

## **RIEPILOGO OBIETTIVI STRATEGICI ANTICORRUZIONE TRASPARENZA 2019-2021**

### **MISURE**

Considerazioni generali.

Occorre formulare alcune considerazioni generali, in particolare sulla critica situazione di dotazione di personale.

Sia il Dirigente di area tecnica, sia il segretario consortile, hanno recentemente sottolineato le difficoltà operative nelle quali versa il Consorzio (note n. 2673 in data 08.10.2018 e n. 2683 in data 08.10.2018).

Senza volersi divulgare eccessivamente, va per lo meno detto che l'ente (a servizio di 52 Comuni, 54 Comuni fino al 31.12.2018, per un bacino d'utenza di circa 160.000 abitanti) dispone di 5 persone di ruolo.

Il dirigente d'area tecnica è in comando per 2 ore alla settimana da un Comune consorziato, e svolge numerose altre ore di attività lavorativa straordinaria a favore del Consorzio.

Il segretario consortile in servizio alcune ore alla settimana è segretario di Comuni del consorzio, ed assomma nella sua figura anche le responsabilità di responsabile servizio finanziario, amministrativo, nucleo di valutazione, ufficio procedimenti disciplinari, delegazione trattante, responsabile anticorruzione e trasparenza. Sui profili critici di tale cumulo di funzioni si dice diffusamente all'interno del piano e si rinvia all'Amministrazione per ovviare alla problematica nel corso del 2019, soprattutto alla luce delle osservazioni ANAC del 2018, specialmente per quanto riguarda le funzioni di nucleo di valutazione.

Per alcune ore alla settimana prestano servizio un collaboratore tecnico e un collaboratore contabile, in rapporto di lavoro dipendente ex art. 1 comma 557 legge 311/2004.

In tale contesto è difficile andare avanti, specialmente dopo che nell'ultimo appalto di igiene urbana la maggior parte dei Comuni è passata al porta a porta.

Il Consiglio di Amministrazione ha preso atto delle citate criticità con delibera n. 50 in data 21.12.2018 che sarà rimessa alla prossima assemblea.

La presente analisi di contesto evidenzia che operando in simili condizioni è perfettamente possibile commettere errori e perfettamente impossibile assolvere compiutamente a tutte le attività e a tutte le incombenze, costituendo tale situazione oggettiva causa di forza maggiore. Questo rileva ad esempio anche nelle procedure di affidamento, laddove gli uffici (in particolare l'area tecnica, con due soli tecnici di ruolo a servizio dei 52 comuni) debbono alternativamente dedicarsi alla programmazione o ai controlli, alla redazione di atti o alle verifiche sui servizi. Ne deriva anche il ricorso a proroghe di rapporti contrattuali, considerando anche che è in attuazione la legge regionale n. 1/2018 e che non sono noti i precisi tempi di attuazione stessa: ad alcuni incontri fino all'estate 2018, non sono seguiti ulteriori incontri operativi da parte della

Regione che, anzi, recentissimamente ha evidenziato come potranno profilarsi provvedimenti coercitivi da parte della Regione stessa nei confronti delle aree geografiche che non abbiano provveduto ai propri compiti attuativi.

Costituiscono obiettivi strategici e misure di attuazione e di contrasto:

- previsione nelle procedure di acquisizione di servizi e forniture, aspetti di condivisione dell'iter all'interno dell'ente tra area tecnica e area amministrativa, dunque senza una autonomia assoluta da parte dell'uno o dell'altro dirigente/responsabile.
- è accentuato il ricorso alle procedure con indagine di mercato anche per importi non rilevanti, secondo criteri di rotazione, evitando il più possibile le proroghe, e stimolando l'offerta del mercato sotto l'aspetto qualitativo ricorrendo al criterio, ove possibile, dell'offerta economicamente più vantaggiosa; le proroghe vengono limitate a casi particolari (es. in relazione alla ora approvata soppressione del Consorzio, e a materie per le quali il cambio di fornitore potrebbe determinare forti criticità)
- attività istruttoria di controllo interno svolta, per i provvedimenti, da collaboratore di altro ente, non coincidente con i responsabili dei servizi dell'ente;
- contributo individuale reso in ordine al potenziamento della trasparenza (con particolare riferimento all'implementazione del sito e adeguamento al D.lgs. 97/2016);
- contributo individuale reso alla maggiore attenzione per quanto concerne la predisposizione della determina a contrattare (motivazione, principio della rotazione, ecc.), con indicazione del soggetto istruttore/responsabile di procedimento;
- regolazione dell'esercizio della discrezionalità nei procedimenti amministrativi e nei processi di attività, mediante circolari o direttive interne ovvero incontri di gruppo, in modo che lo scostamento dalle indicazioni generali debba essere motivato;
- svolgimento di incontri e riunioni periodiche tra dirigenti e funzionari competenti in settori diversi per finalità di aggiornamento sull'attività dell'amministrazione, circolazione delle informazioni e confronto sulle soluzioni gestionali;
- controlli incrociati circa pagamenti, incassi, sofferenze finanziarie, in modo da limitare il più possibile possibili eventi rischiosi o di danno per l'ente ivi compresi ritardi; tali misure erano già in atto, e sono costituite da verifiche estratti conti, condivisione elenco situazione pagamenti e incassi, report relativi; primo filtro di verifica fatture e titoli di pagamento; benessere successivo con visto relativo a

- singola fattura; mandato informatico seguito o concomitante a sottoscrizione di esemplare cartaceo, nel caso di predisposizione e sottoscrizione su disposizione; sottoscrittore mandati non coincidente con soggetti istruttori (questi ultimi non in possesso degli apparati tecnici e credenziali per la sottoscrizione);
- verifiche forniture e servizi di igiene urbana sul territorio: i rischi sono resi nulli dal fatto che, pur esistendo sostanzialmente una ripartizione dei comuni tra i due tecnici istruttori e verificatori, gli standard vengono tra essi concertati e sottoposti a supervisione del dirigente; inoltre, l'unicità degli appalti per tutta l'area del consorzio (tranne limitate eccezioni) evitano di avere controlli diversi su soggetti diversi. I feed back resi dai Comuni consorziati sono tali da allertare immediatamente la struttura del Consorzio, essendo il servizio di igiene urbana ad alto impatto visivo e fisico;
  - sanzioni all'impresa esercente igiene urbana: le sanzioni vengono definite in concertazione tra soggetti istruttori e dirigente;
  - ritardi pagamenti da enti consorziati: periodicamente è svolto monitoraggio con report condiviso tra più soggetti, con conseguente azione di sollecito;
  - priorità pagamenti: in relazione alla anzianità delle fatture e/o accordi specifici per maggior tempo per pagamento;
  - revisione del riparto delle mansioni e attribuzione procedimentale: da monitorare e aggiornare se del caso;
  - nelle procedure di gara: estrema riservatezza atti istruttori preliminari ai bandi, lettere ed avvisi, in particolare del materiale riguardante il riparto dei punteggi, criteri motivazionali; per ovviare alla eventuale retrodatazione dell'ora di produzione offerta: monitoraggio incrociato tra più soggetti; particolare attenzione nell'analisi dell'eventuale anomalia delle offerte; peraltro con l'estensione alle procedure MEPA anche dei lavori pubblici, nonché con l'obbligo delle procedure telematiche, tali rischi di fatto vengono annullati o per lo meno minimizzati;
  - progressioni orizzontali: condivisione iter con organo politico, e tra figure apicali, previa predeterminazione di criteri oggettivi; peraltro il nuovo contratto funzioni locali del 21.5.2018 introduce criteri ancora più oggettivi;
  - assunzioni: condivisione iter e modalità con organo politico, e tra figure apicali;
  - benefici economici a terzi: i benefici economici sono concessi previo indirizzo generale dell'Amministrazione, e istruttoria dell'ufficio.

Fermo quanto già indicato, le attività a rischio di corruzione vengono individuate assumendo come base di riferimento i commi 9 e 16 dell'art.1 della L. 190/2012 e in particolare sono tali:

- a) autorizzazioni e concessioni;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 50/2016;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'art. 24 del citato D.Lgs. 150/2009.
- e) gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- f) controlli, verifiche, ispezioni, sanzioni;
- g) incarichi e nomine;
- h) affari legali e contenzioso;
- i) smaltimento dei rifiuti;

In questo ambito fermi i successivi dettagli si ritengono di particolare rilevanza:

\_attività per acquisizione lavori, servizi e forniture ove è determinante il rigoroso rispetto del D.Lgs. 50/2016 e delle normative di settore; in questo ambito assumono particolare rilievo, le attività poste in essere con i criteri di trattativa; è significativo inoltre l'aspetto gestionale dei contratti per la regolarità nella loro esecuzione.

\_attività di gestione del patrimonio soprattutto nell'assegnazione e alienazione di beni rilevando significativamente, l'eventuale negoziazione a trattativa.

\_affidamento di incarichi professionali e di collaborazione ove i criteri di scelta assumono un significativo rilievo e il rispetto delle disposizioni di legge e regolamentari è imprescindibile;

\_procedure selettive e concorsi per assunzione di personale e progressioni di carriera; quale ambito dove il rispetto delle norme sostanziali e procedurali nonché di trasparenza assume un rilievo notevole (nonché la segregazione di funzioni ove possibile);

\_la concessione di contributi, sovvenzioni, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualsiasi genere a persone ed Enti Pubblici e Privati rappresenta ambito ove assume significato rilevante, unitamente al rispetto di norme e criteri di settore, il principio di trasparenza con i soli limiti imposti dal D.Lgs. 196/2003 e regolamento 679/2016; inoltre dovrà essere predisposta la bozza di nuovo regolamento, tenendo conto delle indicazioni Anac.

Altro primario obiettivo strategico in materia di trasparenza è costituito da:

- divulgazione e approfondimenti tematiche del Consorzio in seduta pubblica assembleare, durante gli incontri programmati, soprattutto nell'ambito delle "comunicazioni del Presidente";
- attività di sensibilizzazione della cittadinanza e dell'utenza, soprattutto in ambito scolastico e con visite dirette alla piattaforma di valorizzazione di Villafalletto;
- conferenze stampa
- pubblicazione di dati di raccolta per ciascun Comune sul sito web.

Anche tali obiettivi sono molto sfidanti, richiedendo un impegno notevolissimo per l'organizzazione delle trasferte in piattaforma, per l'aggiornamento dei dati sul sito, per la raccolta e gli approfondimenti in seduta pubblica.

Infine, quale obiettivo sfidante finale, si pone quello della massima condivisione della applicazione delle nuove schede di servizio del nuovo appalto di igiene urbana, mediante incontri diretti con le Amministrazioni comunali coinvolte ove richiesto, e comunque d'intesa con le stesse.

E inoltre:

- Rigoroso rispetto ordine cronologico di protocollo dell'istanza, salvo comprovate eccezioni;
- Predeterminazione anche informale dei criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
- Redazione degli atti in modo chiaro e comprensibile, con linguaggio semplice;
- Rispetto del divieto di aggravio del procedimento, specialmente nei rapporti con l'utenza; l'utente deve essere considerato per quello che è, un cittadino che deve

avere nella pubblica amministrazione un punto di riferimento, non un ostacolo o un aggravio, ovviamente nel reciproco rispetto e nella buona fede; ogni volta che il cittadino/utente (nel nostro caso, anche perciò il Comune) viene costretto a ricontattare l'ente per la medesima pratica, significa che sussistono criticità; a questo fine, è utile che in occasione di ogni contatto con l'utenza, si verifichi se vi siano altre pratiche aperte o imminenti per il medesimo soggetto, allo scopo di assicurare efficacia ed efficienza e minor aggravio;

- Dare corso al divieto di frazionamento o di aumento dell'importo degli affidamenti;
- Ricognizione affidamenti in coerenza con il sistema CONSIP/MEPA;
- Verifica congruità degli importi per locazioni, affitti, compravendite, secondo criteri condivisi con l'intervento di più soggetti all'interno dell'ente;
- Motivazione ben esplicitata circa il ricorso a proroghe/rinnovi/nuovi affidamenti allo stesso soggetto.

Il PNA 2016, in combinato disposto al decreto legislativo n. 97/2016, ha innovato in maniera significativa per quanto concerne la tematica dell'anticorruzione, stabilendo che le disposizioni relative alla trasparenza costituiscano una specifica sezione del piano anticorruzione.

Vi è inoltre l'obbligo di indicare obiettivi strategici al riguardo; non solo, ma il nuovo PNA (piano nazionale anticorruzione) ha fornito anche diverse indicazioni specifiche, per quanto concerne l'ente locale, in merito al "Governare del territorio".

In tale contesto, obiettivi strategici possono essere individuati come segue:

- misure volte a prevenire fatti lesivi per l'ente: controlli incrociati di "prima verifica" tra uffici e servizi, stante l'oggettiva impossibilità di rotazione del personale o di sufficiente segregazione delle funzioni, e in aggiunta alle misure già in essere; segmentazione procedimentale per gli ambiti oggettivamente a maggior rischio; formazione "mirata" con riferimento anche alla normativa sanzionatoria relativa; sistemi di automatismo in ambiti particolari;
- misure volte a potenziare la conoscenza dei procedimenti: obbligo di informare il cittadino utente circa lo sviluppo dell'iter procedimentale e la presumibile durata; coinvolgimento dell'organo di indirizzo nell'aggiornamento del Piano anticorruzione e trasparenza;
- per la trasparenza: attuazione delle misure sottolineate dall'aggiornamento PNA 2018.

In ordine ai rischi evidenziati nella delibera ANAC n. 1074/208, si evidenzia quanto segue: (riferimento al quaderno ANCI 16/2018):

---

ESERCIZIO ANCHE SENZA PREAVVISO DA PARTE DEL DIRETTORE DELL'ESECUZIONE DEL CONTRATTO DI CONTROLLI ... (pag. 45 quaderno ANCI): misura in atto

OBBLIGO PER IL SOGGETTO GESTORE DI DOTARSI DI APPOSITO SOFTWARE ... (pag. 45 quaderno ANCI): automezzi dotati di localizzatore; implementazioni software in atto sugli accessi isole ecologiche;

MECCANISMI DI INCENTIVAZIONE AL RAGGIUNGIMENTO DI OBIETTIVI DI RACCOLTA DIFFERENZIATA (quaderno ANCI, pag. 45): APPALTO AFFIDATO CON IL SISTEMA DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU VANTAGGIOSA; INCREMENTO ESPONENZIALE DEI COMUNI CHE, NEL NUOVO APPALTO, HANNO ADOTTATO IL SISTEMA DEL PORTA A PORTA; PREVISIONE NEI CRITERI DI EROGAZIONE CONTRIBUTI CONAI AI COMUNI, DI MECCANISMI DI DISINCENTIVO IN CASO DI SCARSA QUALITA' DELLA DIFFERENZIATA;

MISURE VOLTE A FAVORIRE MAGGIORE TRASPARENZA DEI COSTI DEL SERVIZIO (pag. 45 quaderno ANCI): L'APPALTO è STATO PROGRAMMATO E SVOLTO PREVIA REDAZIONE DI ELABORAZIONE ANALITICA DI TUTTI I COSTI, MISURATI SUL CAMPO, E CIOE' CON VERIFICHE PUNTUALI SUL TERRITORIO (percorrenze, soste, ecc.)

ATTIVITA' DI INFORMAZIONE E FORMAZIONE DELL'UTENZA SULLA CORRETTA MODALITA' DI CONFERIMENTO DEI RIFIUTI DIFFERENZIATI (pag. 45 quaderno ANCI): OLTRE ALLA REDAZIONE PER LO MENO DI UN NUMERO ALL'ANNO DI UN OPUSCOLO INFORMATIVO PER TUTTI GLI UTENTI DEL CONSORZIO (E PARLIAMO DI CIRCA 160.000 PERSONE), I TECNICI CONSORTILI HANNO SVOLTO ATTIVITA' FORMATIVA FRONTALE E DIRETTA IN LUOGHI DI RITROVO (saloni comunali, palestre, centri meeting) PER I CITTADINI DI TUTTI I COMUNI CHE HANNO CAMBIATO IL SISTEMA DI RACCOLTA NEL NUOVO APPALTO. TALE ATTIVITA' FORMATIVA E' STATA SVOLTA ESSENZIALMENTE IN ORARIO SERALE PER FAVORIRE LA PARTECIPAZIONE DELL'UTENZA. INOLTRE L'APPALTATORE HA MESSO A DISPOSIZIONE UN NUMERO VERDE DI INFORMAZIONE ALL'UTENZA, INTEGRATO DAL CENTRALINO CSEA.

L'ATTIVITA' DI INFORMAZIONE E FORMAZIONE PERALTRO MOLTO STRATEGICA E' ANCHE QUELLA CONDOTTA A FAVORE DEGLI ALLIEVI DELLE SCUOLE DELL'OBBLIGO, ATTRAVERSO VISITE DI ISTRUZIONE ALLA PIATTAFORMA DI VILLAFALLETTO CON LA PRESENZA DIRETTA DEI TECNICI CONSORTILI, OPPURE ATTRAVERSO SESSIONI DIRETTAMENTE PRESSO LE SCUOLE.

ATTIVITA' DI INFORMAZIONE CONTINUATA ATTRAVERSO I CANALI PIU' DIFFUSI SULLE PRESTAZIONI PREVISTE DAI CONTRATTI DI SERVIZIO, RIFERITE AI SINGOLI, FAMIGLIE COMUNITA' (pag. 45 quaderno ANCI citato): COME SOPRA, OLTRE ALL'IMPLEMENTAZIONE COSTANTE DEL SITO WEB E AI FREQUENTI COMUNICATI STAMPA SUI GIORNALI LOCALI.

ATTIVITA'

ambito privacy (GDPR 679/2016):

Le pubblicazioni effettuate nell'albo pretorio on line riguardano documenti integrali che devono, di norma, rimanere pubblicati esclusivamente per il periodo imposto dalla legge per poi essere rimossi dalla parte pubblica dell'albo. Le pubblicazioni effettuate nella sezione "Amministrazione trasparente", invece, contengono spesso dati di sintesi e non atti integrali che restano, di norma, pubblicati per cinque anni, come previsto all'art. 8, co. 3, del d.lgs. 33/2013. La pubblicazione, inoltre, ai sensi del d.lgs. 33/2013 deve rispettare i criteri di qualità dei dati, con particolare riferimento ai requisiti di completezza e formato aperto previsti dagli artt. 6 e 7 del d.lgs. 33/2013. Non esiste analoga disposizione, invece, per le pubblicazioni dell'albo pretorio on line.

Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679) A seguito dell'applicazione dal 25 maggio 2018 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» (si seguito RGPD) 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, sono stati formulati quesiti all'ANAC volti a chiarire la compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013. Occorre evidenziare, al riguardo, che l'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici



poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, «è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento». Inoltre il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che «La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1». Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, 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. Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, d.lgs. 33/2013), occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione. Giova rammentare, tuttavia, che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire 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 23 dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento.