentre le cessazioni sono mediamente diminuite del -10,3% (nell'Area romana, invece, si è registrato un aumento).

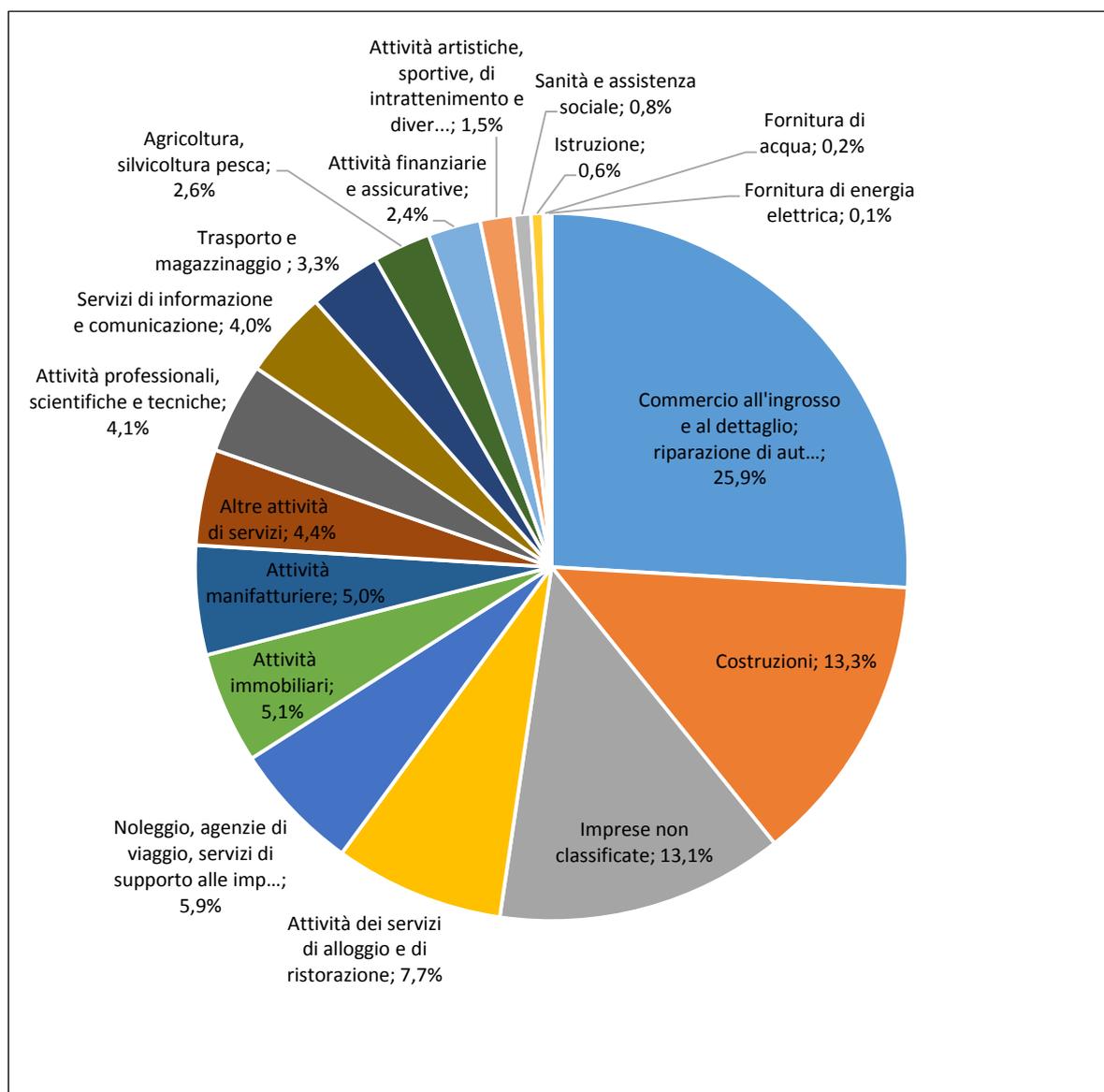
Oltre alla forma giuridica "altro" - che rappresenta, comunque, una quota residuale del totale (4,1%) - sono state soprattutto le società di capitali (che rappresentano il 47,7% del totale) a trainare l'incremento dello *stock* di imprese registrate (rispetto al 2016 le società di capitali sono aumentate del 3,6%). Le società individuali (che rappresentano quasi il 37,7% del totale) hanno sperimentato un incremento dello 0,1%, mentre le società di persone (che rappresentano il 10,5% del totale) hanno registrato una contrazione del 3,9%. Si vedano al riguardo i dati riportati nella tabella che segue.

Tab. 2 - Città metropolitana di Roma: consistenza delle imprese registrate e attive al 31.12.2017 e iscrizioni e cessazioni nel 2017, secondo la forma giuridica

Forma giuridica	Imprese registrate	Imprese attive	Iscritte	Cessate
Imprese totali	492.031	355.351	30.400	24.750
Società di capitali	234.826	136.409	15.279	7.182
Società di persone	51.750	34.091	976	2.985
Società individuali	185.414	174.431	12.938	12.686
Altre forme	20.041	10.420	1.207	1.897

Fonte: Elaborazioni Ufficio di Statistica della Città metropolitana di Roma Capitale su dati Infocamere - Movimprese

Altra caratteristica del sistema imprenditoriale romano è la forte terziarizzazione (il 65,6% delle imprese sono attive nel terziario). I settori predominanti sono quelli del commercio all'ingrosso e al dettaglio, delle costruzioni e dei servizi di alloggio e ristorazione. Inoltre a Roma si registra una concentrazione maggiore, rispetto all'ambito nazionale, di imprese attive nei settori delle attività professionali, scientifiche e tecniche, dei servizi di informazione e comunicazione e delle attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento.



Distribuzione settoriale delle imprese attive nella città metropolitana di Roma al 31 dicembre 2017

4.2.4 LO SCENARIO DELINEATO DA INCHIESTE E ANALISI DELLE AUTORITÀ COMPETENTI

Ai fini del completo esame del contesto esterno occorre tenere conto delle inchieste e delle analisi condotte dalle autorità competenti, che continuano a far emergere radicati sistemi di infiltrazione della malavita organizzata nel tessuto economico territoriale di riferimento, con possibili ricadute sull'operato delle amministrazioni pubbliche e degli enti che vi operano. Emerge, in particolare, il costante interesse dei gruppi malavitosi per alcuni settori economici che si prestano ad attività di riciclaggio, di cui meglio si dirà nel prosieguo della presente analisi.

Utili informazioni sono state all'uopo reperite, come per gli anni precedenti, consultando la relazione semestrale al Parlamento, redatta dalla D.I.A. (Direzione Investigativa Antimafia) – Ministero dell'Interno (II semestre 2017), nella quale, con riferimento al territorio oggetto della presente analisi, si legge che “*gli esiti investigativi e giudiziari degli ultimi anni continuano a dar conto di una realtà, quella romana, particolarmente complessa sotto il profilo delle*

infiltrazioni criminali, che vedono all'opera qualificate proiezioni delle organizzazioni di tipo mafioso italiane (siciliane, calabresi e campane in primis), che sono riuscite agevolmente ad adattarsi alle caratteristiche socio-economiche del territorio di elezione. All'occorrenza, queste compagini criminali fanno perfettamente intersecare i propri interessi non solo con i sodalizi di matrice straniera ma, anche, con le formazioni delinquenziali autoctone che, pur diverse tra loro, in termini di modello strutturale e di azione connessa all'esercizio del potere criminale, hanno adottato il modello organizzativo ed operativo di tipo mafioso, per acquisire sempre più spazi nell'ambiente territoriale di riferimento”.

Dalla relazione emerge, in particolare, che nel Lazio i clan siciliani operano adottando una politica criminale di basso profilo, continuando ad avvalersi di notevoli disponibilità finanziarie per ingerirsi nel tessuto sociale ed imprenditoriale regionale. Le mire imprenditoriali di ‘cosa nostra’ investono, *in primis*, Roma, il suo *hinterland*, il litorale ed il Sud Pontino, risultando funzionali soprattutto al riciclaggio di capitali. Mentre i settori di maggiore interesse sono quelli dell’edilizia, della ristorazione, delle sale da gioco e dell’agroalimentare.

Emerge, altresì, che *“la Regione, per la vicinanza geografica con la Campania, è tra quelle più interessate da infiltrazioni di clan camorristici, tanto che i vertici di alcuni gruppi si sarebbero trasferiti nella Capitale (PAGNOZZI, SENESE) ed in altre aree del territorio, quali il frusinate e la provincia di Latina (CASALESI), per riciclare denaro e farvi confluire parte delle ingenti quantità di stupefacenti importate dalle zone di origine”.*

L’indagine sottolinea, inoltre, come formazioni criminali radicate in alcune aree della Capitale e basate su stretti vincoli di parentela *“evidenziano sempre di più modus operandi assimilabili alla fattispecie prevista dall’articolo 416 bis e funzionali alla gestione di attività illecite tipiche, come traffici di droga, usura, estorsioni e reati contro la persona”.*

Con riferimento alla disamina della criminalità straniera in Italia, dal documento della D.I.A. emerge un quadro caratterizzato da una forte interazione tra sodalizi italiani e stranieri, assumendo connotazioni particolari a seconda dell’area geografica in cui tali sinergie vengono a realizzarsi.

Di seguito, è riportata la statistica relativa ai delitti di tipo associativo commessi da appartenenti a gruppi criminali di matrice straniera che, in esito alla rilevazione dell’azione di contrasto effettuata dalle Forze di Polizia sul territorio nazionale, sono risultati più rilevanti.

Nella tabella è riepilogata l’incidenza, distinta per regioni, dei reati commessi nel semestre in esame da cittadini stranieri.

**Cittadini stranieri - Reati associativi* Disaggregazione regionale
2° semestre 2017**

	ETNIA							
	Ex URSS	Nord Africa	Sudamerica	Albania	Cina	Nigeria	Romania	Filippine
ABRUZZO	0	6	0	4	0	0	12	0
BASILICATA	0	19	0	3	0	0	4	0
CALABRIA	2	5	1	4	0	2	1	0
CAMPANIA	23	1	2	8	0	0	10	0
EMILIA ROMAGNA	12	5	0	29	0	4	22	0
FRIULI VENEZIA GIULIA	0	4	0	1	0	0	0	0
LAZIO	4	43	2	8	4	3	20	0
LIGURIA	5	0	2	1	0	0	2	0
LOMBARDIA	24	150	14	41	120	0	35	0
MARCHE	0	0	0	1	43	0	10	0
MOLISE	0	0	0	0	0	0	2	0
PIEMONTE	0	4	1	6	0	7	23	0
PUGLIA	1	8	0	2	0	4	1	0
SARDEGNA	0	1	0	2	0	0	3	0
SICILIA	1	27	0	4	0	17	13	0
TOSCANA	12	29	0	23	4	0	34	0
TRENTINO ALTO ADIGE	3	4	0	17	0	0	11	0
UMBRIA	0	9	0	10	0	0	5	0
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0
VENETO	4	5	0	28	0	13	19	0
REGIONE IGNOTA	0	0	0	4	2	23	2	0
ITALIA	91	320	22	196	173	73	229	0

* Associazione mafiosa, associazione per delinquere, associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotropiche, associazione per delinquere finalizzata al contrabbando (T.U.L.D.)

Dati non consolidati-Fonte FastSDI-Ministero dell'Interno-Dipartimento della P.S..

Gli appalti pubblici continuano ad essere oggetto di interesse da parte della criminalità organizzata, che cerca di accaparrarsi commesse operando attraverso la turbativa dei canali legali nella scelta del contraente; l'influenza sulla partecipazione delle imprese nelle procedure di gara per limitare, se non annullare, ogni possibile forma di concorrenza; l'esercizio di pressioni sulle aziende appaltatrici per imporre, di sovente, *sub*-affidamenti (subappalti, noli a caldo e/o freddo, movimento terra, trasporto di materiali, forniture di materie prime e smaltimento dei rifiuti).

Oltre a ciò gli appalti pubblici sono particolarmente 'appetibili' per le organizzazioni malavitose perché considerati la porta di accesso al sistema decisionale delle pubbliche amministrazioni per l'acquisizione di posizioni di vantaggio anche durature nel tempo.

Non è un caso, infatti, che la D.I.A., nella relazione presa in considerazione ai fini della presente indagine, dedichi "*particolare attenzione alla prevenzione ed al contrasto delle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici, interpretando un ruolo propulsivo e di supporto, fondamentale per le attività svolte dai Prefetti per l'emissione di provvedimenti interdittivi antimafia. Si tratta di misure amministrative di particolare utilità in uno dei principali settori d'interesse strategico delle organizzazioni mafiose, specie in termini di reinvestimento delle risorse illecite accumulate*".

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

Per completezza di informazione nello studio del contesto esterno si fa rinvio alla relazione annuale 2016 della D.N.A. (Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo), di cui si è dato

conto nel corrispondente paragrafo del P.T.P.C. 2018-2020, precisando che, per l'annualità successiva, non risulta, ad oggi, ancora emanato analogo documento.

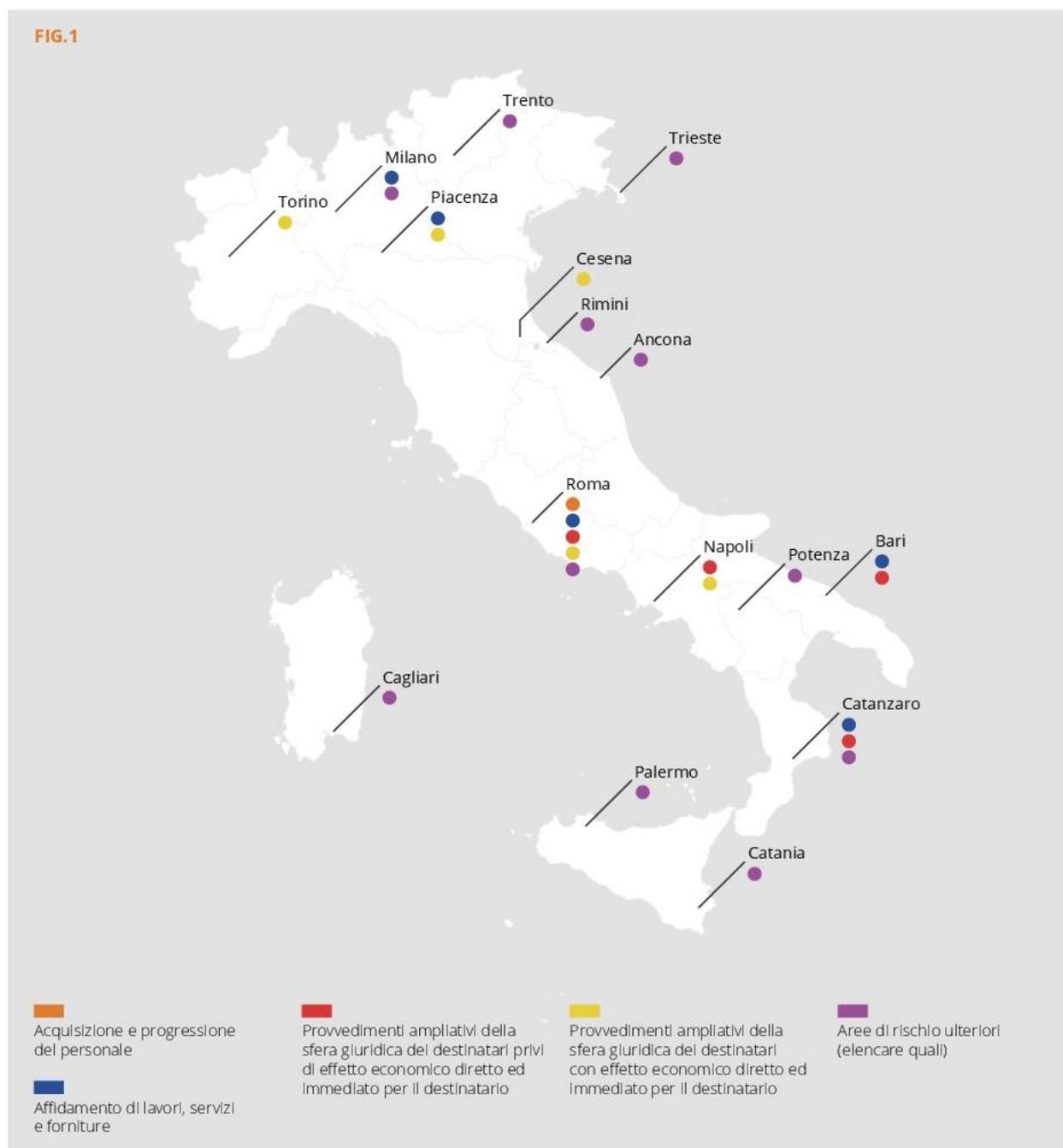
Tenuto conto degli esiti delle analisi condotte, con riferimento sia al 2018 che al precedente triennio, un aspetto cui occorre continuare a prestare attenzione, per la sua delicatezza e per il contesto in cui opera questa Amministrazione, è quello legato all'infiltrazione mafiosa nel settore ambientale, per il quale si è ritenuto utile consultare il 'Rapporto Ecomafia 2018' di Legambiente.

Dal documento emerge, ancora una volta, come il territorio del Lazio - e, in particolare, l'Area metropolitana romana - sia in crescita negli interessi della criminalità organizzata; si legge, infatti, che *“nelle quattro regioni a tradizionale insediamento mafioso è stato verbalizzato il 44% del totale nazionale di infrazioni. La Campania è la regione in cui si registra il maggior numero di illeciti ambientali (4.382, che rappresentano il 14,6% del totale nazionale), seguita dalla Sicilia (3.178), dalla Puglia (3.119), dalla Calabria (2.809) e dal Lazio (2.684).”*

Nell'indagine sul territorio regionale dati interessanti, ai fini della presente analisi sul contesto esterno, sono stati acquisiti dal Rapporto 2018 dell'Osservatorio Tecnico-Scientifico per la Sicurezza e la Legalità della Regione Lazio, dal quale emerge, in particolare, che *“nei castelli romani si sta espandendo il clan, di origine nomade, Casamonica-Spada dedito al compimento di delitti connessi al commercio di stupefacenti, all'estorsione ed all'usura. La fama criminale della famiglia Casamonica ha oltrepassato pertanto anche il territorio della capitale imponendosi anche in realtà locali diverse come Albano, Marino e Frascati. Nella città di Colferro alcune indagini dei carabinieri hanno individuato gruppi locali dediti al commercio di stupefacenti e al compimento di estorsioni”*.

Come utile si è, altresì, rivelato, per i fini che qui occupano, un apposito studio condotto nell'ambito dei Comuni italiani *“L'anticorruzione nei Comuni italiani - Analisi delle Relazioni dei Responsabili Anticorruzione relative agli anni 2015-2016-2017”*, che evidenzia, rispetto all'area metropolitana di nostro interesse, la marcata difficoltà che sta vivendo l'architettura istituzionale romana, intesa sia come capoluogo che come territorio circostante. Significativo è, al riguardo, il grafico che segue, nel quale sono rappresentate le aree/gli ambiti a rischio corruzione.

FIG.1

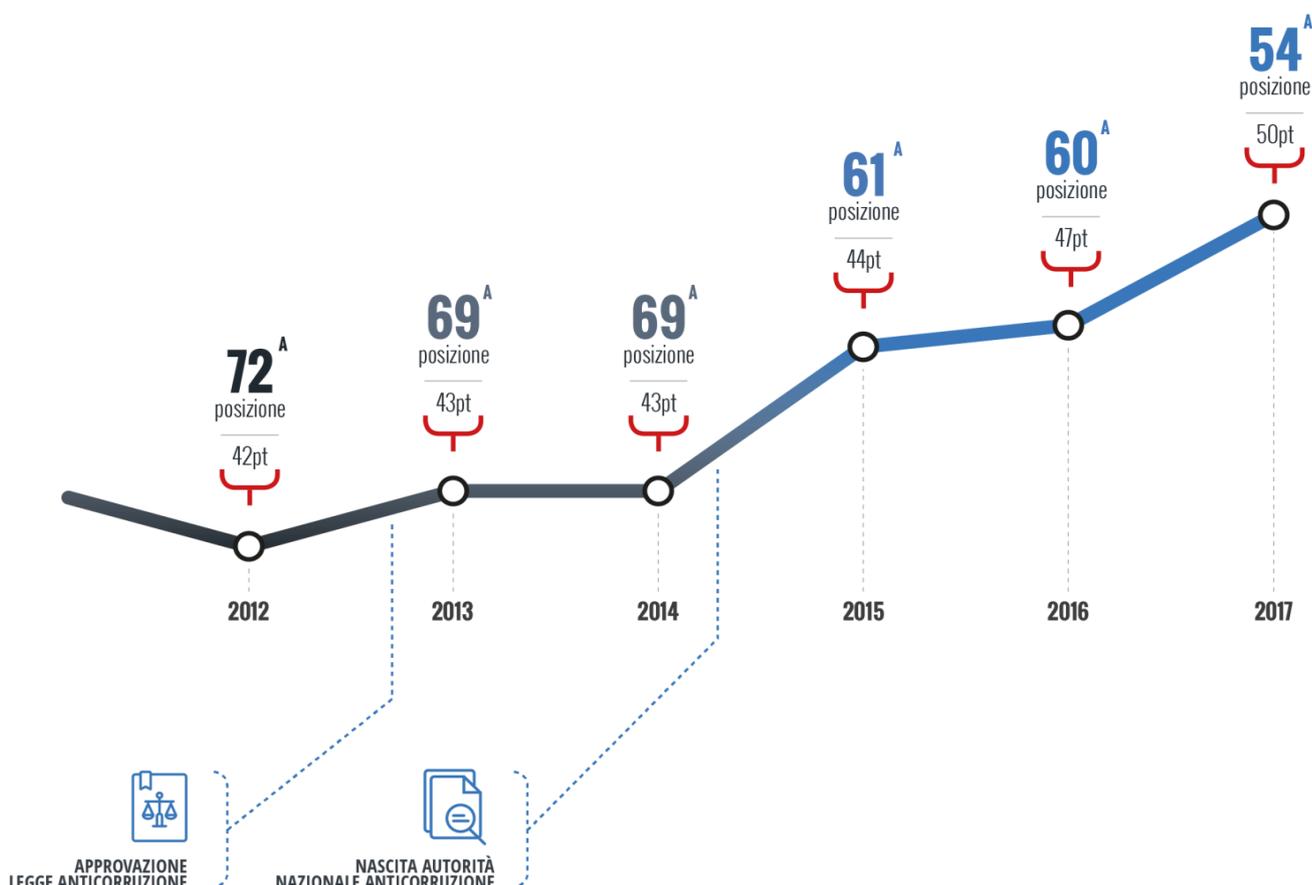


L'analisi del contesto, come sopra condotta, consente non solo di studiare ed 'intercettare' i settori in cui è maggiore la probabilità che il rischio di corruzione possa annidarsi, ma anche di prevenire e combattere il verificarsi di fenomeni corruttivi, attraverso la messa a punto di misure connesse, tra l'altro, al potenziamento degli interventi legislativi, al miglioramento dello stato di attuazione dell'apparato normativo, alla massimizzazione dei livelli di trasparenza, al rafforzamento dell'impiego di idonei strumenti di controllo, soprattutto di tipo interno (*internal auditing*), come meglio si dirà nella parte del Piano dedicata a tali misure di prevenzione.

Si ritengono, altresì, essenziali, per tali finalità, la piena affermazione della cultura della legalità e la riconsiderazione, tra l'altro, dei canoni di percezione della presenza di fenomeni corruttivi, come emerge dagli esiti di indagini appositamente condotte dagli enti preposti e, in particolare,

da *Transparency International Italia*, che evidenziano, peraltro, come l'Italia non sia più, come in passato, il 'fanalino di coda' dell'Europa.

Infatti, se le precedenti edizioni hanno visto il nostro Paese gravitare negli ultimissimi posti, quest'anno qualche posizione è stata recuperata, anche se l'Italia è ancora 25esima su 31 Paesi, lontana, quindi, dai vertici della classifica. Nel mondo, invece, siamo scesi sino al 54esimo posto, su un *range* di 180 Stati, come si evince dal grafico sottostante, acquisito sempre dal sito di *Transparency International Italia*.



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

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

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

Per quanto concerne il presente aggiornamento, di tale forma di consultazione è stata data informazione sul sito istituzionale dell'Ente, tramite pubblicazione sulla *home page* di specifico

banner, che rimanda all'avviso pubblico di consultazione recante indicazioni per la formulazione di proposte ed osservazioni sul P.T.P.C. 2019-2021 e per l'invio delle stesse al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

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

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

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

Il P.T.P.C. individua, pertanto, le aree e i processi a rischio, assegnando a ciascun processo un grado di rischio e un piano di intervento/di azione ai fini preventivi. Infatti, come noto, con la locuzione "gestione del rischio" si intende quel complesso coordinato di attività che meglio si prestano ad essere monitorate. Dagli esiti del monitoraggio - che è procedura diversa da quella del controllo interno - è possibile verificare il livello dei risultati ottenuti rispetto a quelli attesi, nello svolgimento dell'azione amministrativa dell'Ente. In questo senso l'attività relativa alla gestione del rischio presenta aspetti complessi, perché si completa con il monitoraggio, ma richiede, nel contempo, la valutazione del livello di rischio, tenendo conto delle azioni di risposta ossia delle misure di prevenzione introdotte.

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

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

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

Quindi, tenuto conto della mappatura così effettuata, nel paragrafo 5.2 vengono previste e disciplinate le misure di prevenzione, distinte in misure obbligatorie di carattere generale, misure obbligatorie di carattere specifico e misure ulteriori, ciascuna delle quali viene declinata - dal paragrafo 5.2.1 a seguire - ed analiticamente illustrata, tenendo conto dei requisiti, indicati da A.N.AC. nella sopra richiamata determinazione n. 12/2015 e ribaditi nel P.N.A. 2016, connessi all'efficacia nella neutralizzazione delle cause del rischio, alla sostenibilità economica e organizzativa delle misure ed all'adattamento delle stesse alle caratteristiche dell'organizzazione.

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

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

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

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

In sintesi, senza alcuna pretesa di esaustività, si ritiene che per mappatura si possa/debba intendere l'individuazione del processo, delle sue diverse fasi e delle relative responsabilità per ciascuna di essa, che porta alla redazione di uno specifico catalogo dei processi dell'Ente. Conseguentemente, in un dato contesto, l'area di rischio può coincidere con un intero processo o comprendere più processi.

Anche in questa fase di aggiornamento del P.T.P.C. 2019-2021 sono stati individuati i processi ricadenti nelle aree c.d. a rischio, come di seguito illustrato.

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

Come già rilevato in altre parti del documento, nella mappatura dei processi sono coinvolte tutte le strutture in cui l'Ente si articola, nelle persone dei Dirigenti competenti *ratione materiae*, con il coordinamento dei relativi Direttori dipartimentali.

Tenuto conto dei molti attori, sia in fase di redazione sia nell'attuazione del Piano, va da sé che nel complesso processo di gestione del rischio sia stata richiesta specificatamente la partecipazione dei Dirigenti e dei Direttori, attraverso una metodologia di coinvolgimento già definita "a cascata", coerentemente con la disciplina di cui all'art. 16, comma 1, lett. 1-bis) e 1-ter), del D. Lgs. 165/2001 e meglio declinata dalla circolare del Ministro per la pubblica

amministrazione e la semplificazione n. 1/2013, la quale prevede che i Dirigenti sono titolari di poteri propositivi e di controllo nonché destinatari di obblighi di collaborazione e di monitoraggio in materia di prevenzione della corruzione.

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

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

Al riguardo non è inutile rammentare che il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, sin dal 2013 e, nel prosieguo, con le circolari richiamate nel precedente paragrafo 3, ha fornito indicazioni alle strutture circa la metodologia da applicare per la mappatura delle attività potenzialmente esposte al rischio corruzione e per la rilevazione del grado di rischio, provvedendo a suo tempo ad individuare, a supporto dei Dipartimenti/Servizi e con la collaborazione dei funzionari dell'Ufficio Anticorruzione, un elenco, meramente indicativo ed esemplificativo, di attività presumibilmente esposte a rischio corruzione, mantenendo la suddivisione operata dalla stessa legge che, come poc'anzi anticipato, all'art. 1, comma 16, individua tra le aree 'a rischio' le seguenti: a) autorizzazione o concessione; b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del Codice dei Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture; c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

Partendo da tale individuazione tutti i Direttori - ciascuno per la propria provvista di competenze e con la collaborazione delle rispettive strutture - hanno provveduto ad operare le necessarie integrazioni e modificazioni all'elenco loro sottoposto, che è stato implementato, perfezionato e formalizzato così come risulta dalla suddetta Tabella A.

Come già descritto nei paragrafi che precedono, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ha provveduto a richiedere a tutti i Direttori dei Dipartimenti - con circolare n. 34 del 22 novembre 2018, relativa all'aggiornamento del P.T.P.C. per il triennio 2019/2021 - di voler riesaminare, per le strutture di rispettiva competenza, le attività a rischio corruzione a suo tempo mappate e le relative misure di prevenzione proposte ed attuate, verificando ovviamente, nel contempo, l'attualità dei dati e delle informazioni di che trattasi.

Fermo restando quanto già a suo tempo rilevato dall'A.N.AC. (delibera n. 831 del 3 agosto 2016) in ordine alle funzioni che la Città metropolitana deve considerare ai fini della mappatura delle aree a rischio corruzione e tenuto conto del fatto che il P.N.A., nell'aggiornamento 2018, ha ad oggetto settori specifici che solo in parte incidono sull'assetto istituzionale di questo Ente, la revisione del Piano, per il triennio 2019-2021, concerne precipuamente le attività/procedimenti a rischio di cui alla citata Tabella A e, ovviamente, le relative misure di prevenzione di cui alla Tabella B.

La suddetta Tabella A è suddivisa in 5 colonne indicanti, rispettivamente, l'ufficio di riferimento, le attività/procedimenti potenzialmente esposti a rischio (di corruzione/illegalità), la fase dell'attività o del procedimento in cui può annidarsi il rischio, la tipologia di rischio e la classificazione dello stesso (livello alto, medio o basso).

Nella colonna corrispondente alla tipologia di rischio è indicato, in sostanza, l'evento rischioso, come precisato dal R.P.C.T. nella richiamata circolare n. 34/2018, nella quale è, altresì, evidenziato che, rispetto ad ogni evento rischioso, possono riscontrarsi diverse cause/fattori abilitanti, tra cui si segnalano, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, le seguenti: mancanza di controlli; mancanza di trasparenza; eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento; responsabilità di un processo assunta da pochi o da un unico soggetto; inadeguatezza o assenza di competenze del personale; inadeguata diffusione della cultura della legalità.

La valutazione del livello di rischio, dovendo tener conto della probabilità di accadimento del fatto dannoso e della gravità del danno conseguente, è stata effettuata in base ad indicatori ritenuti potenziali fattori di rischio che, in via generale, sono stati individuati nei seguenti:

- a) grado di **D**iscrezionalità delle decisioni (D);
- b) **F**requenza dei procedimenti o delle attività (F);
- c) portata degli **I**nteressi coinvolti, economici ed anche di natura non meramente patrimoniale (I);
- d) interazione **P**ubblico/**P**rivato (P);
- e) difficoltà di rilevazione dei **C**ontrolli preesistenti (C);
- f) difficoltà dei meccanismi interni di **T**rasparenza (T);
- g) danno alla fama e **R**eputazione - danno all'immagine ed alla credibilità dell'Ente (R);

Quanto alle modalità di calcolo del livello, è stata introdotta la metodologia descritta e sintetizzata nella tabella che segue:

tipologia dei parametri di rischio del procedimento	Scala di valutazioni	Scala dei pesi	Calcolo del rischio del procedimento	Scala dei valori relativi al rischio			
D: valutazione del grado di Discrezionalità	Basso	0	valore di rischio = D+F+I+P+C+T+R	“B” valori bassi da 0 a 5			
	Medio	1					
	Alto	2					
F: rilevazione della Frequenza dei procedimenti	Bassa frequenza	0		“M” valori medi da 6 a 9			
	Media frequenza	1					
	Alta frequenza	2					
I: rilevazione della portata degli Interessi anche economici dei procedimenti	Valore basso	0			“A” valori alti da 10 a 14		
	Valore medio	1					
	Valore alto	2					
P: interazione Pubblico/privato	Valore basso	0				“A” valori alti da 10 a 14	
	Valore medio	1					
	Valore alto	2					
C: difficoltà rilevazione dei Controlli preesistenti	Basso (alto livello di controlli)	0		“A” valori alti da 10 a 14			
	Medio (medio livello di controlli)	1					
	Alto (basso livello di controlli)	2					
T: difficoltà meccanismi interni di Trasparenza	Basso (alto livello di trasparenza)	0	“A” valori alti da 10 a 14				
	Medio (medio livello di trasparenza)	1					
	Alto (basso livello di trasparenza)	2					
R: danno alla fama e Reputazione	Basso	0					“A” valori alti da 10 a 14
	Medio	1					
	Alto	2					

Il grado di rischio viene identificato nella tabella in: Alto (indicato con “A”), Medio (indicato con “M”) e Basso (indicato con “B”).

Si precisa che il calcolo del rischio e del livello dello stesso (alto, medio, basso) è stato a suo tempo effettuato sulla base di parametri individuati e studiati dall’Ufficio Anticorruzione ed applicati (dallo stesso Ufficio Anticorruzione e dagli altri Uffici dell’Ente) prima ancora dell’emanazione del primo P.N.A., che - a settembre 2013 - aveva indicato altre modalità e tipologie di criteri.

Il modello di gestione del rischio così delineato si ritiene tutt’ora efficace, ferma restando l’opportunità di valutare l’introduzione di alcuni correttivi atti a perfezionarlo, anche tenuto conto delle indicazioni fornite da A.N.AC. e, in particolare, della volontà espressa dalla stessa Autorità di apportare modifiche al relativo sistema di misurazione.

5.2. MISURE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO

Come anticipato nel paragrafo 5 e per quanto previsto dalla normativa vigente, sono individuate misure obbligatorie di carattere generale valevoli per ogni area di rischio e misure obbligatorie specifiche applicabili a settori particolari; ad esse si aggiungono le misure c.d. ulteriori.

Le predette misure vengono singolarmente descritte nel presente Piano e riassuntivamente riportate nella **Tabella** allegata allo stesso (*sub lett. B*).

Nella citata Tabella B sono dunque indicate, per ogni area di rischio e sulla base della mappatura effettuata, le singole misure, i destinatari delle stesse e la tempistica per la relativa attuazione.

Ciascuna misura di contrasto viene quindi dettagliatamente illustrata come segue, tenendo conto della distinzione di cui sopra tra misure obbligatorie di carattere generale, misure obbligatorie specifiche e misure ulteriori.

- **MISURE OBBLIGATORIE DI CARATTERE GENERALE**

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

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

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

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

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

Ciò premesso, in considerazione dell'importanza della misura di che trattasi e delle indicazioni fornite al riguardo dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, questo Ente ha realizzato e continuerà ad attivare, anche nel triennio 2019-2021, interventi formativi ad hoc, con particolare riguardo alle tematiche riguardanti la prevenzione della corruzione e la trasparenza.

Giova precisare che il Programma di Formazione dell'Ente nella materia *de qua*, da adottarsi a seguito della completa ridefinizione delle funzioni della Città metropolitana, potrà essere articolato su due livelli: **a)** livello generale rivolto a tutti i dipendenti; **b)** livello specifico, rivolto alle figure più direttamente esposte al rischio di corruzione o, comunque, chiamate dalla normativa vigente ad un ruolo attivo nella prevenzione di tale rischio.

Nelle more dell'approvazione del documento, il competente Ufficio Formazione, incardinato presso il Dipartimento I, ha avviato, sin dal 2013, percorsi formativi specifici nelle tematiche in esame, per l'illustrazione dei quali si fa rinvio all'analogo paragrafo del P.T.P.C. 2018-2020.

Lo stesso Ufficio Formazione ha provveduto ad attivare apposite procedure di rilevazione dei fabbisogni formativi per verificare specifiche esigenze in materia di anticorruzione e trasparenza, in esito alle quali sono risultate due tipologie di richieste, una di tipo generico sull'aggiornamento e sull'approfondimento della legge n. 190/2012 ed una di carattere più specifico, di seguito riassunta:

- formazione sulle modalità di applicazione della legge n. 190/2012 nell'ambito dei procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, dei procedimenti di concessione ed erogazione di contributi e vantaggi economici di qualunque genere, delle procedure connesse ai poteri ispettivi e di controllo dell'Ente, con specifico riguardo alla irrogazione di sanzioni amministrative;
- formazione in merito ai criteri di avvicendamento di incarichi, ruoli e competenze;
- formazione in materia di trasparenza amministrativa ex D. Lgs. 33/2013, con particolare riguardo al rapporto tra la disciplina dell'accesso civico "semplice" e quella dell'accesso civico "generalizzato" (di cui all'art. 5, commi 1 e 2, del citato D. Lgs. 33/2013) con la disciplina dell'accesso agli atti amministrativi di cui alla legge 241/1990, con la disciplina in materia di protezione dei dati personali di cui al D. Lgs. 196/2003 e con la normativa sui contratti pubblici (D. Lgs. n. 50/2016);
- formazione in materia di impatto della legge n. 190/2012 sugli aspetti organizzativi dell'Amministrazione.

Ciò detto, va tuttavia rappresentato che, nonostante la rilevazione dei fabbisogni di cui sopra, questa Amministrazione, anche per il 2018 come per gli anni precedenti, è stata sottoposta ad un drastico taglio delle risorse finanziarie, che ha prodotto effetti, in generale, sull'attività operativa dell'Ente e, in particolare, sulla effettiva possibilità di soddisfare le richieste e le esigenze formative del proprio personale.

L'Ufficio Formazione, anche nel 2018, ha comunque agito nel senso di favorire la partecipazione dei dipendenti ad iniziative ed interventi finalizzati all'approfondimento di specifiche aree di rischio e di particolari tematiche in materia di trasparenza, quali quelli finanziati dall'I.N.P.S. e rientranti nel Progetto *Valore Pa*, che, pur rappresentando una valida opportunità formativa per il personale dell'Ente, si prevede possano essere resi maggiormente fruibili dall'utenza a partire dal 2019.

Dalla stessa annualità saranno, altresì, previsti interventi formativi mirati in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, rivolti ai funzionari dell'Ente ed organizzati dall'Ufficio Formazione in collaborazione con l'Istituto A. C. Jemolo.

Tra i contenuti dei moduli formativi si segnalano, oltre al quadro normativo generale di riferimento, l'organizzazione interna per la prevenzione della corruzione, con contestuale analisi del P.T.P.C. e delle Relazioni annuali del RPCT, particolari aree di rischio - quali affidamenti di lavori, servizi e forniture; concessione di contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici; autorizzazioni e concessioni - nonché alcune tra le più importanti misure di prevenzione della corruzione (rotazione del personale, codice di comportamento; *whistleblowing*).

Più in generale, per il triennio 2019-2021 l'Ente si propone di continuare a favorire - attraverso l'attività del competente Ufficio Formazione, nei limiti delle proprie possibilità economiche e sulla base delle esigenze segnalate dai responsabili delle strutture - la partecipazione del personale a specifici programmi formativi in materia di prevenzione della corruzione ed a garantire, nel contempo, un flusso aggiornato di informazioni su iniziative organizzate anche da altri Enti (quali quelle che, negli anni precedenti, hanno visto protagonisti Formez P.A, alcune tra le più importanti Università italiane, U.P.I. ed A.N.C.I.).

Questa Amministrazione, anche in attuazione degli obiettivi strategici definiti nel presente Piano, intende, inoltre, sostenere interventi di formazione ed auto-formazione, da erogare possibilmente in modalità *e-learning*, specie in quei settori nei quali l'acquisizione delle competenze tecnico-giuridiche e dei relativi aggiornamenti è necessaria per lo svolgimento di una efficace azione di presidio e di tutela nell'interesse della collettività territoriale. Rileva al riguardo, tra l'altro, la formazione specifica in materia di affidamenti pubblici con particolare riferimento alle attività del Responsabile Unico di Procedimento.

Saranno, altresì, favorite sia iniziative di formazione *in house*, di cui si è dato conto nel precedente par. 1.2.6, sia interventi formativi sollecitati e/o organizzati dalle diverse strutture dell'Ente, sulla base della specificità dell'attività svolta.

A tale riguardo saranno valutati i percorsi formativi avviati nel 2018 da alcuni Dipartimenti dell'Ente (*in primis* V e VI, come risulta dai dati del monitoraggio periodico), che potranno proseguire anche nel triennio 2019-2021, stante l'interesse delle tematiche trattate, tra cui si segnalano, in maniera indicativa e non esaustiva, la tutela dei dati personali dopo l'entrata in vigore del Regolamento UE n. 679/2016; la gestione delle procedure ad evidenza pubblica alla luce dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia; le diverse tipologie di accesso agli atti e alle informazioni.

Per completezza di informazione sulla misura *de qua* si riferisce che il Segretario Generale, nella sua qualità di R.P.C.T., oltre a favorire la partecipazione del personale ad interventi formativi *ad hoc* in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, nel corso del 2018 ha preso parte alle giornate di studio, organizzate dall'A.N.AC. e destinate ai Responsabili degli Enti, tenute il 24 maggio e il 5 dicembre u.s.

5.2.3 Codice di comportamento dei dipendenti

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

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

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

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

L'impatto del Codice su azioni e prassi riconducibili a episodi di "cattiva amministrazione" è notevole anche in considerazione del fatto che la violazione delle regole del Codice di comportamento nazionale e dei Codici adottati da ciascuna Amministrazione dà luogo a responsabilità disciplinare (art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012). In ragione di ciò le norme contenute nel Codice di comportamento fanno parte a pieno titolo del "Codice disciplinare" dell'Ente.

Nell'attuale struttura organizzativa, per la vigilanza sull'osservanza degli obblighi di condotta previsti dal Codice l'Ente si avvale, tra l'altro, dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D) - le cui competenze sono previste e disciplinate al paragrafo 2.7 del presente Piano - nonché, in generale, del Dipartimento I 'Risorse Umane', presso la cui direzione sono attualmente allo studio la revisione e l'aggiornamento del vigente Codice di Comportamento.

A tale ultimo riguardo giova richiamare l'attenzione sull'intendimento dell'A.N.AC. - palesato in sede di aggiornamento del P.N.A. per il 2018 - di *"condurre sul tema dei codici di comportamento un notevole sforzo di approfondimento sui punti più rilevanti della nuova disciplina"*.

In particolare l'Autorità, *"partendo dalla constatazione della scarsa innovatività dei codici di amministrazione che potremmo chiamare 'di prima generazione', in quanto adottati a valle dell'entrata in vigore del d.P.R. 63/2013 e delle prime Linee Guida ANAC dell'ottobre del 2013"*, si prefigge di promuovere *"un nuova, seconda generazione di Codici di amministrazione"*, attraverso l'adozione di nuove Linee Guida in materia, con le quali si daranno istruzioni alle amministrazioni, tra l'altro, sui contenuti dei codici, sul procedimento per la loro formazione e sugli strumenti di controllo del rispetto dei doveri di comportamento.

Per quanto sopra, ai fini del completamento del processo di revisione e di aggiornamento del Codice di comportamento di questo Ente, sarà opportuno attendere l'emanazione delle predette Linee Guida, prevista per i primi mesi del 2019.

Nelle more, tuttavia, i preposti uffici di questa Amministrazione - e, nello specifico, il Dipartimento I - continueranno l'attività di studio e di approfondimento della misura *de qua*, con particolare riguardo alla correlazione tra Codice di comportamento e altre misure di prevenzione della corruzione nonché alle ricadute di tali misure in termini di doveri di comportamento.

In particolare, seguendo le indicazioni di A.N.AC., si provvederà a valutare, per ciascuna delle misure proposte, se l'attuale articolazione dei doveri di comportamento sia sufficiente a garantire il successo delle misure medesime ovvero se sia necessario individuare ulteriori doveri, da assegnare agli uffici dell'Ente, per il raggiungimento della predetta finalità.

Quanto all'attuazione, ad oggi, della presente misura di prevenzione nell'ambito delle strutture amministrative di questo Ente, si segnala che, oltre alle iniziative precedentemente intraprese, nel corso del 2018 diversi uffici (Dipartimenti II, IV, VI, U.E. Polizia Locale, secondo quanto emerso dal monitoraggio periodico su SI.PEG) hanno provveduto ad inserire negli schemi tipo di incarico e nei contratti clausole concernenti l'osservanza delle previsioni del Codice di comportamento, contribuendo così a garantire il rispetto dello stesso anche da parte di soggetti esterni all'Amministrazione, quali i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi. Ciò in attuazione delle previsioni di legge ed in conformità alle indicazioni fornite al riguardo dall'A.N.AC.

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

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

Prima di disciplinare i criteri e le modalità di attuazione della misura *de qua* nell'organizzazione dell'Ente è utile premettere quanto di seguito, anche in conformità alle indicazioni contenute in materia nel P.N.A. 2016 (par. 7.2).

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.

La rotazione è, comunque, una tra le diverse misure a disposizione dell'Amministrazione per prevenire e contrastare fenomeni corruttivi, come, peraltro, chiarito da A.N.AC. nel richiamato par. 7.2 del P.N.A. 2016; 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.

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.

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.

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

Premesso quanto sopra, si indicano di seguito i criteri che si è ritenuto di adottare per questo Ente e si forniscono, a seguire, informazioni sull'effettiva attuazione della misura *de qua* nel periodo antecedente al triennio di riferimento del presente Piano.

Nell'ambito delle aree a rischio corruzione di cui sopra, l'applicazione della misura avviene, di norma, con le seguenti modalità:

- per le attività che nel Piano sono state classificate con il livello di rischio ALTO, è prevista una rotazione con cadenza triennale, anche tenendo conto della possibilità di avvalersi, nell'ambito della struttura, di personale proveniente da altri Dipartimenti dell'Ente;
- per le attività che nel Piano sono state classificate con il livello di rischio MEDIO/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.

Con specifico riferimento al personale titolare di incarichi con scadenza prestabilita (dirigenti e responsabili P.O. addetti alle aree a rischio), la rotazione avverrà al termine dell'incarico, in conformità alle indicazioni del presente Piano e degli atti conseguenti, previa specifica attività di formazione e con un periodo di affiancamento nelle funzioni, che varia a seconda della complessità delle stesse e che, in ogni caso, non potrà essere inferiore a 60 giorni, salve motivate situazioni di urgenza.

In caso di affidamento di nuovi incarichi attraverso procedure di selezione interna si precisa che, laddove si ritenga di applicare in maniera automatica il principio di rotazione, informazione in tal senso dovrà essere fornita già nel relativo avviso di selezione; ciò al fine di evitare disparità di trattamento tra tutti i soggetti partecipanti alla selezione medesima.

Sui criteri di rotazione declinati nel presente Piano l'Amministrazione rende informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative, che saranno altresì informate in sede di definizione di specifiche modalità di attuazione della misura *de qua*, salvi motivati impedimenti connessi alle caratteristiche organizzative dell'Ente.

L'attuazione della misura richiede:

- l'individuazione, nel rispetto del prescritto modulo di relazioni sindacali, delle modalità di attuazione della rotazione in modo da contemperare le esigenze dettate dalla legge con quelle dirette a garantire il buon andamento dell'attività amministrativa, mediante adozione di criteri generali;
- la definizione dei tempi di rotazione;
- la previsione dei criteri di rotazione nell'ambito dell'atto generale recante i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali approvato dall'autorità di indirizzo politico;
- il coinvolgimento del personale in percorsi di formazione e aggiornamento continuo, anche mediante sessioni formative *in house*, ossia con l'utilizzo di docenti interni all'Amministrazione, con l'obiettivo di creare competenze di carattere trasversale e professionalità che possano essere utilizzate in una pluralità di settori;

- lo svolgimento di specifiche iniziative formative, con attività preparatoria di affiancamento, per il Dirigente neo-incaricato e per i collaboratori addetti, affinché questi acquisiscano le conoscenze e la perizia necessarie per lo svolgimento della nuova attività considerata area a rischio.

L'attuazione della misura comporta che:

- per il personale dirigenziale, alla scadenza dell'incarico la responsabilità del servizio deve essere di regola affidata ad altro Dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal Dirigente uscente;
- in caso di notizia formale di avvio a carico di un dipendente di procedimento penale (ad esempio, perché l'Amministrazione ha avuto conoscenza di un'informazione di garanzia o è stato pronunciato un ordine di esibizione *ex art. 256 c.p.p.* o una perquisizione o sequestro) o disciplinare per condotte di natura corruttiva, ferma restando la possibilità di adottare la sospensione del rapporto, l'Amministrazione:
 - ✓ per il personale dirigenziale, procede con atto motivato alla revoca dell'incarico in essere nell'esercizio del quale è stato compiuto il fatto oggetto di procedimento penale o disciplinare e al passaggio ad altro incarico, ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 1, lett. 1-*quater*, e dell'art. 55-*ter*, comma 1, del D.Lgs. n. 165 del 2001;
 - ✓ per il personale non dirigenziale, procede al trasferimento dal servizio nell'ambito del quale è stato compiuto il fatto oggetto di procedimento penale o disciplinare ad altro servizio, ai sensi del citato art. 16, comma 1, lett. 1-*quater*.

Fermi i criteri sopra individuati e le conseguenti indicazioni, questa Amministrazione continuerà a diramare - previa azione condivisa e congiunta dei preposti Uffici e, in particolare, del Segretariato Generale, della Direzione Generale e del Dipartimento I - apposite note con le quali saranno ulteriormente precisate e disciplinate le modalità di attuazione della misura della rotazione.

Resta inteso che, nelle more, i responsabili degli uffici provvederanno ad applicare i predetti criteri e le indicazioni fornite con il presente Piano.

Resta ovviamente ferma l'attività di controllo, da parte degli organi preposti, sulla corretta applicazione delle disposizioni dettate in materia dalla legge e dal presente Piano.

Con riferimento alle modalità di concreta applicazione, nell'organizzazione dell'Ente, della misura *de qua* si rileva che la stessa è stata verificata in sede di monitoraggio del Piano, in esito al quale è emerso, relativamente all'anno 2018, che la rotazione del personale, pur essendo avvenuta nel rispetto dei criteri stabiliti dal Piano medesimo e dalle relative direttive di attuazione, ha inevitabilmente risentito dei tempi di realizzazione e delle modalità di attuazione del processo di riforma degli enti di area vasta e nello specifico, per ciò che concerne questa Città metropolitana, dell'incompleta definizione del quadro delle funzioni di sua competenza.

Come noto, infatti, la Città metropolitana, oltre alle funzioni fondamentali attribuitele dal legislatore nazionale (art. 1, comma 44, della legge 56/2014), è assegnataria di ulteriori funzioni amministrative la cui individuazione è rimessa ad apposita legge regionale, che ad oggi, per il Lazio, non è stata ancora emanata, come meglio illustrato in altre parti del presente Piano cui, pertanto, si fa rinvio.

Il ritardo del legislatore regionale e la conseguente incertezza del quadro funzionale di riferimento hanno determinato e continuano a comportare inevitabili ripercussioni sugli assetti organizzativi di questa Amministrazione e non positive ricadute sull'efficace espletamento delle attività connesse alla gestione delle risorse umane e finanziarie, su cui, peraltro, negativamente incidono gli interventi legislativi di politica economica finalizzati alla riduzione delle disponibilità finanziarie degli enti e, in particolare, alla contrazione della spesa del relativo personale.

In tale contesto si spiegano le procedure di pensionamento e pre-pensionamento, che contribuiscono alla riduzione dei costi del personale e che sono state allo scopo avviate anche da questo Ente, ma anche i processi di ricollocazione dei dipendenti presso altre Amministrazioni, attivati su indicazione del legislatore nazionale e/o in conseguenza del trasferimento di funzioni amministrative, che continuano a determinare una considerevole carenza di risorse umane, specie di quelle con competenze tecniche, e, comunque, una riduzione numerica del personale (dirigente e non).

Ne derivano comprensibili difficoltà nella realizzazione del *turn-over* tra i dipendenti e, conseguentemente, nella piena attuazione della misura della rotazione del personale, cui in molti casi si è cercato di ovviare, almeno *medio tempore*, con l'adozione di soluzioni operative alternative volte a modificare l'organizzazione del lavoro, che oggi, peraltro, sono espressamente indicate nel P.N.A. 2016, come si preciserà nel prosieguo.

Giova tuttavia evidenziare che le disposizioni relative alla rotazione del personale sono state applicate da questa Amministrazione a partire dal triennio 2014-2016.

Più precisamente, nel 2014 sono stati oggetto di rotazione n. 99 incarichi (non soggetti a scadenza prestabilita) attribuiti a personale con funzioni di responsabilità addetto alle aree a rischio corruzione; nel corso del 2015 ci sono stati ulteriori interventi di rotazione che hanno riguardato gli incarichi (non soggetti a scadenza prestabilita) attribuiti al personale addetto alle aree a rischio giunti a termine nell'anno di riferimento, in ragione delle scadenze temporali stabilite dal Piano e dalle suddette direttive.

Relativamente all'anno 2016 si rappresenta che, con Decreto del Vice Sindaco metropolitano n. 45 del 25 marzo 2016 si è proceduto alla ridefinizione della macro-struttura dell'Ente ed alla razionalizzazione del suo assetto organizzativo, mentre con successivo Decreto n. 46 del 25.03.2016, anch'esso precedentemente richiamato, è stato approvato il nuovo Regolamento di disciplina dell'area delle posizioni organizzative, in attuazione del quale si è dato corso alle procedure per l'attribuzione dei nuovi incarichi a seguito della scadenza dei precedenti.

Tra le modifiche introdotte al predetto Regolamento si segnala, per i fini che qui occupano, la previsione della possibilità per i funzionari di candidarsi alle selezioni per il conferimento di incarichi di posizione organizzativa anche presso strutture diverse da quella di attuale assegnazione. Previsione che favorisce, com'è evidente, processi di mobilità volontaria funzionali alle esigenze di rotazione e, nel contempo, la possibilità di valorizzazione e di arricchimento professionale del personale.

Più in generale, l'attuazione dei due decreti richiamati ha comportato, in pressoché tutte le strutture dell'Ente, una ridefinizione complessiva degli assetti interni, con una conseguente redistribuzione delle provviste di competenze che ha coinvolto il personale dirigente e, a seguire,

le altre qualifiche funzionali, sia tecniche che amministrative, determinando lo spostamento e la rotazione di diversi dipendenti, anche non titolari di posizione organizzativa.

A partire dal 2017 l'applicazione della misura della rotazione non solo viene ordinariamente monitorata, con cadenza semestrale, attraverso l'utilizzo del gestionale SI.PEG, ma è altresì oggetto di una specifica verifica condotta dal Segretario Generale quale R.P.C.T., secondo quanto appresso illustrato.

Nel 2017, a seguito delle note metodologiche (prot. n. 115836 del 29 agosto 2017 e prot. n. 121827 del 12 settembre 2017) con le quali il Segretario Generale ha chiesto alle strutture dell'Ente dati utili ai fini della dettagliata ricostruzione del quadro sullo stato di attuazione della misura di che trattasi, è risultato che, nel periodo dal 1° gennaio 2016 al 30 giugno 2017, hanno formato oggetto di rotazione n. 207 incarichi.

Con riferimento all'anno 2018, il Segretario Generale ha provveduto a diramare la nota prot. n. 0195036 del 3 dicembre 2018, con la quale sono state richieste ai Dipartimenti/Servizi dell'Ente, mediante la compilazione di un prospetto appositamente predisposto, informazioni sugli incarichi - esclusi quelli a scadenza prestabilita (dirigenti e P.O.) - che hanno formato oggetto di rotazione nel periodo dal 1° luglio 2017 al 30 novembre 2018. Ciò ha consentito di garantire continuità al monitoraggio, atteso il periodo preso in considerazione precedentemente.

Sono stati chiesti, in particolare, specifici dati sulla tipologia degli incarichi e sul numero degli stessi nonché sul livello di rischio dell'attività/procedimento cui l'incarico medesimo si riferisce, oltre, ovviamente, all'anno e al mese in cui la rotazione è stata effettuata.

E' stato, altresì, richiesto alle strutture dell'Ente di comunicare se, nell'ambito delle stesse, si siano o meno verificati casi di notizia formale di avvio di procedimento penale a carico di uno o più dipendenti nonché casi di avvio di procedimento disciplinare per condotte di natura corruttiva che abbiano richiesto e comportato la rotazione del personale coinvolto e l'assegnazione ad altro servizio, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. 1-*quater*, del D. Lgs. 165/2001.

In esito alle verifiche di cui sopra è emerso che complessivamente, nell'ambito di tutte le strutture amministrative dell'Ente, hanno formato oggetto di rotazione n. 159 incarichi, riguardanti principalmente - ma non solo - responsabili di procedimento. Tali incarichi sono specificamente indicati in apposito prospetto - redatto dall'Ufficio Anticorruzione in base ai dati acquisiti e conservato agli atti - nel quale sono altresì riportate, tra l'altro, le motivazioni della mancata rotazione laddove questa non sia avvenuta e informazioni sui procedimenti penali o disciplinari ai sensi del citato art. 16, comma 1, lett. 1-*quater* (mai avviati, tranne che per una sola fattispecie riguardante un Servizio dell'Ente).

Come già in passato, nei casi in cui la rotazione non è stata possibile - per motivi legati principalmente ed essenzialmente a carenze di organico - si è cercato di garantire egualmente 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.

Non è inutile precisare che tale soluzione organizzativa - già, dunque, adottata anche in precedenza dall'Ente - si pone in linea con le indicazioni fornite da A.N.AC. nel P.N.A 2016, nel quale sono suggerite 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. E' 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.

Le modalità operative appena richiamate potranno essere correttamente impiegate ove ritenute motivatamente preferibili alla misura della rotazione del personale.

La stessa Autorità ha avvertito l'esigenza di tornare sul tema della rotazione del personale in sede di aggiornamento del PNA 2018, laddove ha sottolineato le evidenti difficoltà applicative della misura da parte delle pubbliche amministrazioni, rimarcando i numerosi casi in cui non solo la rotazione non è stata effettuata, ma non sono stati neppure programmati, dagli enti interessati, i criteri per l'attuazione della misura.

Nel documento l'A.N.AC. ha, altresì, rilevato aspetti e modalità operative di cui, nel presente Piano, si è - già precedentemente - tenuto conto.

Ciò detto, corre l'obbligo di sottolineare, ai fini dell'attuazione della misura di prevenzione in esame nell'ambito di questo Ente, la necessità di continuare a presidiare il processo di riforma istituzionale ancora in corso, tenendo conto della ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli di governo coinvolti e della conseguente definizione dei fabbisogni di personale e di risorse.

Anche in considerazione di ciò questa Amministrazione provvederà a diramare eventuali, ulteriori note, con le quali, come si è detto, saranno precisate e disciplinate le modalità di attuazione della misura della rotazione. Si ribadisce che, nelle more, i responsabili degli uffici provvederanno ad applicare i predetti criteri e le indicazioni fornite con il presente Piano.

5.2.5 Astensione in caso di conflitto di interessi

La disposizione sul conflitto di interessi, introdotta dal legislatore nell'ambito della legge sul procedimento amministrativo (art. 6-bis della legge n. 241 del 1990), ha valenza prevalentemente deontologico-disciplinare e si connota come uno dei meccanismi di controllo delle decisioni finalizzati a ridurre la probabilità che si verifichi il rischio di sviamento dal pubblico interesse.

La norma in sintesi prescrive:

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

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

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

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

Tuttavia dall'art. 6-bis non si evincono né i casi riconducibili alla fattispecie di conflitto di interessi né il soggetto giuridico destinatario della segnalazione del dipendente. In ragione di ciò si pone la necessità, per l'interpretazione della portata della norma, di una lettura combinata di essa con alcune disposizioni del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, di cui al D.P.R. n. 62/2013. Si evidenzia al riguardo che all'art. 7 del citato Codice sono tipizzate una serie di ipotesi di relazioni personali o professionali che si configurano "sintomatiche" di un possibile conflitto di interessi e che impongono al dipendente l'obbligo di segnalarne la ricorrenza al responsabile dell'ufficio di appartenenza, il quale deciderà sull'astensione. Valga l'esempio del dipendente che si trovi a partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che

possono coinvolgere interessi propri o di suoi parenti o di persone con cui abbia rapporti di frequentazione ovvero di soggetti con cui abbia contenziosi in corso o grave inimicizia. Oltre ai casi tipizzati nella citata norma del Codice, gli artt. 5 e 6 dello stesso prevedono altri fatti 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).

E' utile, peraltro, evidenziare 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 per la Prevenzione della Corruzione, 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.

Posto quanto sopra, occorre segnalare che A.N.AC. ha posto recentemente in consultazione nel proprio sito istituzionale (fino al 19/11/2018), apposite Linee Guida riguardanti l'applicazione della misura *de qua* alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, con l'intento di diffondere le *best practies* e la standardizzazione dei comportamenti da parte delle stazioni appaltanti, come precisato dalla stessa Autorità.

Il documento, recante appunto "*Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici*", si focalizza sull'art. 42 del D. Lgs. 50/2016

(Codice dei Contratti Pubblici), che ha introdotto una disciplina particolare per le ipotesi di conflitto di interesse nell'ambito delle procedure di che trattasi.

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

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

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

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

Ciò posto, non potendosi qui riportare il contenuto integrale delle Linee Guida sopra richiamate - che forniscono chiarimenti, tra l'altro, sull'ambito di applicazione della norma di che trattasi nonché suggerimenti in ordine alle dichiarazioni da richiedere in occasione dell'espletamento delle singole procedure di gara e alle modalità dei relativi controlli - si fa rinvio al relativo testo, che, nonostante non ancora formalmente approvato, reca indicazioni che costituiscono linee di indirizzo per gli uffici di questo Ente.

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

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

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

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

Vale al riguardo evidenziare che, ad oggi, i regolamenti di cui al citato comma 3-bis non risultano ancora 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.

Ciò nonostante l'Ente, anche in attuazione del disposto di cui al richiamato comma 5, ha provveduto a regolamentare la materia *de qua* fornendo indicazioni con direttive interne e circolari, che, ad ogni buon fine, nel prosieguo si richiamano.

Premesso che lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del personale dipendente può determinare situazioni di conflitto di interessi che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi, altresì, come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi, è evidente che, in sede di autorizzazione, l'organo competente è chiamato a valutare tutti i profili di conflitto, anche quelli potenziali, secondo quanto di seguito indicato.

L'istruttoria circa il rilascio dell'autorizzazione va condotta, pertanto, in maniera molto accurata, considerando quanto sopra, ma anche tenendo presente che lo svolgimento di incarichi extra-istituzionali può costituire per il dipendente, in taluni casi, un'opportunità di arricchimento professionale utile a determinare una positiva ricaduta nell'attività istituzionale ordinaria.

Nella struttura organizzativa di questa Amministrazione il dipendente è tenuto a comunicare formalmente al proprio Dirigente - e il Dirigente al Segretario Generale in qualità di R.P.C.T. -

anche l'attribuzione di incarichi gratuiti. In questi casi, pur non essendo necessario il rilascio di una formale autorizzazione, occorre, comunque, valutare tempestivamente (entro 5 giorni dalla comunicazione, salve motivate esigenze istruttorie) l'eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interessi anche potenziale e, se del caso, comunicare al dipendente il diniego allo svolgimento dell'incarico di che trattasi.

Con circolare a firma del Segretario Generale, dell'Avvocato Capo e del Capo di Gabinetto, sono stati a suo tempo individuati i soggetti competenti ad autorizzare lo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, come di seguito riportato:

- per il personale non dirigente soggetto competente è il Dirigente della struttura di appartenenza;
- per il personale con qualifica dirigenziale la competenza è del Direttore del Dipartimento; per quest'ultimo l'autorizzazione deve essere rilasciata dal Direttore Generale.

Con circolare periodica del Dipartimento I - adottata ogni anno, di norma, all'inizio del mese di giugno - vengono richiamate ed illustrate le modalità procedurali relative al rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento di incarichi e rammentato al personale dipendente l'obbligo, sancito dall'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001, di comunicare ai competenti uffici dello stesso Dipartimento I i compensi percepiti in esito agli incarichi extra-istituzionali conferiti o autorizzati, nonché gli incarichi gratuiti comunicati ai sensi del paragrafo precedente, ai fini della necessaria trasmissione dei dati, mediante l'applicativo PERLAPA, al Dipartimento della Funzione pubblica.

Con circolare n. 24 in data 20.12.2012 del Dipartimento I si è provveduto ad informare il personale sulle modifiche apportate dalla legge n. 190/2012 in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi ai dipendenti pubblici. Come noto, la novella legislativa ha introdotto una maggiore rigidità nella disciplina *de qua*, con riferimento sia alla fase autorizzatoria che ai termini (resi più stringenti) previsti per le relative e conseguenti comunicazioni. I suddetti adempimenti si aggiungono a quelli disposti dall'art. 18, comma 1, del D. Lgs. n. 33/2013, che prescrive la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente degli incarichi conferiti o autorizzati ai propri dipendenti.

Con direttiva rif. n. 3473/14 del 28/02/2014 il Segretario Generale e il Direttore del Dipartimento I, a supporto delle strutture dell'Ente nell'espletamento dei rispettivi adempimenti, hanno provveduto a definire criteri oggettivi e predeterminati per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali di cui all'art. 53, comma 5, del citato D. Lgs. n. 165/2001, richiamando i casi di incompatibilità e divieto di cumulo di impieghi e fornendo, nel contempo, un quadro riepilogativo dei diversi obblighi e dei relativi termini normativamente imposti.

A tale direttiva, che costituisce strumento di attuazione del Piano, si fa pertanto rinvio, precisando che - ferma restando la sua applicazione - ulteriori indicazioni potranno essere successivamente fornite, su proposta del competente Dipartimento I, in ragione della necessità di adeguare le disposizioni di cui trattasi all'eventuale mutamento del quadro normativo di riferimento.

In ordine alla misura *de qua* giova segnalare l'orientamento espresso dalla Corte dei Conti, da ultimo con la sentenza n. 492/2018 (Sezione Lazio), che ha chiaramente evidenziato come lo svolgimento, da parte del pubblico dipendente, di attività extra-istituzionale non autorizzata costituisca danno erariale. La Corte, nel richiamare la *ratio* della norma, rammenta che “i

dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi", precisando che "[...] in caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti" e che "l'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei Conti".

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

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

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

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

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

a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;

b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

2. La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari".

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

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

- all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di commissioni di concorso;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il richiamato art. 16-ter dispone testualmente che "*i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni [...] non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto*

di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti”.

I dipendenti interessati sono coloro che, per il ruolo e la posizione ricoperti nell'Amministrazione di appartenenza, hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura (dirigenti, funzionari titolari di funzioni dirigenziali, responsabile del procedimento).

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

La norma prevede specifiche sanzioni in caso di violazione del divieto *de quo*, che consistono in:

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

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

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

- nei contratti di assunzione del personale dovrà essere inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o autonomo) - per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto - nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, dovrà essere inserita la condizione soggettiva, a pena di esclusione, di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti - per il triennio successivo alla cessazione del rapporto - che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti;
- è disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- dovrà essere inserita una specifica previsione in materia nell'atto di disciplina dei criteri per l'autorizzazione e il conferimento di incarichi extra-istituzionali ai dipendenti;
- si agisce in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex

dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nel citato art. 53, comma 16 ter.

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

Nelle more giova comunque qui richiamare, ai fini della più efficace applicazione della misura *de qua*, i chiarimenti forniti da A.N.AC., la quale, relativamente all'ambito soggettivo di applicazione del citato art. 53, comma 16-ter, ha evidenziato come *“i dipendenti interessati dalla norma sono coloro che per il ruolo e la posizione ricoperti nell'amministrazione hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura (dirigenti, funzionari titolari di funzioni dirigenziali, responsabile del procedimento nel caso previsto dall'art. 125, commi 8 e 11, del d.lgs. n. 163 del 2006)”*; più specificamente, *l'espressione ‘dipendenti con poteri autoritativi e negoziali’ [...] è riferita sia a coloro che sono titolari del potere (come nel caso dei dirigenti degli uffici competenti all'emanazione dei provvedimenti amministrativi per conto dell'amministrazione e perfezionano negozi giuridici attraverso la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente), sia ai dipendenti che pur non essendo titolari di tali poteri, collaborano al loro esercizio svolgendo istruttorie (pareri, certificazioni, perizie) che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal funzionario competente”* (delibera 8 febbraio 2017 n. 88).

Quanto alla categoria dei *“poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni”*, cui si riferisce il legislatore, si rileva che vi rientrano *“sia i provvedimenti afferenti specificamente alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la PA, sia i provvedimenti adottati unilateralmente dalla stessa, quale estrinsecazione del potere autoritativo, che incidono modificandole sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari. Si ritiene pertanto che con tale espressione il legislatore abbia voluto ricomprendere tutte le situazioni in cui il dipendente ha avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto, esercitando il potere autoritativo/negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura”*. Cosicché, sempre secondo A.N.AC., *“può affermarsi che nel novero dei poteri autoritativi e negoziali citati nella disposizione de qua, possa ricomprendersi anche l'adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere”*.

Riguardo al limite temporale fissato nella disposizione di che trattasi, *“esso concerne solo i poteri autoritativi e negoziali esercitati nei tre anni precedenti alla cessazione del servizio, ed opera solo nei tre anni successivi a detta cessazione”*, come puntualizzato dall'Autorità nella richiamata delibera n. 88/2017, nella quale si è, altresì, rilevato che *“tale previsione si basa su due ordini di ragioni: da una parte, prevedere una soglia temporale che consenta di contemperare le esigenze di imparzialità del servizio con l'interesse dei soggetti di intrattenere rapporti di impiego e professionali, tenuto conto che il divieto, peraltro, opera una volta che il rapporto di servizio è venuto meno; dall'altra parte, prevedere una soglia temporale adeguata a ritenere non più idonea l'eventuale posizione di interesse creatasi nel periodo di svolgimento delle funzioni pubbliche a recare pregiudizio all'imparzialità della PA”*.

L'A.N.A.C., in sede di aggiornamento al P.N.A. 2018, ha fornito ulteriori chiarimenti sull'applicazione della misura in esame, precisando, tra l'altro, che la nozione di "soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione", cui si riferisce la norma, debba essere intesa come la più ampia possibile e, dunque, comprendente anche soggetti che, pur formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione. Ciò nonostante la formulazione letterale della disposizione, che sembra riguardare solo società, imprese, studi professionali.

L'interpretazione estensiva riguarda anche i destinatari del divieto di *pantouflage*, atteso che sono da considerarsi tali, secondo l'Autorità, non solo i dipendenti firmatari dell'atto, ma anche coloro che abbiano partecipato al procedimento di formazione dello stesso.

Nel citato documento di aggiornamento si ribadisce quanto già indicato nel P.N.A. 2013 e, successivamente, nel bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014 circa l'obbligo per le pp.aa. di inserire nei propri bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del D. Lgs. n. 165/2001.

Le indicazioni qui richiamate servono a chiarire legittimi dubbi in ordine all'applicazione di una disposizione che, obiettivamente, appare piuttosto complessa, ma valgono, nel contempo, anche quale indirizzo per le strutture dell'Ente interessate, ivi compresi gli uffici del personale, che ben potrebbero prevedere, ai fini dell'attuazione della misura *de qua*, l'obbligo per il dipendente, al momento della cessazione dal servizio, di sottoscrivere una dichiarazione con cui lo stesso si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni successive in ordine alla conoscibilità della norma.

Va comunque rilevato che, in base a quanto emerso in sede di monitoraggio periodico sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione, molti uffici dell'Amministrazione stanno provvedendo in modo da garantire una sempre più stringente e puntuale applicazione della norma, anche attraverso la predisposizione e l'impiego di dichiarazioni sostitutive circa l'insussistenza della fattispecie e la conseguente attività di verifica.

5.2.9 Adozione di misure e di canali informatici protetti per consentire segnalazioni di condotte illecite da parte dei dipendenti e tutelare i medesimi, fuori dei casi riconducibili a responsabilità penale a titolo di calunnia e a responsabilità aquiliana da atto illecito ex art. 2043 del c.c.

Come noto, l'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012 ha introdotto, al D. Lgs. n. 165 del 2001, l'art. 54-bis, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (il c.d. *whistleblower*), che, dapprima modificato dall'art. 31, comma 1, del D.L. 90/2014, convertito, con modifiche, in Legge 114/2014, è stato recentemente riscritto dall'art. 1 della legge 30 novembre 2017 n. 179, recante "*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*", pubblicata in G.U. 14/12/2017 n. 291.

La predetta Legge 179/2017 disciplina, in generale, le segnalazioni di attività illecite da parte del

dipendente che ne sia venuto a conoscenza per ragioni di lavoro e si compone di tre articoli, dei quali rileva, per i fini che qui occupano, l'art. 1, che è dedicato alla tutela del pubblico dipendente o collaboratore che segnala illeciti e che, come si è detto poc'anzi, modifica completamente il citato art. 54-bis.

Per completezza si riferisce che i successivi articoli 2 e 3 sono dedicati, rispettivamente, alla tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato e all'integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale.

Il richiamato art. 54-bis attualmente così dispone:

1. *Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.*

2. *Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.*

3. *L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.*

4. *La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.*

5. *L'A.N.A.C., sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.*

6. *Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di*

misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

7. E' a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli.

8. Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23.

9. Le tutele di cui al presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave”.

Giova evidenziare che la richiamata disposizione introduce una serie di misure a protezione dei dipendenti che, denunciando, potrebbero rischiare di trovarsi inevitabilmente in situazioni ritorsive. Gli stessi, infatti, non possono essere sanzionati, demansionati, licenziati, trasferiti, o sottoposti ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

Pur non essendo ammesse segnalazioni anonime, è tuttavia garantita dalla novella la tutela dell'identità della persona che segnala, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo in esame.

E' evidente da quanto precede che la misura *de qua* è volta a consentire l'emersione di fattispecie di illecito, evitando che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni per timore di subire ritorsioni.

Oltre a ciò il legislatore ha, altresì, previsto un deterrente contro le 'false' segnalazioni, disponendo che ogni tutela venga meno nel caso di condanna del segnalante in sede penale (anche in primo grado) per calunnia, diffamazione o altri reati commessi con la denuncia o quando sia accertata la sua responsabilità civile per dolo o colpa grave.

Non è inutile rammentare che l'accertamento dell'adozione di misure discriminatorie, dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni o dell'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5 ovvero del mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute comporta l'applicazione da parte di A.N.A.C. di specifiche sanzioni amministrative pecuniarie.

Ciò premesso, per quanto concerne la struttura organizzativa di questo Ente va rammentato che, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del Codice di comportamento dei dipendenti, ciascun dipendente presta la sua collaborazione al Segretario Generale in qualità di Responsabile della Prevenzione

della Corruzione e della Trasparenza, assicurandogli ogni comunicazione di dati e informazioni richiesta e segnalando in via riservata allo stesso, oltre che al proprio Dirigente, di sua iniziativa, eventuali situazioni di illecito nell'Amministrazione di cui sia venuto a conoscenza e ogni caso ritenuto rilevante. Le segnalazioni da parte di un Dirigente vengono indirizzate in via riservata allo stesso Segretario Generale, oltre che al Direttore Generale.

Ai fini della corretta attuazione delle disposizioni di legge e del presente Piano, questa Amministrazione intende realizzare ed implementare, come già indicato nel precedente P.T.P.C., un sistema informatizzato di ricezione delle segnalazioni di cui al presente paragrafo, secondo le modalità ed in applicazione dei criteri di seguito indicati:

- creazione di canali differenziati e riservati per l'acquisizione delle segnalazioni;
- individuazione di codici sostitutivi dei dati identificativi del denunciante;
- elaborazione di modelli standard per la raccolta di informazioni ritenute utili ad individuare gli autori della condotta illecita e le circostanze del fatto;
- previsione di obblighi di riservatezza a carico di coloro che, in ragione dell'attività espletata, ricevono la segnalazione, vengono a conoscenza della stessa ovvero sono successivamente coinvolti nel relativo processo di gestione. La violazione degli obblighi di riservatezza potrà comportare l'irrogazione di sanzioni disciplinari, salva l'eventuale responsabilità civile e penale dell'agente;
- pianificazione e realizzazione di interventi di sensibilizzazione, di progetti di comunicazione e di iniziative formative sui diritti e sugli obblighi relativi alla divulgazione delle azioni illecite, anche mediante la programmazione di appositi moduli didattici.

Ai fini della realizzazione del sistema e della procedura di cui sopra occorrerà, tuttavia, tenere conto delle Linee Guida, relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, che l'A.N.A.C. dovrà adottare, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, ai sensi del richiamato art. 54-bis, comma 5.

Nelle more trovano comunque applicazione, oltre ovviamente alle norme di legge, le previsioni del presente Piano e del Codice di comportamento nonché, per quanto compatibili, le “*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*”, adottate dalla stessa Autorità con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015.

Si applicano, altresì, le indicazioni successivamente adottate dall'A.N.A.C. - specie quelle relative alle modalità operative che devono essere adottate da parte di pubblici dipendenti per le segnalazioni di illeciti e/o irregolarità - tra cui si segnalano quelle contenute nel comunicato del Presidente in data 5 settembre 2018.

Nel documento si evidenzia che l'Autorità utilizza un protocollo di crittografia che garantisce una rafforzata tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della documentazione allegata. Essa consente al segnalante di dialogare in modo personalizzato e rapido con l'A.N.A.C. e alla stessa di svolgere un costante monitoraggio sul processo di gestione della segnalazione. Ciò anche alla luce della nuova applicazione informatica “*Whistleblower*”, attivata dall'8 febbraio 2018, cui è possibile accedere dal link <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/> per effettuare segnalazioni di condotte illecite.

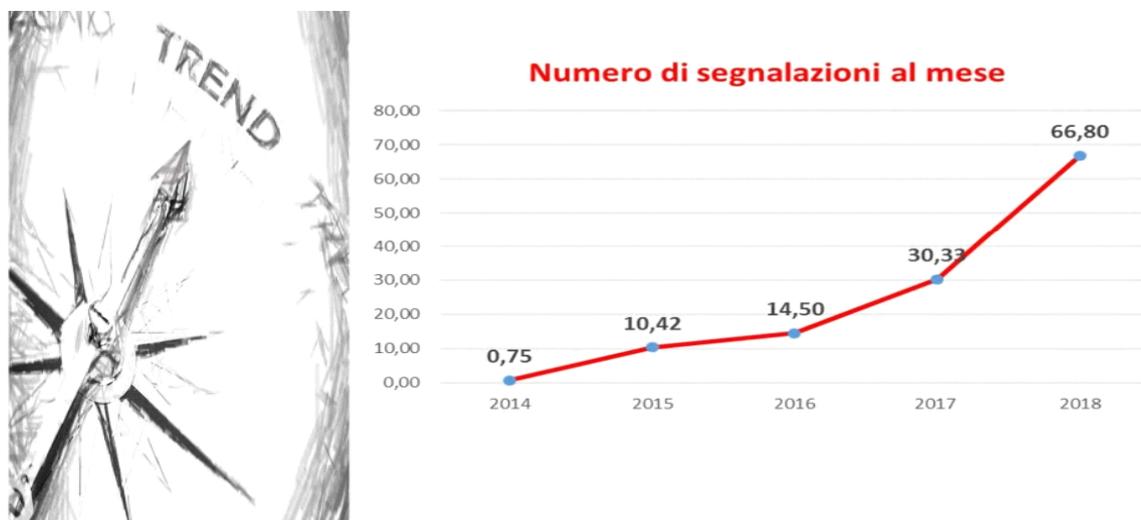
Per completezza di informazione sulla misura *de qua* si segnala la delibera n. 1033 del 30 ottobre 2018 (pubblicata in G.U. n. 269 del 19-11-2018), con la quale l'Autorità ha adottato il

‘Regolamento sull’esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro di cui all’art. 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001 (c.d.whistleblowing)’.

Il Regolamento dedica particolare attenzione, tra l’altro, ai seguenti aspetti connessi all’esercizio dell’attività di competenza dell’Autorità: modalità di presentazione delle segnalazioni, ordine di priorità da assegnare alle comunicazioni, modalità di esercizio dell’azione sanzionatoria, garanzia di adeguati livelli di *accountability* e trasparenza.

Oltre a quanto sopra, è utile, altresì, il rinvio - per i fini che qui occupano - al 3° Rapporto annuale sul Whistleblowing (il primo dopo l’entrata in vigore della citata Legge 179/2017), presentato dall’A.N.AC. il 28 giugno 2018 in esito all’elaborazione di dati pervenuti tramite segnalazioni ricevute e interviste a 37 amministrazioni significative.

Dal Rapporto emerge, innanzitutto, un enorme incremento delle segnalazioni, come ben evidenziato nel grafico che segue:



* **Le segnalazioni ricevute**



**FONTE: 3° Rapporto annuale sul Whistleblowing 28 giugno 2018
Autorità Nazionale Anticorruzione**

Dal Rapporto emerge, invero, anche un preoccupante aumento di rilievi in ordine all’assenza, nell’ambito delle amministrazioni, di procedure e strumenti adeguati alla ricezione e alla gestione delle segnalazioni, così come previsto all’art. 1, comma 5, della Legge 179/2017. Al documento si fa rinvio per la valutazione di elementi utili all’individuazione di formule e di modelli organizzativi in grado di migliorare l’attuazione della misura in esame.

5.2.10 Realizzazione di un sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti

In attuazione di quanto disposto dall’art. 1, comma 9, lettera d), della Legge n. 190/2012 - che, come noto, prevede l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di monitorare il rispetto dei termini previsti dalla legge o dai regolamenti per la conclusione dei relativi procedimenti amministrativi - questa Amministrazione ha adottato un sistema di monitoraggio informatizzato

a cadenza semestrale.

Il sistema si basa sul coinvolgimento diretto dei singoli Direttori e Dirigenti che, a norma del vigente Regolamento sui procedimenti amministrativi, provvedono alla periodica ricognizione degli stessi per le materie di rispettiva competenza.

Nel primo semestre di ogni anno il monitoraggio consente di rilevare il termine di conclusione di ciascun procedimento amministrativo, il numero dei procedimenti attivati nel periodo di rilevazione e, tra questi, il numero di quelli conclusi entro il termine stabilito ovvero di quelli conclusi oltre tale termine e, infine, l'eventuale numero dei procedimenti amministrativi in corso e non conclusi nel semestre di riferimento.

Nel semestre successivo vengono monitorati sia i procedimenti attivati in tale ambito temporale sia quelli avviati nel primo semestre ma non ancora conclusi nel periodo di rilevazione.

Pur essendo stato abrogato l'art. 24, comma 2, del D. Lgs. n. 33/2013, ad opera del D. Lgs. 97/2016, i risultati del monitoraggio periodico sopra illustrato, concernente il rispetto dei tempi procedurali, continuano ad essere pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente, nella sezione "Amministrazione trasparente" e, al suo interno, nell'apposita sotto-sezione "Attività e procedimenti", anche in considerazione della permanenza in vigore della norma di cui all'art. 1, comma 28, della legge 190/2012.

Viene, altresì, pubblicato, nella medesima sotto-sezione e con le modalità indicate dall'art. 35 del citato decreto, l'elenco completo dei procedimenti amministrativi di competenza dell'Ente.

L'elenco è sottoposto ad aggiornamento periodico, fermo restando l'onere per i singoli Direttori e Dirigenti di comunicare tempestivamente, per quanto di competenza, anche al di fuori dalle scadenze temporali previste per l'attività di monitoraggio, eventuali variazioni rispetto alle informazioni già pubblicate, secondo quanto previsto dal vigente Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei Servizi in materia di esercizio del potere sostitutivo.

Posto quanto sopra, per completezza di informazione sulla misura *de qua* giova segnalare una recente sentenza (Sez. VI - 26 luglio 2018, n. 4577) con la quale il Consiglio di Stato, chiarendo i connotati dell'obbligo di ragionevole durata del procedimento amministrativo, ha affermato il principio secondo cui la violazione del termine finale di un procedimento amministrativo non determina l'illegittimità dell'atto tardivo, salvo che il termine stesso sia qualificato come perentorio dalla legge.

5.2.11 Criteri per il conferimento di incarichi dirigenziali e disciplina dei casi di inconferibilità e di incompatibilità

Il D. Lgs. n. 39/2013, in attuazione dell'art. 1, commi 49 e 50, della Legge 190/2012, ha apportato modifiche alla disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice a soggetti interni o esterni nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico nonché alla disciplina vigente in materia di incompatibilità tra gli incarichi di cui sopra e gli incarichi pubblici elettivi che possano compromettere l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate.

Il citato decreto ha fornito, precipuamente, all'art.1, comma 2, lettere g) e h), le definizioni delle

fattispecie di “inconferibilità” e di “incompatibilità”, precisando, rispettivamente, che per la prima si intende “*la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal presente decreto a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico*”; per la seconda si intende, invece, “*l’obbligo per il soggetto cui viene conferito l’incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell’incarico e l’assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l’incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l’assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico*”.

La *ratio* delle disposizioni, di cui al citato D. Lgs. n. 39/2013, trova fondamento nell’esigenza di assicurare l’applicazione sostanziale del principio di imparzialità della pubblica amministrazione sancito dall’art. 97, comma 2, della Costituzione; pertanto, a garanzia del rispetto del richiamato principio costituzionale, il legislatore ha previsto un articolato sistema di vigilanza al vertice del quale è posto, in primis, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Più precisamente, l’art.15 del richiamato decreto legislativo rimette al R.P.C.T. il compito di adottare – anche attraverso le disposizioni del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione – le iniziative necessarie affinché siano rispettate le disposizioni dello stesso decreto in materia di inconferibilità 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 legislatore, inoltre, 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. [...]*”;

Per il triennio 2019-2021 l’Ufficio del Personale di questo Ente, in collaborazione con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, provvederà ad effettuare un approfondimento giuridico sulla misura *de qua*, anche ai fini della formale definizione dell’*iter* per l’individuazione della procedura interna e degli organi che in via sostitutiva potranno procedere al conferimento degli incarichi nel periodo di interdizione degli organi titolari. Ciò nelle more dell’adozione del nuovo Regolamento sull’Organizzazione degli Uffici e dei Servizi e conformemente a quanto previsto dal citato art. 18, comma 3, nonché alle indicazioni all’uopo fornite dall’A.N.AC.

Fermo restando quanto sopra e con specifico riferimento al conferimento degli incarichi dirigenziali ed alla correlata disciplina delle inconferibilità ed incompatibilità, si illustrano di seguito il sistema attualmente vigente nell’Ente per l’attribuzione degli incarichi *de quibus* e quello in corso di implementazione, facendosi rinvio, nelle more dell’adozione della procedura innanzi richiamata, all’apposita direttiva (rif. n. 3470/14 del 28/02/2014), a firma congiunta del Segretario Generale e del Direttore del Dipartimento I, avente ad oggetto “*Conferimento di*

incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti”, che costituisce strumento di attuazione del P.T.P.C.

Sistema attuale

In applicazione delle previsioni del CCNL 10.04.1996 del comparto dirigenziale (Area Regioni – Autonomie locali), il conferimento degli incarichi dirigenziali trova puntuale disciplina, in questo Ente, nell’art. 18 del Regolamento sull’Organizzazione degli Uffici e dei Servizi, il quale dispone, tra l’altro, che tutti gli incarichi siano conferiti considerando le esperienze professionali, le competenze e la qualificazione culturale del Dirigente nonché i risultati conseguiti in precedenti incarichi, in relazione alla natura e alle caratteristiche dei programmi e degli obiettivi da realizzare.

In riferimento ai rapporti di lavoro a tempo determinato *ex art.* 110 del D. Lgs. n. 267/2000, l’art. 19 dello stesso Regolamento individua, quali criteri per l’attribuzione degli incarichi, la comprovata qualificazione professionale e il possesso dei requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire.

Implementazione del sistema

Ai fini dell’implementazione dell’attuale sistema di conferimento degli incarichi dirigenziali questa Amministrazione procederà alla modifica del citato art. 18, previa ridefinizione dei criteri per l’applicazione del principio di rotazione e valutazione delle aree/attività a rischio indicate nella mappatura allegata al presente Piano. Alla predetta modifica si provvederà contestualmente alla revisione dell’intero testo regolamentare, da adeguare al mutato quadro funzionale ed organizzativo conseguente all’affermazione della Città metropolitana, come disciplinata dalla legge n. 56/2014.

L’adeguamento regolamentare, nel rispetto delle corrette relazioni sindacali, terrà conto delle innovazioni introdotte dal D. Lgs. n. 39/2013, che ha, tra l’altro, previsto:

- particolari ipotesi di inconfiribilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all’attività svolta dall’interessato in precedenza;
- situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
- ipotesi di inconfiribilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione;

nonché delle Linee Guida adottate da A.N.A.C. con la Delibera n. 833 del 3 agosto 2016.

La disciplina normativa, nella logica della prevenzione, muove dalla considerazione che:

- lo svolgimento di talune attività può agevolare la preconstituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati e, quindi, può comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita;
- il contemporaneo svolgimento di alcune attività di regola inquina l’azione imparziale della pubblica amministrazione, costituendo un *humus* favorevole ad illeciti scambi di favori;
- in caso di condanna penale, anche se ancora non definitiva, la pericolosità del soggetto consiglia in via precauzionale di evitare l’affidamento di incarichi dirigenziali che comportino responsabilità su aree a rischio di corruzione.

Le ipotesi di inconferibilità, come previste nei Capi II, III e IV del D. Lgs. n. 39/2013, sono contemplate in riferimento a tre diverse situazioni:

- incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione;
- incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
- incarichi a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico.

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni normativamente previste sono nulli ai sensi dell'art. 17 del citato decreto; a carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le specifiche sanzioni previste dal successivo art. 18.

La situazione di inconferibilità non può essere sanata. Ove le cause di inconferibilità, sebbene esistenti *ab origine*, non siano note all'Amministrazione e si appalesino nel corso del rapporto, il Segretario Generale, in qualità di R.P.C.T., è tenuto ad effettuare la contestazione all'interessato, il quale, previo contraddittorio, deve essere rimosso dall'incarico.

Quanto ai casi di incompatibilità, nel rinviare alle disposizioni contenute nei Capi V e VI del citato D. Lgs. n. 39/2013, si ribadisce che:

- per incompatibilità si intende, a norma di legge, *“l’obbligo per il soggetto cui viene conferito l’incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell’incarico e l’assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l’incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l’assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico”*;
- a differenza dell'inconferibilità, la causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro;
- se si riscontra, nel corso del rapporto, una situazione di incompatibilità, il R.P.C.T. deve effettuare una contestazione all'interessato e la causa deve essere rimossa entro 15 giorni, pena la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro autonomo o subordinato.

Si segnala, infine, che questa Amministrazione, a conclusione del processo di riforma organizzativa attualmente in corso, provvederà ad impartire ai preposti Uffici le necessarie istruzioni per perfezionare le modalità di verifica sulla veridicità delle dichiarazioni rese dagli interessati, anche attraverso gli opportuni controlli dai casellari giudiziari.

Relativamente all'anno 2018, dai dati in possesso all'Ente in ordine alle verifiche sulla veridicità delle dichiarazioni sull'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità, non risultano violazioni accertate.

5.2.12 Modalità per il monitoraggio dei rapporti Amministrazione/soggetti con i quali sono stati stipulati contratti o comunque interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici, ai fini della verifica di eventuali relazioni di parentela o affinità con i dipendenti

Ferme restando le disposizioni in materia di obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi, contenute nel presente Piano e nel Codice di comportamento dei dipendenti dell'Ente, nella gestione dei procedimenti relativi alla misura *de qua* il responsabile dell'istruttoria e del

procedimento nonché il Dirigente del Servizio interessato, nel rispetto ed in attuazione delle misure organizzative adottate dalle rispettive strutture, attestano, ai sensi del D.P.R. n. 445/2000, 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.

5.2.13 Indicazione di iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

In relazione alla presente misura si evidenzia che questa Amministrazione, con delibera del Consiglio Provinciale n. 58 del 9 dicembre 2009, ha a suo tempo adottato un Regolamento per la concessione di contributi, sussidi ed ausili finanziari ai sensi dell'art. 12 della legge n. 241/1990 e successive modificazioni ed integrazioni - reperibile *on line* sul sito istituzionale - che disciplina modalità e criteri oggettivi per l'erogazione di contributi.

In attuazione delle disposizioni contenute nel predetto Regolamento sono state emanate, dai preposti Uffici, specifiche circolari metodologiche, cui pertanto si fa rinvio.

In ottemperanza a quanto previsto dalle leggi vigenti e, in particolare, dal D. Lgs. n. 33/2013, agli articoli 26 e 27, rispettivamente rubricati '*Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati*' e '*Obblighi di pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari*', questo Ente ha provveduto a pubblicare sul proprio sito internet, nell'apposita sezione "*Amministrazione Trasparente*", le informazioni ed i dati relativi dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, unitamente all'Albo dei Beneficiari.

5.2.14 Iniziative per dare conoscenza ai collaboratori a qualsiasi titolo dell'Ente del P.T.P.C. e dell'osservanza delle misure in esso contenute

Per l'attuazione della presente misura si fa rinvio alla direttiva (rif. n. 3474/14 del 28/02/2014), a suo tempo emanata dal Segretario Generale e dal Direttore del Dipartimento I, avente ad oggetto "*Schemi tipo di incarico, contratto, bando*", che costituisce strumento di attuazione del P.T.P.C., salve possibili integrazioni, da apportare in ragione della necessità di adeguare le disposizioni di cui trattasi al mutamento del quadro normativo di riferimento.

La direttiva reca indicazioni sulle modalità di integrazione e di modifica degli schemi tipo di incarico, di contratto e di bando, con particolare riguardo all'inserimento, negli stessi, della condizione dell'osservanza dei Codici di comportamento dei dipendenti pubblici da parte dei collaboratori esterni, dei titolari di organo, del personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, dei collaboratori delle ditte fornitrici di beni, servizi od opere a favore dell'Amministrazione nonché alla previsione della risoluzione o della decadenza dal rapporto di collaborazione in caso di violazione degli obblighi derivanti dai Codici medesimi.

Nella predetta direttiva sono, altresì, contenute disposizioni in merito all'obbligo per i collaboratori a qualsiasi titolo dell'Ente di osservanza delle misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'Amministrazione, con particolare riguardo al rispetto delle prescrizioni contenute nel presente Piano, e di segnalazione al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di eventuali situazioni di illecito di cui siano venuti a conoscenza.

Tutte le strutture sono tenute, per quanto di rispettiva competenza, ad aggiornare gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza dei Codici di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organo, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'Amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai Codici.

Nelle more dell'adozione da parte di A.N.AC. di specifiche Linee Guida, contenenti i criteri ed i limiti dell'estensione delle norme di condotta previste dai suddetti Codici, gli uffici si attengono alle indicazioni del presente Piano ed alla richiamata direttiva rif. n. 3474/14 del 28/02/2014, ad oggi vigente.

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

Per l'illustrazione della presente misura si fa rinvio alla sezione I del presente Piano e, in particolare, al suo paragrafo I.

- **Misure obbligatorie di carattere specifico**

5.2.16 Protocolli di legalità e patti di integrità negli affidamenti di commesse. Ricorso all'arbitrato

Protocolli di legalità e patti di integrità

I protocolli di legalità e i patti di integrità sono strumenti giuridici di carattere pattizio finalizzati al contrasto del fenomeno delle infiltrazioni mafiose o, comunque, di comportamenti opachi, scorretti o sleali nelle attività economiche di cui è parte la pubblica amministrazione.

Prima dell'entrata in vigore della Legge n.190/2012, i predetti strumenti, definibili *lato sensu* 'protocolli di legalità', trovavano fondamento giuridico nell'art. 176, comma 3, lett. e) del previgente Codice degli appalti (D. Lgs. n. 163/2006), il quale - con specifico riguardo alle aggiudicazioni in materia di infrastrutture strategiche (quindi in materia di "grandi opere") - disponeva che il soggetto aggiudicatore provvedesse alla stipula "[...] di appositi accordi con gli organi competenti in materia di sicurezza nonché di prevenzione e repressione della criminalità, finalizzati alla verifica preventiva del programma di esecuzione dei lavori in vista del successivo monitoraggio di tutte le fasi di esecuzione delle opere e dei soggetti che le realizzano".

Gli accordi di cui sopra, redatti secondo schemi tipo definiti dal C.I.P.E., dovevano prevedere "[...] l'adozione di protocolli di legalità che comportino clausole specifiche di impegno, da parte dell'impresa aggiudicataria, a denunciare eventuali tentativi di estorsione, con la

possibilità di valutare il comportamento dell'aggiudicatario ai fini della successiva ammissione a procedure ristrette della medesima stazione appaltante, in caso di mancata osservanza di tali prescrizioni”.

Stante l'espressa previsione normativa, gli accordi in argomento e le relative clausole costituivano un vincolo giuridico sia per i soggetti aggiudicatori sia per il contraente generale (cioè il soggetto aggiudicatario dotato di un'adeguata esperienza e di una qualificazione nella costruzione di opere); quest'ultimo, peraltro, era tenuto a trasferire i propri obblighi alle imprese (non aggiudicatarie) incaricate dell'esecuzione dei lavori mediante il contratto di subappalto. Era palese, dunque, che tali forme pattizie, oltre a presentare un contenuto predefinito, erano vincolanti tra le parti *ex lege*.

La provata efficacia deterrente di tali accordi ha aperto la strada all'inserimento di clausole analoghe nella documentazione di gara relativa ad altre tipologie di appalto (quindi non connesse alla realizzazione di “grandi opere”), nell'intento di porre un argine a tentativi di illecite interferenze anche nelle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture di minore impatto economico. Rispetto a tali prassi, stante la mancanza di copertura normativa, la giurisprudenza amministrativa si è espressa con valutazioni non sempre univoche.

Tralasciando i dettagli della *querelle* giurisprudenziale di cui sopra, si può dire, per i fini che qui occupano, che i punti salienti della questione erano rappresentati:

- dalla individuazione del fondamento giuridico dei protocolli di legalità e dei patti di integrità cui ricondurre, per l'effetto, la vincolatività degli stessi tra le parti;
- dai dubbi sulla legittimità della previsione nel bando di gara di una nuova causa di esclusione per i casi di mancata accettazione delle clausole di integrità, stante, appunto, il principio della tassatività delle cause di esclusione già sancito dall'abrogato codice degli appalti (D.lgs. n. 163/2006), ancor oggi vigente ai sensi del nuovo codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 50/2016).

L'entrata in vigore della Legge n. 190/2012 (recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”) ha posto fine a tale disputa giurisprudenziale, ampliando l'ambito di operatività dei protocolli di legalità al di là del tradizionale campo delle infiltrazioni mafiose nelle c.d. “grandi opere”.

Più specificamente, con l' art.1, comma 17, il legislatore - consapevole della deroga al principio di tassatività delle cause di esclusione, ascrivibile all'introduzione di una nuova causa di esclusione per la mancata accettazione dei protocolli di legalità, ma altrettanto sciente della forza di contrasto di tali protocolli rispetto ai tentativi di infiltrazioni malavitose negli appalti pubblici - ha disposto che “*le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.*”

Con la suddetta norma può dirsi, dunque, avallata la tesi giurisprudenziale prevalente secondo cui “[...] tali mezzi sono posti a tutela di interessi di rango sovraordinato e gli obblighi in tal modo assunti discendono dall'applicazione di norme imperative di ordine pubblico, con particolare riguardo alla legislazione in materia di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata nel settore degli appalti. Mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che

prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara” (cfr. ex multis Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066; Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657)”.

Premesso quanto sopra, è utile evidenziare che, nonostante entrambi gli istituti (protocolli di legalità e patti di integrità) richiamati dal succitato art. 1, comma 17, siano riconducibili al più ampio *genus* degli accordi, sono contraddistinti, tuttavia, da alcune rilevanti differenze.

I protocolli di legalità sono stati ricondotti dalla giurisprudenza prevalente nell'alveo degli accordi tra amministrazioni pubbliche (disciplinati dall'art. 15 della legge n. 241/1990), stipulati, nello specifico, tra quelle competenti in materia di sicurezza (solitamente le Prefetture - U.T.G) e le amministrazioni aggiudicatrici, ai fini del contenimento dell'illegalità e del controllo delle opere pubbliche; nell'ambito di tali protocolli sono concordate apposite clausole di integrità, unitamente all'obbligo per le amministrazioni stipulanti di recepirle nelle proprie procedure di gara.

Diversamente, i patti di integrità - pur essendo qualificabili come accordi aventi ad oggetto, al pari dei protocolli di legalità, la regolamentazione di comportamenti ispirati ai principi di legalità, lealtà, trasparenza e correttezza - sono documenti contenenti apposite clausole (definite unilateralmente da una pubblica amministrazione o recepite da precedenti protocolli di legalità) che - a seguito dell'inserimento nel bando pubblico - assumono la connotazione di *lex specialis* di gara e, per l'effetto, costituiscono la condizione per la partecipazione alla gara stessa o una causa di esclusione i cui effetti si verificano in caso di mancata accettazione del soggetto privato concorrente.

Si evidenzia, inoltre, che, a seguito dell'aggiudicazione dell'appalto (cioè nella fase esecutiva), i patti di che trattasi esplicano i tipici effetti contrattuali, determinando, in caso di inadempimento, l'esperibilità dei relativi rimedi (risoluzione del contratto, risarcimento del danno), fatta salva l'adozione delle cautele previste dalla normativa vigente ed indicate da A.N.AC. in sede consultiva.

Pertanto, 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 rimarkano 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 cc., ogni qualvolta l’impresa non dia comunicazione del tentativo di concussione subito (risultante da una misura cautelare o dal disposto rinvio a giudizio nei confronti dell’amministratore pubblico responsabile dell’aggiudicazione), nonché clausole che prevedano la possibilità per la stazione appaltante di attivare lo strumento risolutivo in tutti i casi in cui, da evidenze giudiziarie consolidate in una misura cautelare o in un provvedimento di rinvio a giudizio, si palesino accordi corruttivi tra il soggetto aggiudicatore e l’impresa aggiudicataria.

La potestà di attivare la clausola risolutiva espressa costituisce l’aspetto più innovativo, ma anche il più delicato, dei suddetti protocolli di “nuova generazione”, che va ben oltre la mera possibilità di escludere un concorrente in fase di gara nel caso di mancata accettazione delle clausole contenute negli stessi, come giustappunto previsto dal richiamato art. 1, comma 17, della Legge n. 190/2012.

Sicché proprio la riconosciuta possibilità per l’amministrazione aggiudicatrice di avvalersi dello strumento risolutivo ha indotto l’Autorità a precisare che *“l’esercizio della potestà di risoluzione contrattuale da parte del soggetto aggiudicatore venga previamente sottoposta alla valutazione dell’ANAC, per consentire a quest’ultima di verificare se - in ragione dello stato di avanzamento dei lavori, o del rischio di compromissione della realizzazione dell’opera, tenuto anche conto della rilevanza della stessa - sia preferibile proseguire nel rapporto contrattuale, previo il rinnovo o la sostituzione degli organi dell’impresa aggiudicataria interessata dalle vicende corruttive [...]”*.

La valutazione preventiva da parte di A.N.AC., previamente interpellata dall’amministrazione aggiudicatrice, appare vieppiù necessaria in considerazione degli effetti derivanti dalla risoluzione del contratto di appalto, valutabili sia in termini di danno emergente che di lucro cessante (entrambi ricadenti su tutta la filiera dell’appalto); tali effetti, infatti, potrebbero palesarsi sproporzionati rispetto all’emissione di un provvedimento di rinvio a giudizio che, come noto, non dà alcuna certezza del reato commesso e, conseguentemente, della connessa violazione da parte dell’impresa appaltatrice dell’obbligo di denuncia.

Posto quanto sopra, nell’evidenziare l’importanza della misura di prevenzione in esame, sottolineata in più occasioni dall’A.N.AC. - da ultimo in sede di aggiornamento 2018 al P.N.A. - si dà conto, di seguito, dell’iniziativa recentemente assunta da questo Ente, nel rispetto della disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione ed in conformità alle indicazioni fornite dall’Autorità.

In esito ad apposita istruttoria condotta dal Segretario Generale quale R.P.C.T., il Sindaco metropolitano, con proprio Decreto n. 109 del 15 ottobre 2018, ha approvato lo schema di *“Patto di integrità in materia di contratti pubblici”*, da inserirsi nei documenti delle gare di appalto di lavori, servizi e forniture ovvero di concessione, qualsiasi siano il valore economico e le procedure di scelta del contraente adottate.

Come già anticipato, il Patto di Integrità, configurandosi quale complesso di regole preordinate alla valorizzazione di comportamenti eticamente adeguati per tutti gli operatori economici, costituisce un efficace strumento di prevenzione e di lotta alla corruzione - non alternativo, bensì rafforzativo rispetto ai Protocolli di Legalità - che punta a potenziare il vincolo di collaborazione alla legalità tra amministrazione aggiudicatrice e partecipanti privati, nel pieno rispetto delle norme che regolano la libera concorrenza e la *par condicio* tra gli operatori economici.

Pertanto, l'approvazione dello schema di Patto e il relativo inserimento nella documentazione di gara prodotta da questa Città metropolitana rispondono all'esigenza di garantire la massima tutela dell'integrità della sua azione amministrativa, attraverso la realizzazione di concrete iniziative finalizzate a prevenire rischi corruttivi, a contrastare fenomeni di *mala gestio* e di uso distorto delle risorse pubbliche nonché a favorire comportamenti trasparenti tra gli uffici dell'Ente e tutti i soggetti che hanno rapporti con lo stesso per la fornitura di beni o servizi e per l'esecuzione di lavori pubblici.

A seguito dell'adozione del menzionato Decreto il Segretario Generale, quale R.P.C.T., con nota prot. n. 165612 del 17 ottobre 2018, ha provveduto a darne comunicazione ai Direttori e ai Dirigenti dell'Ente, invitandoli, nel contempo, ad assicurare la piena applicazione delle disposizioni contenute nell'atto e delle norme dallo stesso richiamate, informando il personale delle relative strutture e garantendo, nell'ambito delle stesse, la corretta esecuzione degli adempimenti previsti.

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 distortivi della concorrenza e della trasparenza e, più in generale, della corruzione nelle procedure di gara esperite, sono state, tuttavia, adottate iniziative specifiche nell'ambito di che trattasi.

A tal uopo giova rammentare che la Direzione dell'U.C. '*Sviluppo strategico e coordinamento del territorio metropolitano*' (Ufficio del Soggetto Aggregatore) di questo Ente è competente a curare direttamente quelle procedure di gara svolte in veste di Soggetto Aggregatore (SA) e/o di Stazione Unica Appaltante (SUA) nel settore dei servizi e delle forniture, di particolare complessità e/o per far fronte ad esigenze aggregate da parte dei Comuni convenzionati; mentre il Servizio 2 (denominato '*SUA – Procedure ad evidenza pubblica per affidamento lavori, servizi e forniture*', per brevità c.d. Ufficio Gare) del medesimo Ufficio Centrale ha competenza per le procedure di gara nel settore dei lavori pubblici, servizi e forniture, espletate per conto dei servizi di questa Città metropolitana e di volta in volta delegate da parte dei singoli Comuni convenzionati alla SUA.

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 conto nel paragrafo 1.2.2 del presente Piano, cui, pertanto, si fa rinvio per la relativa illustrazione.

Ricorso all'arbitrato

L'inserimento di clausole compromissorie, nel bando o nell'avviso con cui è indetta la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito, o il ricorso all'arbitrato per la risoluzione di controversie derivanti dall'esecuzione di contratti pubblici, debbono essere preventivamente autorizzati, con adeguata motivazione, da parte dell'organo di governo dell'Amministrazione. L'inserimento di clausole compromissorie o il ricorso all'arbitrato senza preventiva autorizzazione sono nulli.

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

L'art. 1, comma 16, della Legge n. 190/2012, identificando l'area relativa ai concorsi ed alle procedure di selezione del personale come uno dei settori a rischio corruttivo, prevede l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di assicurare la massima trasparenza nella gestione dei procedimenti afferenti all'area medesima, anche mediante pubblicazione di specifici dati ed informazioni sui siti web istituzionali, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

Conformemente a quanto disposto dalla norma innanzi richiamata, questo Ente ha elaborato ed implementato una procedura informatizzata per il monitoraggio del rispetto degli specifici obblighi di trasparenza previsti dal D. Lgs. n. 33/2013 e richiamati nel presente Piano.

Sulla misura in esame è stata, a suo tempo, diramata dal Segretario Generale e dal Direttore del Dipartimento I apposita direttiva (rif. n. 3465/14 del 28/02/2014), avente ad oggetto "*Misure nell'ambito di concorsi e procedure di selezione del personale*", nella quale si evidenzia, tra l'altro, che nella gestione delle procedure di reclutamento è fatto obbligo di:

- prevedere requisiti di accesso non "personalizzati" e meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;
- verificare la regolare composizione delle commissioni di concorso;
- osservare scrupolosamente le regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità delle selezioni;
- evitare motivazioni generiche e tautologiche circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali;
- verificare la possibilità, nell'ambito delle risorse disponibili, di provvedere alla informatizzazione dei processi di reclutamento del personale.

Nella richiamata direttiva si sottolinea, altresì, la necessità di:

- intensificare i controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio, rese dai dipendenti e dagli utenti ai sensi del D.P.R. n. 445 del 2000, anche mediante la promozione di convenzioni tra pp.aa. per l'accesso alle banche dati istituzionali contenenti informazioni e dati relativi a stati, fatti e qualità personali (cfr. *infra* par. 6);
- assicurare, di norma, la presenza di più funzionari in occasione dello svolgimento di procedure o procedimenti "sensibili", anche se la relativa responsabilità è affidata ad un unico funzionario;
- pubblicare nel sito istituzionale dell'Ente, in uno spazio dedicato e con modalità da definire operativamente, risposte ai quesiti formulati dai candidati alle procedure concorsuali (*faq*), in modo da rendere le stesse patrimonio conoscitivo di tutti ed evitare contatti personali non tracciati.

Fermo quanto sopra, si precisa, tuttavia, che negli ultimi anni questo Ente non ha realizzato procedure concorsuali.

5.2.18 Iniziative specifiche in materia di affidamenti pubblici

In questo paragrafo sono illustrate alcune specifiche misure di contrasto, relative a particolari procedure di affidamento, definite dal preposto U.C. '*Sviluppo Strategico e coordinamento del*

territorio metropolitano e dal Servizio 2 *'SUA – Procedure ad evidenza pubblica per affidamento lavori, servizi e forniture'*, incardinato nello stesso Ufficio Centrale, sulla base dell'esperienza acquisita nello svolgimento delle relative attività e tenendo conto della struttura amministrativa e funzionale dell'Ente, dove, a seguito dell'ultima riorganizzazione, le competenze in materia di stazione unica appaltante e di procedure di gara sono state ripartite tra l'Ufficio Soggetto Aggregatore della Direzione ed il Servizio 2, come anticipato nel precedente paragrafo 5.2.16.

Procedure aperte

Sono state elaborate ed attuate misure di carattere organizzativo finalizzate a ridurre il rischio corruttivo nelle varie fasi della procedura di affidamento, secondo quanto di seguito indicato.

In fase di predisposizione del bando e degli altri atti di gara è previsto un controllo incrociato da parte di strutture differenti dell'Ente.

Nello specifico, il Servizio della Città metropolitana di Roma (se trattasi di gara interna) o il Servizio del Comune (se trattasi di gara della Stazione Unica Appaltante - SUA), competenti per materia, predispongono gli elaborati tecnici (es. C.S.A.) e la parte tecnica del Disciplinare di gara, che vengono sottoposti ad un'attenta revisione tecnico-amministrativa e giuridica da parte dell'Ufficio Gare e/o dell'Ufficio Soggetto Aggregatore (a seconda della competenza), prima di procedere alla pubblicazione, unitamente alla documentazione amministrativa.

In corso di espletamento della gara, le buste contenenti le offerte tecniche ed economiche vengono custodite, a seconda dell'assegnazione della gara, dall'Ufficio Soggetto Aggregatore della Direzione o dall'Ufficio Gare, mediante la chiusura delle stesse in cassaforte, fino alla conclusione del procedimento di competenza dello stesso Ufficio Gare. Delle modalità di custodia viene dato conto nei verbali di gara, all'atto dell'apertura delle buste medesime.

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.

Il seggio di gara, in seduta pubblica, espleta la procedura di preselezione, verificando la conformità della documentazione amministrativa e, successivamente, la conformità della documentazione tecnica.

Le verifiche di natura giuridico-amministrativa, ivi incluse quelle volte ad accertare il possesso dei requisiti generali *ex art. 80 del D. Lgs. n. 50/2016*, sono, invece, di competenza dell'Ufficio Contratti, che si avvale dell'utilizzo della banca dati *AVCPass* istituita presso l'A.N.AC.

Gli aspetti valutativi aventi una diretta influenza sulla formazione della graduatoria - quali, ad esempio, la valutazione delle offerte tecniche, per l'offerta economicamente più vantaggiosa - sono, infine, demandate ad una Commissione Giudicatrice, costituita ai sensi dell'art. 77 del citato D. Lgs. 50/2016.

La composizione e le modalità di nomina della Commissione Giudicatrice per gli appalti della S.U.A / Soggetto Aggregatore, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sono state oggetto di apposite Linee Guida stilate dalla Città metropolitana di Roma Capitale, pubblicate, a garanzia di trasparenza, sul sito istituzionale dell'Ente.

La sopradescritta distinzione adottata nella gestione delle procedure di gara funge da deterrente all'accadimento di episodi corruttivi, consentendo il coinvolgimento, nell'ambito della stessa procedura di affidamento, di soggetti diversi, ciascuno dei quali interviene in fasi differenti dell'intero *iter* procedimentale.

Procedure negoziate (ex art. 36, comma 2, lett. b) e c), del D. Lgs. n. 50/2016)

La gestione delle procedure negoziate *ex art. 36, comma 2, lett. b) e c), del D. Lgs. n. 50/2016* presenta, come si evince dalla mappatura dei procedimenti, un rilevante rischio corruttivo, che, qualora si concretizzasse, oltre a connotare un cattivo uso del potere amministrativo, comporterebbe un'evidente violazione dei principi di leale e libera concorrenza.

A tal proposito l'Ufficio Gare (segnatamente, il Servizio 2, competente in materia di lavori pubblici) di questa Città metropolitana, nello svolgimento delle attività assegnate e conformemente a quanto disposto dal richiamato art. 36 nonché dalle Linee Guida n. 4 (recanti "*Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici*"), adottate da A.N.AC. in attuazione di quanto previsto dalla medesima norma, ha istituito un sistema informatico ed automatizzato sia per la formazione dell'elenco delle imprese da invitare alle suddette procedure che, soprattutto, per la gestione dello stesso mediante la selezione dei partecipanti alle singole gare.

L'elenco di operatori economici da invitare alle procedure negoziate *ex art. 36, comma 2, lett. b) e c), del D. Lgs. 50/2016*, indette per l'affidamento dei lavori pubblici per il biennio 2018-2019, sostituisce la preesistente tipologia di gara della procedura ristretta semplificata *ex art. 123 del D. Lgs. 163/2006*, che è stata abolita dal nuovo Codice degli appalti (D. Lgs. 50/2016).

In sede di iscrizione all'elenco ciascuna impresa sceglie se iscriversi per i soli lavori di manutenzione straordinaria, per i quali si svolge la procedura di gara in modo 'tradizionale', o anche per i lavori di manutenzione ordinaria, per i quali è previsto, se di importo superiore a € 150.000,00 e inferiore a € 1.000.000,00, *ex art. 37, comma 2, dello stesso D. Lgs. 50/2016*, il ricorso al M.E.PA. (Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione).

L'elenco di cui sopra è pubblicato - secondo l'ordine alfabetico degli iscritti - sul sito istituzionale di questa Amministrazione ed è utilizzato anche ai fini dello svolgimento delle procedure negoziate svolte dall'Ente in qualità di centrale di committenza, ai sensi e per gli effetti del richiamato decreto legislativo. Resta fermo, ovviamente, l'obbligo del segreto d'ufficio per gli operatori interessati.

Procedure di gara gestite tramite Stazione Unica Appaltante

Nella specifica materia degli appalti pubblici il legislatore (Legge n. 56/2014, art. 1, comma 88; D.L. n. 66/2014, convertito, con modificazioni, in Legge 89/2014), con l'intento di ridurre progressivamente la spesa per gli acquisti della p.a. limitando ricadute sui livelli di servizio, ha individuato le Città metropolitane e le Province come gli enti più idonei a svolgere le attività di centrali uniche di committenza, di stazioni uniche appaltanti e di soggetti aggregatori, previa attivazione delle necessarie intese e convenzioni con i Comuni del territorio.

In coerenza con le richiamate disposizioni normative questa Amministrazione, come già anticipato, attraverso le funzioni espletate dal Servizio 2 e dalla Direzione dell'U.C. '*Sviluppo*

strategico e coordinamento del territorio metropolitano’, ha assunto il ruolo di stazione unica appaltante (S.U.A.) e di soggetto aggregatore (S.A.). Si è così impegnata, anche in ragione di ciò, ad aumentare i livelli di trasparenza e di efficienza nell’utilizzo di risorse pubbliche mediante lo svolgimento centralizzato delle procedure di gara per i servizi dell’Ente, la realizzazione di sistemi che consentano la raccolta esaustiva ed omogenea dei dati per la trasparenza di tutti i servizi relativi alle procedure di affidamento pubbliche - ai sensi dell’art. 1, comma 32, della Legge 190/2012, da pubblicare sul sito istituzionale anche in formato *open data*, a cura della Direzione - nonché, appunto, attraverso il potenziamento dell’importante funzione di assistenza agli enti locali in tema di procedure di affidamento.

Al riguardo giova rammentare che, nell’anno 2014, l’allora Provincia di Roma e la Prefettura hanno sottoscritto, con alcuni Comuni del territorio, apposite convenzioni per la costituzione della Stazione Unica Appaltante (S.U.A.), chiamata a provvedere agli affidamenti degli appalti di lavori, servizi e forniture su richiesta degli Enti aderenti ed a supporto degli stessi.

Il numero di Enti convenzionati è aumentato progressivamente e il presidio dell’*iter* di stipula tra la Prefettura di Roma, i Comuni e la Città metropolitana di Roma Capitale è curato direttamente dalla Direzione dell’U.C. *‘Sviluppo Strategico e coordinamento del territorio metropolitano’*.

Alla luce delle novità normative introdotte dal Codice dei contratti pubblici e delle funzioni proprie di questa Città metropolitana, ivi comprese quelle di assistenza tecnico-amministrativa a favore degli Enti Locali, l’U.C. *‘Sviluppo Strategico e coordinamento del territorio metropolitano’* ha implementato il ricorso alla Stazione Unica Appaltante per la realizzazione delle procedure di gara di appalti di lavori, servizi e forniture, a cui possono aderire tutti gli enti interessati ricadenti territorialmente nell’Area metropolitana. Le finalità perseguite tramite la creazione di una S.U.A. sono quelle di incrementare l’efficacia e l’efficienza delle attività di realizzazione dei lavori, servizi e forniture nonché di consentire una più efficace azione di controllo e di prevenzione dei fenomeni di criminalità, assicurando maggior trasparenza e legalità nello svolgimento delle procedure di gara e, al contempo, promuovendo condizioni di sicurezza e di legalità favorevoli al rilancio dell’economia e dell’immagine delle realtà territoriali.

Le funzioni e i servizi conferiti alla Stazione Unica Appaltante consistono, oltre che nella programmazione degli interventi previa analisi dei fabbisogni dei Comuni aderenti (in capo alla Direzione dell’U.C. *‘Sviluppo Strategico e coordinamento del territorio metropolitano’*), nella gestione dei rapporti con gli Enti associati e delle relative procedure di gara, con predisposizione della necessaria documentazione, nel supporto al Responsabile Unico del Procedimento, nel monitoraggio dell’esecuzione del contratto, nel controllo del possesso dei requisiti da parte dell’aggiudicatario, nella raccolta e nella comunicazione agli organi competenti delle informazioni e dei dati previsti dalla legge.

Con riferimento all’iniziativa in esame si segnala che la stessa Direzione dipartimentale - con il supporto dell’Ufficio Statistica dell’Ente ed in collaborazione con l’Università degli Studi di Roma ‘La Sapienza’ - al fine di monitorare l’efficacia delle attività poste in essere da questa Amministrazione e di esercitare una più pregnante azione di controllo e di prevenzione dei fenomeni corruttivi, apportando miglioramenti ed economie di scala nella gestione delle risorse pubbliche, ha elaborato, in via sperimentale, un *set* di indicatori che consentono di vagliare, attraverso una metodologia di tipo statistico, il grado di raggiungimento degli obiettivi, innanzi sinteticamente enunciati, connessi alla gestione delle procedure di gara tramite la S.U.A.

Giova sottolineare, per i fini che qui occupano, come tale approccio metodologico richieda, a monte, una efficace azione di programmazione, che curi, in modo particolare, i processi di analisi e di definizione dei fabbisogni, come peraltro indicato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione nella determinazione n. 12/2015 (parte speciale - approfondimento Area di rischio “Contratti pubblici”).

In ragione di ciò la competente Direzione dell’U.C. ‘*Sviluppo Strategico e coordinamento del territorio metropolitano*’ ha, a suo tempo, provveduto alla raccolta dei dati relativi ai fabbisogni dei Comuni e, attualmente, sta procedendo all’elaborazione degli stessi in vista della necessaria programmazione delle attività, anche nell’ottica dell’accorpamento di lavori, servizi e forniture di natura omogenea.

Procedure di gara gestite tramite Soggetto Aggregatore

Nell’aprile 2015, all’esito della positiva valutazione da parte di A.N.AC., la Città metropolitana di Roma Capitale ha ottenuto l’iscrizione 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; l’iscrizione è stata confermata a settembre 2017 per il prossimo triennio.

Giova premettere che il ruolo di S.A. si differenzia da quello della S.U.A., in quanto il primo non effettua gare su singola delega da parte dei Comuni, bensì predispone apposite convenzioni, esclusivamente per alcune categorie merceologiche, definite a seguito di particolare procedura. L’attività è svolta a favore degli enti pubblici interessati ad effettuare acquisti in forma aggregata, onde conseguire risparmi di spesa e maggiore trasparenza delle procedure, in sinergia con altre istituzioni a livello nazionale, quali MEF, CONSIP, A.N.AC.

Ciò posto, il S.A. di questa Amministrazione svolge la funzione di centrale di committenza, “qualificata” ed “abilitata”, deputata all’approvvigionamento di lavori, beni e servizi per conto dei Comuni che se ne avvalgono. La norma di cui sopra ha, infatti, previsto l’obbligo per i Comuni e per le altre amministrazioni, elencate al comma 3, di avvalersi di tali Soggetti Aggregatori.

Con l’istituzione dell’elenco dei S.A. e con l’introduzione dell’obbligo di avvalersene per le amministrazioni di cui sopra, il legislatore ha inteso perseguire lo scopo del contenimento della spesa pubblica mediante la riduzione del numero dei soggetti che generano domanda di lavori, beni e servizi.

Al fine di assicurare l’efficace realizzazione delle molteplici e complesse attività di programmazione e razionalizzazione della spesa per beni e servizi, con il D.P.C.M. del 14.11.2014 è stato istituito il “Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori” - a cui questa Amministrazione partecipa attivamente - che è coordinato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze (M.E.F.) ed è composto dal Commissario della *spending review*, da un rappresentante del M.E.F., da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da un membro in rappresentanza di ciascun soggetto aggregatore.

Al Tavolo presenziano, inoltre, un rappresentante della Conferenza delle Regioni, un rappresentante dell’A.N.C.I. e un rappresentante dell’U.P.I., oltre ad un rappresentante dell’A.N.AC.

Per questa Città metropolitana la Direzione dell'U.C. *'Sviluppo Strategico e coordinamento del territorio metropolitano'* predispone la documentazione necessaria per i fini di cui trattasi (relazioni informative, resoconti, ecc), organizza riunioni, anche in rappresentanza degli altri soggetti aggregatori di cui all'art. 9, comma 2, del citato D.L. n. 66/2014 (Città metropolitane e Province), elabora *report* e relazioni tramite le informazioni fruibili ed estratte da diverse banche dati, quali la BD A.N.AC., BD SIOPE e BD Procurement Pubblico.

Inoltre, sono state svolte tutte le attività istruttorie e documentali per il mantenimento della formale qualifica di Soggetto Aggregatore, sottoscrivendo, come apposita misura di prevenzione della corruzione, un accordo di riservatezza su tutti i materiali elaborati.

Sono state, infine, seguite le indicazioni di A.N.AC. sulla distinzione del centro di costo per le gare del Soggetto Aggregatore da quello per le gare della SUA.

Ciò posto in ordine all'attività espletata da questa Città metropolitana in qualità di S.U.A. e di S.A., si evidenzia che i competenti uffici dell'Ente monitoreranno attentamente l'evoluzione normativa in corso - con particolare riguardo alle previsioni legislative, contenute nel ddl Bilancio, attualmente in discussione in Parlamento, circa l'obbligo, per i Comuni del territorio, di avvalersi della stazione unica appaltante costituita presso gli enti di area vasta (Province e Città metropolitane) nella gestione delle procedure di gara - per individuare, programmare, definire e realizzare azioni, soluzioni operative e modelli organizzativi utili ai fini dell'eventuale gestione degli affidamenti di competenza comunale.

Nomina del RASA

Tra le ulteriori misure preventive, nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica, deve essere ricompresa la nomina del Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (R.A.S.A.), di cui già si è trattato nella parte del presente Piano dedicata ai soggetti istituzionali coinvolti nello svolgimento delle attività di prevenzione della corruzione (Sezione II, par. 2.6).

Infatti, l'individuazione del R.A.S.A. è intesa dal P.N.A. come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

L'A.N.AC., con comunicato del Presidente del 20 dicembre 2017, ha fornito ulteriori precisazioni in ordine a tale figura, rammentando l'obbligo della sua nomina e della relativa indicazione nel P.T.P.C.

Come riportato nel richiamato par. 2.6, questa Città metropolitana, in conformità alle indicazioni dell'A.N.AC., ha provveduto ad individuare il R.A.S.A. dell'Ente nella persona del Dott. Paolo Berno, Direttore dell'U.C. *'Sviluppo strategico e coordinamento del territorio metropolitano'*, il cui nominativo, debitamente comunicato all'Autorità, risulta essere pubblicato nell'apposita sezione dedicata ai Soggetti Aggregatori, la cui attività è posta sotto la vigilanza dell'Autorità medesima. L'atto di nomina è anche pubblicato sul sito istituzionale, nella sezione *'Amministrazione Trasparente'*, sotto-sezione *'Bandi di gara e Contratti'*.

Indirizzi sugli affidamenti di lavori, servizi e forniture - Rinvio.

Fermo quanto sopra, sugli affidamenti di lavori, servizi e forniture si fa rinvio alle Linee Guida adottate dall'A.N.AC. in forza del potere di regolazione sulla materia, attribuito alla stessa

Autorità dall'art. 213 del D. Lgs. n. 50/2016.

Tutte le strutture si conformano, pertanto, alle suddette Linee Guida per concorrere al perseguimento degli obiettivi, previsti dalla legge, di semplificazione e standardizzazione delle procedure, trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa, apertura della concorrenza, garanzia dell'affidabilità degli esecutori, riduzione del contenzioso.

Si precisa che il R.P.C.T. potrà fornire specifici indirizzi operativi sulle misure di prevenzione della corruzione da applicarsi nell'area di rischio "Contratti pubblici", specie con riferimento agli obblighi di pubblicazione afferenti alla materia *de qua*.

Successivamente alla diramazione di direttive contenenti i predetti indirizzi, il R.P.C.T. - avvalendosi dell'Ufficio Anticorruzione ed in collaborazione con l'Ufficio Gare - predisporrà apposite *check list* di verifica degli adempimenti posti in essere dalle strutture organizzative dell'Ente in relazione alle indicazioni fornite.

Si fa, altresì, rinvio a direttive interne del Direttore dell'U.C. Sviluppo Strategico e del Dirigente del Servizio 2, 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, saranno forniti agli uffici specifici indirizzi operativi sulle misure di prevenzione della corruzione da applicarsi nell'area di rischio "Contratti pubblici", tenendo conto, in particolare, delle indicazioni contenute nella più volte citata determinazione n. 12/2015 dell'A.N.AC.

Successivamente alla diramazione delle predette direttive, il R.P.C.T. - avvalendosi dell'Ufficio Anticorruzione, in collaborazione con l'Ufficio Gare e la Direzione dell'U.C. Sviluppo Strategico - potrà predisporre apposite *check list* di verifica degli adempimenti posti in essere dalle strutture organizzative dell'Ente in relazione agli indirizzi con le medesime forniti.

Inoltre, con specifico riguardo agli affidamenti in economia, si rileva che il Direttore, in collaborazione con gli Uffici del Segretario Generale, ha completato, a suo tempo, l'istruttoria per la revisione del "*Regolamento di disciplina dei procedimenti di acquisizione in economia di beni e servizi*" nonché del "*Regolamento di disciplina dei procedimenti di acquisizione in economia di lavori pubblici*", attualmente vigenti, approfondendo le innovazioni introdotte in materia dal legislatore nazionale e proponendo le modifiche e le integrazioni necessarie ad adeguare gli atti regolamentari di che trattasi al mutato contesto normativo ed organizzativo dell'Ente. Considerate le ulteriori novità legislative, anche *medio tempore* intervenute, è necessario proseguire l'approfondimento istruttorio precedentemente condotto ai fini della revisione e dell'aggiornamento del quadro normativo interno.

Si evidenzia, infine, che la Direzione dipartimentale dell'U.C. '*Sviluppo Strategico e coordinamento del territorio metropolitano*', in attuazione dei principi e delle regole in materia di digitalizzazione, con particolare riguardo, per i fini che qui occupano, alle procedure di gara, ha firmato un apposito Protocollo di intesa con il M.E.F. e Consip per il riuso gratuito della piattaforma elettronica.

Gli uffici dello stesso U.C. '*Sviluppo Strategico*' (Direzione dipartimentale e Servizio 2) hanno,

altresì, avviato le procedure necessarie a garantire l'attuazione dell'obbligo - introdotto dall'art. 22 “*Regole applicabili alle comunicazioni*” della direttiva comunitaria 2014/24/EU sugli appalti pubblici e recepito dal D. Lgs. 50/2016 - di abbandono delle modalità di comunicazione cartacea tra stazioni appaltanti e imprese in tutta la fase di gestione della gara, a far data dal 18 ottobre 2018.

L'impiego dei mezzi di comunicazione elettronici risponde all'esigenza di accrescere l'efficacia e la trasparenza delle procedure di appalto e, per l'effetto, di favorire la massima partecipazione degli operatori, ferma restando, ovviamente, la necessità di assicurare l'integrità dei dati e la riservatezza delle offerte.

Per quanto sopra è evidente come la completa esecuzione degli adempimenti di che trattasi potrà essere garantita solo grazie all'azione sinergica e congiunta degli uffici dell'Ente interessati *ratione materiae* e, in particolare, dell'U.C. ‘*Sviluppo Strategico*’, del Servizio 4 ‘*SIRIT*’ del Dipartimento II nonché dell'Ufficio ‘*Comunicazione istituzionale*’. Il primo sarà chiamato a supportare le strutture, fornendo l'apporto informativo e gli approfondimenti giuridici necessari all'attuazione dell'obbligo *de quo*; il secondo assicurerà l'assistenza tecnico-informatica richiesta ai fini della corretta gestione delle procedure; l'Ufficio ‘*Comunicazione Istituzionale*’ curerà gli adempimenti connessi alla pubblicazione degli atti e dei dati nel sito internet. Il Segretario Generale, quale R.P.C.T., garantirà, per quanto di competenza, l'assistenza giuridico-amministrativa agli uffici richiedenti e il coordinamento delle relative attività.

5.2.19 Attuazione delle Linee Guida in materia di controlli, adottate dalla Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 14, comma 5, del D.L. n. 5/2012

Le strutture dell'Ente si conformano, per quanto di competenza, 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, ai sensi dell'art. 14, comma 5, del D.L. n. 5/2012, convertito in Legge n. 35/2012, la cui corretta attuazione costituisce una rilevante misura di prevenzione di rischi corruttivi e di illegalità.

Giova precisare che nell'ambito di applicazione delle predette Linee Guida rientrano tutte 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.

Le Linee Guida 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 *check-list* degli adempimenti a carico delle imprese, di risposte a domande frequenti (*faq*), di manuali per le procedure di controllo etc..;

- *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, nell'espletamento delle funzioni di competenza, intende adottare strumenti di coordinamento tra diversi soggetti pubblici esercenti attività di controllo. Tale finalità può essere perseguita attraverso la definizione e l'impiego di diversi strumenti, quali, ad esempio, la redazione di piani annuali di controllo coordinati tra più Enti, la gestione di banche dati comuni ad Amministrazioni che operano nel medesimo settore o in settori connessi, la definizione di accordi tra pp.aa., la redazione di modulistica omogenea etc.;
- *pubblicità e trasparenza dei risultati dei controlli*: tale principio viene attuato attraverso la pubblicizzazione dei risultati finali dei controlli, la costituzione di banche dati comuni a più Amministrazioni, la redazione di atti dettagliatamente motivati, la garanzia del contraddittorio;
- *formazione mirata ed aggiornamento del personale*: questo Ente assicura - oltre alla formazione su trasparenza, anticorruzione e codici di comportamento - una formazione specifica in materia di controlli e sanzioni, previo opportuno aggiornamento del Programma formativo in corso di adozione. La formazione nella materia *de qua* mira non solo a garantire la competenza tecnica e la professionalità dei controllori nell'applicare le norme, ma anche la capacità di contestualizzare le verifiche alle realtà dei territori in cui le imprese operano, in un'ottica di prevenzione dell'illecito, di promozione del corretto adempimento degli obblighi e di semplificazione delle procedure. In tal senso, gli interventi formativi dovranno fornire, al personale addetto ai controlli, le conoscenze tecnico-operative che consentano di separare il momento propositivo dell'adempimento da quello del controllo o della sanzione.

Più in generale, in materia di controlli si fa rinvio al successivo paragrafo 6, nel quale sono indicate le modalità di raccordo dei contenuti e delle misure del presente Piano con il sistema integrato dei controlli interni, illustrando nello specifico, tra questi, i controlli cosiddetti a campione.

5.3 MONITORAGGIO DEL PIANO E DELLE RELATIVE MISURE

Il R.P.C.T., avvalendosi del proprio Ufficio Anticorruzione, svolge una costante azione di monitoraggio per verificare l'attuazione delle disposizioni contenute nel Piano e l'applicazione delle misure nello stesso definite, acquisendo dagli Uffici interessati eventuali informazioni, notizie e/o chiarimenti ove siano riscontrate problematiche o criticità e diramando apposite circolari, direttive e/o note informative.

Con riferimento all'anno 2018 il monitoraggio è stato effettuato, come di consueto e già precedentemente riferito, con cadenza semestrale, a seguito di specifiche circolari emanate a tal uopo dal Segretario Generale - circ. n. 29 del 23 agosto 2018 e circ. n. 34 del 22 novembre 2018 (par. 3) - aventi ad oggetto la verifica, rispettivamente, per il primo e per il secondo semestre del 2018, dello stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione programmate nel P.T.P.C. e dell'effettiva sostenibilità delle stesse.

Tale monitoraggio è stato condotto in modalità informatica, attraverso l'utilizzo di un

applicativo, già in uso all'Ente (SI.PEG), appositamente implementato per consentire la tempestiva ed efficace acquisizione delle informazioni relative all'attuazione delle misure di prevenzione, corredate di eventuale documentazione a supporto.

In particolare è stata impiegata una scheda, accessibile dall'applicativo di cui sopra e compilabile direttamente *on line*, contenente la declaratoria di tutte le misure di prevenzione previste nel Piano e, per ciascuna di esse, la sintetica illustrazione delle finalità e delle principali modifiche di processo necessarie per la più efficace esecuzione delle stesse. Con la compilazione di tale scheda, mediante l'inserimento dei dati richiesti misura per misura ed il riempimento di appositi campi di scrittura in formato testo, ciascuna struttura dipartimentale ha dato conto dello stato di attuazione delle misure di prevenzione, per quanto di competenza, rappresentando nel contempo le problematiche riscontrate e le eventuali criticità rilevate in fase di esecuzione e di gestione del Piano.

Tenuto conto delle novità introdotte, per il triennio precedente, dal relativo P.T.P.C. - che, nel rispetto ed in attuazione delle indicazioni fornite dal P.N.A. 2016, ha previsto e definito nella sua Sezione I specifici obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione nonché misure e soluzioni organizzative in tema di trasparenza e di pubblicazione - la scheda informatica di cui sopra è stata integrata con ulteriori campi, utili a monitorare lo stato e le modalità di attuazione dei predetti obiettivi e delle misure/soluzioni in materia di trasparenza, verificando, nel contempo, la programmazione e l'avvio di iniziative ad essi connesse.

Degli esiti del monitoraggio condotto nel corso del 2018 si è dato conto nella Sezione I, illustrando le iniziative correlate agli obiettivi, alle misure ed alle soluzioni organizzative ivi indicati, nonché, per quanto necessario, nella Sezione II, in occasione dell'illustrazione delle singole misure di prevenzione della corruzione.

6. RACCORDO DEL P.T.P.C. CON IL CICLO DELLA *PERFORMANCE* E CON IL SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI INTERNI

Per un'effettiva azione di contrasto dei fenomeni corruttivi e dell'illegalità nell'azione amministrativa assume peculiare rilievo il raccordo del presente Piano con il ciclo della *performance*, da un lato, e con il sistema dei controlli interni, dall'altro, come illustrato, rispettivamente, nei seguenti paragrafi 6.1 e 6.2.

6.1 ANTICORRUZIONE E *PERFORMANCE*

Si rileva preliminarmente che l'Ente - in attuazione della normativa vigente e conformemente alle raccomandazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione - ha, da tempo, avviato un processo di integrazione tra il P.T.P.C. e i diversi strumenti di programmazione, allo scopo di monitorarne la concreta attuazione ed efficacia.

Si è provveduto, innanzitutto, al potenziamento degli applicativi informatici in uso per l'adozione dei provvedimenti amministrativi e per l'emissione dei mandati di pagamento: SID - Sistema Informatizzato Determinazioni; SIL - Sistema Informatizzato Liquidazioni; SIDS - Sistema Informatizzato Decreti del Sindaco metropolitano; SIDCOM - Sistema Informatizzato Delibere del Consiglio metropolitano.

L'implementazione dei suddetti gestionali/software ha consentito, com'è evidente, di

massimizzare i livelli di trasparenza, garantendo la piena tracciabilità di ogni procedura e semplificando, nel contempo, la gestione del relativo *iter*. Oltre a ciò, il potenziamento degli applicativi ha reso possibile il miglioramento e la facilitazione delle modalità di acquisizione delle informazioni richieste dalla Legge 190/2012, tra cui quelle relative all'adempimento degli obblighi di cui all'art. 1, comma 32, della stessa, permettendo una notevole riduzione dei tempi di elaborazione dei dati e - grazie al sistema di automazione ideato - di ogni possibilità di errore in sede di trasmissione e di pubblicazione.

Inoltre l'Ufficio Anticorruzione, nel rispetto delle indicazioni contenute nel P.N.A. e nel proprio P.T.P.C., ha provveduto ad integrare - su *input* del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e con la collaborazione dei preposti uffici tecnici dell'Ente - l'applicativo SI.PEG in modo da semplificare e migliorare le procedure di controllo sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, attraverso l'acquisizione di informazioni dirette, mirate e circostanziate.

In particolare - come già illustrato nel precedente paragrafo 5.3 trattando del monitoraggio del Piano, cui, pertanto, si fa rinvio - è stata predisposta un'apposita scheda, accessibile dall'applicativo di cui sopra e compilabile *on line*, che consente di acquisire tempestivamente dati ed eventuali documenti relativi alle modalità di attuazione delle misure di prevenzione e che permette, nel contempo, un'elaborazione coordinata ed un'analisi incrociata delle informazioni rilevanti ai fini del controllo.

Nell'ambito delle iniziative di informatizzazione dei processi amministrativi, l'implementazione del software SI.PEG, sopra richiamato, consente anche il monitoraggio degli obiettivi trasversali assegnati annualmente ai Direttori di Dipartimento, tra i quali rileva, per i fini che qui occupano, quello denominato "*Adempimenti in materia di trasparenza e pubblicità, ai sensi del D. Lgs. 33/2013, e adempimenti finalizzati alla prevenzione del rischio corruttivo, ai sensi della L. n. 190/2012*".

La scelta del suddetto obiettivo trasversale, a suo tempo operata dai preposti Organi, ha trovato fondamento nell'esigenza di raccordare il ciclo della *performance* con la programmazione in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e, di conseguenza, nella necessità di conformare il sistema di valutazione della dirigenza anche alle modifiche introdotte dalla Legge n. 190/2012 e dal D. Lgs. n. 33/2013.

Il monitoraggio dell'obiettivo in parola ha consentito di valutare, in corso d'opera, il livello di attuazione del P.T.P.C, gli eventuali inadempimenti e le possibili criticità.

Come già illustrato in altre parti del presente Piano, dell'esito della valutazione e del raggiungimento degli obiettivi stabiliti in sede di programmazione si dà conto nella relazione delle *performance*, dove, con riferimento all'anno precedente, sono verificati i risultati organizzativi e individuali realizzati rispetto ai singoli obiettivi prefissati ed alle risorse impiegate, con rilevazione dei possibili scostamenti.

Il R.P.C.T. valuta i risultati emersi nella predetta relazione, analizzando, in particolare, gli eventuali scostamenti e proponendo, ove possibile, misure correttive, anche in collaborazione con i Dirigenti, i quali, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. *l-bis, l-ter, l-quater*, del D. Lgs. 165/2001:

- concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di

corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti (*l-bis*);

- forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo (*l-ter*);
- provvedono al monitoraggio delle attività, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione, svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva (*l-quater*).

Fermo restando quanto indicato nella parte del presente Piano dedicata ai soggetti coinvolti nelle attività di prevenzione della corruzione, il R.P.C.T. potrà richiedere eventuali informazioni e relazioni ai Direttori ed ai Dirigenti sulle attività di controllo espletate dalle rispettive unità organizzative, indicando riunioni periodiche e costituendo, se del caso, appositi gruppi di lavoro, anche allo scopo di assicurare l'omogeneità del sistema. Potranno, in particolare, fornire dati e riscontri:

- i Servizi della Direzione Generale, per quanto riguarda gli esiti del controllo di gestione, del controllo strategico, del controllo sulla qualità dei servizi erogati e, per la parte di competenza, del controllo sulle società partecipate;
- i Servizi della Ragioneria Generale, per ciò che concerne gli esiti del controllo di regolarità contabile, del controllo sugli equilibri finanziari e di quello sulle società partecipate.

6.2 ANTICORRUZIONE E CONTROLLO SUCCESSIVO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA

Ciò posto, si evidenzia che, ai fini della verifica dell'efficacia del presente Piano e delle misure ivi previste, assumono particolare importanza gli esiti del controllo successivo di regolarità amministrativa.

Prima di passare all'illustrazione di tale tipologia di controllo e del relativo esercizio, occorre preliminarmente osservare che il sistema dei controlli di questa Città metropolitana è in corso di revisione, atteso che è stato redatto dal Segretario Generale e sottoposto al Sindaco metropolitano - per la relativa approvazione e la conseguente trasmissione al Consiglio, quale organo competente all'adozione - lo schema recante il '*Regolamento del sistema integrato dei controlli interni*' (la proposta n. 80/2018 è inserita nel gestionale SIDS da giugno 2018).

Giova precisare al riguardo che l'Ente, pur essendosi dotato, da tempo, di un proprio sistema di controlli interni, conforme al quadro legislativo di riferimento (artt. 147 e ss. del TUEL), ne ha previsto la disciplina nell'ambito del Regolamento di Organizzazione degli Uffici e dei Servizi, senza ricorrere, cioè, ad una fonte regolamentare *ad hoc*, che si appalesa, invece, essenziale e necessaria in considerazione dell'articolazione della struttura organizzativa dell'Amministrazione e tenuto conto, peraltro, dell'attuale quadro normativo e dei principi ad esso sottesi.

Il Regolamento di che trattasi - che costituisce parte integrante e sostanziale della proposta di decreto sopra richiamata - consente, pertanto, di adottare una disciplina regolamentare autonoma in materia di controlli e, nel contempo, di ridefinirne il sistema in conformità alle previsioni legislative vigenti (e, soprattutto, sopravvenute), con particolare riguardo al D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito in Legge 7 dicembre 2012 n. 213, alla Legge 6 novembre 2012 n. 190, al D.

Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, come modificato, da ultimo, dal D. Lgs. n. 74/2017, nonché agli altri provvedimenti richiamati nel testo della proposta *de qua*.

Per quanto sopra il nuovo sistema - disciplinato anche in coerenza con l'orientamento recentemente espresso, tra gli altri, dalla Corte dei Conti, da ultimo con deliberazione n. 1/2018, che ha sottolineato l'importanza del corretto funzionamento del sistema integrato dei controlli interni agli Enti, della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi programmatici fissati nonché della qualità dei servizi resi ai cittadini - assicura le seguenti tipologie di controllo e le modalità in cui questo si declina e si articola:

- ✓ controllo strategico;
- ✓ controllo di gestione;
- ✓ controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile;
- ✓ controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile;
- ✓ controllo sul mantenimento degli equilibri finanziari; controllo sulle società partecipate non quotate;
- ✓ controllo sulla qualità dei servizi;
- ✓ raccordo tra le figure coinvolte nel sistema dei controlli (segretario, direttore, responsabile finanziario, revisori dei conti e organismo di valutazione della performance);
- ✓ verifica, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione, di indirizzi ed obiettivi gestionali;
- ✓ redazione del bilancio consolidato, in ossequio ai principi di efficacia, efficienza ed economicità degli organismi gestionali esterni all'Ente.

Nell'ambito delle tipologie di controllo richiamate rileva, come anticipato poc'anzi e per i fini che qui occupano, il controllo successivo di regolarità amministrativa, che è disciplinato come appresso illustrato, nelle more dell'adozione dell'emanando Regolamento del sistema integrato dei controlli interni.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa - esercitato sotto la direzione e la responsabilità del Segretario Generale, che si avvale dell'Ufficio di regolarità amministrativa sugli atti dell'Ente, istituito presso la Direzione dipartimentale dell'U.C. Segretariato Generale - si configura quale misura di prevenzione della corruzione, anche in considerazione degli esiti che emergono dal relativo esercizio.

Si tratta di una forma di controllo a campione sugli atti adottati dalle unità organizzative dell'Ente, realizzato mediante il metodo statistico c.d. "stratificato" e finalizzato a verificare la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, nonché la conformità della stessa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti.

E' eseguito previa elaborazione di apposite linee guida, funzionali, tra l'altro, alla selezione dei provvedimenti da sottoporre a controllo, e con l'impiego di griglie di valutazione contenenti gli elementi essenziali dell'atto da verificare.

Nelle linee guida sono indicati, in particolare, i criteri (tecniche di campionamento) per l'identificazione delle tipologie di atti da monitorare, individuati principalmente (~~ma non solo~~) nelle determinazioni dirigenziali, i provvedimenti sottoposti a verifica, le procedure di controllo, i destinatari degli esiti del monitoraggio eseguito, le modalità e la periodicità della trasmissione di detti esiti.

Il controllo è svolto, come accennato, attraverso l'utilizzo di griglie e *check list* necessarie a verificare la rispondenza dei singoli provvedimenti alle prescrizioni legislative e regolamentari e ad accertare, per ciascuno degli atti sottoposti a monitoraggio, la sussistenza di elementi essenziali quali la competenza all'adozione, l'adeguatezza della motivazione, l'avvenuto rispetto dei tempi di conclusione del procedimento, la correttezza formale del testo nonché l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e la coerenza del provvedimento con gli strumenti di pianificazione e programmazione.

L'azione di monitoraggio così eseguita consente di rilevare possibili irregolarità nell'esercizio dell'attività amministrativa, eventuali fattispecie di illegittimità, anomalie o criticità, che vengono annotate nelle griglie di cui sopra e segnalate dal Segretario Generale ai Dirigenti che hanno adottato il provvedimento, in modo da garantire l'attivazione di possibili interventi correttivi, anche agendo, se del caso, in autotutela, con l'obiettivo finale di prevenire e/o contrastare eventuali fenomeni di illegalità.

A tal fine l'Ufficio di regolarità amministrativa sugli atti dell'Ente, nel rispetto dei principi ed in attuazione delle previsioni del presente Piano, provvede in via continuativa all'aggiornamento delle griglie di valutazione attraverso l'inserimento nelle stesse di ulteriori *items*, sulla scorta dell'evoluzione del quadro normativo generale. Nello svolgimento di tale attività, si tengono in adeguata considerazione, a seconda della tipologia di attività monitorata, tanto l'indicatore del livello di rischio risultante dalla mappatura di cui all'allegato A, quanto ulteriori parametri legati alle misure obbligatorie di prevenzione, con particolare riferimento a quelli di seguito indicati:

- rotazione del personale: verifica della modalità di attuazione in relazione alle attività "a rischio alto";
- conflitto di interessi: controllo a campione sulle attestazioni circa l'assenza di rapporti di natura personale con imprese appaltatrici, beneficiari di vantaggi economici e, in generale, con i soggetti incaricati dello svolgimento di servizi ed attività per conto dell'ufficio di appartenenza;
- tempi di conclusione del procedimento: verifica degli stessi, anche attraverso l'incrocio di diverse tipologie di dati e di informazioni;
- rispetto degli obblighi di pubblicità e trasparenza: previsione di indicatori di controllo, consultazione degli atti in pubblicazione o pubblicati nel sito istituzionale dell'Ente e, in particolare, all'Albo Pretorio Web.

Lo stesso Ufficio di regolarità amministrativa sugli atti dell'Ente provvede alla redazione di *reports* sul monitoraggio effettuato, contenenti, tra l'altro, i dati di sintesi sugli atti esaminati e le criticità riscontrate. Ai fini del raccordo con il sistema dei controlli interni, i predetti *reports* sono messi a disposizione dell'Ufficio Anticorruzione per lo svolgimento dell'attività di analisi comparativa dei dati e l'elaborazione degli stessi.

Mediante questo complesso di attività ci si prefigge, conformemente alle previsioni della normativa vigente in materia di anticorruzione, di andare oltre le mere ipotesi contemplate dal codice penale, ponendo in adeguato rilievo tutte quelle circostanze che favoriscono (anche potenzialmente) un malfunzionamento dell'apparato amministrativo, nell'ottica dell'auspicato passaggio dalla c.d. 'amministrazione per atti formali' alla 'amministrazione per risultato'.

In tale contesto, il processo di rivisitazione degli strumenti e delle modalità di esercizio del controllo successivo di regolarità amministrativa, attuato dagli uffici del Segretario Generale nel 2017, così come il conseguente potenziamento, in termini percentuali, del numero di atti

controllati appartenenti a determinati ambiti ‘sensibili’, effettuato nel 2018, costituiscono presupposti per un ulteriore - complesso quanto opportuno - avanzamento in termini qualitativi dell’attività di controllo medesima.

In particolare, nell’ottica della triennalità della programmazione delle attività di controllo, si ritiene utile e realizzabile il passaggio dall’attuale tecnica di campionamento stratificato c.d. “semplice” - metodo statistico già comunque ritenuto idoneo al raggiungimento di adeguati livelli di controllo - alla tecnica di campionamento stratificato c.d. “avanzato”, strumento definito come ottimale dalla Corte dei Conti, nella Deliberazione della Sezione Autonomie n. 13/SEZAUT/2018/FRG.

Mediante l’adozione di questa tecnica, che consente un’efficace ed effettiva sinergia tra attività di prevenzione della corruzione, controllo di regolarità e valutazione delle *performance*, sarà possibile procedere alla individuazione degli atti da sottoporre a maggiore (più pervasivo) controllo, tenendo conto dell’indice di rischio associato alle singole tipologie provvedimentali ed orientando il controllo medesimo in misura potenziata nei confronti dei provvedimenti che presentano un più elevato livello di rischio corruttivo.

Con l’ausilio di tale tecnica di campionamento, infatti, il Segretario Generale, nel sovrintendere l’operato della dirigenza impegnata nei settori a maggiore rischio di corruzione, avrà la possibilità di proporre azioni correttive tese a rafforzare la lotta ai fenomeni di cattiva amministrazione, con conseguente miglioramento delle performance del personale.

Per rendere concretamente attuabile e celere tale evoluzione metodologica, si rende tuttavia necessaria la previsione, nell’ambito dell’applicativo gestionale delle Determinazioni Dirigenziali (SID), di un’opzione obbligatoria di scelta del livello di rischio corruttivo connesso allo specifico atto (nullo, basso, medio, alto), in modo da favorire la selezione degli atti da sottoporre a controllo successivo sulla base del livello di rischio correlato. Come si rende, altresì, necessaria l’adozione di modelli organizzativi che consentano un incremento delle unità di personale da destinare all’espletamento delle attività di controllo sugli atti.

Per quanto sopra è evidente come l’integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione ed i sistemi di controllo interno sia garantita e resa possibile, tra l’altro, anche attraverso l’azione congiunta e coordinata dell’Ufficio Anticorruzione con il suddetto Ufficio di regolarità amministrativa sugli atti dell’Ente, entrambi incardinati nella Direzione dipartimentale del Segretariato Generale e diretti dallo stesso Segretario Generale, cui è altresì conferito, come noto, l’incarico di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

7. CONFORMITÀ DEL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, PREDISPOSTO DA CAPITALE LAVORO SPA, AGLI INDIRIZZI DEL PRESENTE PIANO

Si forniscono di seguito indicazioni sulle misure adottate in materia di prevenzione della corruzione da Capitale Lavoro S.p.A., società interamente partecipata da questa Amministrazione (di seguito denominata Società), e, conseguentemente, sulla conformità delle stesse alle prescrizioni ed agli indirizzi contenuti nel presente Piano.

Giova premettere che la Società svolge attività di supporto alle strutture dell’Ente nell’esercizio delle funzioni relative:

- a) alla programmazione economica, con particolare riferimento allo sviluppo del territorio, alla gestione dei patti territoriali, all'utilizzo dei fondi strutturali europei;
- b) alla pianificazione territoriale generale ed al supporto alla progettazione tecnica degli enti locali, alla tutela ambientale e ai servizi ecosistemici;
- c) alla pianificazione e alla progettazione delle reti infrastrutturali e informatiche, con riferimento al potenziamento di reti informative e di collegamento, a servizio dell'Ente proprietario e dei Comuni dell'Area metropolitana;
- d) alla strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici nonché all'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- e) ai servizi di supporto alle attività di assistenza tecnica e amministrativa organizzati dall'Ente proprietario per le Amministrazioni comunali e le relative forme associate;
- f) alla promozione e al coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

La Società, operando in regime di *in house providing* ed essendo, pertanto, sottoposta a controllo analogo da parte di questa Città metropolitana, si è dotata, per i fini che qui occupano, di un piano di prevenzione "analogo" ed integrato rispetto ai contenuti essenziali del presente documento, avvalendosi dei modelli di organizzazione e gestione del rischio di cui all'art. 6 del D. Lgs. n. 231/2001, all'uopo appositamente implementati, ed adempiendo, relativamente all'attività di pubblico interesse espletata, agli obblighi prescritti dalla Legge n. 190/2012.

Il Segretario Generale di questo Ente, nella sua qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e per il tramite delle competenti strutture amministrative dell'Ente medesimo, effettua i necessari controlli in ordine alla conformità del Piano di Prevenzione della Corruzione predisposto da Capitale Lavoro SpA con il presente documento.

Verifica, in particolare, la rispondenza del predetto Piano agli indirizzi ed alle finalità indicate nel P.T.P.C. di questa Amministrazione nonché alle misure di prevenzione ivi previste e impartisce disposizioni affinché i preposti uffici della Città metropolitana e della Società garantiscano un idoneo flusso informativo, anche attraverso la creazione e/o l'implementazione di un sistema informatizzato in grado di elaborare e trasmettere tempestivamente al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e all'Ufficio Anticorruzione i dati e le informazioni occorrenti.

Con specifico riferimento alle attività in materia di prevenzione della corruzione svolte nel corso dell'anno 2018 ed ai fini dell'aggiornamento del Piano per il triennio 2019-2021, il Segretario Generale di questo Ente, nella sua qualità di R.P.C.T., ha provveduto alla verifica degli adempimenti, a carico della Società, nella materia *de qua*.

In particolare il R.P.C.T. ha sollecitato la Società ad attuare gli obblighi di legge, analogamente agli uffici dell'Ente, ed ha provveduto a richiedere alla stessa un dettagliato rapporto informativo sulla tempistica e sulle modalità di aggiornamento del proprio Piano di Prevenzione della Corruzione, con particolare riguardo alla mappatura dei processi a rischio e all'attuazione delle misure di contrasto previste dalla normativa vigente.

Più precisamente, preso atto dell'adozione, con disposizione A.U. n. 3 del 15/03/2017, del "Modello di organizzazione, gestione e controllo ex d.lgs. 231/2001 - Piano di prevenzione della corruzione ex l.190/2012" e della relativa pubblicazione nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale della Società, il R.P.C.T. di questa Città metropolitana, con nota prot. n. 195009 del 3 dicembre 2018, ha provveduto a richiedere alla Società di fornire una

dettagliata relazione illustrativa sullo stato di attuazione delle misure previste dal richiamato Modello e sulle eventuali criticità riscontrate nell'applicazione delle stesse, con particolare riferimento alle seguenti:

- a) rotazione del personale, con illustrazione di eventuali soluzioni organizzative alternative, compatibili con le esigenze aziendali;
- b) coordinamento tra i controlli per la prevenzione dei rischi di cui al D. Lgs. n. 231/2001 e i controlli per la prevenzione dei rischi corruttivi *ex lege* n. 190/2012;
- c) divulgazione, all'interno della compagine societaria, delle disposizioni del Codice di comportamento, con specifico riferimento a quelle rilevanti ai fini della prevenzione della corruzione, unitamente alla previsione di un apparato sanzionatorio e dei relativi meccanismi di attivazione;
- d) verifica sulla sussistenza di eventuali cause di inconferibilità per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali, come definiti dall'art. 1, comma 2, lett. l), del D. Lgs. n. 39/2013;
- e) verifica sulla sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali, come definiti dagli articoli 9, 11, 13 e 14 del predetto D. Lgs. n. 39/2013;
- f) verifica del rispetto di quanto previsto dall'art. 53, comma 16-ter, del D. Lgs. n. 165/2001 relativamente alle cause ostative all'esercizio delle attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro;
- g) accertamento dell'esistenza di precedenti penali prima del conferimento di incarichi o assegnazione agli uffici tramite acquisizione delle autocertificazioni e successivi controlli a campione;
- h) monitoraggio dei rapporti tra Società e soggetti esterni (contraenti, soggetti interessati a provvedimenti ampliativi ecc.) al fine dell'accertamento dell'esistenza di situazioni di conflitto di interessi anche potenziale;
- i) formazione in materia di prevenzione della corruzione ad integrazione dell'attività formativa dedicata al "Modello 231".

Per ciascuna delle misure sopra indicate è stato chiesto alla Società di specificare le relative modalità di attuazione, dando conto delle attività svolte e delle soluzioni operative adottate al riguardo.

Oltre a ciò, con la nota di cui sopra è stata richiamata l'attenzione sul quadro normativo in materia di trasparenza, con particolare riferimento alle previsioni relative alla pubblicazione dei dati nella sezione del sito della Società a ciò dedicata (*Amministrazione/Società trasparente*) ed al tempestivo e costante aggiornamento degli stessi, rimarcando la necessità di garantire l'adeguatezza e la conformità dei relativi contenuti alla disciplina vigente.

A tal riguardo la Società è stata invitata ad illustrare le iniziative all'uopo intraprese e le azioni realizzate per massimizzare la trasparenza amministrativa, in attuazione delle norme e degli obblighi di legge, ed è stato chiesto alla stessa di riferire se è stata prevista una specifica disciplina interna per il riscontro delle istanze di accesso civico, ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. 33/2013 e ss.mm.ii.

E' stato chiesto, infine, di illustrare gli aggiornamenti/integrazioni che la Società intende apportare sia al "MOG" sia alla predetta sezione "*Amministrazione/Società trasparente*" del sito istituzionale, indicando la relativa tempistica.

Con la stessa nota prot. n. 195009/2018 la Società è stata resa edotta del decreto n. 109 del 15 ottobre 2018 - trasmesso in allegato alla nota medesima - con cui il Sindaco metropolitano ha approvato lo schema di *“Patto di integrità in materia di contratti pubblici”*, da inserire nei documenti relativi alle gare di appalto di lavori, servizi e forniture ovvero di concessione di questa Città metropolitana, qualsiasi siano il valore economico e le procedure di scelta del contraente adottate.

Nella comunicazione si è evidenziato, in particolare, che il Patto di Integrità, configurandosi quale complesso di regole preordinate alla valorizzazione di comportamenti eticamente adeguati per tutti gli operatori economici, costituisce un ulteriore ed efficace strumento di lotta alla corruzione, che punta a potenziare il vincolo di collaborazione alla legalità tra amministrazione aggiudicatrice e partecipanti privati, rispondendo all'esigenza di garantire la massima tutela dell'integrità dell'azione amministrativa.

In ragione di ciò è considerato che, *“ai sensi dell'art. 1, co. 17, della legge n. 190 del 2012, anche le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, in quanto stazioni appaltanti, possono prevedere negli avvisi, nei bandi di gara o nelle lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisca causa di esclusione dalla gara”* (determinazione A.N.AC. n. 8 del 17 giugno 2015), la Società è stata invitata a voler prevedere, nell'ambito della propria attività gestionale, strumenti analoghi al Patto *de quo*.

In esito alle richieste ed alle indicazioni di cui sopra la Società ha effettuato le verifiche e gli adeguamenti di competenza, fornendo apposita relazione (nota prot. C.L.-0010445 del 13 dicembre 2018), con la quale sono state forniti dati ed informazioni su ciascuno dei punti sopra declinati.

Dalla relazione emerge, in particolare, quanto di seguito.

La Società, nel rispetto della disciplina normativa vigente e tenuto conto dell'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità del servizio erogato, adotta misure alternative alla rotazione, tra cui rileva, in particolare, quella basata sulla distinzione delle competenze (c.d. *“segregazione delle funzioni”*), che attribuisce a soggetti diversi i compiti di svolgere istruttorie e aggiornamenti, adottare ed attuare decisioni, effettuare verifiche.

Ha provveduto all'integrazione del modello di organizzazione, gestione e controllo *ex D. Lgs. 231/2001*, estendendone l'applicazione alle fattispecie previste dalla legge L. 190/2012, rendendo così possibile un migliore coordinamento tra la funzione del RPC e quella dell'OdV.

Le disposizioni del codice di comportamento, previste nel MOG della Società, sono state sostituite ed integrate (paragrafo 2.3, pag. 9) da un nuovo *“Regolamento interno del personale di Capitale Lavoro S.P.A.”*, mentre l'apparato sanzionatorio ed il sistema disciplinare sono stati previsti nella Parte Speciale del MOG stesso (al paragrafo 2.8, pag.19).

Capitale Lavoro procede, con cadenza semestrale, alla verifica di situazioni di incompatibilità e di cause di inconfiribilità per gli incarichi di amministratore e dirigenti *ex D. Lgs. 39/2013*, provvedendo alla pubblicazione degli esiti sul sito aziendale.

La Società ha provveduto all'elaborazione di un *“modello di autocertificazione per incompatibilità cumolo di impieghi ed incarichi”* (protocollo CL-2017-0010016), ai sensi

dell'art. 53, comma 16-ter, del D. Lgs. n. 165/2001, finalizzato a comunicare a quanti hanno esercitato, per conto della Società medesima, poteri autoritativi o negoziali (amministratori), di non poter svolgere, nei tre anni successivi alla cessione del rapporto con Capitale Lavoro SpA, attività lavorative o professionali presso i soggetti privati, destinatari dell'attività della Società svolta attraverso i medesimi poteri.

Quanto all'accertamento dell'esistenza di precedenti penali prima del conferimento di incarichi, la Società, per gli affidamenti di servizi e forniture effettuati tramite il sistema CONSIP, procede al controllo previsto al momento dell'iscrizione degli operatori al sistema; negli altri casi la Società provvede all'acquisizione delle prescritte autocertificazioni. Inoltre sta procedendo, congiuntamente con questa Città metropolitana, all'acquisizione di una piattaforma per l'espletamento delle procedure telematiche di acquisto.

In materia di "conflitto di interessi" e di "incarichi preclusi ai dipendenti, a prescindere dalla consistenza dell'orario lavorativo", la Società ha definito nel MOG i casi che potrebbero verificarsi, mettendo a punto un apposito sistema di monitoraggio.

La Società riferisce che ha predisposto, a partire dal II trimestre del 2019, un nuovo programma di corsi di formazione per il personale in materia di prevenzione della corruzione e "Modello 231".

Per quanto attiene allo strumento dell'accesso civico generalizzato la Società rappresenta di essersi adeguata alla normativa in vigore (D. Lgs. 97/2016), attraverso l'aggiornamento della sezione "Amministrazione Trasparente / Altri contenuti".

Riferisce, infine, che sono in corso gli adempimenti, concordati con la Regione Lazio e con la Città metropolitana, per dare attuazione al "*Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro*", che comporterà, con ogni evidenza, una riorganizzazione della Società Capitale Lavoro S.p.A. e, per l'effetto, un aggiornamento sostanziale del MOG aziendale.

Riferito quanto sopra, ai fini del corretto espletamento delle attività in materia di prevenzione della corruzione da parte della Società, il Segretario Generale di questo Ente, nella citata nota del 3 dicembre 2018, ha richiamato l'attenzione sulla delibera A.N.AC. n. 1134 dell'8 novembre 2017, recante "*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*", rammentando, nel contempo, il sistema sanzionatorio previsto per i casi di inadempimento degli obblighi sanciti dalla legge in materia di trasparenza⁴.

⁴ Secondo quanto indicato nella citata delibera n. 1134/2017, a pag. 32, "a) l'omessa previsione della sezione dedicata alla trasparenza è considerata come un caso di omessa adozione del PTPC e pertanto sanzionata ai sensi dell'art.19, co. 5, del d.l n. 90/2014; b) la mancata pubblicazione dei dati, documenti e informazioni oggetto di obbligo ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, come identificati nelle presenti Linee guida, costituisce nelle pubbliche amministrazioni responsabilità disciplinare e dirigenziale. Nelle società tale responsabilità dovrà essere attivata nelle forme stabilite con atto statutario o regolamentare interno, sulla cui adozione vigileranno le amministrazioni controllanti; c) la mancata pubblicazione dei dati, documenti e informazioni di cui all'art. 47 del d.lgs. n. 33/2013 è sanzionata dall'Autorità. Per gli aspetti procedurali si rinvia ai contenuti del "Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'art. 47 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97" adottato dall'Autorità in data 16.11.2016".

Per quanto indicato nel richiamato atto e per l'orientamento espresso - in questa, come in altre occasioni - dall'A.N.AC., è evidente che le società partecipate e controllate dalle pp.aa. dovranno assicurare il pieno rispetto delle norme vigenti in materia di anticorruzione e la completa attuazione degli adempimenti ivi previsti. Cosicché il rafforzamento della strategia di prevenzione del rischio corruttivo, per quanto riguarda la Società Capitale Lavoro, si appalesa viepiù rilevante e necessaria.

Pertanto questa Amministrazione, in continuità con le azioni condotte, procederà, anche per il triennio 2019-2021, alla verifica dell'adeguamento del P.T.P.C di Capitale Lavoro S.p.a. al Piano di della Città metropolitana di Roma Capitale nonché alle disposizioni di legge vigenti nella materia *de qua*, tenendo conto dei rilievi svolti dall'Autorità e delle indicazioni dalla stessa fornite.