

Allegato B (decreto n. 5989/2019)

**PIANO TRIENNALE  
DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

**2019-2021**



## INDICE

Premessa	5
Analisi del contesto esterno	6
Analisi del contesto interno	10
Esiti del monitoraggio sul piano precedente	17
Mappatura dei processi e procedimenti	18
Mappatura del rischio	18
L'analisi e la valutazione del rischio	19
Il trattamento del rischio	19
Azioni e misure per la prevenzione ed il contrasto del rischio corruzione	20
Il Gestore in materia di antiriciclaggio e antiterrorismo	32
Modalità per la realizzazione di un sistema di misure interne di contrasto al fenomeno del riciclaggio	33
Rapporto tra Città Metropolitana e Comune capoluogo al fine di favorire forme di coordinamento per la predisposizione dei rispettivi PTPC	35
Rapporto tra Città Metropolitana e piccoli Comuni del territorio, per coordinare e semplificare l'attività di elaborazione dei rispettivi PTPC	35
Affidamenti di servizi, proroghe e rinnovi	37
Il processo per la redazione del PTPC	42
Nomina e compiti del RPC e del RT. Nomina del RASA	43
Nucleo di valutazione	45
Coordinamento con gli obblighi di trasparenza di cui al Decreto Legislativo 33/2013	47

Rotazione	49
Cause di inconferibilità ed incompatibilità	51
Segnalazioni di illeciti da parte del dipendente pubblico ( <i>Whistleblowing</i> )	54
Coordinamento fra gli strumenti di programmazione	59
Misure specifiche relative alle procedure di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati	60
Sistema dei controlli. Interazione con il PTPC	61
Monitoraggio	63
Formazione	64
Falsa attestazione della presenza in servizio	66
Salvaguardia delle prerogative sindacali	67
ALLEGATI	
ANTICORRUZIONE MAPPATURA DEI PROCESSI E PROCEDIMENTI PER AREE DI RISCHIO	
RASPARENZA AMMINISTRATIVA - TABELLA DEGLI OBBLIGHI SPECIFICI DI PUBBLICAZIONE ED INDIVIDUAZIONE DEI RELATIVI RESPONSABILI	

## **Premessa**

Con decreto della Sindaca della Città Metropolitana di Torino n. 28 - 2969 del 31 gennaio 2018 è stato approvato il Piano Triennale di Prevenzione della corruzione per il triennio 2018 – 2020, successivamente aggiornato - a seguito della consultazione degli *stakeholders* - con decreto sindacale n. 196 - 10347/2018 del 16 maggio 2018.

In conformità al disposto di cui all'art. 1, comma 8, L. 6 novembre 2012, n. 190 , in base al quale l'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione", si rende necessario procedere all'approvazione del presente Piano per il triennio 2019 – 2021; tale approvazione, per gli Enti Locali compete alla Giunta (nel caso della Città Metropolitana, alla Sindaca);

Al riguardo, come richiamato nel comunicato del Presidente dell'Anac del 13 luglio 2015, il Piano Nazionale Anticorruzione specifica che l'organo di indirizzo politico deve adottare il PTPC prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento.

La sussistenza dell'obbligo in parola discende dalla stessa natura del PTPC che, in quanto atto programmatico, non costituisce un insieme astratto di previsioni e misure, ma tende alla loro concreta attuazione in modo coordinato rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'Amministrazione.

Si tratta di uno strumento dinamico, strettamente connesso con l'evolversi della struttura amministrativa di riferimento, in relazione al progredire della strategia di prevenzione. Occorre tuttavia tener presente che il piano non può costituire un mero aggiornamento del precedente, ma deve costituire un documento di programmazione leggibile ed analizzabile anche senza analisi congiunta dei documenti programmatici precedenti.

Con deliberazione del Consiglio metropolitano di Torino n. 744/2019 sono state approvate le linee di indirizzo in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, proposte dal Responsabile per la Prevenzione della corruzione (RPC) nella propria relazione allegata al provvedimento, con cui si intende fornire indicazioni in ordine alle principali misure ed adempimenti da porre in essere al fine dell'attuazione delle disposizioni di legge.

Nella predisposizione del nuovo Piano Triennale di Prevenzione della corruzione (PTPC) 2019–2021 si tiene conto, altresì, delle indicazioni contenute

nell'aggiornamento 2018 al PNA, pubblicato dall'ANAC con propria delibera n. 1074 del 21 novembre 2018, degli esiti dei monitoraggi nell'anno 2018 e degli accertamenti effettuati nel 2017 da parte dei competenti Organi dello Stato, che hanno, peraltro, riguardato la quasi totalità delle città metropolitane .

Nel nuovo PTPC vengono riportate tutte le sezioni di cui è composto il Piano precedente, dando conto dell'attuazione delle misure anticorruptive ivi contenute e del relativo monitoraggio, delle azioni intraprese (ad esempio, emanazione di circolari in materia, verifiche delle dichiarazioni di inconferibilità ed incompatibilità, attività di gruppi di lavoro, *Whistleblowing*); laddove vi siano parti immutate, viene effettuato un rinvio al PTPC precedente. Assume particolare rilievo la relazione annuale del Responsabile per la Prevenzione della corruzione (RPC), i cui contenuti vengono adeguatamente considerati nel Piano.

### **Analisi del contesto esterno**

L'ANAC, nell'aggiornamento del PNA 2018, rimarca l'importanza dell'analisi del contesto esterno nella attività di elaborazione dei piani triennali. Gli aspetti "ambientali" sono infatti evidentemente importanti se si considera che la finalità dei piani è eminentemente quella di prevenire eventi corruttivi e, in senso lato, fenomeni di illegalità, e che questi si originano da rapporti distorti tra la sfera sociale (cittadini, associazioni, altri corpi intermedi), la sfera produttiva (imprese industriali, commerciali, di servizi, ecc.) e la pubblica amministrazione.

In altre parole, la situazione sociale ed economica di ogni ambito territoriale (nel caso che interessa: l'ambito metropolitano torinese) può fornire importanti indicatori per orientare l'attenzione di coloro che devono presidiare la legalità nell'ente di riferimento.

Il malaffare negli uffici pubblici si può manifestare in varie modalità, che vanno ben oltre la classica "bustarella". A prescindere dalla definizione prettamente giuridica e dalla relativa casistica prevista dal codice penale, si può definire corruzione in senso lato, tutto ciò che ostacola il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione, come sancito dalla Costituzione.

Il "Rapporto sui reati contro la pubblica amministrazione (2008-2015)" curato dall'Ufficio centrale di statistica del Ministero dell'Interno, con riferimento ai principali reati, identificati nel peculato (art. 314 c.p.), nella indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316 ter c.p.), nella concussione (art. 317

c.p.), nella corruzione per un atto d'ufficio (art. 318 c.p.), nella corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.) e nell'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), vede la provincia di Torino, rispetto alle rilevazioni effettuate con riferimento al territorio dei 14 capoluoghi regionali ritenuti più significativi, collocarsi in posizione medio alta, ossia consente di rilevare, proporzionalmente, una non trascurabile presenza di reati contro la p.a.

La Città metropolitana di Torino si caratterizza, rispetto alle altre città metropolitane italiane, per la vastità del proprio territorio (1° CM per estensione), per l'elevata frammentazione amministrativa (1° CM per numero di comuni) e per una significativa multipolarità con centri urbani medio grandi diffusi nell'intorno del Capoluogo e poli medi e medio piccoli distribuiti nelle vallate che si dipartono dalla pianura torinese. In CMTTo oltre un terzo della popolazione vive entro i confini del Capoluogo, con una dimensione che raggiunge il 50% della popolazione totale se si considera la prima e seconda cintura.

La Città Metropolitana di Torino è una delle principali porte nazionali verso l'Europa con il suo 36% di frontiera Italo-Francese (Savoie e Hautes-Alpes) e con una fitta ed efficiente rete di infrastrutture stradali e ferroviarie (Traforo del Frejus, traforo del Monte Bianco, Valico di Ventimiglia, Tunnel del Moncenisio, Sempione, Colle di Tenda,...). I confini guardano a Nord verso la Valle d'Aosta; a Est verso le Province di Biella, Vercelli, Alessandria e Asti; a Sud verso la Provincia di Cuneo.

Per numero di abitanti si colloca al 4° posto dopo Roma, Milano e Napoli. *(fonte: Proposta di Piano Strategico Metropolitano, adottato con Delibera del Consiglio Metropolitano n. 6595 del 14 marzo 2018).*

I dati più aggiornati forniti dalla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura della provincia di Torino *(fonte: Torino Congiuntura settembre 2018 – newsletter della CCIAA Torino)*, evidenziano che, come già avvenuto nei primi tre mesi dell'anno, anche nel secondo trimestre 2018 l'andamento della produzione industriale torinese, seppur positivo (+1% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente), ha registrato un rallentamento: in Piemonte, dove la crescita è stata dell'1,8%, Torino con tale risultato è la provincia che ha chiuso il trimestre con l'andamento più contenuto, seconda solo ad Asti, unica ad aver visto calare la produzione manifatturiera.

Quanto al commercio estero, Con 10,1 miliardi di euro nei primi sei mesi del 2018, le esportazioni della provincia di Torino registrano un calo dell'11,8% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Quanto alla dinamica delle imprese, è continuata la diminuzione della consistenza imprenditoriale nella provincia di Torino: A fine giugno 2018 le imprese registrate nella provincia di Torino sono ammontate a 221.425 unità, consistenza in calo dello 0,7% rispetto ai primi sei mesi dell'anno precedente.

Tra i vari settori economici, a registrare la diminuzione più marcata sono state le imprese delle costruzioni, che registrano una flessione del -2,7% (il 15,1% delle imprese complessive), seguite dalle imprese dell'industria manifatturiera e dell'agricoltura, comparti che hanno manifestato entrambi una decrescita del -1,5% rispetto a giugno 2017, e che rappresentano rispettivamente il 9,6% ed il 5,5% del tessuto imprenditoriale subalpino.

Buone, invece, le variazioni registrate dai servizi alla persona (+1,5%; il 7%) e dalle attività di alloggio e ristorazione (+0,9%; il 7%) che si confermano i settori che, al momento, stanno trainando il sistema imprenditoriale torinese.

Lo scenario di criminalità diffusa che ha caratterizzato nell'ultimo decennio il territorio della Città Metropolitana di Torino richiede un livello di allerta elevato, poiché delinea il significativo rischio all'esposizione di infiltrazioni della 'ndrangheta, come confermano l'inchiesta Minotauro, l'operazione San Michele e, più recentemente, i numerosi sequestri e confische di beni operati dalla DIA nell'ambito dell'operazione e del processo *Big Bang* e della operazione *Panamera*.

L'ambito di vulnerabilità principale delle amministrazioni pubbliche è, come noto, quello attinente all'esercizio delle funzioni di stazioni appaltanti, ma occorre prestare la dovuta attenzione, soprattutto per quanto concerne gli Enti di area vasta (Città Metropolitane e Province), anche ad un altro ambito di vulnerabilità assai rilevante: quello del rilascio delle autorizzazioni.

In campo ambientale, in particolare, gli Enti di area vasta (Città Metropolitane e Province) hanno notevoli competenze, attribuite direttamente dalla legge nazionale (in primis: D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e s.m.i.), rispetto alle quali rilasciano autorizzazioni integrate ambientali, autorizzano gli impianti di recupero e smaltimento rifiuti, svolgono tutte le funzioni in materia di bonifiche (attività autorizzative e di vigilanza), autorizzano gli stabilimenti di deposito e di lavorazione di oli minerali e GPL, rilasciano autorizzazioni alla costruzione ed esercizio di gasdotti e oleodotti non facenti parte delle reti energetiche nazionali e totalmente o prevalentemente compresi nel territorio metropolitano, rilasciano autorizzazioni in materia di raccolta e eliminazione degli oli usati, dello spandimento dei fanghi in agricoltura, delle spedizioni



trasfrontaliere di rifiuti, rilasciano autorizzazioni delle emissioni in atmosfera e curano i relativi controlli, avvalendosi dell'ARPA Piemonte.

Su questo come su altri temi occorre tener ben presente la forte capacità di adattamento delle organizzazioni criminali a contesti sociali e legali diversi, e quindi la difficoltà ad individuare norme che possano essere una garanzia a tutela della parte sana dell'amministrazione dei cittadini e delle imprese.

Esiste una zona grigia molto ampia in tutti i settori dell'economia e della società che è quella che consente alle organizzazioni criminali di infiltrarsi: un ruolo fondamentale nel contrasto all'infiltrazione viene assunto dalla responsabilità individuale delle persone e da quella collettiva delle organizzazioni, che devono essere in grado di difendersi e rappresentare un argine chiaro a coloro che vogliono fare affari in modo illegale.

Sono dunque da monitorare i fattori di contesto che possono favorire la penetrazione di gruppi mafiosi, individuando in particolare elementi di rischio e vulnerabilità presenti nella struttura economica e politica della società locale.

In generale sarà importante considerare il tema delle infiltrazioni della criminalità organizzata come tema che interessa trasversalmente diversi ambiti di decisione pubblica, evitando di farne un campo di attenzione "settoriale" o "specializzato".

In tale contesto, nell'attuazione del presente piano, notevole importanza sarà rivestita dalla ripresa della attività del Tavolo metropolitano per l'anticorruzione, previsto ed attivato sin dalle prime edizioni della pianificazione in materia, e nell'ambito del quale gli Enti del territorio provvedono all'analisi congiunta del contesto esterno, anche in raccordo con la Prefettura, la Questura e la Magistratura, proprio al fine di individuare gli elementi di criticità e di omogeneizzare l'analisi e i fattori critici del contesto esterno; operando in tal senso, sarà quindi possibile procedere all'adozione di misure anticorruptive condivise, mirate ed il più possibile efficaci (v., sul punto, il Paragrafo "Rapporto tra Città Metropolitana e piccoli Comuni del territorio, per coordinare e semplificare l'attività di elaborazione dei rispettivi PTPC").

\*\*\*\*\*

### Analisi del contesto interno

E' opportuno anzitutto effettuare un sintetico richiamo ai diversi livelli di responsabilità nell'attuazione delle misure di prevenzione definite nel PTPC:

#### Responsabilità dirigenziale, disciplinare e amministrativa del RPCT

nel caso in cui a carico di un dipendente dell'amministrazione vi sia una condanna per un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato. La responsabilità è esclusa solo se il responsabile della prevenzione prova entrambe le seguenti circostanze:

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il PTPC e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 dello stesso articolo 1 della l. 190/2012;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

La responsabilità disciplinare, a carico del RPCT, *“non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi”*.

L'art. 1, comma 14, della stessa l. 190/2012 individua due ulteriori ipotesi di responsabilità:

- una forma di responsabilità dirigenziale nel caso di *“ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano”*;
- una forma di responsabilità disciplinare *“per omesso controllo”*.

#### Responsabilità dei dirigenti

I dirigenti responsabili di servizio/struttura in caso di violazione dei compiti di loro spettanza, rispondono a titolo di responsabilità dirigenziale e disciplinare. I dirigenti individuati quali *“titolari del rischio”* o *“soggetti competenti all'attuazione delle misure”* se non attuano la misura di prevenzione prevista, nel rispetto dei termini, sono chiamati a risponderne disciplinarmente e anche in termini di responsabilità dirigenziale, nell'ambito della valutazione annuale delle prestazioni dirigenziali ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.

#### Responsabilità dei dipendenti per violazione delle misure di prevenzione

L'art. 8 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (d.p.r. 62/2013) precisa che *“la violazione delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare”*.

Tra le misure da osservare si evidenziano in particolare, a mero titolo esemplificativo:

- a) la partecipazione ai percorsi di formazione predisposti sui Codici di comportamento, sul Piano e sulle misure di contrasto all'illegalità e ai fenomeni corruttivi;
- b) gli obblighi di pubblicazione delle informazioni previste dal d.lgs. 33/2013 da parte del soggetto obbligato;
- c) l'osservanza degli indirizzi dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa e del RPCT, formalizzati in appositi atti, per l'attuazione delle misure obbligatorie o ulteriori.

\*\*\*\*\*

L'assetto organizzativo della Città Metropolitana di Torino è stato completamente rinnovato, seguendo il programma delineato nel Piano di Riassetto Organizzativo approvato con decreto della Sindaca Metropolitana n. 317-16662 del 6 luglio 2018.

Le linee direttrici della riorganizzazione dell'Ente si sono fondate sullo studio delle novità derivanti dalla graduale attuazione della *“riforma Delrio”* (L. 7 aprile 2014, n. 56) la quale assegna agli *“Enti di area vasta”* derivanti dalla soppressione delle Province delle *“finalità”* e quindi delle *“funzioni”*.

In particolare l'art. 1 comma 2, individua quali finalità specifiche delle CM:

- a) la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- b) la promozione e gestione integrata dei servizi e delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana;
- c) la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Secondo la dottrina prevalente la finalità di cui alla lettera a) è quella principale. Secondo tale prospettiva la città metropolitana non è un ente a fini generali con l'obiettivo di rappresentare una comunità e di curarne gli interessi ma è un *“ente di missione”* finalizzato ad un obiettivo specifico: assicurare lo sviluppo strategico del territorio. Le stesse funzioni fondamentali proprie delle città metropolitane elencate all'art. 1, comma 44 della L. 56/2014

devono essere intese come preordinate allo sviluppo del territorio. Il cardine di tali funzioni è infatti l'adozione e l'aggiornamento del **piano strategico triennale del territorio metropolitano** che rappresenta lo strumento operativo principale per assicurare l'attuazione del progetto di sviluppo territoriale.

Le macro-funzioni fondamentali del nuovo ente sono delineate dall'art. 1, commi 44 e 85, l. 56/2014, e ad esse si aggiungono le macro-funzioni assegnate, delegate o in avvalimento da normative di settore ed ex l.r. n. 23/2015.

L'assetto organizzativo dell'Ente necessitava quindi di una profonda revisione, sia alla luce della riforma in parola, sia in conseguenza delle note difficoltà economiche di bilancio a seguito del "taglio" dei trasferimenti statali agli Enti di area vasta e dei prelievi forzosi da parte del Governo, anche nell'ambito della riforma istituzionale .

Inoltre l'Ente ha subito una massiccia contrazione del personale. Dal 2014 al 2017 l'ente ha perso percentuali significative in ogni categoria di personale:

Categoria D -31,16%

Categoria C -48,96%

Categoria B -24,36%

Categoria A -23,08%

L'assetto organizzativo ereditato e stratificatosi nel tempo era riconducibile ad uno scenario connotato da dimensioni più ampie e da un differente ruolo disegnato prima dalla L. 8 giugno 1990, n. 142 e poi consolidato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. L'organizzazione era articolata in 77 tra servizi e direzioni di area.

La spesa per il personale dipendente assorbiva il 14,83% delle spese di natura corrente (dato al 2017), con tendenza al decremento nel triennio 2018-2020 (14,55% nel 2018; 13,12% - previsto - nel 2019; 13,12% - previsto - nel 2020), in gran parte determinato dal trasferimento delle funzioni relative ai centri per l'impiego. Più del 61% del personale ha superato i 50 anni di età. Nei paesi di area OCSE (dati 2015) l'incidenza degli ultracinquantacinquenni è pari al 24%.

Nonostante la non perfetta coincidenza degli aggregati a confronto, risulta evidente il macroscopico invecchiamento delle strutture amministrative. Evidentemente, la correzione dello squilibrio generazionale, non supportato da strumenti straordinari e condizionato dalle politiche di contenimento del turn over, richiederà parecchi anni. Inevitabilmente, dovendo assicurare l'adeguata continuità delle funzioni e dei servizi, le amministrazioni

tenderanno ad acquistare all'esterno prestazioni a più intenso apporto lavorativo e maggiore propensione all'innovazione.

Circa un terzo dei dipendenti possiede una laurea (breve o superiore). Circa il 2% ha conseguito master o dottorati.

Il personale femminile costituisce circa il 53% del totale (in linea con le media in area OCSE).

Riassumendo, emerge una discreta scolarizzazione e professionalizzazione, un significativo invecchiamento della struttura e una distribuzione equilibrata per genere, eccezion fatta per il quadro dirigente dove è prevalente il genere maschile.

#### Il cambiamento:

con deliberazione n. 31477/2016 del 05 aprile 2017, il Consiglio Metropolitan ha approvato i criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi *“sulla cui base dovrà essere delineato il nuovo assetto organizzativo dell'Ente e, conseguentemente, le relative norme regolamentari”* (punto 1 del dispositivo);

con decreto della sindaca n. 16662 del 06 luglio 2018 è stato approvato il Piano di riassetto organizzativo dell'ente, definito anche con il concorso dei lavoratori e delle loro rappresentanze, che definisce tra l'altro le sue strutture organizzative di livello dirigenziale;

con decreti n. 20052 del 01 agosto 2018 e n. 20414 del 03 agosto 2018 sono stati approvati gli ambiti di responsabilità delle strutture organizzative di livello dirigenziale, rispettivamente soggette e non soggette a procedura di interpello per l'attribuzione dei relativi incarichi;

con decreto n. 20571 del 06 agosto 2018 è stata approvata l'attribuzione alle direzioni delle graduazioni e delle connesse retribuzioni di posizione;

con propri atti, protocolli n. 92941 del 06 agosto 2018 e n. 93544 del 07 agosto 2018, il Direttore Generale ha provveduto ad individuare ed assegnare le macrofunzioni corrispondenti a ciascun ambito di responsabilità, rispettivamente alle direzioni di cui ai citati decreti sindacali n. 20052/2018 e n. 20414/2018.

Infine, con decreto della sindaca n. 27708 del 28 novembre 2018, è stato approvato in via definitiva il nuovo piano di riassetto della struttura, cui ha fatto seguito l'aggiornamento del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nella parte relativa al nuovo organigramma e funzionigramma.

L'assetto che ne deriva è caratterizzato dalla riduzione della filiera direzione-esecuzione mediante adozione di formule organizzative differenziate e la valorizzazione dei ruoli organizzativi direttivi (PO, responsabile di procedimento, responsabile di ufficio);

viene adottata una logica di potenziamento e specializzazione dei servizi interni e di supporto con superamento di logiche di tipo "divisionale";

l'esercizio delle funzioni di maggior complessità e rilievo strategico viene ad essere organizzato per processi nell'ambito dei quali saranno individuati i seguenti ruoli:

- 1) Responsabile di processo, normalmente identificato nel dirigente a cui è affidata la funzione prevalente o principale;
- 2) Responsabile di fase interna alla direzione, normalmente identificato nel funzionario preposto all'unità organizzativa incaricata dell'esecuzione di un'attività istruttoria o di servizio nell'ambito della direzione;
- 3) Responsabile di fase esterna alla direzione del responsabile di processo, normalmente identificato nel dirigente o funzionario appartenente all'unità organizzativa incaricata di funzioni o attività specialistiche.

Il responsabile di processo risponde dell'esecuzione delle attività affidate alle unità dirette, promuove il coordinamento con i Responsabili di fase esterna e concorre alla valutazione dell'apporto di questi ultimi alla qualità delle prestazioni prodotte e all'efficienza del processo.

La struttura di linea è sviluppata in dipartimenti e non più in aree.

La previsione dei dipartimenti scaturisce:

1. dall'opportunità di assicurare forme di coordinamento rafforzato per le funzioni che, alimentando gli investimenti, incidono in modo significativo e con reciproche interferenze sul pareggio di bilancio definito in contabilità armonizzata;
2. dall'opportunità di individuare perimetri professionali che possano consentire una razionale rotazione delle posizioni di maggiore esposizione, prevedendo circuiti di arricchimento professionale e di valorizzazione del capitale umano;
3. dall'interazione tra i processi di pianificazione e di esercizio delle funzioni (tra Piano Territoriale Generale ed incremento ed adeguamento di infrastrutture e strutture destinate a funzioni pubbliche; tra Piano Strategico Metropolitano e servizi pubblici di interesse generale e azioni per lo sviluppo).

Tra gli obiettivi di performance da affidare alle direzioni sono necessariamente inclusi:

1) quelli diretti a verificare la qualità dei prodotti e dei servizi resi. In particolare, a regime, i processi di produzione o di erogazione dovranno prevedere una fase di verifica, anche campionaria, della tempestività della prestazione (cioè la produzione dell'utilità tempestiva rispetto alle necessità dell'utente), dell'aderenza del servizio o del prodotto al bisogno espresso e del grado di difficoltà affrontato dall'utente per ottenere la prestazione. Le indagini sono dirette anche a verificare l'incrementabilità delle prestazioni, dei procedimenti e delle transazioni eseguibili mediante tecnologie dell'informazione;

**2) quelli attinenti all'integrità dell'azione amministrativa, intesa nel senso dell'aderenza dell'azione alle finalità di interesse pubblico nel rispetto delle regole procedurali e con adozione delle misure di contrasto ai fenomeni di illegalità.**

In particolare, ad ogni direzione saranno assegnati target specifici riferiti:

- a) all'applicazione del principio di rotazione nelle procedure di scelta dei contraenti;
- b) all'attuazione di misure di rotazione degli incarichi istruttori riferiti ad uffici con competenze autorizzative o di controllo e vigilanza;
- c) alle verifiche (anche a campione) sulla corretta acquisizione della documentazione che certifica i requisiti generali e speciali dei contraenti, dei concessionari, dei titolari di autorizzazioni e benefici economici;
- d) alle verifiche sul rispetto dei tempi di esecuzione di procedimenti;
- e) alle verifiche sulla pubblicazione sul sito istituzionale delle procedure in carico all'ufficio, corredate delle informazioni riferite ai tempi di esecuzione e ai responsabili dei procedimenti;
- f) alle verifiche (anche a campione) della presenza effettiva in servizio del personale che ha certificato l'entrata mediante i badge in dotazione;
- g) alle verifiche, anche a campione, del corretto utilizzo degli apparecchi di comunicazione in dotazione al personale;
- h) alle verifiche, anche a campione, del corretto utilizzo di auto o motoveicoli in dotazione al personale;

- i) alle verifiche, anche a campione, sull'integrità delle dotazioni date in consegna al personale per l'esecuzione dei compiti d'ufficio;
- l) alle verifiche a campione sul rispetto degli obblighi di comunicazione e astensione di amministratori, dirigenti e funzionari in conflitto di interesse;
- m) alle verifiche a campione delle fasi di svolgimento delle selezioni pubbliche;
- n) alle verifiche degli obblighi di pubblicità della situazione patrimoniale di amministratori e dirigenti;
- o) alle verifiche dirette a rilevare l'efficienza della gestione (la dimensione dell'economicità è rilevata al livello della pianificazione strategica), mediante l'individuazione dei costi di processo e l'individuazione di costi unitari (per prodotto, per cliente o utente servito);
- p) alle verifiche dirette a rilevare la produttività delle unità operative amministrate.

Tra le azioni previste nel piano di Riassetto Organizzativo approvato vi è una azione specifica (Azione 5.1.3) consistente nel **verificare l'idoneità delle misure vigenti ed individuare i possibili sviluppi relativi a processi formativi progettati anche per l'efficace rotazione del personale.**

Nel contesto attuale, infatti, non vi sono processi formativi finalizzati alla rotazione del personale.

I percorsi di rotazione possono essere raggruppati in 4 tipologie in base a differenti finalità:

1. rotazione obbligatoria degli incarichi, prevista tra le misure di prevenzione della corruzione per alcuni ruoli/posizioni di lavoro;
2. rotazione per sopravvenuta inidoneità fisica (es. cantonieri) al fine di reimpiegare il personale su altri ruoli;
3. rotazione come strumento di valorizzazione del personale, per garantire opportunità di crescita e sviluppo professionale o il necessario ricambio generazionale;
4. rotazione delle attività, con l'obiettivo a breve termine di ridurre l'attuale frammentazione delle competenze all'interno dell'ente, incentivare la collaborazione tra diverse unità organizzative e agevolare nuove modalità di lavoro in gruppo finora poco diffuse (in una prima fase attraverso la costituzione di gruppi di lavoro tra dipendenti delle categorie più elevate), ed



un secondo obiettivo, a lunga durata, di facilitare la rotazione del personale su diversi ruoli/posizioni di lavoro.

Di conseguenza anche i progetti formativi dovrebbero differenziarsi in base alle diverse tipologie di rotazione.

Per quanto riguarda la prima tipologia di rotazione (quella prevista come misura di prevenzione della corruzione), in alcuni casi potrebbe essere sufficiente una rotazione di tipo territoriale (es. responsabili territoriali o geometri di zona). In questi casi non sarebbe richiesta una formazione specifica. Si ritiene, però, indispensabile definire preventivamente quali saranno le unità organizzative e i livelli o le posizioni di lavoro soggetti a rotazione obbligatoria e in quale arco temporale.

Se tali incarichi soggetti a rotazione obbligatoria fossero predefiniti, si potrebbe intervenire con percorsi formativi di accompagnamento alla rotazione appositamente progettati *ex ante* e realizzati preventivamente, da integrare con una formazione *ex post* calibrata sul singolo dipendente e sui fabbisogni formativi specifici in base al *gap* da colmare.

Lo schema aggiornato di Documento unico di Programmazione è stato adottato con decreto della Sindaca n. 30997 del 28 dicembre 2018;

lo schema di Bilancio di previsione triennale 2019-2021 è stato parimenti adottato con decreto della Sindaca n. 30892 del 28 dicembre 2018.

Tali documenti, in forma definitiva, dovranno essere approvati dal Consiglio entro la fine di febbraio 2019. Per la prima volta, dopo anni nei quali era consentita esclusivamente l'approvazione del bilancio annuale e nei quali si procedeva in regime di esercizio provvisorio per quasi metà dell'anno, l'Ente disporrà di una programmazione finanziaria e gestionale triennale, in modo tale da poter mettere in pista, tra l'altro, le azioni di prevenzione della corruzione e di garanzia della trasparenza definite nel presente documento.

\*\*\*\*\*

### **Esiti dei monitoraggi sul piano precedente**

Nel corso dell'anno 2018 sono stati raccolti i riscontri forniti dai Direttori delle Aree (secondo la struttura operativa fino al 31 dicembre 2018: Area Relazioni e

Comunicazione; Area Risorse Umane; Area Risorse Finanziarie; Area Patrimonio e Servizi Interni; Area Lavori Pubblici; Area Territorio, Trasporti e Protezione Civile; Area Sviluppo sostenibile e Pianificazione Ambientale; Area Risorse Idriche e Qualità dell'Aria; Area Attività produttive; Area Istruzione e Formazione Professionale), in ordine alla effettiva messa in opera delle misure di prevenzione dei rischi correttivi evidenziate nelle schede comprese nell'Allegato 1 al PTPC 2018-2020, ed in ordine alle richieste ed ai suggerimenti di adeguamento delle misure. Si tratta di riscontri nella maggior parte dei casi molto puntuali e di dettaglio, e di essi si terrà conto nella Relazione del RPCT che verrà trasmessa all'ANAC entro il 31 gennaio 2019, e nell'aggiornamento delle schede dell'allegato anticorruzione (Allegato 1) e dell'allegato trasparenza (Allegato 2) cui si darà corso in sede di adeguamento del piano alle risultanze della consultazione degli stakeholders.

### **Mappatura dei processi e procedimenti**

Nel corso dell'anno 2019, a seguito della attività di ricognizione e mappatura generale dei processi e dei procedimenti in relazione ai rischi corruttivi, effettuata dall'Ufficio del RPCT nei primi mesi del 2019, ed in coerenza con il completamento del processo di riorganizzazione interna della CMT, sarà necessario verificare la completezza dei procedimenti mappati e completare la mappatura con la individuazione il più possibile precisa dei riferimenti alla Microstruttura, al fine di meglio definire la ascrivibilità delle varie fasi procedurali e della applicazione delle misure di prevenzione previste.

\*\*\*\*\*

### **Mappatura del rischio**

Le aree di rischio e le relative misure anticorruzione derivano dalle indicazioni fornite dai dirigenti in esito alla ricognizione della mappatura effettuata dal RPCT nei primi mesi del 2019: le risultanze sono state trasfuse nel PTPC, con la precisazione che il medesimo sarà necessariamente suscettibile di modifiche in quanto, in corso di attuazione, le singole Direzioni e i soggetti responsabili in relazione alle nuove dinamiche di processo delineate nel piano di riorganizzazione, saranno chiamati a suggerire nuovi miglioramenti per una maggiore efficacia dello stesso. Ciò in linea con le indicazioni dell'Autorità, elaborate sin dal PNA 2016, secondo cui è auspicabile un raccordo sinergico di collaborazione tra l'organo di indirizzo, tutti i dipendenti, ivi inclusi i dirigenti, e il RPCT per la stesura di un PTPC

condiviso. *“Un modello a rete, in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento”*(PNA 2018, pag. 14).

\*\*\*\*\*

### **L'analisi e la valutazione del rischio**

Verrà riattivato il Tavolo anticorruzione metropolitano e si procederà conseguentemente all'aggiornamento della metodologia di valutazione del rischio corruzione, da attuarsi progressivamente sulla base di quanto emergerà e verrà condiviso nel detto organismo di consultazione. Nel frattempo, l'Ente continua ad applicare la metodologia per l'individuazione dei rischi descritta nel PTPC 2018 – 2020, che risulta articolata nelle seguenti fasi:

- individuazione delle aree di possibile esposizione al rischio (e dei relativi procedimenti amministrativi) su cui concentrare l'analisi, a partire dalle indicazioni di legge ed alla luce di quelle che sono le scelte organizzative dell'Ente e le indicazioni normative in proposito;
- identificazione e pesatura dei “rischi specifici” associati a ciascun processo/procedimento, in modo da evidenziare le tipologie e priorità d'azione;
- definizione delle misure organizzative di prevenzione/mitigazione/trattamento del rischio da adottare, a partire dalle aree più “sensibili”, con attribuzione della relativa responsabilità ai Dirigenti ed individuazione dei termini di realizzazione della misura.

\*\*\*\*\*

### **Il trattamento del rischio**

Viene effettuata una costante verifica sull'efficacia delle misure anticorruptive proposte ed inserite nella mappatura dei rischi, anche attraverso l'istituto del monitoraggio, volto a raccogliere informazioni sull'attuazione, sulle criticità rilevate e/o emerse nel corso dell'anno, nonché segnalazioni per implementare e/o modificare le misure già presenti nel Piano Triennale di Prevenzione della corruzione.

In tal modo, viene garantito un raccordo continuo tra i referenti anticorruzione nella struttura ed il Responsabile per la Prevenzione della corruzione (RPC). Inoltre, come richiamato più volte nelle circolari emanate in materia di anticorruzione, in qualsiasi momento chiunque ha facoltà di segnalare al RPC

eventuali ulteriori criticità emerse e le relative misure proposte per prevenire il rischio corruttivo.

\*\*\*\*\*

### **Azioni e misure per la prevenzione ed il contrasto del rischio corruzione**

Con delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 l'Anac ha approvato definitivamente l'aggiornamento 2018 al PNA, adottato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 24 ottobre 2018 e sottoposto a consultazione pubblica aperta fino al 15 novembre successivo, al fine di ricevere osservazioni e proposte di integrazione. Tra gli indirizzi forniti dall'Anac in tale aggiornamento, assumono una particolare rilevanza:

- l'importanza dell'analisi del **contesto socio-territoriale esterno**, ritenuto dall'Autorità essenziale per valutare con maggior concretezza in quali settori di attività dell'Ente e con quali caratteristiche si presentino fattori di rischio; l'Autorità evidenzia a tale proposito come necessariamente le dinamiche di contesto possano incidere sulla esposizione al rischio corruttivo;
- la **mappatura dei processi attinenti alle aree "specifiche"**: l'Autorità torna a sottolineare l'importanza della estensione del perimetro delle aree di attività e di conseguente mappatura, oltre a quelle "generali";
- l'invito alla identificazione del rischio in relazione alle **singole fasi del processo** (input, output, fasi e responsabilità), e alla parallela **identificazione delle figure di responsabilità coinvolte**;
- l'invito all'ampliamento del **"catalogo dei rischi"** rispetto a quello esemplificato nell'Allegato 3 del PNA 2013, utilizzando un maggior numero di fonti informative;
- l'importanza delle **misure di organizzazione** nel quadro delle misure di prevenzione della corruzione e della *maladministration*;
- l'attenzione agli aspetti di collaborazione tra RPCT di **enti e società controllate e partecipate** e RPCT dell'ente controllante, che devono essere improntati a "leale collaborazione" nel rispetto delle rispettive e distinte responsabilità e competenze;

- la tutela della posizione di **“terzietà” del RPCT**, con riferimento alle modalità di scelta e di revoca dello stesso; in particolare, circa il ruolo del RPCT, l’Autorità richiama il contenuto della propria delibera n. 840 del 2 ottobre 2018, sintetizzandola come segue: *“i poteri di vigilanza e controllo del RPCT sono stati delineati come funzionali al ruolo principale che il legislatore assegna al RPCT che è quello di **proporre e di predisporre adeguati strumenti interni** all’amministrazione per contrastare l’insorgenza di fenomeni corruttivi (PTPC). Si è precisato che tali poteri si inseriscono e vanno coordinati con quelli di altri organi di controllo interno delle amministrazioni ed enti al fine di ottimizzare, senza creare sovrapposizioni o duplicazioni, l’intero sistema di controlli previsti nelle amministrazioni anche al fine di contenere fenomeni di maladministration. **In tale quadro, si è escluso che al RPCT spetti accertare responsabilità e svolgere direttamente controlli di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile”***

Un particolare presidio a tutela della posizione del RPCT è dedicato dall’Autorità con riferimento alle ipotesi di rimozione dall’incarico quando si configuri come misura discriminatoria: sul punto l’Autorità richiama il proprio *“Regolamento sull’esercizio del potere dell’Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del RPCT per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione”* (Delibera n. 657 del 18 luglio 2018), il cui contenuto viene significativamente richiamato per sommi capi nel PNA 2018;

- la **distinzione di ruolo e competenze tra RPCT e RPD** (responsabile protezione dati) introdotto da maggio 2018 con l’entrata in vigore del Regolamento UE 2016/675 sulla tutela dei dati personali; in particolare si evidenzia la distinzione tra le due figure e il fatto che i due ruoli NON possono essere attribuiti allo stesso soggetto, fermo restando che, per le questioni di carattere generale riguardanti la protezione dei dati personali, il RPD costituisce una figura di riferimento per il RPCT, nell’ambito di un rapporto di collaborazione interna fra gli uffici.

- la raccomandazione di valutare l’inserimento, nell’ambito delle misure di prevenzione della corruzione incluse nel PTPC, ed in vista della **revisione del codice di comportamento dell’amministrazione**, di *“ulteriori doveri, da assegnare a*

*determinati uffici (o categorie di uffici) o a determinati dipendenti (o categoria di dipendenti)”;*

- l'importanza di prevedere misure per la prevenzione dei fenomeni corruttivi legati al divieto del cd. *pantouflage* (incompatibilità successiva), introdotta nel D.Lgs. 165/2001 dalla legge 190/2012, consistente nel divieto, per i dipendenti che, negli ultimi tra anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto di pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri, prevedendo inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie sia per i committenti che per i destinatari degli incarichi. In merito, l'Autorità ha poteri di vigilanza, in virtù del richiamo alla disciplina contenuta nell'art. 16 del D. Lgs. 39/2013, mentre al RPCT spetta la competenza in merito al procedimento di contestazione all'interessato della inconfiribilità e incompatibilità dell'incarico, con la conseguente adozione delle sanzioni previste dall'art. 18 del citato D.Lgs. 39/2013;

- l'importanza della **rotazione** (sia ordinaria, come misura di prevenzione della corruzione, sia straordinaria, come misura sanzionatoria accessoria, in caso di accertamento di illeciti) negli incarichi dirigenziali ed apicali.

Un breve *focus* viene dedicato ai riflessi della nuova disciplina in materia di tutela dei dati personali, discendente dall'applicazione, dal 25 maggio 2018, del Regolamento UE 2016/679 (e dell'entrata in vigore, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 sopra citato), per confermare che *“il regime normativo per il trattamento dei dati personali da parte dei soggetti pubblici è rimasto sostanzialmente inalterato essendo confermato il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento”* e per evidenziare la diversità di figura e di ruolo tra RPCT e RPD (Responsabile protezione dati), figura introdotta dal suddetto Regolamento 2016/679.

Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, è necessario che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo,

avvenga nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento UE 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza, minimizzazione dei dati, esattezza, limitazione della conservazione, integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento. In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati.

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, co. 4, dispone inoltre che «Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione».

In generale, in relazione alle cautele da adottare per il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali nell'attività di pubblicazione sui siti istituzionali per finalità di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa si richiamano inoltre le indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali (*Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*, approvate con Deliberazione del Garante per la protezione dei dati personali n. 243 del 15/5/2014 e attualmente in corso di aggiornamento).

il PNA 2018 si sofferma quindi sull'importanza dei "codici di comportamento" introdotti dalla L. 190/2012 (nuovo art. 54 del D.Lgs. 165/2001) e preannuncia l'emanazione, nei primi mesi dell'anno 2019, di "linee guida sull'adozione dei nuovi **Codici di comportamento delle amministrazioni**", in vista delle quali raccomanda ai RPCT *"di affiancare al lavoro relativo alla individuazione delle misure di prevenzione della corruzione (in sede di PTPC) una riflessione relativa alle ricadute di tali misure in termini di doveri di comportamento, in modo tale da disporre di materiali di studio e di approfondimento che si riveleranno utilissimi in sede di predisposizione del Codice (di comportamento). In particolare si raccomanda di valutare, per ciascuna delle misure proposte, se l'attuale articolazione dei doveri di comportamento (tra doveri del codice nazionale e doveri del vigente codice di amministrazione) è sufficiente a garantire il successo delle misure, ovvero se non sia necessario individuare ulteriori doveri, da assegnare a determinati uffici (o categorie di uffici) o a determinati dipendenti (o categoria di dipendenti)";*

Il PNA 2018, quindi, in conformità all'indirizzo da sempre espresso circa la necessità di adattare le misure di prevenzione della corruzione alle varie realtà amministrative ed ai contesti nei quali la relativa normativa deve trovare applicazione, dedica una parte speciale ad approfondimenti in materia di: Agenzie Fiscali; procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione; gestione dei rifiuti; semplificazioni per i piccoli comuni.

Per quanto riguarda la suddetta parte speciale, si ritiene che possano avere risvolti applicativi per la realtà della CMT i temi della prevenzione in materia di **“procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione”**, in quanto la CMT ha realizzato e realizza progetti finanziati e cofinanziati dalla UE, rispetto ai quali si pongono problemi di trasparenza e di prevenzione della corruzione delineati dall'Autorità:

- in punto “individuazione degli interventi”, ossia selezione delle opportunità di cofinanziamento nell'ambito dei bandi europei, rispetto alle quali il principale possibile evento rischioso è rappresentato da scelte improprie nella selezione di progetti, guidate da pressioni di interessi esterni non coerenti con l'attuazione degli indirizzi strategici decisi in sede di programmazione; rispetto a questo rischio l'Autorità ipotizza misure consistenti: nella *“creazione di stazioni appaltanti qualificate fra più enti per selezionare progetti di elevata qualità”* e nella *“costituzione di appositi ‘Parco progetti’ finalizzati a rendere disponibile una “riserva” di progetti, aventi ad oggetto infrastrutture materiali e immateriali, a cui attingere per una più rapida ed efficace programmazione regionale e locale”*; la misura suddetta mira ad un ulteriore risultato, in termini di prevenzione del rischio di frammentazione degli interventi, determinata proprio dal perseguimento di interessi ristretti guidati da pressioni esterne. Si ritiene tuttavia che tale tematica sia di interesse limitato per la CMT, ma possa avere qualche rilevanza in relazione alla politica di sostegno nei confronti dei piccoli comuni.

- in punto “gestione e controllo” l'evento rischioso più avvertito dall'Autorità è quello presente nella costituzione e composizione delle “autorità di gestione” dei programmi finanziati dai fondi strutturali. Anche tale aspetto non presenta particolare interesse per la CMT.

Occorrerà comunque una verifica con la competente struttura “Rapporti con le autonomie funzionali e gli organismi nazionali e internazionali”, incardinata, nel nuovo organigramma, nel Dipartimento “Sviluppo economico”, in esito alla quale sarà eventualmente possibile integrare o modificare la mappatura dei rischi in relazione alle competenze nei processi relativi.



Di limitato interesse per la CMT è anche l'approfondimento in tema di **"gestione dei rifiuti"**, in quanto il tema è esaminato sotto il profilo del governo del sistema di gestione dei rifiuti, che nel sistema nazionale e regionale tende a limitare il coinvolgimento degli enti di area vasta quali Province e Città Metropolitane, privilegiando la dimensione regionale, per quanto riguarda l'ambito pianificazione e programmazione del sistema, e la dimensione comunale, in forma consortile, per quanto riguarda l'ambito della gestione dei servizi (raccolta, trasporto, recupero e smaltimento).

Di maggior interesse invece la parte dedicata al "Rilascio delle autorizzazioni" ed ai "Controlli sugli impianti autorizzati", aspetti per i quali la competenza della CMT è assai importante, in quanto il Testo unico ambientale (D.Lgs. 6 aprile 2006, n. 152) e le leggi della Regione in materia attribuiscono direttamente agli enti di area vasta numerose funzioni in materia di autorizzazione e controllo degli impianti di gestione dei rifiuti, sia urbani che speciali.

Occorrerà comunque una verifica con la competente struttura "Rifiuti, bonifiche e sicurezza siti produttivi", incardinata, nel nuovo organigramma, nel Dipartimento "Ambiente e vigilanza ambientale" in esito alla quale sarà eventualmente possibile integrare o modificare la mappatura dei rischi in relazione alle competenze nei processi relativi.

Di notevole interesse è poi approfondimento dedicato dall'Autorità alla **"Semplificazione per i piccoli comuni"**, ossia i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, assai numerosi nella provincia di Torino. L'Autorità richiama anzitutto i contenuti del PNA 2016 sul punto. In tale documento veniva già evidenziata l'importanza della gestione associata della prevenzione della corruzione, attraverso convenzioni o unioni, rispetto alle quali l'autorità auspica che *"le Province possano fornire un supporto agli enti locali che ricadono nel relativo ambito territoriale"*.

Tale supporto può configurarsi anche con riferimento alla figura del "gestore delle segnalazioni di operazioni sospette" di cui all'art. 10 del D.Lgs. n. 231/2007 e s.m.i (vedi successivo paragrafo "il Gestore in materia di antiriciclaggio e antiterrorismo"), con riferimento al quale l'Autorità evidenzia la possibilità che piccoli comuni individuino un unico gestore, che può *"coincidere con il RPCT dell'Unione di comuni o con uno degli RPCT dei comuni in convenzione"*.

Sul tema l'Autorità delinea una serie di *"nuove proposte di semplificazione"* rispetto alle quali occorrerà verificare l'opportunità di supporto

e collaborazione nei confronti dei piccoli comuni, individuando la sede più opportuna nel **tavolo anticorruzione** di cui *infra*.

\*\*\*\*\*

Per la prevenzione ed il contrasto del rischio corruzione, anche in attuazione degli indirizzi dettati dall'aggiornamento 2018 al PNA, sono individuabili le seguenti azioni e misure, in buona parte costituenti riproposizione e/o prosecuzione di azioni già programmate nel PTPC precedente:

- riattivazione, in conseguenza della riorganizzazione appena varata dell'Ente, del Gruppo di lavoro formato dai referenti per ogni Direzione individuati dai rispettivi Direttori, o, in mancanza di designazione, dal Direttore stesso, ed incaricato di acquisire gli atti proposti dai Direttori di Direzione quali modelli per omogeneizzare le strutture formali degli atti assunti dall'Ente, nonché supportare l'iter per la dematerializzazione degli atti amministrativi. Il Gruppo in parola, attraverso la predisposizione di vari schemi di provvedimento suddivisi per tipologie, opera in una logica di semplificazione ed omogeneizzazione degli atti dell'Ente, ma anche nella prospettiva di rafforzare, in tal modo, gli strumenti a disposizione degli operatori per la prevenzione della corruzione, nella convinzione che le due finalità possano risultare strettamente connesse;

- i Direttori di Dipartimento presenteranno le loro osservazioni e proposte sullo schema del Piano anticorruzione, le quali costituiranno la base per il PTPC e saranno suscettibili di ulteriori modifiche qualora, in corso di attuazione, i Direttori intendessero proporre indicazioni per una maggiore efficacia delle misure introdotte;

- nel Gruppo di lavoro di cui sopra, prevedere una revisione delle schede di mappatura, volta a "spacchettare", ove possibile e ove siano coinvolte più posizioni di responsabilità oltre al dirigente, in conseguenza della nuova organizzazione dell'Ente, le **singole fasi del processo** (input, output, fasi e responsabilità), con parallela **identificazione delle figure di responsabilità coinvolte**;

- prosecuzione dell'attività di impulso legata alla vocazione della Città Metropolitana di supporto agli Enti del territorio, in particolare mediante la **riattivazione del Tavolo anticorruzione metropolitano** cui partecipano i Responsabili della prevenzione della corruzione dei Comuni, i responsabili delle aree omogenee e il Responsabile per la prevenzione della corruzione

della Città Metropolitana, ovvero loro appositi referenti, con il compito di individuare buone pratiche e programmare attività, quali:

- analisi congiunta del contesto esterno, anche in raccordo con la Prefettura, Questura e Magistratura, al fine di individuare gli elementi di criticità e di omogeneizzare l'analisi e i fattori critici del contesto;
- individuazione delle aree comuni di rischio proprie delle singole amministrazioni, anche per aree omogenee, sulla base dell'analisi del contesto interno dei singoli PTPC adottati dagli enti, al fine di proporre più efficaci misure di prevenzione (*risk assessment*);
- individuazione e proposta di buone pratiche, non in termini generali, ma di carattere specifico all'esito di un confronto concreto tra le diverse realtà territoriali e la condivisione delle analisi.

Altri interventi possono realizzarsi mediante la gestione congiunta a livello territoriale di alcune misure di carattere generale, quali, ad esempio, la formazione prevista obbligatoriamente in materia di trasparenza e anticorruzione, suddivisa, ad esempio, nei diversi profili (tecnico, amministrativo, operativo, ecc.), anche al fine di valorizzare economie di scala e di garantire un livello di qualità adeguato alla formazione, con risorse finanziarie in proporzione a carico dei rispettivi enti.

In un'ottica di reciprocità e collaborazione, il tavolo di lavoro con i Responsabili per la prevenzione della corruzione di altri Enti del territorio (Regione, Comuni, Università degli Studi, Camera di Commercio) e con i referenti delle zone omogenee individuati, analizzerà le aree di rischio comuni e condividerà misure di prevenzione.

Ciascun referente della zona omogenea si attiverà sul proprio territorio, istituendo un tavolo con i Comuni della zona per l'analisi del contesto esterno e per fornire indicazioni quanto più dettagliate per l'analisi del contesto interno.

Periodicamente tutti i referenti dei Comuni delle varie zone omogenee, sotto il coordinamento del referente di ciascuna zona omogenea, si incontreranno con il Responsabile per la prevenzione della corruzione della Città Metropolitana di Torino, al fine di analizzare i contesti, le casistiche, confrontare le criticità e le misure

proposte, nonché di valutare gli interessi espressi dai soggetti operanti sul territorio.

Sulla base dei criteri individuati dal tavolo tecnico metropolitano, verranno individuate metodologie, criteri di analisi, misure tipo per la prevenzione di fenomeni corruttivi, aree di rischio tipo da calare poi nelle singole realtà territoriali;

- valutare l'opportunità di promuovere occasioni di confronto, senza la formalizzazione di un "tavolo" come nel punto precedente, con riferimento ai RPCT delle società controllate dalla Città Metropolitana, in linea con quanto detto dall'Autorità, nella delibera n. 840/2018 (pag. 13), secondo cui, pur nell'autonomia degli ambiti di competenza, è "auspicabile un rapporto di leale collaborazione e di raccordo operativo (tra il RPCT dell'amministrazione vigilante e il RPCT dell'ente vigilato) ove emergano aree di sovrapposizione di interessi tra gli enti oppure nei casi di segnalazioni che riguardano ambiti di attività comuni;
- promuovere occasioni di confronto/consultazione/condivisione di temi, proposte e problematiche tra le 14 città metropolitane (Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia);
- sul modello dell'attività svolta a livello nazionale dall'Autorità nell'aggiornamento 2018 del PNA, in ordine alle caratteristiche del PTPC approvati dalle varie amministrazioni, compulsare i PTPC dei comuni del territorio metropolitano, a scopo statistico e di studio, nell'ottica della collaborazione e del supporto soprattutto con riferimento ai piccoli comuni;
- prevedere un **obbligo di astensione** per il responsabile del procedimento e 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, ed un dovere di segnalazione del conflitto di interessi a carico dei medesimi soggetti; l'obbligo di astenersi sorge anche nel caso di minimo dubbio di favoritismi o di inquinamento del pubblico interesse (art. 6-bis della legge n. 241 del 1990); 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".*

Al riguardo occorre tenere presente che all'art. 7 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, di cui al D.P.R. n. 62/2013, 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;

- prosecuzione delle attività svolte per agevolare ed incentivare l'istituto del *whistleblowing* (cfr. circolare del RPCT prot. 34611/2019 del 16 aprile 2019), anche alla luce della recente approvazione della legge di modifica in materia. In merito occorre tener conto del recente "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 D. lgs. 165/2001" approvato dall'Autorità in data 30 ottobre 2018;

- revisione, all'esito della riorganizzazione dell'Ente, della mappatura dei processi e procedimenti amministrativi, al fine di aggiornare l'elenco analitico delle misure anticorruzione adottate dalla Città Metropolitana suddivise per Aree di rischio, da allegarsi al PTPC;

- individuazione delle conseguenti misure di prevenzione della corruzione, sia specifiche e puntuali (anche necessarie a far fronte alle predette criticità), sia definitive (da attuarsi, a regime, allorchè la situazione istituzionale dell'Ente si sia normalizzata), pur nella difficoltà di individuarle e attuarle; è evidente che le misure a regime potranno essere realizzate nel corso dell'anno, quando si darà attuazione alla riorganizzazione interna e si provvederà alla necessaria programmazione, sia su base annuale che pluriennale.

Ciò vale anche per il controllo strategico, la cui valenza è, al momento, fortemente limitata. Va inoltre rilevato che il Piano triennale di prevenzione della corruzione della Città Metropolitana deve necessariamente contenere misure di prevenzione della corruzione con riguardo alle funzioni fondamentali specificamente individuate dall'art. 1, commi da 44 a 46, L. 56/2014.

Inoltre, in quanto Ente subentrato alla Provincia, le misure di prevenzione devono riguardare anche le funzioni acquisite a seguito del subentro o trasferimento dei compiti, secondo il criterio indicato con Comunicato del Presidente dell'Autorità del 16 dicembre 2015. Il medesimo criterio, che fa prevalere l'esercizio della funzione in virtù di delega e/o attribuzione sul

criterio della semplice titolarità della medesima, può essere richiamato per le funzioni delegate dalla Regione e per quelle acquisite a seguito dell'applicazione della legge regionale 23/2015. Pertanto, anche in attuazione delle indicazioni dell'Anac nello schema di Piano Nazionale, le predette funzioni devono ritenersi oggetto della programmazione delle misure di prevenzione della corruzione da parte della Città Metropolitana di Torino, che direttamente le esercita in virtù di delega e/o attribuzione;

- previsione di un monitoraggio puntuale e costante sulle aree di rischio, segnalate dalle Direzioni di Dipartimento ed indicate nella mappatura, e sulla gestione del rischio, mediante l'attuazione di misure preventive o di contrasto del rischio corruzione (con la finalità di comprendere le modalità con cui le misure vengono applicate e quali siano le difficoltà riscontrate nell'attuazione); tale attività di monitoraggio verrà in primo luogo effettuata attraverso la somministrazione con cadenza periodica di apposite schede ai responsabili dei vari settori dell'Ente (Direttori e Dirigenti), che dovranno essere compilate e trasmesse agli uffici del RPCT, i quali, sulla base delle stesse, provvederanno a verificare lo stato di attuazione del Piano anticorruzione; al riguardo, i Direttori saranno invitati a:

- monitorare gli affidamenti, vigilando affinché sia salvaguardato il rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, correttezza, rotazione, parità di trattamento, economicità, efficacia, tempestività ed adeguata pubblicità;

- garantire la corretta ed efficace applicazione delle misure di prevenzione del rischio corruzione da parte del personale delle singole unità organizzative;

- proporre misure di prevenzione della corruzione;

- collegamento tra l'attività di monitoraggio ed il controllo successivo degli atti svolto dagli uffici della Segreteria Generale ai sensi della normativa vigente; con particolare riferimento ad alcuni Dipartimenti e su alcune tipologie di atti (ad esempio gli affidamenti diretti) il controllo sugli atti sarà immediato al fine di una maggiore efficacia nella prevenzione di eventuali fenomeni di "*mala gestio*".

In particolare, sul punto, sarà necessario aggiornare, in relazione alle probabili modificazioni del flusso documentale degli atti soggetti a controlli interni in conseguenza dell'attuazione della nuova tecnostruttura, le modalità di trasmissione degli atti al controllo. Nella configurazione fino al 31 dicembre 2018, gli atti devono pervenire per il controllo di regolarità contabile agli uffici

della Ragioneria completi di tutti gli allegati, trasmessi in formato elettronico e sottoscritti digitalmente; anche rispetto alla motivazione degli atti, questi devono essere il più possibile completi contenendo tutti gli elementi significativi del provvedimento senza rinvii che rendano poco intellegibile il contenuto dell'atto medesimo, se non, in alcuni casi, illegittimo il provvedimento.

Per una maggiore efficacia del controllo successivo, questo potrà essere svolto avvalendosi dell'apporto, ai fini dell'istruttoria, del Gruppo di lavoro interdipartimentale per la revisione degli atti nominato dal Segretario/Direttore Generale, anche al fine della verifica dei contenuti di natura maggiormente tecnica degli atti;

- necessità che tra gli obiettivi strategici ed operativi del DUP vengano inseriti quelli strategici relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPC, al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti;

In prospettiva, più che un coordinamento *ex post* tra i documenti esistenti, che comunque costituisce un obiettivo minimale, maggiore efficacia potrà ottenersi dall'integrazione *ex ante* degli strumenti di programmazione.

Come affermato dall'Anac nel Piano Nazionale Anticorruzione 2016, nel contesto di un percorso di allineamento temporale tra i due documenti - DUP e PTPC- che richiede un arco temporale maggiore, come prima indicazione operativa si propone di inserire nel DUP quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di performance.

Al fine di garantire l'esecuzione degli adempimenti sopradescritti, è previsto il pieno ed attivo coinvolgimento del Nucleo di Valutazione, che svolge i compiti attribuiti dalla vigente normativa e dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, garantendo il supporto all'Amministrazione negli adempimenti previsti dalla normativa in tema di trasparenza e anticorruzione, di controllo e verifica periodica, anche attraverso le attestazioni previste dall'Autorità Nazionale Anticorruzione ed ai fini della valutazione della performance

- prosecuzione dell'attività del RPC nel fornire alla struttura indicazioni e aggiornamenti sull'evoluzione normativa e relativi obblighi introdotti, mediante la redazione di specifiche circolari, in particolar modo sui temi a rischio quali: gli affidamenti diretti, le somme urgenze, i conflitti di interesse, le cause di incompatibilità ed inconfiribilità, gli incarichi esterni, la gestione delle dotazioni strumentali, la rilevazione delle presenze in servizio;

- prosecuzione dell'aggiornamento della sezione "Amministrazione Trasparente" sul sito istituzionale dell'Ente, che dovrà essere affrontato unitamente alla razionalizzazione dei contenuti del portale e dovrà essere l'occasione per accrescere la facilità di consultazione di tutti i dati. Occorre agevolare il più possibile l'accesso alle informazioni da parte del cittadino e fornire tale servizio in modo tempestivo, efficiente ed efficace, nel pieno rispetto delle prescrizioni del D.Lgs. n. 97/2016;
- In seguito alla definizione degli ambiti di responsabilità delle direzioni (decreto della Sindaca n. 20414 del 3 agosto 2018, alla Vicesegreteria Generale è stato assegnato il "presidio della Trasparenza". Di conseguenza, con decreto della Sindaca n. 27554 del 14 novembre 2018, il Vicesegretario Generale, dott. Giovanni Monterosso, è stato nominato Responsabile della trasparenza.

### **il Gestore in materia di antiriciclaggio e antiterrorismo**

E' richiesto in relazione agli obblighi posti in capo anche alle P.A. (oltre che ai numerosi organismi privati e pubblici presso i quali si concentrano operazioni patrimoniali rilevanti sotto forma di depositi, investimenti, scambi commerciali, acquisti valutari) dall'art. 10 del D.Lgs. n. 231/2007 come modificato dal D.Lgs. n. 90/2017, di recepimento della quarta direttiva antiriciclaggio UE.

Tale figura deve organizzare un sistema di rilevazione, valutazione e trattamento delle segnalazioni, emergenti nelle varie fasi dei procedimenti dell'Ente, di situazioni "sospette" ai fini del rispetto delle norme per il contrasto al riciclaggio patrimoniale dei proventi di attività illecite e per il contrasto al finanziamento occulto e all'organizzazione del terrorismo.

Lo svolgimento di tale attività presuppone la definizione di criteri per la connotazione di "attività sospette"; tali criteri devono essere desunti dalle "linee guida" (per la mappatura e la valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui gli uffici sono esposti nell'esercizio della propria attività istituzionale) predisposte dall'UIF (Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia), approvate il 27 marzo 2018.

E' all'UIF infatti che le informazioni acquisite attraverso gli "indicatori di anomalia" individuati nelle predette "linee guida" devono essere trasmesse, in modo telematico, attraverso il portale INFOSAT-UIF.

L'implementazione di tale sistema può incidere negativamente sui procedimenti in termini di "aggravamento" dei procedimenti stessi. E'



evidente infatti che l'individuazione degli indicatori di criticità, ai fini dell'antiriciclaggio, nell'ambito del flusso documentale che caratterizza il procedimento, può rendere necessario assumere informazioni che possono essere ridondanti in relazione ai procedimenti nell'ambito dei quali emerge tale necessità.

Vale a dire che, per esempio, in un procedimento di rilascio di una autorizzazione ambientale, il responsabile del procedimento, opportunamente sensibilizzato in relazione alla tematica del contrasto al riciclaggio, potrebbe essere richiesto di valutare, con il supporto del Gestore, anche aspetti non strettamente attinenti alle tematiche ambientali, assumendo informazioni di natura patrimoniale, tributaria, ecc., con riferimento al soggetto richiedente l'autorizzazione, attraverso, principalmente, la consultazione di banche dati informatizzate esterne: Camere di Commercio, Anagrafe Tributaria Nazionale, Anagrafe Catasto Nazionale - SISTER, INPS, PRA, ecc., avendo cura che tale attività di controllo non rallenti o blocchi il procedimento principale.

In tale contesto occorrerà raccordarsi opportunamente con le strutture interne di controllo preventivo e successivo degli atti dirigenziali e con i gruppi di lavoro per la dematerializzazione e la trasparenza, al fine di inserire il "sub procedimento" di rilevazione di indicatori di sospetto nell'ambito dei procedimenti principali senza causare, auspicabilmente, aggravamento o rallentamento del relativo iter.

### **Modalità per la realizzazione di un sistema di misure interne di contrasto al fenomeno del riciclaggio**

Occorre anzitutto focalizzare l'attenzione sugli ambiti di attività dell'Ente nei quali vengono acquisite informazioni o trattati dati che possono venire in considerazione con riferimento agli "indicatori di anomalia" elencati nelle linee guida elaborate dall'UIF.

L'ambito principale è senza dubbio quello degli affidamenti e degli appalti di beni, servizi e lavori, gestito nella nuova tecnostruttura a livello centralizzato, fatti salvi gli affidamenti diretti, curati a livello di singoli servizi, con l'affiancamento della struttura specialistica.

Vi è poi l'ambito, assai ampio, delle attività autorizzatorie/concessorie, diffuse in tutte le aree "finali" dell'Ente.

Importante è l'ambito della concessione di contributi e vantaggi economici.

Da non trascurare anche l'ambito sanzionatorio, con riferimento ai dati che vengono acquisiti in relazione alla disponibilità finanziaria e patrimoniale dei soggetti che richiedono il beneficio della rateizzazione della sanzione.

L'implementazione di un sistema di misure interne di contrasto al fenomeno del riciclaggio richiede quindi l'analisi dei momenti delle varie procedure nei quali possono emergere gli indicatori di anomalia (sicuramente, per esempio, la fase di acquisizione e verifica dei requisiti soggettivi per partecipare ad una gara o per chiedere una autorizzazione), da individuare, si ipotizza, mediante interviste ai dipendenti addetti (funzionari apicali e dirigenti), previa somministrazione di un questionario sintetico per la raccolta dei dati.

I dipendenti devono essere sensibilizzati alla tematica, ed al fatto che l'Ente ha un "gestore in materia di antiriciclaggio" al quale devono obbligatoriamente fare riferimento per valutare i sospetti che emergono nelle procedure seguite, in quanto la segnalazione delle anomalie all'UIF è un preciso obbligo, e dalla mancata effettuazione discendono conseguenze di responsabilità omissiva ed ai fini della valutazione della performance.

A tale fine occorre prevedere occasioni di formazione di base a tutti i dipendenti che svolgono attività in ambiti nei quali vengono in rilievo informazioni suscettibili di valutazione di presenza di indicatori di anomalia.

Raccolte le informazioni occorre predisporre una procedura interna di segnalazione al gestore delle situazioni di potenziale anomalia.

Il Gestore deve essere posto in condizione:

A) di valutare se gli elementi della segnalazione siano effettivamente indicativi di rischio ai fini della normativa antiriciclaggio;

B) di verificare, in tal caso, se i nominativi dei soggetti rispetto ai quali sono emersi indicatori di anomalia siano compresi nelle liste consultabili sul sito della UIF, previo accreditamento.

Verrà elaborato un report periodico sulle segnalazioni di sospetto raccolte e sulla istruttoria effettuata in merito alla necessità di informarne l'UIF.

Con la collaborazione della funzione di supporto giuridico, occorre effettuare inoltre un approfondimento sulla natura giuridica della informazione all'UIF, posto che le linee guida escludono l'assimilabilità di tali informative alla denuncia di fatti penalmente rilevanti, ma occorre comunque conciliare tale previsione con l'obbligo generale di denuncia di reati da parte dei pubblici ufficiali che ne vengano a conoscenza, la cui omissione è punita dall'art. 361 c.p.

### **Rapporto tra Città Metropolitana e Comune capoluogo al fine di favorire forme di coordinamento per la predisposizione dei rispettivi PTPC**

Comune capoluogo e Città Metropolitana si trovano a svolgere funzioni che richiedono un elevato livello di condivisione reciproca che può dare luogo ad accordi tra le due amministrazioni volti al mero coordinamento nello svolgimento delle rispettive funzioni nonché alla costituzione di uffici comuni al fine di garantire un esercizio congiunto.

In primo luogo possono esser valorizzati gli accordi di cui all'art. 15 della l. 241/1990 o le convenzioni tra enti locali di cui all'art. 30 del TUEL, con i quali la Città di Torino e la Città Metropolitana possono stabilire congiuntamente modalità operative per l'esercizio delle attività comuni. Tali accordi/convenzioni, infatti, possono essere utilizzati per definire insieme mappature di processi condivisi, misure preventive della corruzione nonché modalità di ripartizione delle responsabilità di attuazione.

In ogni caso verrà data evidenza, nei rispettivi PTPC, della presenza di tali accordi o convenzioni e del loro specifico contenuto in materia di anticorruzione.

In ordine al contenuto di tali accordi/convenzioni ai fini della predisposizione dei PTPC, i medesimi dovranno quantomeno considerare la condivisione del medesimo contesto territoriale (analisi di contesto esterno), nonché alcuni aspetti dell'analisi di contesto interno e di mappatura dei processi, ed altri aspetti, quali la eventuale condivisione di strutture, personale ed uffici.

\*\*\*\*\*

### **Rapporto tra Città Metropolitana e piccoli Comuni del territorio, per coordinare e semplificare l'attività di elaborazione dei rispettivi PTPC**

Premesso il ruolo di coordinamento degli strumenti di programmazione e pianificazione che la L. n. 56/2014 attribuisce alle Città Metropolitane, e conformemente a quanto previsto nel Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, nell'esercizio di tale funzione di coordinamento, la Città Metropolitana di Torino intende continuare a garantire il proprio apporto collaborativo nei confronti dei Comuni del territorio, specie di quelli di ridotte dimensioni, che si sostanzia anche nella

prosecuzione dell'attività del Tavolo di confronto tra i Responsabili della prevenzione della corruzione dei Comuni, i responsabili delle aree omogenee e il Responsabile per la prevenzione della corruzione della Città Metropolitana, ovvero loro appositi referenti, istituito al fine di individuare buone pratiche e programmare attività, come, ad esempio:

- analisi congiunta del contesto esterno, anche in raccordo con la Prefettura, la Questura e la Magistratura, al fine di individuare gli elementi di criticità e di omogeneizzare l'analisi e i fattori critici del contesto;
- individuazione delle aree comuni di rischio proprie delle singole amministrazioni, anche per aree omogenee, sulla base dell'analisi del contesto interno dei singoli PTPC adottati dagli enti, al fine di proporre più efficaci misure di prevenzione (*risk assessment*);
- individuazione e proposta di buone pratiche, non in termini generali, ma di carattere specifico all'esito di un confronto concreto tra le diverse realtà territoriali e la condivisione delle analisi.

Altri interventi potrebbero essere realizzati mediante la gestione congiunta a livello territoriale di alcune misure di carattere generale, quali, ad esempio, la formazione prevista obbligatoriamente in materia di trasparenza e anticorruzione, suddivisa, ad esempio, nei diversi profili (tecnico, amministrativo, operativo, ecc.), anche al fine di valorizzare economie di scala e di garantire un livello di qualità adeguato alla formazione.

Nel PNA 2018 l'Autorità dedica un focus proprio alle semplificazioni ulteriori, per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, negli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. In relazione a tali nuove disposizioni emerge l'opportunità per la CMT di svolgere attività di supporto e coordinamento.

Ciò detto, si ribadisce ovviamente il permanere delle responsabilità, ai sensi della l. n. 190/2012, in capo a ciascun Ente e, al proprio interno, in capo ai diversi soggetti che intervengono nella fase di predisposizione, adozione, attuazione e monitoraggio dei PTPC.

Secondo quanto previsto dalla normativa vigente e dal proprio Statuto, la Città Metropolitana di Torino è parte attiva nella valorizzazione delle zone omogenee individuate nel proprio territorio.

Detto tavolo si interfacerà con la Prefettura, la Questura e la Magistratura per quanto concerne l'analisi del contesto esterno, mentre proseguirà

nell'approfondimento delle metodologie di valutazione del contesto interno mediante un confronto diretto e continuo con le zone omogenee.

Ciascun referente della zona omogenea è attivo sul proprio territorio, mediante tavoli istituiti con i Comuni della zona per l'analisi del contesto esterno e per fornire indicazioni quanto più dettagliate per l'analisi del contesto interno.

Periodicamente tutti i referenti dei Comuni delle varie zone omogenee, sotto il coordinamento del referente di ciascuna zona omogenea, si incontrano con il Responsabile per la prevenzione della corruzione della Città Metropolitana di Torino, al fine di analizzare i contesti, le casistiche, confrontare le criticità e le misure proposte, nonché di valutare gli interessi espressi dai soggetti operanti sul territorio.

Sulla base dei criteri individuati dal tavolo tecnico metropolitano, vengono individuate metodologie, criteri di analisi, misure tipo per la prevenzione di fenomeni corruttivi, aree di rischio tipo da calare poi nelle singole realtà territoriali.

A tal fine, si prevede che al predetto tavolo possano partecipare, in un'ottica di reciprocità e collaborazione, anche i Responsabili anticorruzione di altri Enti del territorio (Regione, Università, Camera di Commercio, Agenzia Territoriale per la Casa etc.) e società, al fine di coordinare azioni, arricchire le competenze, condividere esperienze, migliorare le conoscenze, ovvero svolgere attività di c.d. *benchmarking*

\*\*\*\*\*

### **Affidamenti di servizi, proroghe e rinnovi**

In considerazione della persistente situazione di criticità in cui si è trovato ad operare l'Ente ancora per l'anno 2018, contraddistinta da ridotte disponibilità finanziarie, da difficoltà di programmazione, dall'impossibilità di approvare un bilancio pluriennale, si rende quanto mai necessario rimarcare il rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, correttezza, rotazione, parità di trattamento, economicità, efficacia, tempestività ed adeguata pubblicità in occasione di affidamenti diretti, procedure negoziate, proroghe e rinnovi di contratti in essere.

Sul tema occorrerà avviare quanto prima una collaborazione con le nuove direzioni di integrazione di processo "Centrale unica appalti e contratti" e "Programmazione e monitoraggio OO.PP. e servizi", al fine di revisionare e se

necessario adeguare la mappatura dei rischi e della misure alla luce dei più recenti sviluppi della normativa in materia di affidamenti di lavori e servizi e della relativa interpretazione.

La giurisprudenza ha chiarito che il rinnovo contrattuale si traduce in un rinnovato esercizio dell'autonomia negoziale tra gli originari contraenti; poiché presuppone una nuova negoziazione tra le medesime parti per l'instaurazione di un nuovo rapporto giuridico, il rinnovo costituisce una specie di trattativa privata la quale può trovare applicazione nei limiti in cui le norme consentono di derogare all'esperimento delle procedure selettive di evidenza pubblica. La regola generale è che una volta scaduto il contratto occorre procedere a nuova gara.

L'istituto della proroga del contratto è ontologicamente diverso dal rinnovo, in quanto determina il differimento del termine finale di conclusione del rapporto, che rimane regolato dalla sua fonte originaria. Attraverso la proroga le parti scelgono concordemente di protrarre soltanto l'efficacia di un contratto tra loro già stipulato, il quale, a parte i profili di durata, resta identico a sé stesso.

Il rinnovo e la proroga dei contratti di appalto, pur con le differenze sopra individuate, limitano il ricorso alle procedure di evidenza pubblica determinando, per tale via, il restringimento della libera concorrenza degli operatori economici. Pertanto possono essere consentiti solo in quanto oggetto di specifica previsione normativa; ed entro gli angusti ambiti di applicazione delle norme le quali, costituendo una deroga alle ordinarie procedure di evidenza pubblica, costituiscono regole di stretta interpretazione.

In un ambito ad elevato rischio di corruzione si ritiene di dover aderire ad un'impostazione più rigorosa sul tema, ammettendo il ricorso alla proroga nei soli, limitati ed eccezionali casi in cui vi sia un'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento del nuovo contraente.

Tale necessità non deve, inoltre, essere imputabile in alcun modo al ritardo da parte dei Responsabili dei Servizi nell'indizione della gara. Gli stessi sono tenuti ad attivare per tempo le procedure per la scelta del nuovo contraente, specie nelle fattispecie di servizi che devono essere assicurati con continuità. La proroga, inoltre, non può valere a costituire una prosecuzione di precedenti rapporti per un tempo indeterminato o comunque superiore a quello consentito dalla legge, poiché tali fattispecie realizzano un rinnovo contrattuale mascherato.

Il rispetto scrupoloso dei suddetti principi è stato altresì raccomandato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione nel documento contenente le Linee Guida attuative del nuovo Codice degli Appalti (Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50), 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”, approvate con Delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016, e ad oggi aggiornate con Delibera del 20 dicembre 2017, a seguito delle modifiche apportate con il Decreto Legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (c.d. decreto correttivo).

L’affidamento e l’esecuzione di lavori, servizi e forniture secondo le procedure semplificate di cui all’art. 36 del Codice dei contratti pubblici, ivi compreso l’affidamento diretto, avvengono nel rispetto dei principi enunciati dagli artt. 30, comma 1 (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, rotazione), 34 (criteri di sostenibilità energetica e ambientale) e 42 (prevenzione e risoluzione dei conflitti di interesse) del Codice dei contratti pubblici.

Nell’espletamento delle procedure semplificate di cui al richiamato art. 36, le stazioni appaltanti garantiscono in aderenza:

- a) al principio di economicità, l’uso ottimale delle risorse da impiegare nello svolgimento della selezione ovvero nell’esecuzione del contratto;
- b) al principio di efficacia, la congruità dei propri atti rispetto al conseguimento dello scopo e dell’interesse pubblico cui sono preordinati;
- c) al principio di tempestività, l’esigenza di non dilatare la durata del procedimento di selezione del contraente in assenza di obiettive ragioni;
- d) al principio di correttezza, una condotta leale ed improntata a buona fede, sia nella fase di affidamento sia in quella di esecuzione;
- e) al principio di libera concorrenza, l’effettiva contendibilità degli affidamenti da parte dei soggetti potenzialmente interessati;
- f) al principio di non discriminazione e di parità di trattamento, una valutazione equa ed imparziale dei concorrenti e l’eliminazione di ostacoli o restrizioni nella predisposizione delle offerte e nella loro valutazione;
- g) al principio di trasparenza e pubblicità, la conoscibilità delle procedure di gara, nonché l’uso di strumenti che consentano un accesso rapido e agevole alle informazioni relative alle procedure;

h) al principio di proporzionalità, l'adeguatezza e idoneità dell'azione rispetto alle finalità e all'importo dell'affidamento;

i) al principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti, il non consolidarsi di rapporti solo con alcune imprese, favorendo la distribuzione delle opportunità degli operatori economici di essere affidatari di un contratto pubblico;

j) ai criteri di sostenibilità energetica e ambientale, la previsione nella documentazione progettuale e di gara dei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

k) al principio di prevenzione e risoluzione dei conflitti di interessi, l'adozione di adeguate misure di prevenzione e risoluzione dei conflitti di interesse sia nella fase di svolgimento della procedura di gara che nella fase di esecuzione del contratto, assicurando altresì una idonea vigilanza sulle misure adottate.

Si sottolinea poi l'assoluta necessità, soprattutto in settori di forte esposizione al rischio di corruzione ed in occasione di affidamenti particolarmente complessi (si pensi, ad esempio, al servizio di sgombero neve sulle strade ed al servizio di riscaldamento nelle scuole gestite dalla Città Metropolitana), di ricorrere quanto più possibile alle procedure di evidenza pubblica, del mercato elettronico ed a procedure concorrenziali, anche semplificate ma improntate alla massima trasparenza ed ai principi di rotazione, concorrenza, parità di trattamento ed adeguata pubblicità, conformemente alle previsioni legislative e regolamentari. Ciò anche alla luce dell'attenzione rivolta recentemente dall'Autorità competente agli affidamenti, che induce ad aumentare la soglia di attenzione e ad individuare modalità per contrastare il rischio corruzione.

Nell'ipotesi eccezionale per cui si debba ricorrere necessariamente ad un'unica impresa per l'affidamento di un determinato servizio, occorre garantire la rotazione del personale che ha avuto a che fare con quella ditta ovvero, se ciò non fosse possibile, affiancare altri soggetti ovvero introdurre misure che possano comunque garantire la trasparenza ed il controllo dell'attività.

Appare evidente ribadire che in tutti i casi in cui non siano disponibili le convenzioni Consip S.p.A. occorre effettuare comunque procedure di confronto competitivo tra più operatori, in modo da salvaguardare sempre i principi suindicati che costituiscono i cardini del sistema dell'evidenza pubblica e la cui applicazione trascende le singole tipologie di evidenza pubblica e si impone in forza dei valori comunitari e nazionali di riferimento. A tal proposito, le Direzioni di Area sono state invitate a formulare e proporre misure e modalità di affidamento idonee a garantire nel modo più completo possibile il rispetto di detti principi.



In tema, peraltro, è prevista la nullità dei contratti stipulati ed il conseguente illecito disciplinare e la responsabilità amministrativa da parte del funzionario che ha effettuato l'acquisto qualora non abbia utilizzato gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A.; solo qualora la convenzione per il bene o il servizio specifico non sia ancora disponibile, in caso di motivata urgenza, gli Enti sono autorizzati allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria e sottoposti a condizione risolutiva nel caso di disponibilità di detta convenzione.

Nella materia degli affidamenti dei servizi di progettazione l'Autorità è intervenuta recentemente aggiornando, con delibera del Consiglio n. 138 del 21 febbraio 2018, le Linee guida di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, "Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria". Tale aggiornamento costituisce un vero e proprio "vademeccum" su modalità e criteri di affidabilità di servizi di tale natura. Occorrerà predisporre una sintesi delle eventuali novità interpretative contenute del documento e curarne la diffusione presso i settori nei quali viene applicato il codice degli appalti.

Nella materia del procedimento di scelta del contraente con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'Autorità è intervenuta aggiornando, con delibera del Consiglio n. 424 del 2 maggio 2018, le Linee guida in materia. Anche per tale documento occorrerà valutare con i Servizi competenti la opportunità di approfondimenti e/o di adeguamenti delle procedure seguite sinora.

Recentemente è stato approvato il cd. Decreto "sblocca cantieri" (D.L. 18 aprile 2019, n. 32), che, oltre a prevedere, con successivo provvedimento, la sostituzione di tutte le Linee Guida dell'ANAC e dei Decreti Ministeriali e interministeriali emanati (e non) con un unico Regolamento, sullo stile del precedente – e in parte ancora vigente – [D.P.R. n. 207 del 2010](#), incide sul codice dei contratti nelle materie degli appalti sotto soglia comunitaria, dei criteri di aggiudicazione della gara di appalto, dei subappalti.

Le modifiche intervenute sono state oggetto di puntuali linee guida, approvate con determinazione della Dirigente della Direzione Centrale Unica Appalti e Contratti n. 60-5298/2019 del 15 maggio 2019, cui seguiranno aggiornamenti tempestivi in seguito all'eventuale conversione in legge del decreto n. 32/2019.

Occorrerà probabilmente intervenire, a valle della conversione in legge del suddetto decreto, per aggiornare le declaratorie dei rischi corruttivi connessi

alla Area B e per definire misure di prevenzione più pertinenti in rapporto alle modifiche normative definitive.

Nella materia dell'affidamento dei servizi legali l'Autorità è intervenuta con delibera del Consiglio n. 907 del 24 ottobre 2018. Attesa la natura altamente specialistica di tale tipologia di affidamenti, che nella Città Metropolitana di Torino possono essere effettuati esclusivamente dal Servizio Avvocatura dell'Ente, non si ravvisa la necessità di predisporre circolare informativa.

### **Il processo per la redazione del PTPC**

Nella redazione del Piano Triennale di Prevenzione della corruzione, sono tenute in debita considerazione le proposte pervenute dalle Direzioni, cui è stato richiesto con circolari e note di individuare e proporre misure idonee a prevenire il rischio di fenomeni corruttivi.

Trattasi infatti di misure organizzative che necessariamente devono provenire dai Responsabili delle unità organizzative e successivamente valutate con il Responsabile della prevenzione della corruzione e non imposte da quest'ultimo, che è tenuto a predisporre il Piano e vigilare sulla corretta applicazione delle regole ivi definite, in un'ottica di reciproca e fattiva collaborazione.

Pertanto, tutti i Direttori di Dipartimento sono stati e sono attualmente invitati a:

- monitorare gli affidamenti, vigilando affinché sia salvaguardato il rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, correttezza, rotazione, parità di trattamento, economicità, efficacia, tempestività ed adeguata pubblicità;
- garantire la corretta ed efficace applicazione delle misure di prevenzione del rischio corruzione da parte del personale delle singole unità organizzative;
- proporre urgentemente misure di prevenzione della corruzione.

\*\*\*\*\*

### **Nomina e compiti del RPC e del RT. Nomina del RASA**

Alla luce del disposto di cui all'art. 1 comma 7 L. 190/2012 e s.m.i., *“negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione”*.

Con decreto sindacale n. 402 - 27203/2017 del 13 ottobre 2017, è stato individuato quale Responsabile della prevenzione della corruzione, a far data dal 16 ottobre 2017 e per il periodo di vacanza dell'incarico di Segretario Generale, il Dott. Giovanni Monterosso, Vicesegretario Generale *ad interim* ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 18, comma 4 del ROUS.

Con decreto sindacale n. 2979/2018 del 30/01/2018, il Dott. Monterosso è stato confermato nell'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione.

In seguito alla definizione degli ambiti di responsabilità delle direzioni (decreto della Sindaca n. 20414 del 3 agosto 2018,, alla Vice Segreteria Generale è stato assegnato il "presidio della Trasparenza". Di conseguenza, con decreto della Sindaca n. 27554 del 14 novembre 2018, il Vice Segretario Generale, dott. Giovanni Monterosso, è stato nominato Responsabile della trasparenza.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione svolge tutte le funzioni attribuitegli dalla normativa di riferimento, ed in particolare:

- a) elabora la proposta di aggiornamento del PTPC da sottoporre alla Sindaca metropolitana per l'approvazione entro il 31 gennaio;
- b) cura la pubblicazione del Piano sul sito internet della Città metropolitana;
- c) verifica l'idoneità ed efficacia del PTPC;
- d) propone le modifiche al Piano in caso di accertamento di mutamenti dell'organizzazione, modifiche normative e/o emersione di nuove situazioni di rischio;
- e) individua, previa proposta dei Direttori/Dirigenti competenti, il personale da inserire nei programmi di formazione;
- f) vigila sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità ed incompatibilità di incarichi ex D.Lgs. 39/2013;
- g) predispone una relazione annuale sull'attività svolta in qualità di Responsabile e ne assicura la pubblicazione in "Amministrazione trasparente".

I referenti per gli adempimenti in materia di anticorruzione sono:

Vicesegreteria Generale – dott. Roberto Arnulfo (0118616842); dott. Tommaso Iantorno (0118616112); dott.ssa Donatella Ficozzi (0118616296); dott. Claudio Ferrero (0118617259);

Il Responsabile per la trasparenza, in stretto coordinamento con il Responsabile della prevenzione della corruzione, svolge tutte le funzioni attribuitegli dalla normativa di riferimento, ed in particolare svolge

stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Ente degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di valutazione, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (v., sul punto, il Paragrafo "Coordinamento con gli obblighi di trasparenza di cui al Decreto Legislativo 33/2013").

I referenti per gli adempimenti in materia di trasparenza sono:

Vicesegreteria Generale – dott. Roberto Arnulfo (0118616842); dott.ssa Barbara Pantaleo (0118616436); dott. Tommaso Iantorno (0118616112); dott.ssa Donatella Ficozzi (0118616296); dott. Claudio Ferrero (0118617259);

Occorre evidenziare che, nell'aggiornamento 2018 del PNA, l'Autorità si sofferma sulla "terzietà" del RPCT nell'ambito della struttura dirigenziale, e dà conto di aver predisposto appositi strumenti a tutela di tale peculiare posizione del RPCT, prevedendo che, in caso di revoca o di assunzione di comportamenti discriminatori nei confronti del RPCT, l'Autorità possa intervenire chiedendo il riesame dei provvedimenti di revoca o discriminatori. A tal fine l'Autorità ha emanato il *"Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione"*, approvato dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 657 del 18 luglio 2018.

Infine, si dà atto che la dott.ssa Donata Rancati è stata nominata Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RSA), ai sensi dell'art. 33-ter del Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in Legge 17 dicembre 2012, n. 221, con decreto della Sindaca n. 4-675 del 15 gennaio 2019.

\*\*\*\*\*

### **Nucleo di valutazione (Organismo indipendente di valutazione)**

L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) è un soggetto nominato in ogni amministrazione pubblica dall'organo di indirizzo politico-

amministrativo. Può essere costituito in forma collegiale con tre componenti o in forma monocratica.

L'OIV monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso, anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi; valida la Relazione sulla performance a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali; garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione con particolare riferimento alla significativa differenziazione dei giudizi nonchè dell'utilizzo dei premi; propone, sulla base del sistema di misurazione e valutazione, all'organo di indirizzo politico-amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi.

L'OIV è responsabile della corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dal Dipartimento della funzione pubblica, supporta l'amministrazione sul piano metodologico e verifica la correttezza dei processi di misurazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione della performance organizzativa e individuale: in particolare formula un parere vincolante sull'aggiornamento annuale del Sistema di misurazione e valutazione. Promuove l'utilizzo da parte dell'amministrazione dei risultati derivanti dalle attività di valutazione esterna delle amministrazioni e dei relativi impatti ai fini della valutazione della performance organizzativa.

I compiti degli OIV in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione sono contenuti nell'art. 1 della Legge 190/2012 così come modificato dal Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (FOIA) nonché agli indirizzi espressi in materia da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione e possono essere elencati come segue:

- a) propone al/la Sindaco/a metropolitano/a il sistema di misurazione e valutazione della performance, elaborato con il contributo della struttura tecnica di supporto nel rispetto delle relazioni sindacali;
- b) monitora il funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione della performance, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale al/la Sindaco/a metropolitano/a sullo stato dello stesso;
- c) comunica tempestivamente al/la Sindaco/a metropolitano/a le eventuali criticità riscontrate a seguito del monitoraggio di cui alla lettera b);

- d) formula indicazioni relative alla redazione del piano esecutivo di gestione valutando la coerenza degli obiettivi con le linee programmatiche di mandato, il documento unico di programmazione e il piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, nonché la congruenza e completezza sul piano metodologico e il rispetto delle previsioni normative;
- e) monitora la gestione da parte dei dirigenti in corso di esercizio esaminando i rapporti semestrali predisposti dal controllo di gestione secondo quanto previsto dal regolamento di contabilità;
- f) propone al/la Sindaco/a metropolitano/a la valutazione della performance di tutti i dirigenti e l'attribuzione ad essi dei premi;
- g) garantisce l'imparzialità della valutazione e la correttezza dei processi di misurazione nonché dell'utilizzo dei premi;
- h) valida la relazione sulla performance redatta con le modalità individuate dal regolamento di contabilità;
- i) promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità;
- j) verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità.
- k) propone al/la Sindaco/a metropolitano/a la graduazione delle posizioni dirigenziali;
- l) propone al Direttore/alla Direttrice generale la graduazione della retribuzione delle posizioni organizzative e delle alte professionalità con la valutazione di fattori idonei alla rilevazione delle responsabilità affidate e delle competenze richieste;
- m) assicura il controllo strategico con le modalità individuate dal regolamento sul sistema dei controlli interni sotto la direzione del/la Direttore/Direttrice generale;
- n) svolge ogni altro compito affidato dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Il Nucleo di valutazione è stato nominato, per la durata di un triennio, con decreto della Sindaca n. 6793 del 14 marzo 2018 ed è composto da:

Dott.ssa Elisabetta Cattini (Presidente);

Dott. Riccardo Giovannetti (componente);

Dott. Mario Spoto (Direttore generale).

\*\*\*\*\*

### **Coordinamento con gli obblighi di trasparenza di cui al Decreto Legislativo 33/2013**

Con il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, si è inteso rafforzare la trasparenza amministrativa – percepita come misura fondamentale per la prevenzione della corruzione - favorendo forme diffuse di controllo da parte dei cittadini, anche secondo standard internazionali, e introducendo misure che consentono più efficaci azioni di contrasto alle condotte illecite e ai fenomeni corruttivi nelle pubbliche amministrazioni.

Sono state ricondotte ad unico corpo normativo le numerose disposizioni vigenti in materia di obblighi di trasparenza e pubblicità a carico delle Pubbliche Amministrazioni, standardizzando le modalità attuative della pubblicazione, che avviene attraverso il sito istituzionale ed è stato rafforzato lo strumento dell'accesso civico, che consente a chiunque di vigilare, non solo sul corretto adempimento formale degli obblighi di pubblicazione ma soprattutto sulle finalità e le modalità di utilizzo delle risorse pubbliche da parte delle pubbliche amministrazioni e degli altri enti destinatari delle norme.

Di grande rilievo il tema della qualità dei dati: le informazioni devono essere complete, di facile consultazione, comprensibili e prodotte in un formato tale da poter essere riutilizzate.

Con determinazione n. 1309 del 28.12.2016, l'ANAC ha adottato le Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 comma 2 D.Lgs. 33/2013.

Con deliberazione dell'ANAC n. 1310 del 28.12.2016 sono state, inoltre, adottate le 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.

In attuazione delle prescrizioni legislative e nel rispetto del principio di trasparenza intesa quale 'accessibilità totale' delle informazioni, questo Ente, in continuità con i PTPC precedenti, si pone l'obiettivo di procedere ad una continua implementazione della sezione "*Amministrazione trasparente*" del proprio sito istituzionale, nella quale sono pubblicati i dati concernenti l'organizzazione e le attività della Città Metropolitana

Per quanto riguarda la programmazione 2019 - 2021, la tematica dell'aggiornamento della sezione "Amministrazione Trasparente" dovrà essere affrontata unitamente alla razionalizzazione dei contenuti del nuovo portale e dovrà essere l'occasione per accrescere la facilità di consultazione di tutti i dati.

Viene approvata la Tabella degli obblighi specifici di pubblicazione e di individuazione dei relativi responsabili (allegato 2 del presente Piano).

\*\*\*\*\*

### **Rotazione**

L'assetto dell'Ente è stato profondamente modificato a seguito dell'attuazione del Piano di Riassetto Organizzativo approvato con decreto della Sindaca Metropolitana n. 317-16662 del 6 luglio 2018. Tra le prime misure di attuazione della riorganizzazione è stata effettuata la attribuzione degli incarichi dirigenziali e delle posizioni organizzative, con importanti effetti di rotazione degli incarichi stessi. Ulteriore misura che ha favorito la rotazione è stata la riassegnazione del personale alle nuove strutture, nell'ambito della quale è stato richiesto a tutti i dipendenti di esprimere preferenze di assegnazione, con accoglimento delle richieste per quanto possibile, consentendo in tal modo un ulteriore attuazione di rotazione tra il personale dipendente.

La riorganizzazione dell'Ente è caratterizzata dalla riduzione della filiera direzione-esecuzione mediante adozione di formule organizzative differenziate e la valorizzazione dei ruoli organizzativi direttivi (PO, responsabile di procedimento, responsabile di ufficio); l'esercizio delle funzioni di maggior complessità e rilievo strategico viene ad essere organizzato per processi nell'ambito dei quali saranno individuati i seguenti ruoli: 1) Responsabile di processo, normalmente identificato nel dirigente a cui è affidata la funzione prevalente o principale; 2) Responsabile di fase interna alla direzione, normalmente identificato nel funzionario preposto all'unità organizzativa incaricata dell'esecuzione di un'attività istruttoria o di servizio nell'ambito della direzione; 3) Responsabile di fase esterna alla direzione del responsabile di processo, normalmente identificato nel dirigente o funzionario appartenente all'unità organizzativa incaricata di funzioni o attività specialistiche.

Il responsabile di processo risponde dell'esecuzione delle attività affidate alle unità dirette, promuove il coordinamento con i responsabili di fase esterna e concorre alla valutazione dell'apporto di questi ultimi alla qualità delle prestazioni prodotte e all'efficienza del processo.



La struttura di linea è sviluppata in dipartimenti e non più in aree.

La previsione dei dipartimenti scaturisce:

1. dall'opportunità di assicurare forme di coordinamento rafforzato per le funzioni che, alimentando gli investimenti, incidono in modo significativo e con reciproche interferenze sul pareggio di bilancio definito in contabilità armonizzata;
2. dall'opportunità di individuare perimetri professionali che possano consentire una razionale rotazione delle posizioni di maggiore esposizione, prevedendo circuiti di arricchimento professionale e di valorizzazione del capitale umano;
3. dall'interazione tra i processi di pianificazione e di esercizio delle funzioni (tra Piano Territoriale Generale ed incremento ed adeguamento di infrastrutture e strutture destinate a funzioni pubbliche; tra Piano Strategico Metropolitano e servizi pubblici di interesse generale e azioni per lo sviluppo).

Tra gli obiettivi di performance da affidare alle direzioni sono necessariamente inclusi

quelli attinenti all'integrità dell'azione amministrativa, intesa nel senso dell'aderenza dell'azione alle finalità di interesse pubblico nel rispetto delle regole procedurali e con adozione delle misure di contrasto ai fenomeni di illegalità.

In particolare, ad ogni direzione saranno assegnati target specifici riferiti, tra l'altro,

all'attuazione di misure di rotazione degli incarichi istruttori riferiti ad uffici con competenze autorizzative o di controllo e vigilanza;

Tra le azioni previste nel piano di Riassetto Organizzativo approvato vi è una azione specifica (Azione 5.1.3) consistente nel verificare l'idoneità delle misure vigenti ed individuare i possibili sviluppi relativi a processi formativi progettati anche per l'efficace rotazione del personale.

I percorsi di rotazione possono essere raggruppati in 4 tipologie in base a differenti finalità:

1. rotazione obbligatoria degli incarichi, prevista tra le misure di prevenzione della corruzione per alcuni ruoli/posizioni di lavoro;

2. rotazione per sopravvenuta inidoneità fisica (es. cantonieri) al fine di reimpiegare il personale su altri ruoli;
3. rotazione come strumento di valorizzazione del personale, per garantire opportunità di crescita e sviluppo professionale o il necessario ricambio generazionale;
4. rotazione delle attività, con l'obiettivo a breve termine di ridurre l'attuale frammentazione delle competenze all'interno dell'ente, incentivare la collaborazione tra diverse unità organizzative e agevolare nuove modalità di lavoro in gruppo finora poco diffuse (in una prima fase attraverso la costituzione di gruppi di lavoro tra dipendenti delle categorie più elevate), ed un secondo obiettivo, a lunga durata, di facilitare la rotazione del personale su diversi ruoli/posizioni di lavoro.

\*\*\*\*\*

### **Cause di inconferibilità ed incompatibilità**

Il D.Lgs. n. 39/2013 prevede situazioni di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice connessi alla pronuncia di sentenze, anche non definitive, per i reati di cui al Capo I del Titolo II del Libro II Codice Penale, ovvero alla sussistenza di interessi privati in potenziale conflitto con gli interessi pubblici da curare e all'assunzione di cariche in organi di indirizzo politico.

Sul tema si ricordano le Linee Guida relative al ruolo ed alle funzioni del RPC nel procedimento di accertamento delle inconferibilità e incompatibilità (cfr. deliberazione n. 833 del 3 agosto 2016), cui si darà puntuale attuazione.

Gli atti di conferimento degli incarichi che risultino in violazione della normativa sono nulli e comportano l'applicazione di sanzioni pecuniarie nei confronti di soggetti che li abbiano adottati.

All'atto di conferimento di incarichi devono quindi essere rese dall'interessato dichiarazioni sulla insussistenza di situazioni di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi. Annualmente i dirigenti sono tenuti a rilasciare dichiarazioni di responsabilità di insussistenza di situazioni di incompatibilità.

Al riguardo, si richiama la circolare del Segretario – Direttore Generale della Città metropolitana di Torino prot. n. 110321/2016 del 23 settembre 2016 in cui si prevede che, al fine di agevolare la necessaria attività di verifica circa la sussistenza di una causa di inconferibilità o di incompatibilità, è opportuno che gli Uffici competenti accettino solo dichiarazioni alle quali venga allegato l'elenco di tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto che si vuole nominare,

nonché delle eventuali condanne da questo subite per i reati commessi contro la Pubblica Amministrazione. Nella medesima nota, si auspica che il procedimento di conferimento dell'incarico si perfezioni solo all'esito della verifica sulla dichiarazione resa dall'interessato, da effettuarsi tenendo conto degli incarichi risultanti dal *curriculum vitae* allegato alla predetta dichiarazione e dei fatti notori comunque acquisiti. Al riguardo, occorre tener presente che l'istruttoria svolta ai fini della verifica della dichiarazione è oggetto di valutazione da parte del Responsabile per la prevenzione della corruzione dell'Ente e dell'ANAC, ai fini della configurabilità dell'elemento psicologico in capo all'organo di indirizzo, nell'ambito del procedimento sanzionatorio di cui all'art. 18 D.Lgs. n. 39/2013.

Sarà quindi implementato un sistema di monitoraggio e controllo sul corretto assolvimento dell'obbligo di dichiarazione e verifica delle situazioni dichiarate.

Com'è noto il Decreto Lgs 39/2013 disciplina una serie di cause di inconfiribilità e incompatibilità con riferimento a diverse tipologie di incarichi tra i quali :

- incarichi amministrativi di vertice
- incarichi dirigenziali interni ed esterni nella P.A. e negli Enti di diritto privato in controllo pubblico
- incarichi di amministratore in enti di diritto privato in controllo pubblico.

Al riguardo, assume particolare rilevanza la disposizione di cui all'art. 20 del citato Dlgs 39/2013, che impone al soggetto cui è conferito uno degli incarichi, di rilasciare, all'atto della nomina, una dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconfiribilità o incompatibilità individuate dal decreto medesimo.

A tale riguardo, l'Ufficio nomine, ora Vicesegreteria Generale, ha predisposto un fac-simile di dichiarazione che viene pubblicata sul Sito Istituzionale di questa Città Metropolitana e che deve essere compilata dal soggetto che propone domanda di candidatura e trasmessa corredata dal curriculum vitae dello stesso .

L'ufficio, quindi, svolge un' accurata attività istruttoria finalizzata alla verifica del possesso dei requisiti formali e documentali richiesti ai sensi di legge.

Sicuramente gli orientamenti dell'Anac che si sono susseguiti negli anni, hanno rafforzato l'attività del Responsabile della prevenzione delle Amministrazioni che conferiscono incarichi, nella definizione dei passaggi che connotano l'attività di verifica che il suddetto responsabile è chiamato a svolgere sulle dichiarazioni ex art. 20 Dlgs 39/2013.

Va peraltro rilevato che le nomine e/o designazioni che vengono effettuate negli Organismi partecipati dalla Città Metropolitana in senso stretto ( Società, Consorzi, Enti di diritto privato in controllo pubblico, solo per fare alcuni esempi) prevedono due diverse fattispecie:

- designazioni di soggetti che vengono nominati dall'assemblea sociale degli organismi partecipati ;
- nomine di componenti di organi di amministrazione e controllo effettuate in società partecipate.

Nel primo caso, effettuata la designazione, nessuna prerogativa relativa al designato poi nominato appartiene all'Ente mentre, in caso di nomina ex art. 2449 del C.C. , l'Ente conserva il diritto di revoca dei soggetti nominati.

A tale riguardo pertanto, in tema di controlli ai fini dell'anticorruzione, le due fattispecie vanno sicuramente trattate in maniera differente, essendo evidente che, in un caso, spetta all'organismo partecipato effettuare verifiche, mentre, nell'altro, tale prerogativa è di sicuro appannaggio dell'ente che ha proceduto alla nomina.

Fatte pertanto le dovute specifiche in ordine alle diverse fattispecie, nell'ottica di agevolare la necessaria attività di verifica circa la sussistenza di cause di inconferibilità e/o incompatibilità di competenza dell'Ente che, qualora accertate, **comportano la nullità dell'incarico conferito ex art. 17 Dlgs 39/2013**, potrebbe essere utile, in particolare riguardo alle candidature prive di curriculum vitae o comunque dalle quali sia difficile ottenere informazioni adeguate , poter effettuare controlli e verifiche autonomamente ( anche a campione) eventualmente richiedendo integrazioni al soggetto interessato .

In ultimo, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del D.Lgs. 39/2013, i nominati in organi amministrativi sono tenuti a presentare **annualmente** una dichiarazione sulla insussistenza di cause di incompatibilità.

Questa previsione normativa e' di difficile attuazione in quanto sono pochi i soggetti nominati che continuano ad intrattenere contatti con l'ufficio nomine, dopo il conferimento dell'incarico.

A tale riguardo potrebbe essere utile prevedere che l'Ufficio nomine richieda annualmente ai rappresentanti della Città Metropolitana la presentazione della dichiarazione di cui all'art 20 comma 2 , inviando agli stessi un modulo prestampato da compilare ed inviare obbligatoriamente.

Occorrerà inoltre dare riscontro a quanto indicato dall'Autorità nel PNA 2018, in ordine alle verifiche e alle misure preventive rispetto al cosiddetto divieto di *pantouflage* (incompatibilità successiva) di cui all'art. 53 del D.Lgs. 165/2001,

introdotto dalla L. 190/2012, ovvero il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri;

A tal fine una misura elementare da adottare immediatamente è quella di far sottoscrivere al dipendente, al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

\*\*\*\*\*

### **Segnalazioni di illeciti da parte del dipendente pubblico (Whistleblowing)**

La legge 30 novembre 2017, n. 179, ha modificato l'articolo 54 bis del Testo Unico del Pubblico Impiego, stabilendo che il dipendente che segnala al Responsabile della Prevenzione della corruzione dell'Ente o all'Autorità Nazionale Anticorruzione o ancora all'Autorità Giudiziaria ordinaria o contabile le condotte illecite o di abuso di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, non può essere - per motivi collegati alla segnalazione - soggetto a sanzioni, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto a altre misure organizzative che abbiano un effetto negativo sulle condizioni di lavoro.

La nuova disciplina prevede che il dipendente **sia reintegrato** nel posto di lavoro in caso di licenziamento e che siano nulli tutti gli atti discriminatori o ritorsivi.

L'onere di provare che le misure discriminatorie o ritorsive adottate nei confronti del segnalante sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione sarà a carico dell'amministrazione.

L'Anac, cui l'interessato o i sindacati comunicano eventuali atti discriminatori, applica all'Ente (se responsabile) una sanzione pecuniaria amministrativa da 5.000 a 30.000 Euro, fermi restando gli altri profili di responsabilità. Inoltre, l'Anac applica la sanzione amministrativa da 10.000 a 50.000 Euro a carico del responsabile che non effettua le attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute.

Non potrà, per nessun motivo, essere rivelata l'identità del dipendente che segnala atti discriminatori e, nell'ambito del procedimento penale, la

segnalazione sarà coperta nei modi e nei termini di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale.

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

Ferme restando le necessarie garanzie di veridicità dei fatti a tutela del denunciato, il procedimento di gestione della segnalazione è teso ad assicurare la riservatezza dell'identità del segnalante sin dalla ricezione della segnalazione e in ogni fase successiva.

L'Autorità ha predisposto a tal fine una apposita sezione del proprio portale che permette di inserire, con garanzia di criptaggio delle proprie generalità, le segnalazioni.

Il Presidente dell'Anac ha, al riguardo, emesso un Comunicato in data 5 settembre 2018, contenente *“Indicazioni per la miglior gestione delle segnalazioni di illeciti o irregolarità effettuate dai dipendenti pubblici nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001”*

Da ultimo l'Autorità, con Delibera n. 1033 del 30 ottobre 2018, 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 D.Lgs. n. 165/2001”* nel quale viene disciplinata dettagliatamente la procedura per l'irrogazione delle sanzioni, da parte dell'ANAC, a coloro che si siano resi responsabili di atti discriminatori o penalizzanti nei confronti del dipendente *“whistleblower”*.

Sempre secondo quanto previsto dall'articolo 1 della legge in esame, il dipendente che denuncia atti discriminatori non avrà diritto alla tutela 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.

Il RPCT ha definito, con propria nota prot. 34611/2019 del 16 aprile 2019, la procedura di gestione della segnalazione di illeciti all'interno della Città metropolitana di Torino.

Oltre a definire alcuni aspetti procedurali, con la suddetta nota si sono anche adottate le idonee precauzioni per tutelare il segnalante, in particolare il collaboratore interno (c.d. *“WhistleBlower”*), garantendone l'anonimato e contrastando ogni possibile discriminazione nei confronti dello stesso, individuando e rimuovendo i possibili fattori che potrebbero in un qualche

modo impedire o rallentare il ricorso all'istituto della denuncia di illeciti nel pubblico interesse.

Occorrerà eventualmente aggiornare la suddetta nota alla luce delle sopra richiamate novità regolamentari introdotte nel frattempo dall'Autorità ivi compresa la possibilità, a partire dal 15.01.2019 [avviso sito Anac], del riuso dell'applicazione informatica *Whistleblower* per l'acquisizione e gestione delle segnalazioni di illeciti da parte dei pubblici dipendenti così come raccomandato dal disposto dell'art. 54 bis del D. Lgs. n. 165/2001 e previsto dalle Linee Guida di cui alla Determinazione n. 6/2015.

Non esiste una lista tassativa di reati o irregolarità che possono costituire l'oggetto del *WhistleBlowing*; vengono considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano comportamenti, rischi, reati o irregolarità a danno dell'interesse pubblico.

Solo a titolo meramente esemplificativo, si evidenzia che la segnalazione può riguardare azioni o omissioni:

- a) che potrebbero configurare reati (ad esempio peculato, corruzione, concussione, abuso d'ufficio, malversazione a danno dello Stato, rifiuto o omissione d'atti d'ufficio, falso ideologico, falso materiale, turbata libertà degli incanti, frode nelle pubbliche forniture, truffa, furto, minaccia, violenza privata);
- b) che costituiscono violazioni ai Codici di comportamento e ai Codici disciplinari (ad esempio mancato rispetto delle disposizioni in materia di sicurezza del lavoro e della salute dei lavoratori; utilizzo dei beni - auto, telefono, strumenti informatici - dell'Amministrazione per fini personali);
- c) che consistono in illegittimità o illeciti amministrativi e che possono comportare danni patrimoniali all'Azienda o altra pubblica amministrazione o alla collettività.

Il "segnalante" non dovrà utilizzare, quindi, l'istituto in argomento per scopi meramente personali o per effettuare rivendicazioni di lavoro contro superiori gerarchici o l'Amministrazione, per le quali occorre riferirsi alla disciplina e alle procedure di competenza di altri organismi o uffici.

Nella segnalazione, poi, il *WhistleBlower* dovrà inserire tutti gli elementi utili a consentire di procedere alle dovute ed appropriate verifiche e controlli a riscontro della fondatezza dei fatti che sono ricompresi nell'oggetto della segnalazione. Risulta comunque indispensabile che la denuncia presentata dal "segnalante" sia circostanziata, riguardi fatti riscontrabili e conosciuti

direttamente dal denunciante e non riportati o riferiti da altri soggetti, nonché contenga tutte le informazioni e i dati per individuare inequivocabilmente gli autori della condotta illecita.

Quanto alla procedura per la presentazione delle segnalazioni, le stesse possono essere presentate secondo una delle seguenti modalità:

a) tramite invio all'indirizzo di posta elettronica anticorruzione@cittametropolitana.torino.it, appositamente dedicato alla ricezione delle segnalazioni; l'indirizzo di posta elettronica in parola è pubblicato sul Sito istituzionale dell'Ente e nella Intranet aziendale ed è monitorato esclusivamente dal Responsabile dell'Anticorruzione e della Trasparenza dell'Ente, con il supporto degli Uffici della Segreteria Generale;

b) tramite servizio postale (anche posta interna); in tal caso, per avere le garanzie di tutela di riservatezza garantite dalla disposizione che prevede l'istituto, occorre che la segnalazione sia inserita in una busta chiusa che all'esterno rechi il seguente indirizzo "Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza della Città Metropolitana di Torino – Corso Inghilterra 7 – 10138 Torino" e a lato la dicitura "RISERVATA PERSONALE".

La segnalazione ricevuta sarà protocollata e custodita con modalità tecniche tali da garantire la massima sicurezza.

All'atto del ricevimento della segnalazione, si avrà cura di coprire i dati identificativi del segnalante per tutta la durata dell'istruttoria del procedimento di accertamento dei fatti segnalati.

Quanto poi all'accertamento della segnalazione, il Responsabile dell'Anticorruzione e della Trasparenza dell'Ente, all'atto del ricevimento della stessa, provvederà ad avviare con le opportune cautele la procedura interna per la verifica dei fatti rappresentati nella dichiarazione del segnalante, con il supporto degli Uffici della Segreteria Generale.

Il Responsabile, nel rispetto della massima riservatezza e dei principi di imparzialità, potrà effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti (indicati dal segnalante) che possono riferire sugli episodi ivi rappresentati.

Il Responsabile potrà eventualmente contattare direttamente il "segnalante" e riceverlo in un luogo protetto, per garantire la sua massima riservatezza, al fine di acquisire ogni ulteriore tipo di informazione utile circa l'episodio che denuncia.



La segnalazione, dopo avere subito l'anonimizzazione e l'oscuramento in corrispondenza dei dati identificativi del segnalante, potrà essere trasmessa, a cura del Responsabile, ad altri soggetti interessati per consentire loro le valutazioni del caso e/o le eventuali iniziative in merito da intraprendere: le risultanze dell'istruttoria dovranno essere comunicate al Responsabile non oltre 30 giorni dalla ricezione della segnalazione, salvo proroga, per giustificato motivo, di ulteriore 15 giorni.

Qualora, all'esito delle opportune verifiche, la segnalazione risulti fondata, in tutto o in parte, il Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza dell'Ente, in relazione alla natura della violazione, provvederà:

- 1) a comunicare l'esito dell'accertamento al dirigente responsabile della struttura di appartenenza dell'autore della violazione accertata, affinché provveda all'adozione dei provvedimenti di competenza, incluso, sussistendone i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare, purché la competenza, per la gravità dei fatti, non spetti direttamente all'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari (UPD), che in tal caso provvederà direttamente;
- 2) a presentare denuncia all'Autorità Giudiziaria competente, nelle fattispecie più gravi e se sussistono i presupposti di legge;
- 3) ad adottare o a proporre di adottare, se la competenza è di altri soggetti o organi, tutti i necessari provvedimenti amministrativi per il pieno ripristino della legalità.

Il Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza dell'Ente, a conclusione degli accertamenti, e comunque entro 60 giorni dal ricevimento della segnalazione, informa dell'esito o dello stato degli stessi il segnalante, secondo la modalità dallo stesso prescelta e con le opportune precauzioni a garanzia della sua tutela, se necessario.

L'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto, a partire dal momento dell'invio della segnalazione.

Pertanto, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo espresso consenso e coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione della segnalazione, anche solo accidentalmente, sono tenuti a tutelare la riservatezza di tale informazione.

La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

La segnalazione, come previsto dall'art. 54 bis, comma 4, del D.Lgs. n. 165 del 2001, è sottratta all'accesso, istituto disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990 e ss.mm.ii.

Il dirigente, che, ai sensi dell'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165 del 2001, quale superiore gerarchico, riceve informazioni da un proprio collaboratore, di un illecito o di una irregolarità, è tenuto a proteggerne l'identità e a invitarlo a effettuare segnalazione anche al Responsabile dell'Anticorruzione e della Trasparenza dell'Ente oppure a provvedere direttamente, secondo una delle modalità sopra indicate.

In caso di omissione e di mancata protezione del segnalante, il dirigente risponde disciplinarmente e, se sussistono i presupposti, incorre nelle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

La comunicazione al Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza dell'Ente non integra gli estremi della violazione dell'obbligo di protezione, da parte del dirigente, dell'identità del segnalante.

Sarà cura del Responsabile della prevenzione della corruzione implementare il sistema di misure atte ad agevolare e garantire eventuali segnalazioni in applicazione della norma in parola in conformità con la modifica della stessa apportata con la già citata L. n. 179/2017.

In tal senso verrà adottato quanto prima un programma informatico per consentire la trasmissione telematica, in assoluta tutela della segretezza dell'identità del segnalante, delle segnalazioni al RPCT di illeciti di cui i dipendenti siano venuti a conoscenza all'interno della CMT.

La Commissione europea ha presentato il 23 aprile 2018 a Bruxelles una proposta legislativa con l'intento di rafforzare la protezione di tutti coloro che informano il pubblico di eventuali violazioni al diritto comunitario (whistleblowers). La direttiva proposta, che dovrà essere approvata dal Consiglio e dal Parlamento europei, offrirà protezione in molti settori della legislazione comunitaria, tra cui gli appalti pubblici e riguarderà anche le amministrazioni statali, regionali e comunali (città con più di 10mila abitanti).

\*\*\*\*\*

### **Coordinamento fra gli strumenti di programmazione**

Il D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 (c.d. FOIA), con cui sono state apportate modifiche al D.Lgs. n. 33/2013, prevede che 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.

Va pertanto ribadita la necessità che il PTPC contenga gli obiettivi strategici in materia di prevenzione e di trasparenza fissati dall'organo di indirizzo.

Tali obiettivi devono altresì essere coordinati con quelli previsti in altri documenti di programmazione strategico-gestionale della Città Metropolitana ivi incluso, quindi, il DUP (Documento Unico di Programmazione), e ciò anche in attuazione degli indirizzi dettati dall'aggiornamento 2018 al PNA.

In tale ottica, è necessario che tra gli obiettivi strategici ed operativi del DUP vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel presente PTPC, al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti.

In prospettiva, più che un coordinamento *ex post* tra i documenti esistenti, che comunque costituisce un obiettivo minimale, maggiore efficacia potrà ottenersi dall'integrazione *ex ante* degli strumenti di programmazione.

Come affermato dall'Anac nel Piano Nazionale Anticorruzione 2016, nel contesto di un percorso di allineamento temporale tra i due documenti - DUP e PTPC - che richiede un arco temporale maggiore, come prima indicazione operativa si propone di inserire nel DUP quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di performance.

Al fine di garantire l'esecuzione degli adempimenti sopradescritti, è previsto il pieno ed attivo coinvolgimento del Nucleo di Valutazione istituito nell'Ente.

in corrispondenza a quanto affermato dall'ANAC nel PNA 2016, nel contesto di un percorso di allineamento temporale tra i due documenti - DUP e PTPC - che richiede un arco temporale maggiore, nel DUP verranno inseriti:

- gli obiettivi operativi assegnati alla Vicesegreteria Generale:

0102Ob.01: Presidio dell'integrità dell'azione amministrativa

0102Ob.02 Presidio trasparenza;

- gli ambiti di misurazione strategica, assegnati a tutte le Direzioni, in modo "trasversale":

1149 - Aggiornamento del piano anticorruzione e trasparenza: % di copertura dei processi dell'Ente, identificati e pubblicati sul sito istituzionale, per

l'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione (rif. 0101OS03 Integrità dell'azione amministrativa);

1211 - N° di monitoraggi sul rispetto dei tempi di pubblicazione (rif. 0101OS02 Trasparenza dell'azione amministrativa).

\*\*\*\*\*

**Misure specifiche relative alle procedure di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati**

La giurisprudenza costante afferma che l'art. 12 L. 241/1990 - relativo ai provvedimenti attributivi di vantaggi economici - prevede che la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

Questa regola generale, valevole proprio per i procedimenti amministrativi concessivi di finanziamenti, è posta non soltanto a garanzia della "*par condicio*" tra i possibili destinatari delle sovvenzioni, ma anche a tutela dell'affidamento dei richiedenti i benefici in questione.

La predeterminazione dei criteri e la dimostrazione del loro rispetto da parte delle singole Amministrazioni, in sede di concessione dei relativi benefici, sono rivolte ad assicurare la trasparenza della azione amministrativa e si atteggiano a principio generale, in forza del quale l'attività di erogazione della pubblica Amministrazione deve in ogni caso rispondere a elementi oggettivi( T.A.R. Campania Salerno sez. I 18 giugno 2010 n. 9415; T.A.R. Puglia Lecce sez. II 25 ottobre 2011 n. 1842).

Il D.Lgs. 33/2013 s.m.i. prevede norme chiare e precise per la pubblicazione di tutti i dati relativi a tali benefici.

Appare opportuno, dunque, che sia data massima pubblicità alle disposizioni che prevedono la concessione di contributi al fine di garantire il rispetto dei principi giurisprudenziali sopra riportati, ferma restando la tutela dei dati sensibili. A tale proposito si fa ancora espresso richiamo al D.Lgs. n. 33/2013.

### **Sistema dei controlli. Interazione con il PTPC**

Per l'attuazione del Piano della prevenzione della corruzione non si può prescindere dallo stretto collegamento che esiste tra il sistema dei controlli interni ed il Piano medesimo.

Infatti, si ritiene di effettuare l'individuazione degli atti da sottoporre a controllo successivo avendo come riferimento le aree di rischio individuate dalla legge o ritenute tali nell'Ente, in modo da incrementare i controlli sulle attività che presentano maggiori rischi rispetto a quelle a bassa criticità, anche al fine di ottimizzare le risorse umane disponibili.

Al fine di dare maggiore e piena attuazione alle azioni volte al contrasto della corruzione tramite il controllo successivo di regolarità amministrativa, si ritiene necessario distinguere le determinazioni in due insiemi:

- determinazioni che abbiano particolare rilevanza in tema di contrasto alla corruzione, sulla base della classificazione tematica delle stesse operata all'atto dell'inserimento con l'attribuzione del "codice atto"; tali determinazioni vengono sottoposte a controllo successivo nel termine di 30 giorni dall'emanazione (a tal fine, verranno estratti tutti gli atti relativi ai codici atto indicati con cadenza quindicinale);
- determinazioni dirigenziali aventi rilevanza nulla o bassa sotto il profilo delle attività di contrasto alla corruzione, per le quali si ritiene sufficiente, anche in considerazione delle risorse disponibili, l'estrazione di un campione del 5% del totale degli atti adottati nel periodo di riferimento - percentuale indicata dal Regolamento approvato con D.C.P. n. 11306/2013 del 14 maggio 2013 - che assicura la possibilità di considerare il campione statisticamente valido per errori campionari e margini di confidenza accettabili (come previsto dalle Tabelle per la definizione del campione approntate dal Dipartimento Funzione Pubblica).

Inoltre, nell'individuazione degli atti si ritiene di privilegiare quelli dal cui controllo possono emergere anche informazioni utili a supportare una valutazione degli elementi di efficacia ed efficienza, posti a fondamento del buon andamento e regolarità dell'azione amministrativa.

Sotto il profilo organizzativo, ai sensi della legge 190/2012, oltre al gruppo di lavoro adibito ai controlli, istituito con Determinazione del Segretario-Direttore Generale n. 36383/2013 del 18/09/2013, e del quale occorre prevedere l'aggiornamento, in relazione all'avvio della nuova struttura organizzativa nel 2019, è previsto un ampio coinvolgimento di tutta la struttura organizzativa.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, infatti, si avvale altresì del gruppo di lavoro sulla revisione degli atti sopra citato per richiedere alla struttura dell'Ente documenti, notizie, chiarimenti utili all'espletamento sia delle funzioni di controllo che di prevenzione, senza limitazioni.

In particolare, nella redazione e gestione del Piano, vengono coinvolti i dirigenti che, secondo la nuova formulazione dell'art. 16, comma 1, lett *l-bis-l-quater* D.Lgs. 165/2001 hanno le seguenti prerogative:

*l- bis*

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-ter*

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-quater*

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 nel caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttive.

È necessario che all'interno di ogni singola struttura organizzativa vengano individuati sistemi e procedure che consentano la rilevazione e, quindi, la segnalazione di irregolarità, favorendo la crescita della consapevolezza che l'impegno a prevenire la corruzione attraverso il monitoraggio dell'attività è un valore etico imprescindibile per l'organizzazione.

Importanza e attenzione deve essere riservata da parte dei dirigenti alla effettiva realizzazione della misura consistente nella adozione di procedure standardizzate.

A tal fine i dirigenti potrebbero predisporre protocolli operativi che assicurino la trasparenza e la tracciabilità delle attività svolte nei rispettivi ambiti di riferimento.

\*\*\*\*\*

### **Monitoraggio**

Il Responsabile della Prevenzione della corruzione dell'Ente, mediante l'adozione di specifiche circolari (nota prot. n. 76098/17 del 21 giugno 2017, e successiva nota prot. n. 130327 del 30 ottobre 2017), ha fornito indicazioni operative in merito al monitoraggio previsto nel Piano Triennale di Prevenzione della corruzione 2017-2019 con riguardo all'anno 2017.

La modalità operativa rimane inalterata: viene previsto a carico dei Direttori un adempimento: ogni tre mesi dovranno trasmettere al Responsabile per la prevenzione della corruzione un report che contenga, per il periodo di riferimento, una compiuta analisi relativa all'individuazione dei rischi nelle attività svolte ed al livello ad essi attribuito, alle misure di prevenzione adottate ed a quelle che non è stato possibile adottare con l'indicazione dei motivi per cui non si sono potute attuare; tale report potrà altresì contenere eventuali proposte di modifica da apportare, così come le eventuali criticità, che andranno poi trattate congiuntamente con il Responsabile per la prevenzione della corruzione e con il gruppo di lavoro.

Occorrerà aggiornare il suddetto procedimento in relazione a vari aspetti organizzativi e alla periodicità.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione provvede a trasmettere una nota periodica di richiesta della reportistica suindicata e si fa presente, sin d'ora, che il mancato riscontro o la reiterata assenza di segnalazioni comporterà l'assunzione di responsabilità per condotta omissiva in capo al referente in occasione di eventuali fenomeni corruttivi.

\*\*\*\*\*

### **Formazione**

Il Responsabile della prevenzione e della corruzione, sentiti i dirigenti che operano nelle strutture più soggette a rischio corruzione, predispone attraverso la Direzione Risorse Umane percorsi formativi prevedendo la formazione specialistica e la formazione trasversale, tenuto conto del grado di rischio cui i dipendenti sono esposti.

La formazione del personale è prevista, oltre che in relazione alle tematiche della prevenzione della corruzione, anche in relazione alle tematiche dell'antiriciclaggio, come stabilisce l'art. 10, comma 5 del D.Lgs. 231/2007 e s.m.i.: *"5. Le Pubbliche amministrazioni responsabili dei procedimenti di cui al comma 1, nel quadro dei programmi di formazione continua del personale realizzati in attuazione dell'articolo 3 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, adottano misure idonee ad assicurare il riconoscimento, da parte dei propri dipendenti delle fattispecie meritevoli di essere comunicate ai sensi del presente articolo. 6. L'inosservanza delle norme di cui alla presente disposizione assume rilievo ai fini dell'articolo 21, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.)"*.

I contenuti delle attività formative del piano si articolano su quattro livelli in funzione del ruolo ricoperto dal singolo dipendente:

1) in particolare, per i dipendenti metropolitani del gruppo di lavoro di supporto al Responsabile della prevenzione e della corruzione, saranno previsti incontri di formazione specifica volti all'approfondimento delle tematiche contenute nel Piano di prevenzione della corruzione e ad un continuo aggiornamento rispetto alla documentazione prodotta dai soggetti incaricati di prevenire e contrastare la corruzione a livello nazionale (Dipartimento della Funzione Pubblica e Anac);

2) si prevedono, inoltre, interventi formativi complementari per i dipendenti metropolitani chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, finalizzati ad esaminare, anche mediante la discussione di casi pratici, le principali problematiche riscontrate nel corso dello svolgimento delle attività;

3) infine, sono programmate giornate di formazione rivolte a tutti i dipendenti metropolitani, sui temi di etica e legalità e sulla diffusione dei contenuti del codice di comportamento.

Per quanto riguarda tale terzo livello, nel 2019 si prevede di realizzare le seguenti attività formative per i dipendenti dell'Ente:

**a) "Corso di formazione base obbligatoria in materia di prevenzione della corruzione, codice di comportamento, trasparenza e antiriciclaggio"**

Durata: mezza giornata

Destinatari: personale di categoria C con postazione di lavoro informatica e categoria D non inclusi nel corso precedente oltre a tutti gli assenti alle precedenti edizioni per un qualsiasi motivo.



**b) “Le novità in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e anticiclaggio ed il nuovo Piano Triennale 2019/2021 dell’ente: aggiornamento per Dirigenti e funzionari”**

Durata: mezza giornata

Destinatari: Dirigenti e funzionari di categoria D con incarico di Posizione organizzativa/Alta professionalità più altro personale fino alla capienza massima dell’Auditorium con criteri di priorità di individuazione da definire (ad es: dipendenti di categoria D con responsabilità di personale o di ufficio).

Partecipanti: Dirigenti e funzionari con incarico di PO/AP.

**Proposta formativa a regime:**

Incontro annuale per comunicare a tutto il personale l’esito del monitoraggio previsto dal Piano Triennale Prevenzione Corruzione e i contenuti aggiornati del piano stesso; tale incontro formativo si aggiunge agli aggiornamenti periodici via mail o su Intranet/Primo piano e si articola in due tipologie di incontri di mezza giornata ciascuno:

- Sessione rivolta a Dirigenti, PO/AP, dipendenti di categoria D con incarichi di responsabilità di ufficio e/o di personale - n. 1 edizione in Auditorium
- Sessione rivolta a tutti gli altri dipendenti – n. 2 edizioni in Auditorium

Sono altresì previsti ulteriori momenti di approfondimento e di riflessione sui temi dell’anticorruzione e della trasparenza, organizzati in collaborazione con altri soggetti istituzionali (quali UPI, ANCI, Università) e destinati anche a utenti esterni all’ente, quali, ad esempio, i Responsabili della prevenzione della corruzione dei Comuni del territorio.

4) organizzazione di occasioni formative destinate a tutti gli Enti insistenti sul territorio metropolitano, da tenersi a cura della Città Metropolitana di Torino, cui potrebbero prendere parte i Responsabili della prevenzione della corruzione delle varie Amministrazioni e/o i loro delegati, in un’ottica di collaborazione e reciprocità con i soggetti del territorio, garantendo in tal modo uniformità della formazione, contenimento dei costi e condivisione delle problematiche e misure proposte.

\*\*\*\*\*

### **Falsa attestazione della presenza in servizio**

Particolare attenzione è stata posta al tema della falsa attestazione della presenza in servizio, come novellata dal decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 149 del 28 giugno 2016.

Tale decreto tratta la fattispecie di illecito disciplinare della c.d. “falsa attestazione della presenza in servizio”, nella quale figurano in particolare le possibili forme di alterazione del cartellino marcatempo.

All’esito della modifica, costituisce falsa attestazione della presenza in servizio qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l’Amministrazione circa il rispetto dell’orario di lavoro.

Il nuovo comma 3-quinquies, sempre in relazione ai casi di falsa attestazione della presenza in servizio accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, amplia la responsabilità, disciplinare e penale, dei dirigenti.

In particolare, si prevede che le condotte omissive (omessa comunicazione all’ufficio per i procedimenti disciplinari; omessa attivazione del procedimento disciplinare; omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare) costituiscono illeciti disciplinari punibili con il licenziamento.

Al riguardo, al fine di prevenire il rischio di fenomeni corruttivi connessi alla falsa attestazione della presenza in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ha evidenziato in più occasioni la necessità di attenersi scrupolosamente alle norme da parte di tutto il personale, di verificare il corretto adempimento degli obblighi, nonché la predisposizione da parte dei Dirigenti e/o responsabili di servizio di idonee misure di prevenzione del rischio corruzione.

\*\*\*\*\*

### **Salvaguardia delle prerogative sindacali**

Resta fermo il rispetto delle prerogative sindacali ogniqualvolta venga in considerazione il personale dipendente, per gli aspetti, ad es., che possano riguardare sia la rotazione, prevista a seguito della ricognizione effettuata sui procedimenti, che l’eventuale condivisione di strutture, personale ed uffici col Comune di Torino, e per ogni altra fattispecie in cui si coinvolga l’attività dei dipendenti, secondo quanto previsto dalle norme e dai contratti vigenti in materia.

