



Fondazione Cittalia

**Piano Triennale per la Prevenzione
della Corruzione e della Trasparenza**

2018 - 2020

*A cura del Responsabile della Prevenzione della Corruzione
e della Trasparenza della Fondazione Cittalia
Approvato dal Consiglio di Fondazione in data 31 gennaio 2018*

SOMMARIO

1. PREMESSA METODOLOGICA	5
2. I DESTINATARI DEL PIANO DI CITTALIA	7
3. LA TASK FORCE DELLA PREVENZIONE E DELLA TRASPARENZA DELLA FONDAZIONE CITTALIA.....	7
3.1. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza	7
3.2. La task force della prevenzione della Fondazione Cittalia	8
4. LA METODOLOGIA UTILIZZATA DA CITTALIA PER LA PREDISPOSIZIONE DEL PTPCT.	10
5. IL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO. ELEMENTI FONDAMENTALI PER LA STRATEGIA DI PREVENZIONE DI CITTALIA.	11
5.1. Il contesto interno	11
5.2. Il contesto esterno	14
6. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO	17
6.1. Identificazione delle Aree di rischio di Cittalia.	17
6.2. Analisi dei processi nelle aree di rischio e valutazione del grado di esposizione al rischio.....	19
7. IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO – LE MISURE DI PREVENZIONE ADOTTATE DA CITTALIA.	21
7.1. La metodologia utilizzata da Cittalia per il trattamento del rischio.	21
8. LA MISURA DELLA TRASPARENZA (SEZ. TRASPARENZA)	24
8.1. La creazione di “Amministrazione trasparente” ed i referenti della trasparenza di Cittalia.	25
8. 2. L’attuazione dell’accesso civico, anche generalizzato.	26
8.3. Il monitoraggio della trasparenza.....	28
8.4. La Giornata della trasparenza di Cittalia.	29
9. IL CODICE ETICO/DI COMPORTAMENTO	29
10. LA FORMAZIONE DEI DIPENDENTI E DEI COLLABORATORI DI CITTALIA.	30
11. LE PRINCIPALI MISURE SPECIFICHE ADOTTATE DA CITTALIA.	31
12. LA TUTELA DEL WHISTELBLOWER (POST LEGGE N. 179 DEL 2017).....	33

13. IL COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER.....	34
14. MONITORAGGIO.	35
14. 1. L'attività di monitoraggio del PTPCT e dell'attuazione delle misure.	35
14.2. Le attività di monitoraggio dei termini di conclusione dei procedimenti/processi di attività di Cittalia.....	36
14.3. L'attività di monitoraggio dei rapporti tra dipendenti e soggetti esterni ed interni nei processi a rischio corruttivo.	36
15. ENTRATA IN VIGORE, OBBLIGATORIETÀ ED AGGIORNAMENTI DEL PTPCT	37
ALLEGATI A QUESTO PTPCT:	38
Allegato n. 1 – Aree di rischio e processi.	38
Allegato n. 2 – Registro dei rischi.	38
Allegato n. 3 – Mappatura dei processi.	38
Allegato n. 4 – Le misure di prevenzione.	38
Allegato n. 5 – Tabella Trasparenza.	38

1. PREMESSA METODOLOGICA

Cittalia – Fondazione dell’ANCI sulle politiche sociali per l’accoglienza, l’integrazione e la cittadinanza (di seguito solo Cittalia o la Fondazione) è una fondazione, costituita dall’Associazione Nazionale Comuni Italiani (di seguito, “ANCI”), di cui è «ente strumentale» ed ha lo scopo di «*promuovere e diffondere la cultura dell’accoglienza, dell’integrazione e della cittadinanza, contribuendo a rafforzare il ruolo delle città nell’attuazione delle politiche sociali di inclusione/integrazione*» (art. 3, comma 1, Statuto Cittalia).

In considerazione del quadro normativo di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 ed al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificati dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, della determinazione ANAC n. 1134 approvata in data 8 novembre 2017 ed alla luce della posizione espressa da ANCI nel suo PTPCT 2017-2019, la Fondazione fa riferimento al concetto di controllo di cui all’art. 2bis, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 33 del 2013. La Fondazione Cittalia ha dunque avviato un percorso di diffusa applicazione alla normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza, predisponendo il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). A tale fine si è attenuta a quanto previsto, non esaustivamente e per le parti applicabili:

- nella legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”, in base a come modificata dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97;
- nel decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”, in base a come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97;
- nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) annualità 2013, 2015, 2016 e 2017 per le parti in vigore di ciascun piano;
- nella determinazione ANAC n. 1134 approvata in data 8 novembre 2017, contenente le *Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*;

- nel decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, *"Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190"*;
- nelle linee guida del Garante per la protezione dei dati personali n. 243 del 15 maggio 2014, *"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"*;
- nella delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 recanti *"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. n. 33 del 2013"*;
- nella Circolare n. 2 del 2017 del Ministro della semplificazione e della Pubblica amministrazione recante *"Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (FOIA)"*.

Il PTPC della Fondazione Cittalia è integrato con la sezione dedicata alla Trasparenza, ritenuta misura fondamentale, generale e trasversale, capace di dar conto, al di là della logica dei controlli formali, dell'organizzazione della Fondazione, delle attività svolte e dell'adeguato utilizzo delle risorse. La *ratio* è quella di garantire e favorire un controllo diffuso da parte dei destinatari delle attività che Cittalia sviluppa sia a livello centrale che locale. Si intende così rafforzare la consapevolezza del rispetto dei principi di legalità, efficienza, economicità e trasparenza del suo operato.

Da ultimo si ricorda che il PTPCT di Cittalia fa riferimento al concetto generale di malamministrazione delineato nel PNA, dove l'ANAC *"conferma la definizione del fenomeno, non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la "maladministration", intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico"*

interesse” (così PNA 2015, p. 7). Con questo PTPCT Cittalia intende, dunque, prevenire comportamenti che, incidendo in maniera distorta sulla sua organizzazione, possano far prevalere interessi di carattere particolare a scapito della cura degli interessi istituzionali che persegue.

2. I DESTINATARI DEL PIANO DI CITTALIA

I destinatari del PTPCT di Cittalia sono: *a)* i componenti degli Organi della Fondazione (ossia Consiglio di Fondazione, Presidente della Fondazione e Collegio di Controllo Contabile); *b)* il Direttore; *c)* i dirigenti; *d)* il personale; *e)* i consulenti ed i collaboratori; *f)* i titolari di contratti per lavori, servizi e forniture.

Tali soggetti sono obbligati all’osservanza del Piano e di tutte le misure di prevenzione nello stesso contenute e l’inosservanza determina l’applicazione delle sanzioni, anche disciplinari, in base alla normativa vigente, agli atti organizzativi interni ed alle previsioni contrattuali.

Ne deriva che anche i modelli contrattuali di Cittalia saranno adeguati con l’inserimento di specifiche clausole volte a vincolare tali destinatari al rispetto del presente Piano e delle misure in esso contenute.

3. LA TASK FORCE DELLA PREVENZIONE E DELLA TRASPARENZA DELLA FONDAZIONE CITTALIA

3.1. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

La legge n. 190 del 2012 ed il d.lgs. n. 33 del 2013 attribuiscono un ruolo centrale al Responsabile della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (di seguito RPCT o Responsabile) per la prevenzione del rischio di corruzione e per l’attuazione della trasparenza.

In applicazione dell’art. 1, comma 7, della legge n. 190 del 2012, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016, Cittalia ha nominato come RPCT, con delibera n. 783 del 15 giugno 2017, la dott.ssa Annalisa Giovannini.

Sul piano normativo il RPCT ha la funzione fondamentale di predisporre, coordinare, attuare e monitorare, unitamente al vertice della Fondazione¹ “gli obiettivi strategici – ed operativi - in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza” (art. 1, comma 8, l. n. 190 del 2012). In particolare, le funzioni ed i compiti del RPCT sono disciplinati dall’art. 1, commi 8-10 e 14, della legge n. 190 del 2012, dalle disposizioni di cui all’art. 43, del d.lgs. n. 33 del 2013 (post d.lgs. n. 97 del 2016) e dall’art. 15 del d.lgs. n. 39/2013.

Si ricorda, inoltre, lo stretto collegamento tra il RPCT ed il vertice dell’ente, anche ai fini delle rilevazioni di eventuali disfunzioni applicative delle misure previste nel presente Piano, laddove la l. n. 190 del 2012 prevede che “...omissis... *il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza segnala **all'organo di indirizzo** ... omissis ... le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza...omissis” (così art. 1, comma 7, l. n. 190 del 2012).*

Sicché, per un adeguato svolgimento dei compiti previsti dalla legge n.190 del 2012, in linea con il rafforzamento dei poteri interlocutori del RPCT e del suo potere di vigilanza (in base a quanto stabilito nel PNA 2016 ed applicazione di quanto richiesto specificamente dall’art. 1, comma 9, lett. c), l. n. 190 del 2012), il RPCT della Fondazione Cittalia nei confronti di tutti i dirigenti, dipendenti e collaboratori della Fondazione, potrà chiedere chiarimenti, sia per iscritto sia verbalmente, ed effettuare controlli ai fini del monitoraggio dell’attuazione delle misure di prevenzione previste nel presente Piano.

Tutti i destinatari del Piano, come definiti al par. n. 2, hanno il dovere di collaborare attivamente con il RPCT ai fini dello svolgimento delle attività di cui sopra (ex art. 1, comma 9, lett. c), l. n. 190/12 ed in base alle previsioni del PNA 2016).

3.2. La task force della prevenzione della Fondazione Cittalia

La Fondazione Cittalia, in linea con gli orientamenti dell’ANAC, ritiene che la strategia di

¹ In quanto non destinataria del d.lgs. n. 150 del 2009, non è presente all’interno della Fondazione l’OIV, cui, nelle amministrazioni pubbliche, è parimenti demandato un ruolo attivo di controllo in base all’art. 1, comma 7, l. n. 190 del 2012.

prevenzione della corruzione della Fondazione debba essere il risultato di un'azione sinergica e corale da parte di tutti i dirigenti ed i responsabili degli uffici che sono tenuti a collaborare attivamente con il RPCT.

Il PNA 2016, esplicita espressamente che ad oggi *"appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT. Ove ciò non sia possibile, è opportuno rafforzare la struttura di supporto mediante appositi atti organizzativi che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici"* (p. 20).

Le risorse umane, finanziarie e strumentali di cui il RPCT può disporre tengono conto della dimensione della Fondazione e della disponibilità di bilancio. In questo contesto, pur non istituendo un ufficio *ad hoc* dedicato al supporto del RPCT, Cittalia ha tuttavia delineato una metodologia di collaborazione di tipo partecipato e circolare nella costruzione del proprio PTPCT nella implementazione delle azioni per la sua attuazione. Al riguardo sono attivamente coinvolte competenze specifiche individuabili all'interno dei principali uffici coinvolti nelle aree di rischio sulle quali è stata effettuata la mappatura.

E' stata così delineata la c.d. *task force* della prevenzione di Cittalia.

In particolare nella predisposizione del PTPCT sono stati coinvolti i seguenti dirigenti e responsabili:

- a) **Luca Pacini** – Direttore di Cittalia e responsabile della Divisione Welfare ed Immigrazione;
- b) **Federica Raschellà** – Direttore Amministrativo – Divisione Amministrazione e Personale e coordinatore dell'Ufficio di Controllo di Gestione e Rendicontazione, dell'Ufficio Personale e Servizi Generali e dell'Ufficio Legale, Contratti e Organi;
- c) **Daniela Di Capua** – Responsabile della Divisione Servizio Centrale rete SPRAR.

Si precisa, inoltre, che il soggetto responsabile (RASA) dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante è **Federica Raschellà**.

La scelta operativa di Cittalia è dunque quella di creare una *task force* in grado di mettere a fattor comune le rispettive competenze (si veda figura n. 1) in modo da agire in maniera sinergica per la migliore costruzione del PTPCT.

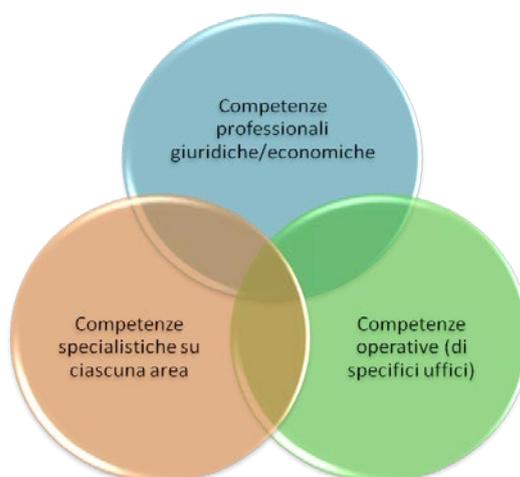


Figura n. 1 – fonte Cittalia

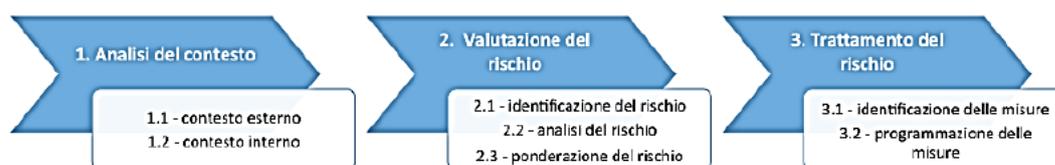
Si ricorda da ultimo che le responsabilità del RPC sono definite dall'art. 1, 12, 13 14 della legge n. 190/2012, cui si aggiungono le eventuali responsabilità relative agli adempimenti in tema di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33 del 2013, nonché le eventuali responsabilità connesse alla violazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 39 del 2013.

4. LA METODOLOGIA UTILIZZATA DA CITTALIA PER LA PREDISPOSIZIONE DEL PTPCT

In base alla strategia di prevenzione della corruzione delineata nella l. n. 190 del 2012 e stabilita dall'ANAC nei PNA che dal 2013 ad oggi si sono succeduti, il PTPCT di ciascun ente deve fornire una valutazione del diverso livello di esposizione dei processi al rischio di corruzione/di malamministrazione e deve indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio. Dunque, il PTPCT rappresenta *“lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive un “processo”- articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente - che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno”* (PNA 2013). In questo contesto, **“la gestione del rischio di**

corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi” ed il PTPCT è il mezzo per attuare la gestione del rischio” (Allegato n. 1, PNA 2013).

La metodologia di gestione del rischio che la Fondazione Cittalia ha utilizzato è quella indicata nell'allegato n. 6 del PNA del 2013, che è ispirata alla gestione del rischio in base a ISO 31000:2010. Tale metodologia è stata confermata dall'aggiornamento del PNA 2015 e dal PNA 2016 e 2017. In particolare nella predisposizione del PTPCT di Cittalia sono state seguite le seguenti fasi:



Fonte: Aggiornamento PNA 2015

Dell'attività posta in essere dal RPCT e dalla *task force* della prevenzione si dà conto nei successivi paragrafi e negli allegati a questo PTPCT. Di seguito si riepilogano le principali fasi svolte:

- analisi di contesto, interno ed esterno;
- valutazione del rischio (ed in particolare identificazione del rischio, analisi del rischio e ponderazione del rischio/valutazione del grado di esposizione al rischio);
- progettazione del sistema di trattamento del rischio (ed in particolare identificazione delle misure e programmazione delle misure, con una sezione appositamente dedicata alla misura della Trasparenza).

5. IL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO. ELEMENTI FONDAMENTALI PER LA STRATEGIA DI PREVENZIONE DI CITTALIA.

5.1. Il contesto interno

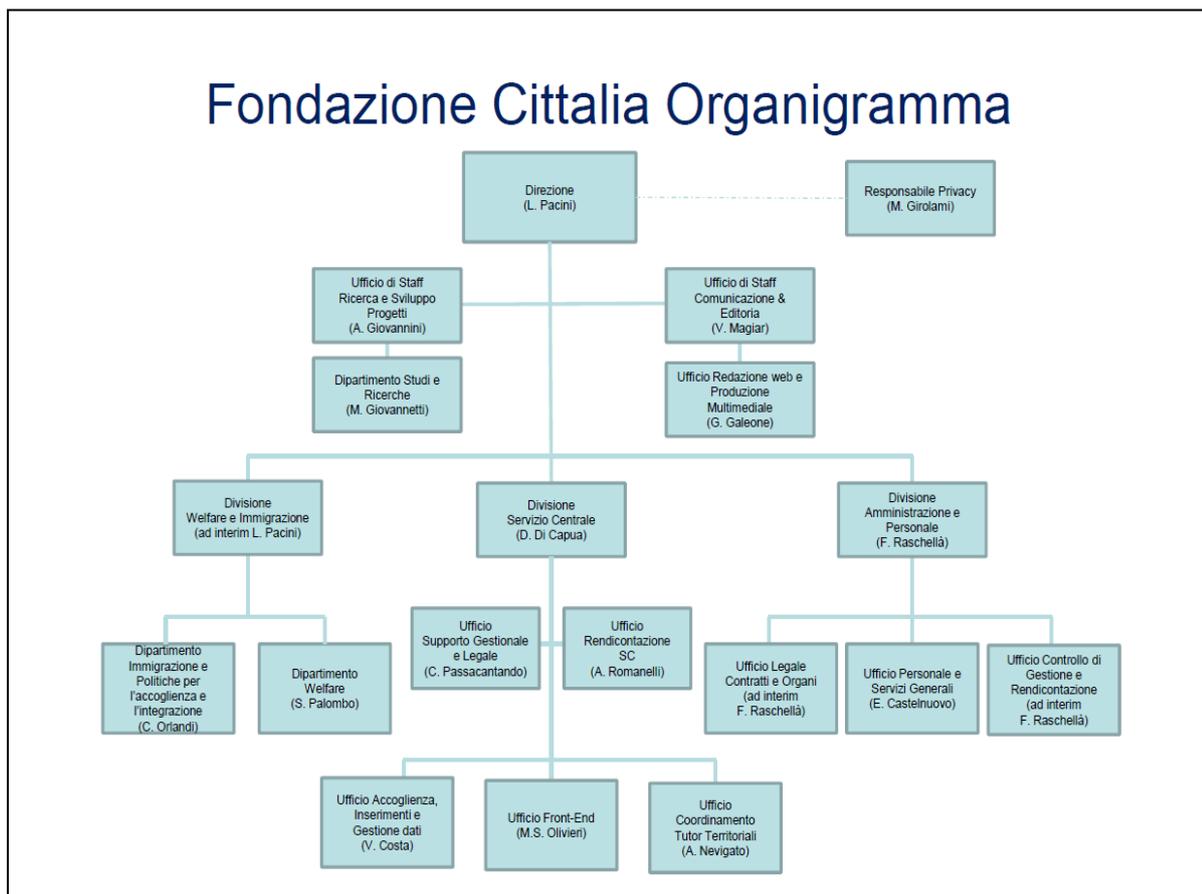
La Fondazione Cittalia è una fondazione costituita dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (di seguito "ANCI"), di cui è «ente strumentale»; la stessa persegue lo scopo di «promuovere e diffondere la cultura dell'accoglienza, dell'integrazione e della cittadinanza,

contribuendo a rafforzare il ruolo delle città nell'attuazione delle politiche sociali di inclusione/integrazione» (art. 3.1 dello Statuto di Cittalia):

La principale attività di Cittalia è quella di supporto al Servizio Centrale, struttura di coordinamento del "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" (di seguito SPRAR), la cui gestione è affidata ad ANCI, sulla base di una convenzione stipulata con il Ministero dell'Interno, ai sensi dell'art. 1-sexies, comma 4, del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416. Il Servizio Centrale ha compiti di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e assistenza tecnica agli enti locali che sul territorio nazionale realizzano interventi di "accoglienza integrata" e compongono la rete dello SPRAR. Inoltre, la Fondazione ha quale scopo ulteriore quello di «promuovere il ruolo delle città e dei comuni in Europa, potenziando le relazioni tra le città e i comuni italiani con le autonomie locali europee e con l'insieme del sistema istituzionale europeo, offrendo alle città e ai comuni i servizi di supporto per la partecipazione alle politiche e ai progetti europei nonché servizi di rappresentanza presso le istituzioni europee»².

Cittalia, in considerazione della rilevanza e della peculiarità delle funzioni in precedenza richiamate, si caratterizza per un'ampia articolazione organizzativa sia a livello centrale sia periferico capillarmente diffusa sull'intero territorio nazionale dove vengono ad esempio svolte tutte le attività gestionali e di rendicontazione dei progetti SPRAR.

Di seguito si espone la struttura organizzativa di Cittalia a livello centrale:

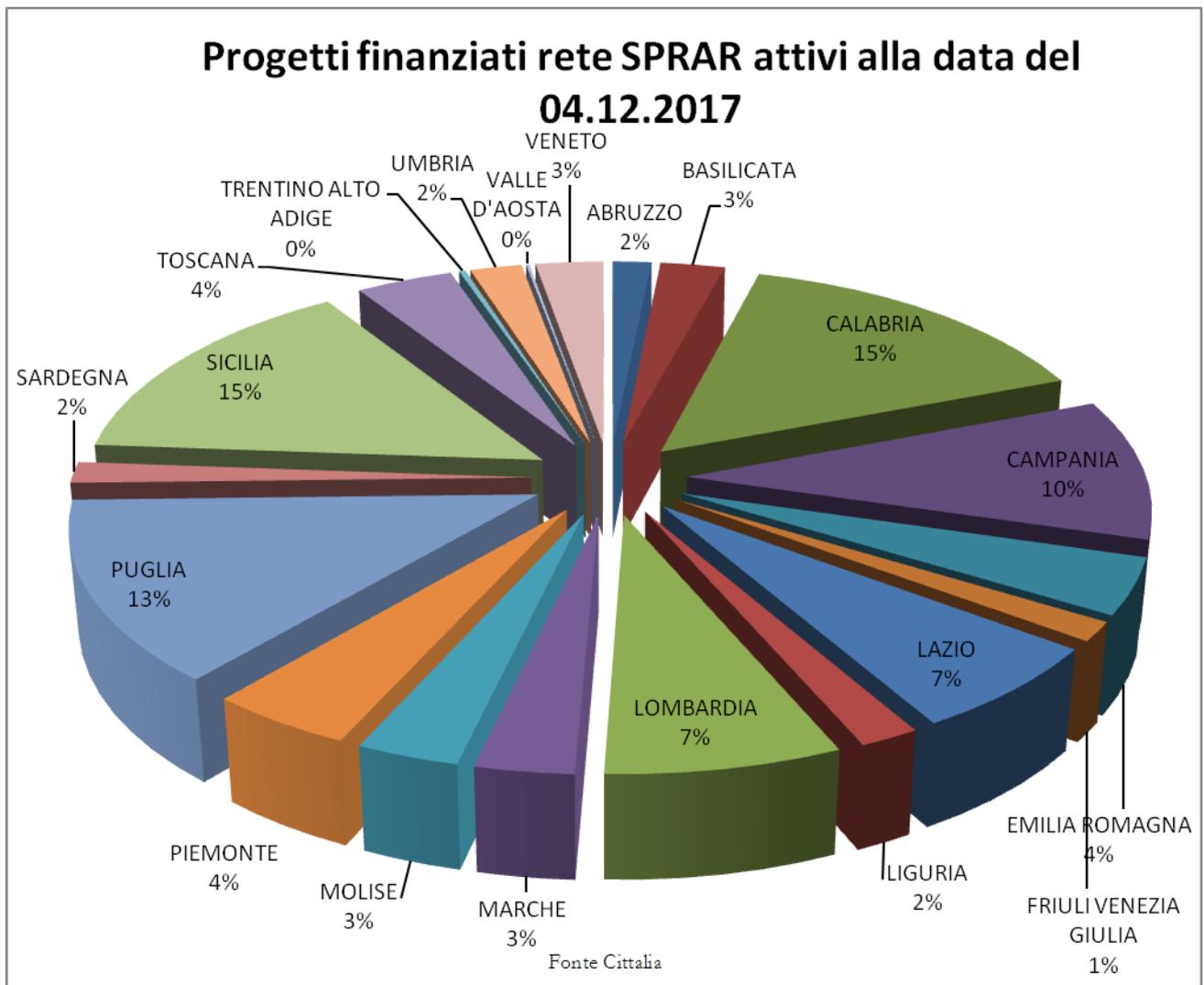


La Divisione Servizio Centrale rappresenta l'articolazione più importante intorno alla quale ruota tutta l'attività della Fondazione; in particolare, garantisce:

- i. il monitoraggio della presenza sul territorio dei richiedenti e/o titolari della protezione internazionale e nella gestione delle informazioni inerenti le persone accolte e gli interventi realizzati dai progetti territoriali aderenti allo SPRAR in favore dei richiedenti e titolari di protezione internazionale;
- ii. la diffusione delle informazioni sugli interventi finanziati;
- iii. l'assistenza tecnica agli Enti locali titolari dei progetti SPRAR;
- iv. lo svolgimento di tutte le azioni complementari funzionali allo sviluppo dei progetti aderenti allo SPRAR e del sistema complessivo dell'accoglienza.

A livello territoriale la Fondazione, al fine di monitorare, gestire e rendicontare i progetti SPRAR, si avvale di molteplici consulenti e collaboratori *in loco*.

I processi di analisi, valutazione e rendicontazione dei progetti SPRAR sono in continua evoluzione; i progetti rete SPRAR finanziati, attivi alla data del 04.12.2017, sono n. 768 e sono distribuiti su tutto il territorio nazionale, nelle percentuali indicate dal grafico che segue.



Fonte: CITTALIA 2018

5.2. Il contesto esterno

Come già evidenziato la Fondazione Cittalia svolge la propria attività sia a livello centrale (avendo raccordi istituzionali con ANCI e raccordi interistituzionali con le amministrazioni centrali), sia a livello territoriale in quanto per l'attuazione dello SPRAR, supporta i Comuni ed interagisce con numerosi soggetti pubblici e privati dislocati su tutto il

territorio nazionale e, come da dati riportati nel grafico al par. n. 5.1., le Regioni i cui Comuni hanno una maggiore percentuale di progetti SPRAR attivi sono la Calabria e la Sicilia (con il 15%); la Puglia (con il 13%); la Campania (con il 10%); la Lombardia ed il Lazio (con il 7%).

Per una adeguata valutazione del rischio relativo al contesto esterno in cui opera Cittalia, sono stati utilizzati i dati contenuti nella *Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica sulla criminalità organizzata* presentata al Parlamento dal Ministero dell'Interno in data 4 gennaio 2017 (su dati anno 2015) e la *Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (DIA)* al Parlamento dal Ministero dell'Interno in data 11 luglio 2017 (su dati secondo semestre 2016).

Per quanto di pertinenza del Piano in questione, si ritiene importante aver contezza del quadro nazionale ed in particolare delle principali Regioni in cui sono attivi progetti SPRAR, sia relativamente al coinvolgimento di soggetti in reati di stampo mafioso, sia alle possibili infiltrazioni in attività economiche, compreso il settore pubblico.

Si riportano di seguito i dati della Relazione DIA dell'11 luglio 2017, su base nazionale dei soggetti denunciati per associazione a delinquere di tipo mafioso:

La tabella a seguire ripartisce, su base regionale, i soggetti denunciati per associazione per delinquere di tipo mafioso:

NUMERO DI PERSONE DENUNCIATE E ARRESTATE - ART. 416 BIS C.P.						
REGIONE	1° Sem.2014	2° Sem.2014	1° Sem.2015	2° Sem.2015	1° Sem.2016	2° Sem.2016
ABRUZZO	24	8	28	11	3	16
BASILICATA	2	6	2	0	0	4
CALABRIA	340	363	255	246	195	350
CAMPANIA	414	389	567	442	427	303
EMILIA ROMAGNA	8	2	63	5	2	11
FRULLI VENEZIA GIULIA	0	0	1	0	0	0
LAZIO	29	46	23	14	10	8
LIGURIA	0	0	8	1	12	4
LOMBARDIA	71	87	45	40	41	25
MARCHE	25	2	1	6	8	4
MOLISE	3	0	0	0	0	0
PIEMONTE	9	24	42	30	39	24
PUGLIA	160	118	183	62	209	135
SARDEGNA	0	0	0	0	0	0
SICILIA	403	277	355	341	551	213
TOSCANA	15	5	2	1	4	2
TRENTINO ALTO ADIGE	0	0	0	0	0	0
UMBRIA	0	21	3	2	2	0
VALLE D'AOSTA	0	1	0	0	0	0
VENETO	38	7	27	3	5	10
REGIONE IGNOTA	6	36	0	0	0	2
TOTALE	1.547	1.392	1.605	1.204	1.508	1.111

1° Sem. 2014 - 2° Sem. 2015 dati consolidati - Fonte StatDel Ministero dell'Interno - Dipartimento della P.S.

1° Sem. 2016 - 2° Sem. 2016 dati non consolidati - Fonte FastSDI-Ministero dell'Interno - Dipartimento della P.S.

La relazione della DIA 11 luglio 2017 rileva inoltre come *“connessa al ricambio generazionale ..è la prospettiva dei giovani associati ad affacciarsi, radicandosi, fuori dalle regioni d’elezione ed all’esterno, coinvolgendo nei progetti criminosi soggetti con una marcata professionalità nella gestione di attività economico-finanziarie o nella pubblica amministrazione”* (p. 262).

In base ai dati suddivisi per Regione della *Relazione sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica sulla criminalità organizzata* presentata al Parlamento dal Ministero dell’Interno in data 4 gennaio 2017 sono inoltre emersi: tentativi di *“condizionamento dell’amministrazione pubblica da parte delle locali consorzierie”* (dati su Regione Basilicata p. 97; dati su Regione Sicilia p. 550) o tentativi di infiltrazione mafiosa nella pubblica amministrazione (dati su Regione Campania, p. 166; dati su Regione Puglia p. 463; dati su Regione Veneto p. 640); anche con la finalità di acquisire la gestione ed il controllo di attività economiche sul territorio (dati su Regione Calabria, p. 110, p.214).

Particolarmente preoccupanti sono i dati sulle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici, rilevati nella medesima relazione e che specificano che vi è stata *“una sorta di “upgrade” alla loro linea, dedicandosi sia agli investimenti nel tessuto socio economico che alle infiltrazioni nella pubblica amministrazione, per l’aggiudicazione e la gestione di appalti, talora avvalendosi del “know-how” di professionisti “* (dati su Regione Lazio, p. 256, p. 271; così come dati della relazione in questione su Regione Lombardia p. 307; p. 314).

I dati oggettivi sopra riportati hanno indotto il RPCT e la *task force* della Fondazione Cittalia a dedicare particolare attenzione all’individuazione delle aree di rischio e alla valutazione dei processi. Come si vedrà di seguito, particolare attenzione viene dedicata all’analisi di impatto e probabilità ed al trattamento del rischio nell’area *“Affidamenti/gare e contratti”* e *“Assistenza ai Comuni su tematiche riguardanti politiche sociali per l’accoglienza, l’integrazione e la cittadinanza”*.

6. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

6.1. Identificazione delle Aree di rischio di Cittalia.

L'elemento fondamentale da cui Cittalia è partita per la predisposizione del suo PTPCT è l'**individuazione delle aree di rischio**, come specificato dalla l. n. 190 del 2012, in particolare con riferimento alle aree di cui all'art. 1, comma 16, e come specificato dal PNA che specifica che tale attività "*consente l'emersione delle aree nell'ambito dell'attività dell'intera amministrazione che debbono essere presidiate più di altre mediante l'implementazione di misure di prevenzione*"(già PNA 2013 e successivamente impostazione confermata negli aggiornamenti degli anni successivi).

Per individuare le aree di rischio, il RPCT e la *task force* di Cittalia hanno tenuto in considerazione:

- la sua struttura organizzativa e dunque il contesto interno della Fondazione;
- il contesto esterno in cui opera, tenendo in particolare considerazione l'assistenza sul territorio in relazione alle attività collegate al Servizio Centrale, struttura di coordinamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), la cui gestione è affidata ad ANCI - che a sua volta si avvale del supporto della Fondazione Cittalia quale propria articolazione interna - sulla base di una convenzione stipulata con il Ministero dell'Interno, ai sensi dell'art. 1-sexies, c. 4, del d.l. n. 416/1989;
- la tipologia di attività istituzionale che svolge;
- le aree individuate come "obbligatorie" dall'art. 1, comma 16, della l. n. 190 del 2012 e dal PNA 2013;
- le aree individuate come "generali" dall'aggiornamento 2015 al PNA;
- le aree che, in base a quanto richiesto dall'aggiornamento 2015 al PNA e del 2016, possono essere considerate come specifiche in relazione alle attività svolte da Cittalia;
- la parte generale del PNA 2017 per quanto possa influire in merito all'attività di individuazione delle aree di rischio di Cittalia.

Sono state così individuate, in questa prima esperienza di predisposizione del PTPCT, le seguenti principali aree di rischio:

- Area A - acquisizione del personale e sviluppi di carriera;
- Area B - affidamenti/gare e contratti;
- Area C - assistenza ai comuni su tematiche riguardanti politiche sociali per l'accoglienza, l'integrazione e la cittadinanza;
- Area D - gestione dei pagamenti.

Si precisa che negli aggiornamenti degli anni successivi si valuterà se e quali ulteriori aree debbano essere sottoposte a mappatura.

Per ciascuna area il RPCT, con i soggetti individuati al capitolo n. 3, ha provveduto ad effettuare la mappatura dei processi quale *"modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi. In questa sede, come previsto nel PNA, la mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva"* (in tal senso si veda l'aggiornamento 2015 al PNA).

I processi di ciascuna area e fase, all'interno dell'area, sottoposti ad analisi sono riportati nell'allegato n.1.

Al fine di fornire una corretta lettura della successiva fase di analisi del rischio si ritiene utile precisare che:

- In riferimento al processo "Reclutamento" dell'Area A, le assunzioni a tempo determinato vengono autorizzate/deliberate dal Direttore della Fondazione, mentre, competono al Consiglio di Fondazione le assunzioni a tempo indeterminato e di posizioni dirigenziali;
- I processi dell'area B, sono stati suddivisi tenendo conto delle "fasi" indicate dall'ANAC nel PNA 2015, con i necessari adattamenti rispetto alla dimensione/modello privatistico della Fondazione Cittalia;
- per quanto concerne i processi dell' area C è opportuno evidenziare che l'attenzione è stata concentrata prioritariamente sugli ambiti operativi di particolare interesse della Divisione Servizio Centrale, in quanto, come già indicato nella descrizione del contesto interno, essa rappresenta la principale articolazione organizzativa della

Fondazione sia per dimensioni che per complessità gestionale, incluse le costanti relazioni operative con il contesto esterno di riferimento.

In questa prima stesura del PTPCT della Fondazione Cittalia non sono stati inseriti i c.d. "indicatori" che sono di ausilio per la rilevazione di eventuali anomalie dei singoli processi. Lo sviluppo di tali indicatori verrà effettuato a partire dal primo aggiornamento di questo PTPCT, e, in base a quanto indicato nel PNA 2015, la Fondazione Cittalia inizierà con l'area B – Affidamenti/gare e contratti, estendendo tale attività, successivamente, anche alle ulteriori aree di rischio.

6.2. Analisi dei processi nelle aree di rischio e valutazione del grado di esposizione al rischio.

I processi delle aree di cui all'allegato n. 1 a questo PTPCT sono stati sottoposti alla:

1. identificazione dei rischi di corruzione che caratterizzano i processi di ciascuna area, in particolare con la **definizione del registro dei rischi** della Fondazione Cittalia, in cui sono stati specificati i rischi che si intendono prevenire (allegato n. 2 a questo PTPCT);
2. valutazione del grado di esposizione ai rischi corruttivi/di malamministrazione, intendendo per tale "la identificazione, analisi e ponderazione del rischio" (così PNA 2013) .

Come già precisato nel paragrafo n. 4, le attività di identificazione e valutazione dei rischi sono state sviluppate assumendo come riferimento metodologico il PNA 2013 e relativi allegati, l'aggiornamento PNA 2015, in base a quanto confermato anche nel PNA 2016 e 2017.

Sicché, al fine di stimare il livello di esposizione al rischio, per ciascun processo è stata effettuata una valutazione di "**probabilità**", che si possano realizzare i comportamenti a rischio/di malamministrazione ipotizzati ed una valutazione di "**impatto**", al fine di delineare le conseguenze che eventuali comportamenti a rischio corruttivo/di malamministrazione potrebbero produrre.

Per lo sviluppo di tale attività è stato utilizzato l'allegato n. 5 al PNA 2013, quale

strumento per valutare gli indici di impatto e di probabilità. In particolare, per quanto riguarda:

1. la **valutazione di probabilità**, sono stati considerati i seguenti fattori: a) la discrezionalità del processo; b) la rilevanza esterna; c) la frazionabilità; d) il valore economico; e) la complessità; f) la tipologia di controllo applicato al processo;
2. la **valutazione di impatto**, sono stati considerati i seguenti fattori: a) l'impatto economico; b) l'impatto reputazionale; c) l'impatto organizzativo.

Si ricorda che l'allegato n. 5 al PNA 2013, attualmente confermato come in corso di validità dall'ANAC, prevede quesiti con risposte multiple con abbinato un punteggio da 0/1 a 5 per consentire una adeguata valutazione dei processi.

Tale punteggio, proiettato sulla "MATRICE IMPATTO-PROBABILITÀ" di seguito riportata, ha consentito a Cittalia di rappresentare i processi maggiormente esposti a rischio corruttivo.

MATRICE IMPATTO-PROBABILITÀ

Probabilità / Impatto	RARO (0-1)	POCO PROBABILE (1,1 - 2)	PROBABILE (2,1 - 3)	MOLTO PROBABILE (3,1 - 4)	FREQUENTE (4,1 - 5)
SUPERIORE(4,1 - 5)					
SERIO (3,1 - 4)					
SOGLIA (2,1 - 3)					
MINORE (1,1 - 2)					
MARGINALE (0-1)					

Una ponderazione del rischio, considerandolo alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi, decidendo così **le priorità e l'urgenza di trattamento** del rischio, che costituisce la successiva fase del processo di *risk management* e che ha come obiettivo quello di ridurre e/o neutralizzare un determinato rischio corruttivo/di malamministrazione.

7. IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO – LE MISURE DI PREVENZIONE ADOTTATE DA CITTALIA

7.1. La metodologia utilizzata da Cittalia per il trattamento del rischio.

Nella predisposizione del PTPCT come responsabile della prevenzione di Cittalia, unitamente alla *task force* di cui al par. n. 3.2. si è provveduto a delineare un sistema di “trattamento del rischio”, intendendo per tale la *“individuazione e valutazione delle misure che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio e nella decisione di quali rischi si decide di trattare prioritariamente rispetto agli altri”* (in base a quanto stabilito dal PNA 2013 e confermato nei PNA 2015, 2016 e 2017).

Come già evidenziato, Cittalia intende prevenire rischi di “malamministrazione” e le misure che ha adottato in questo Piano sono a contenuto organizzativo e riguardano dunque la Fondazione nel suo complesso, o singoli settori/attività o specifici processi/procedimenti, in modo da ridurre e/o modificare le condizioni che, sul piano operativo, potrebbero favorire la “malamministrazione”.

Sicché le misure di Cittalia, in base a quanto stabilito dal PNA 2015, sono volte ad assicurare tanto **l'imparzialità oggettiva** (ossia “assicurare le condizioni organizzative che consentono scelte imparziali”) quanto **l'imparzialità soggettiva** dei dipendenti e dirigenti di Cittalia (ossia “per ridurre i casi di ascolto privilegiato di interessi particolari in conflitto con l'interesse generale” della Fondazione).

Nello specifico, il sistema di trattamento del rischio della Fondazione Cittalia, in linea con quanto stabilito dall'aggiornamento 2015 al PNA, prevede due macro tipologie di misure:

- 1. misure di carattere generale o obbligatorio e trasversali**, che sono comuni a tutti processi a rischio, e riguardano l'organizzazione nel suo complesso e che sono idonee a ridurre la probabilità di commissione di mal amministrazione/fenomeni corruttivi;
- 2. misure specifiche**, che riguardano specifici processi a rischio e consentono di ridurre e/o neutralizzare rischi specifici relativi a particolari processi.

Come indicato nel PNA 2015 ed in linea con la l. n. 190 del 2012, la Fondazione Cittalia ha individuato le misure generali tra le seguenti tipologie:

- a) misure di controllo;
- b) misure di trasparenza;
- c) misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- d) misure di regolamentazione;
- e) misure di semplificazione dell'organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici;
- f) misure di semplificazione di processi/procedimenti;
- g) misure di formazione;
- h) misure di sensibilizzazione e partecipazione;
- i) misure di rotazione;
- j) misure di segnalazione e protezione;
- k) misure di disciplina del conflitto di interessi;
- l) misure di regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (*lobbies*).

Per l'individuazione delle misure specifiche da adottare Cittalia ha preso spunto da quelle indicate nell'allegato n. 4 al PNA 2013 relative a tutte le aree c.d. obbligatorie (ex art. 1, comma 16, l. n. 190 del 2012) e da quelle indicate nella parte speciale dell'aggiornamento 2015 del PNA con riferimento all'area di rischio "contratti pubblici", che tuttavia sono state attualizzate/aggiornate alla luce del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 recante "*Codice dei contratti pubblici*".

Al fine di decidere la priorità e l'urgenza del trattamento del rischio (c.d. ponderazione del rischio), come RPCT, insieme alla *task force* della prevenzione, sono stati seguiti i criteri indicati dal PNA 2013 e dal PNA 2015, adeguatamente bilanciati. In particolare, gli interventi sono stati effettuati in base:

- **al livello di rischio:** sicché maggiore è il livello di rischio, maggiore è stata ritenuta necessaria la priorità di trattamento;

- **all'obbligatorietà della misura:** sicché è stata data priorità alle misure "obbligatoria" per legge, alla luce di quanto stabilito dalla legge n. 190 del 2012;
- **all'efficacia della misura nella neutralizzazione delle cause del rischio:** sicché si è prescelta una misura di prevenzione, in quanto alla luce di questa prima esperienza di predisposizione del PTPCT, si è ritenuta adeguata a ridurre i rischi di malamministrazione rilevati;
- **all'adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione:** sicché sono state individuate le misure di prevenzione più adatte alle caratteristiche organizzative della Fondazione Cittalia;
- **all'impatto organizzativo e finanziario:** sicché si è data priorità alle misure che si è ritenuto essere maggiormente sostenibili sul piano organizzativo ed economico.

Tutte le misure generali/obbligatorie e trasversali e le misure specifiche adottate da Cittalia, collegate per ciascuna area ai rischi che si intendono prevenire, sono indicate nell'allegato n. 4, a questo PTPCT.

Si precisa che la tabella di cui all'allegato n. 4 indica per ciascuna misura:

- a) i tempi di attuazione, programmate su un arco temporale di tre anni;
- b) il soggetto responsabile.

Attraverso tali elementi il RPCT potrà procedere ad un adeguato monitoraggio dell'attuazione delle misure adottate.

Una particolare attenzione sarà dedicata all'attuazione della misura della trasparenza, in base a quanto di seguito indicato nel par. 8 dedicato alla Sez. Trasparenza.

Negli ulteriori paragrafi si darà conto della *ratio* e scelte di Cittalia per l'implementazione e/o l'attuazione di alcune misure generali, obbligatorie e trasversali e delle principali misure specifiche.

8. LA MISURA DELLA TRASPARENZA (SEZ. TRASPARENZA)

Attraverso la sezione dedicata alla Trasparenza del PTPCT di Cittalia si specifica come la Fondazione dona concreta attuazione al principio di trasparenza delineato dal d.lgs. n. 33 del 2013 come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016, che la intende quale: *“accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”* (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 33 del 2013).

Il RPCT e la *task force* della prevenzione di Cittalia declinano la trasparenza:

- a) sia quale principio generale che deve guidare l’operato della Fondazione, in modo da dar conto dell’organizzazione, dell’utilizzo delle risorse e delle attività poste in essere da Cittalia, così facendo emergere la qualità e l’etica dell’operato della stessa;
- b) sia quale misura di prevenzione, che generale e trasversale, rappresenta la misura principale per prevenire possibili fenomeni di malamministrazione.

Sul piano operativo, dunque, Cittalia:

- i) sta predisponendo la sezione Amministrazione Trasparente, pubblicando sul proprio sito istituzionale documenti, informazioni e dati relativi all'organizzazione e all'attività posta in essere;
- ii) sta dando attuazione al c.d. accesso civico, anche generalizzato.

A tal fine, accanto al quadro normativo di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 recante *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*, come indicato in premessa a questo Piano e **per le parti applicabili**, si è tenuto conto, per le parti ritenute applicabili:

- della determinazione ANAC n. 1134 approvata in data 8 novembre 2017, contenente le *Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*;
- delle linee guida del Garante per la protezione dei dati personali n. 243 del 15 maggio 2014, *“Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenute anche in atti e*

documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati" ;

- della delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 recanti "*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. n. 33 del 2013*";
- della Circolare n. 2 del 2017 del Ministro della semplificazione e della Pubblica amministrazione recante "*Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (FOIA)*";
- del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante "*Codice dell'amministrazione digitale*" – (di seguito CAD).

8.1. La creazione di "Amministrazione trasparente" ed i referenti della trasparenza di Cittalia.

Per la costruzione di Amministrazione Trasparente, sono state utilizzate le indicazioni presenti nell'allegato n. 1 alla delibera ANAC n. 1134 del 2017.

Nello specifico il RPCT ha predisposto l'allegato n. 5 a questo Piano in cui in riferimento agli obblighi di pubblicazione ritenuti applicabili, ha indicato: *a)* le azioni che devono essere poste in essere; *b)* il responsabile della trasmissione o della elaborazione dei dati e/o della pubblicazione. Tali soggetti, ferma restando la responsabilità del RPCT, sono qualificabili come "referenti" per ciascun obbligo di competenza indicato nell'allegato in questione e sono tenuti a collaborare per dar piena attuazione alla strategia di trasparenza di Cittalia.

I referenti trasmettono i dati da pubblicare via mail all'indirizzo: anticorruzione trasparenza@cittalia.it e il RPCT procede con la pubblicazione sul sito. Restano salvi i casi in cui è prevista una autonoma pubblicazione da parte dei referenti (allegato n. 5), fermo restando il controllo generale da parte del RPCT.

Ferma restando la responsabilità del RPCT, che ha comunque un obbligo generale di controllo, l'Ufficio Legale, Contratti ed Organi procede autonomamente alla pubblicazione dei dati relativi alla macrofamiglia "*bandi di gara e contratti*" ed è cura dello stesso dirigente dell'Ufficio, Federica Raschellà, assicurare la veridicità e la rispondenza dei dati pubblicati ai

canoni di completezza, aggiornamento e tipologia di formato aperto nel rispetto di quanto previsto dalle disposizioni che regolano la materia (si applicano i criteri previsti dall'allegato 2 della delibera CIVIT oggi ANAC, n. 50 del 2013 - Documento tecnico sui criteri di qualità della pubblicazione dei attualmente in vigore in base a quanto previsto dalla delibera ANAC n. 1310 del 2016, p.10).

La pubblicazione dei dati rispetta la tutela della riservatezza secondo i principi di non eccedenza e pertinenza nel trattamento dei dati, in base a quanto previsto dal decreto legislativo n. 196 del 2003, Codice in materia di protezione dei dati personali e delle linee guida del Garante della privacy summenzionate.

È obbligo di ciascun referente indicato nell'allegato n. 5:

i) comunicare al RPCT le informazioni ed i dati non più attuali, alla luce di tempi di permanenza su Amministrazione trasparente di cinque anni e comunque finché perdurano gli effetti degli atti e fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto dagli *articoli 14, comma 2, e 15, comma 4* (art. 8 comma 3, d.lgs. n. 33/13) e di cui all'art. 15 bis, d.lgs. n. 33 del 2013;

ii) provvedere all'aggiornamento periodico dei dati e delle informazioni pubblicate in base alla tempistica indicata nell'allegato n. 5, comunque ogni volta sia necessario procedere alla modifica dei dati e/o delle informazioni.

8. 2. L'attuazione dell'accesso civico, anche generalizzato.

Il quadro normativo vigente, prevede tre tipologie di accesso: a) l'accesso documentale ex l. n. 241 del 1990; b) l'accesso civico ex art. 5, comma 1, d.lgs. n. 33 del 2013; c) l'accesso civico generalizzato, ex art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013.

Questo Piano individua le modalità per attuare le forme di accesso civico, anche generalizzato; ferma restando l'accesso di cui alla l. n. 241 del 1990 nei casi in cui sia applicabile alla Fondazione.

Si ricorda dunque che:

- **l'accesso civico** dà diritto a chiunque di richiedere i documenti, informazioni o dati per i quali vige un obbligo di pubblicazione dalla normativa vigente nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione;

- **l'accesso civico generalizzato** dà diritto a chiunque di accedere ai dati ed ai documenti detenuti dalle PA, ulteriori rispetto a quelle oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela degli interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.

Nel rispetto del quadro normativo di cui al d.lgs. n. 33 del 2013 e del d.lgs. n. 82 del 2005, Cittalia predisporrà la **pagina dedicata all'accesso civico** su amministrazione trasparente contenente: a) le informazioni sulle forme di accesso civico e sulla tempistica indicata dalla normativa; b) la modulistica per effettuare i due tipi di accesso; c) i soggetti e gli indirizzi e-mail a cui far pervenire la richiesta di accesso civico e di accesso civico generalizzato; d) modulistica, soggetti ed indirizzo a cui far pervenire le richieste di riesame di cui all'art. 5, comma 7, d.lgs. n. 33 del 2013.

Sin da questo piano si precisa che:

- le richieste di accesso civico sono da inviare al RPCT all'e-mail anticorruzionetrasparenza@cittalia.it ; pec cittalia@pec.cittalia.it;
- le richieste di accesso civico generalizzato sono da indirizzare al Responsabile Ufficio Legale, Contratti e Organi all'e-mail anticorruzionetrasparenza@cittalia.it ; pec cittalia@pec.cittalia.it;
- le richieste di riesame sono da indirizzare al RPCT all'e-mail anticorruzionetrasparenza@cittalia.it ; pec cittalia@pec.cittalia.it; nel caso in cui il RPCT è responsabile in prima istanza, la richiesta di riesame è da inviare al Direttore, Luca Pacini, all'e-mail direzione@cittalia.it ; pec cittalia@pec.cittalia.it.

In ottemperanza all'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 33 del 2013, il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato da Cittalia per la riproduzione su supporti materiali.

Qualora dovessero giungere a Cittalia richieste di dati:

- a) "meramente esplorative", ossia "volta semplicemente a "scoprire" di quali informazioni l'amministrazione dispone", non sarà ritenuta ammissibile (in applicazione della delibera ANAC n. 1309 del 2016, p. 9);
- b) "manifestamente irragionevoli", tale da imporre "un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento" di Cittalia, si pondererà "da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione" (in applicazione della delibera ANAC n. 1309 del 2016, p. 9 - 10).

Con riferimento alle richieste di informazioni si accoglie quanto indicato dall'ANAC, nella delibera n. 1309 del 2016, secondo cui "per informazioni si devono considerare le rielaborazioni di dati detenuti dalle amministrazioni effettuate per propri fini contenuti in distinti documenti". La richiesta di accesso civico generalizzato ha ad oggetto i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013), "resta escluso che – per rispondere a tale richiesta – l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso" (Delibera ANAC, n. 1309 del 2016, p.10). Sicché, in tali casi, Cittalia escluderà l'accesso.

8.3. Il monitoraggio della trasparenza

La Fondazione Cittalia si doterà di un adeguato strumento per rilevare l'utilizzo di Amministrazione trasparente da parte degli utenti e monitorare l'accesso ai dati presenti sulla sezione.

Si procederà inoltre alla predisposizione del "registro degli accessi" in riferimento all'Accesso civico generalizzato (Circolare DFP, n. 2 del 2017) entro l'anno 2020.

Ai fini del monitoraggio dell'attuazione della trasparenza quale misura di prevenzione del PTPCT, i referenti di cui all'allegato n. 5, predispongono una relazione annuale sull'attuazione delle azioni in tema di trasparenza, da inviare al RPCT all'indirizzo e-mail anticorruzione trasparenza@cittalia.it e di cui si darà conto nella relazione annuale di cui all'art. 1, comma 14, l. n. 190 del 2012.

Ogni elemento di criticità rilevato in sede di monitoraggio contribuirà al perfezionamento della sezione Trasparenza del Piano in fase di aggiornamento annuale. Tuttavia, qualora in sede di monitoraggio dovessero essere rilevate distonie applicative di particolare gravità in tema di trasparenza si procederà con: *i) l'individuazione delle cause; ii) l'adozione delle modifiche di ogni elemento della sezione Trasparenza, o che sarà resa necessario nel caso concreto.*

8.4. La Giornata della trasparenza di Cittalia.

La Fondazione Cittalia organizzerà la “*Giornata della Trasparenza*” nell’anno 2018.

Attraverso tale giornata Cittalia acquisirà *feedback* sul grado di soddisfacimento dei suoi *stakeholders* diretti con riguardo alla accessibilità e utilizzabilità dei dati pubblicati e per individuare ulteriori necessità di informazione, per innescare un processo di miglioramento continuo dei suoi livelli di trasparenza.

9. IL CODICE ETICO/DI COMPORTAMENTO

Una delle principali misure che la fondazione Cittalia intende adottare per prevenire la malaamministrazione/corruzione è l’adozione di un suo codice etico/di comportamento, ispirato alla *ratio* del D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 - *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*³.

L’adozione di tale codice di comportamento si ritiene particolarmente utile per garantire l’operatività dell’imparzialità soggettiva dei dirigenti, dei dipendenti e dei collaboratori a qualunque titolo con Cittalia ed al contempo consentirà di far emergere l’agire etico dei soggetti in questione.

³ Si valuteranno gli elementi eventualmente utilizzabili contenuti nella deliberazione ANAC n. 75 del 24 ottobre 2013 - *Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001)*, ricordando che l’ANAC precisa che tali “*linee guida possono, inoltre, costituire un parametro di riferimento per l’elaborazione di codici di comportamento ed etici da parte degli ulteriori soggetti considerati dalla legge n. 190/2012 (enti pubblici economici, enti di diritto privato in controllo pubblico, enti di diritto privato regolati o finanziati, autorità indipendenti), nella misura in cui l’adozione dei codici di comportamento costituisce uno strumento fondamentale ai fini della prevenzione della corruzione*”.

Una particolare attenzione nella predisposizione del Codice in questione verrà data alla **emersione delle situazioni di conflitto di interesse**, in quanto Cittalia intende garantire che il suo operato sia assistito da una **imparzialità di tipo oggettivo**, assicurando condizioni organizzative che consentono scelte imparziali e di **imparzialità di tipo soggettivo**, assicurando che suoi dipendenti e collaboratori non diano “*ascolto privilegiato ad interessi particolari in conflitto con l’interesse generale/instituzionale*” della Fondazione Cittalia (così PNA 2015).

A seguito dell’adozione del Codice in questione Cittalia provvederà a modificare gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo specificamente la condizione dell’osservanza del suo Codice etico/di comportamento per i suoi dipendenti, i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi e più in generale per tutti i destinatari obbligati a rispettare questo PTPCT. Verranno inoltre adottati gli schemi per l’acquisizione delle dichiarazioni di cui al par. n. 14.3.

In linea generale si valuterà anche:

- a) l’inserimento della previsione della risoluzione o decadenza dall’incarico/ rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice in questione;
- b) la programmazione di adeguate iniziative di formazione sul Codice etico/di comportamento Cittalia (rinvio al par. n. 10).

10. LA FORMAZIONE DEI DIPENDENTI E DEI COLLABORATORI DI CITTALIA.

La Fondazione Cittalia è consapevole della fondamentale importanza della formazione per la crescita della consapevolezza etica e della implementazione della già presente, cultura della legalità. Ritiene dunque necessario:

- a) innanzitutto mettere adeguatamente a conoscenza tutti i destinatari di questo Piano del contenuto dello stesso e delle misure che verranno adottate, in modo da assicurare un consapevole adeguamento agli stessi;
- b) procedere con la predisposizione di un ciclo annuo di formazione per i destinatari di questo Piano sullo stato dell’arte e l’evoluzione della normativa c.d. anticorruzione, sulla normativa in tema di trasparenza; sui temi dell’etica e sul codice dei contratti

pubblici (quest'ultimo in considerazione della particolare attenzione richiesta dalla normativa (l. n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 50 del 2016) e dall'ANAC (così PNA 2015) per quest'area a rischio).

In particolare si procederà nel corso dell'anno 2018 alla erogazione della seguente formazione, a partire dai dirigenti e dai soggetti che operano nelle aree a rischio individuate nell'allegato n. 1:

TEMATICA DI MASSIMA	DESTINATARI DELLA FORMAZIONE	TEMPISTICA
Il contenuto del Piano Triennale di prevenzione della Corruzione della Fondazione Cittalia	dirigenti, dipendenti, collaboratori	Entro il 30/04/2018
Anticorruzione: le misure che garantiscono l'imparzialità e l'etica dell'operato di Cittalia Il codice etico/di comportamento (quadro teorico e il codice di Cittalia)	dirigenti, dipendenti, collaboratori	Entro il 31/12/2018
L'area affidamenti/gare e contratti: i rischi da prevenire e le misure di prevenzione	dirigenti e dipendenti area affidamenti/gare e contratti	Entro il 31/12/2018
La trasparenza e l'accesso civico	dirigenti, dipendenti, collaboratori	Entro il 31/12/2018

11. LE PRINCIPALI MISURE SPECIFICHE ADOTTATE DA CITTALIA.

La strategia di prevenzione di Cittalia si completa affiancando, alle misure esistenti ed alle misure generali (obbligatorie) e trasversali, con la previsione di misure specifiche individuate in riferimento a particolari processi delle quattro aree di rischio, in base a quanto puntualmente specificato nell'allegato n. 4 a questo PTPCT.

Con riferimento all'area A, "*Acquisizione del personale e sviluppi di carriera*", si ritiene utile delineare, anche, ove previsto, con il coinvolgimento delle parti sindacali, misure che incidono sulla implementazione e/o perfezionamento della regolamentazione interna, così integrandoli con quanto previsto dalla nuova normativa di prevenzione del fenomeno corruttivo.

Con riferimento all'area B, "*Affidamenti/gare e contratti*", si ritiene particolarmente utile quale misura di prevenzione la predisposizione ed inserimento del c.d.

"Patto di integrità" o protocolli di legalità. Tale misura di prevenzione è prevista dall'art. 1, comma 17, l. n., 190 del 2012, che stabilisce che *"Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara"* (in tale senso, quale misura di prevenzione anche il PNA 2013, p. 52). Si intende così implementare un circuito virtuoso di legalità e trasparenza, che coinvolga attivamente anche gli affidatari e fornitori di Cittalia.

Con riferimento all'**area C – "Assistenza ai Comuni su tematiche riguardanti politiche sociali per l'accoglienza, l'integrazione e la cittadinanza"**, ritiene che per la crucialità delle competenze necessarie con riferimento alla gestione e controllo dei progetti territoriali dunque alla necessità di valorizzare le esperienze maturate nei contesti locali non sia opportuno applicare la misura della rotazione (come delineata dal PNA 2016). D'altro canto, tale misura qualora fosse possibile adottarla comporterebbe un significativo aggravio economico con un conseguente impatto nella efficiente gestione economico-finanziaria delle attività. Tuttavia, Cittalia è consapevole dell'importanza di adottare una misura organizzativa alternativa che consenta di perseguire la medesima *ratio* della misura della rotazione, ossia la limitazione del *"consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione"*. Si ritiene dunque di adottare modalità organizzative che in quest'area garantiscano un periodico interscambio di ruoli e funzioni tra livello centrale e livello locale, tenendo in considerazione le aree territoriali/locali con le particolari problematiche rilevate in sede di analisi del contesto esterno.

Rimane comunque fermo che Cittalia procederà con l'applicazione della c.d. rotazione "straordinaria" nel caso di avvio, verso i suoi dipendenti, di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva (in analogia a quanto previsto nel PNA 2016).

Si ritiene inoltre importante inserire in quest'area quali misure specifiche: *i)* la predisposizione di vademecum comportamentale per i tutor locali (anche in coordinamento con la misura generale di codice etico); *ii)* la procedura standard per la verbalizzazione degli incontri con gli Enti interessati a ricevere un supporto informativo per presentare la documentazione per partecipare al progetto SPRAR; *iii)* la predisposizione di un vademecum sulla procedura operativa di monitoraggio economico-finanziario.

Tali misure risultano necessarie proprio per rafforzare in modo complementare le misure già esistenti e contenere ulteriormente i rischi potenziali legati allo svolgimento delle attività in argomento.

12. LA TUTELA DEL WHISTELBLOWER (POST LEGGE N. 179 DEL 2017).

La tutela del dipendente che segnala illeciti, come è noto, è stata introdotta nel d.lgs. n. 165 del 2001 ad opera della legge n. 190 del 2012, modificata con il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, conv. con legge 11 agosto 2014, n. 114.

La normativa ha tuttavia subito una radicale innovazione ad opera della legge 30 novembre 2017, n. 179 con cui, in riferimento al quadro applicativo della stessa, è stata:

- a) ampliata la definizione di “dipendente delle pubbliche amministrazioni”, intendendo per tale ai fini dell’applicazione della tutela in questione, anche *“il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell’articolo 2359 del codice civile”* (art. 54 bis, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001);
- b) estesa la tutela della disposizione *“anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell’amministrazione pubblica”* (art. 54 bis, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001);
- c) prevista l’applicazione della tutela del segnalante anche **ai dipendenti ed ai collaboratori del settore privato** (art. 2, l. n. 179 del 2017), modificando l’art. 6 del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231, recante la *disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica* ;
- d) integrata la disciplina dell’obbligo di segreto d’ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale (art. 3, l. n. 179 del 2017).

In virtù di questo nuovo quadro normativo, sebbene con diversi aspetti in chiaro-scuro che certamente saranno oggetto di chiarimenti anche da parte dell’ANAC, la Fondazione

Cittalia ritiene importante adottare, in linea con quanto previsto dalla l. n. 179 del 2017, una procedura che sia idonea a garantire la tutela dell'anonimato del segnalante (sia in riferimento ai dipendenti che ai collaboratori di Cittalia); il divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower*; l'esclusione della segnalazione dall'accesso ex l. n. 241 del 1990 e dalle disposizioni in tema di accesso civico di cui al d.lgs. n. 33 del 2013.

La Fondazione Cittalia garantirà, dunque, la tutela del soggetto che segnala un illecito⁴ o comunque un atto di malamministrazione e provvederà con l'adozione della procedura interna per le segnalazioni al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, garantendone la tutela dell'anonimato, sulla base delle linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni (ex art. 54 bis, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001) indicate dall'ANAC nella delibera n. 6 del 2015 e successivi adeguamenti.

Si precisa che la procedura della Fondazione Cittalia, in linea con la disposizione normativa, dovrà prevedere che il flusso delle segnalazioni sia gestito dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza; qualora tuttavia gli illeciti o gli atti di malamministrazione siano riferibili al RPCT, le segnalazioni andranno inviate al Direttore di Cittalia.

Nelle more dell'adozione della procedura in questione, il RPCT si impegna ad adottare ogni cautela idonea a evitare che l'identità del segnalante sia rivelata. L'identità del segnalante, dunque, sarà tutelata in linea ed in ogni caso previsto dalla normativa vigente.

13. IL COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDER

La Fondazione Cittalia ha predisposto il presente PTPCT consultando l'ANCI, del quale, come precisato è ente strumentale.

Per l'aggiornamento 2019 Cittalia si propone di coinvolgere sia il Ministero dell'Interno sia i Comuni del progetto SPRAR. Questi ultimi saranno coinvolti con una consultazione *on-line* pubblicata sulla *Home page* della Fondazione Cittalia. La consultazione sarà svolta prima dell'adozione del nuovo PTPCT; rimarrà aperta per almeno

⁴ Anche seguendo le linee guida ANAC, delibera n. 1134 del 2017.

una settimana e dei risultati della stessa si darà adeguatamente conto nell'aggiornamento del Piano.

14. MONITORAGGIO.

14. 1. L'attività di monitoraggio del PTPCT e dell'attuazione delle misure.

Il RPCT effettuerà un monitoraggio semestrale con il supporto dei dirigenti della *task force* della prevenzione di cui al par. n. 3.2., sia per quanto attiene all'attuazione delle misure generali/obbligatorie e trasversali, sia per quanto attiene alle misure specifiche. Una particolare attenzione verrà dedicata al monitoraggio dell'attuazione delle misure di trasparenza (sul punto si rinvia al cap. n. 8).

A titolo esemplificativo e non esaustivo si procederà con la verifica:

1. dell'attuazione delle misure definite nel Piano, in base a quanto indicato nell'allegato n. 4 e nell'allegato n. 5;
2. dell'adeguatezza delle misure previste dal Piano, anche con una specifica consultazione dei soggetti della *task force* della prevenzione.

Ogni elemento di criticità rilevato in sede di monitoraggio contribuirà al perfezionamento del Piano in fase di aggiornamento annuale. Tuttavia qualora in sede di monitoraggio dovessero essere rilevate distonie applicative di particolare gravità si procederà con: *i)* l'individuazione delle cause; *ii)* l'adozione delle modifiche di ogni elemento del Piano che sarà reso necessario nel caso concreto.

Come da art. 1, comma 14, l. n. 190 del 2012, ogni anno entro il 15 dicembre il RPCT provvederà a predisporre la relazione sull'attività svolta e la invierà al Consiglio di Fondazione.

La medesima relazione sarà pubblicata nel sito web di Cittalia, sez. "Amministrazione trasparente – altri contenuti – corruzione". È fatto salvo il rispetto di ogni differente termine di adempimento e pubblicazione indicato dall'ANAC.

14.2. Le attività di monitoraggio dei termini di conclusione dei procedimenti/processi di attività di Cittalia.

In base a quanto stabilisce l'art. 1, comma 9, lett. d), legge n. 190 del 2012, il RPCT monitorerà il rispetto dei termini, previsti dalle disposizioni di legge o dai regolamenti esterni ed interni, che individuano specifici termini per la conclusione dei procedimenti/processi di attività di Cittalia.

Al fine di supportare il RPCT i componenti della *task force* della prevenzione ed i dirigenti/responsabili di ciascuna area di rischio individuata nell'allegato n. 1 predisporranno un report semestrale (da inviare al RPCT), in cui indicheranno:

- a) in numero dei procedimenti/processi della loro area che sono stati attivati;
- b) il numero dei procedimenti/processi per i quali sono stati rispettati i tempi di conclusione nell'area e nel periodo di riferimento (indicando il valore totale ed il valore percentuale).

I risultati di questo monitoraggio saranno pubblicati ad opera del RPCT su "Amministrazione trasparente – altri contenuti – corruzione" entro un mese dall'acquisizione dei report.

In caso di emersione di criticità/difficoltà rispetto al dettato normativo e/o regolamentare nel rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti/processi, il RPCT e la *task force* della prevenzione, provvederanno a valutare le possibili cause di tali criticità ed ad individuare ed adottare le misure più idonee a rimuoverle.

Del monitoraggio in questione e delle eventuali misure correttive saranno indicate anche nella relazione annuale di cui all'art. 1, comma 14, l. n. 190 del 2012.

14.3. L'attività di monitoraggio dei rapporti tra dipendenti e soggetti esterni ed interni nei processi a rischio corruttivo.

Come è noto l'art. 1, comma 9, lett. e) l. n. 190 del 2012 prevede che il PTPCT definisca: "le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni

di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione".

Si tratta, in particolare, di rilevare eventuali situazioni di conflitto di interesse, anche potenziale tra i dirigenti e dipendenti di Cittalia ed i soggetti che con la stessa stipulano contratti o ricevono vantaggi economici.

A tal fine:

- il RPCT, in collaborazione con i componenti della *task force* della prevenzione/dirigenti delle aree di rischio procederà al monitoraggio di tali situazioni, anche potenziali di conflitto di interesse, anche alla luce del futuro Codice etico/di comportamento di Cittalia;
- sarà predisposto uno schema di dichiarazione sostitutiva di certificazione in cui i dirigenti ed i dipendenti di Cittalia dichiareranno ogni anno l'inesistenza/esistenza di situazioni di conflitto di interesse in base a come definite nel codice etico/di comportamento Cittalia; di inesistenza/esistenza di rapporti di parentela o affinità entro il secondo grado con i titolari, gli amministratori, i soci o dipendenti dei soggetti che abbiano con Cittalia rapporti contrattuali, o siano destinatari di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

I soggetti della *task force* della prevenzione predisporranno ed invieranno al RPCT una relazione semestrale contenente l'esito delle dichiarazioni di cui sopra nel rispetto delle norme sulla privacy, evidenziando le situazioni di conflitto, anche potenziale e le misure adottate in ciascun caso, in base a quanto sarà stabilito dal Codice etico/di comportamento di Cittalia.

Nel rispetto della normativa sulla privacy, degli esiti del monitoraggio in questione, il RPCT darà conto nella relazione annuale di cui all'art. 1, comma 14, l. n. 190 del 2012.

15. ENTRATA IN VIGORE, OBBLIGATORIETÀ ED AGGIORNAMENTI DEL PTPCT

Il presente PTPCT entra in vigore successivamente all'approvazione da parte del Consiglio di Fondazione, ed ha validità triennale con aggiornamento entro il 31 gennaio di ciascun anno (ex art. 1, comma 8, della legge n. 190 del 2012).

Tutti i soggetti individuati quali destinatari del PTPCT nel cap. 2, sono tenuti al rispetto delle disposizioni contenute nel presente Piano, anche ai fini dell'applicazione delle sanzioni, anche disciplinari, in base a quanto indicato nell'ambito dell'attuazione delle misure di prevenzione.

L'aggiornamento annuale del PTPC dovrà tenere conto dei seguenti fattori:

1. l'eventuale mutamento o integrazione della disciplina normativa in materia di prevenzione della corruzione, della normativa in tema di trasparenza e degli aggiornamenti del PNA;
2. eventuali mutamenti di *mission* della Fondazione Cittalia e/o delle modifiche organizzative della stessa;
3. la necessità di mappatura di nuove aree e/o di nuovi processi, accompagnata dalla eventuale individuazione di nuovi fattori di rischio, anche in relazione al possibile mutamento delle condizioni di contesto (interno e/o esterno);
4. le eventuali istanze pervenute dagli *stakeholders* esterni coinvolti in base a quanto stabilito nel cap. n. 13 della fondazione Cittalia, ove ritenuti utili al fine di perfezionare la strategia di prevenzione del PTPCT.

ALLEGATI A QUESTO PTPCT:

Allegato n. 1 – Aree di rischio e processi.

Allegato n. 2 – Registro dei rischi.

Allegato n. 3 – Mappatura dei processi.

Allegato n. 4 – Le misure di prevenzione.

Allegato n. 5 – Tabella Trasparenza.