
Insula

Insula spa braccio operativo
del Comune di Venezia
per la manutenzione urbana,
le infrastrutture e l'edilizia

Relazione del Responsabile della prevenzione della corruzione anno 2015

gennaio 2016

*Predisposto dal Responsabile per la prevenzione della corruzione, ai sensi dell'art.1 comma 14 della legge 190/2012 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".
Pubblicato sul sito internet istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente".
Risultati dell'attività di prevenzione svolta sulla base di quanto previsto dal Pna e relazione sulle misure già adottate in attuazione delle Linee guida emanate con Determinazione Anac n. 8 del 17 giugno 2015.*

Scopo della presente relazione è quello di fornire un rendiconto sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dal Ptpc e attuate all'interno di Insula.

La legge 190/2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" – pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012 ed entrata in vigore il 28 novembre 2012 – stabilisce che ciascuna amministrazione pubblica nomini un proprio Responsabile della prevenzione della corruzione (art. 1, comma 7) e adotti un piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) che, partendo dall'analisi dell'esposizione al rischio di corruzione sotteso ad ogni processo amministrativo, individui gli interventi organizzativi idonei a prevenire o ridurre i fattori di rischio (articolo 1, comma 6).

Insula ha redatto un Ptpc approvato dal Consiglio d'amministrazione nel settembre 2014 e attualmente in fase di aggiornamento.

Il documento è redatto in osservanza, per quanto possibile, con quanto indicato dal Piano nazionale anticorruzione, di cui alla delibera Civit (oggi Anac) 72/2013, piano recentemente aggiornato.

Insula è dotata di un modello di organizzazione e di gestione ex dlgs 231/2001, che è stato appositamente integrato con i reati previsti dalla legge 190/2012.

Le aree di competenza dei due sistemi rimangono distinti, ma ciò non impedisce che possano essere utilmente integrate, in modo tale che le procedure disposte ai fini della gestione del modello possano in gran parte risultare efficaci anche per la prevenzione dei fenomeni corruttivi generalmente intesi, qui ricomprendendo anche tutte le fattispecie di "cattiva amministrazione".

Il Piano è stato attuato durante l'anno 2015 e l'attuazione è stata resa più efficace grazie alle Linee guida emanate con determinazione Anac n. 8 del 17 giugno 2015.

L'attuale Responsabile per la prevenzione della corruzione (Rpc), che coincide con il Responsabile della trasparenza, è stato nominato con provvedimento del Consiglio d'amministrazione il 27 maggio 2015.

Il provvedimento di nomina richiama i compiti previsti dalla vigente normativa in materia, quali l'elaborazione della proposta di piano di prevenzione della corruzione e i successivi aggiornamenti da sottoporre per l'adozione all'organo di indirizzo politico; la verifica dell'efficace attuazione del Piano, della sua idoneità e proposta di modifica qualora siano accertate significative violazioni delle prescrizioni o intervengano mutamenti rilevanti nell'organizzazione o attività dell'amministrazione; l'individuazione delle attività più esposte a rischi corruttivi; la progettazione e la gestione degli specifici piani formativi per i dipendenti; la sorveglianza del rispetto delle norme in materia di incompatibilità e incompatibilità; la diffusione della conoscenza dei documenti in materia di prevenzione della corruzione; l'elaborazione della relazione annuale sull'attività anticorruzione svolta, relazione che per questa scadenza deve essere elaborata e pubblicata entro il 15 gennaio 2016.

Il presente documento introduce e integra la scheda predisposta dall'Anac, qui allegata.

La relazione fornisce una serie di indicatori dai quali desumere l'efficacia delle misure attuate dalla società per prevenire i fenomeni corruttivi genericamente intesi.

La trattazione verrà articolata sulla base del nucleo minimo di indicatori tracciati dal Piano nazionale anticorruzione per le seguenti aree e attività:

- gestione dei rischi;
- formazione in tema di anticorruzione;
- codice di comportamento;
- altre iniziative;
- sanzioni.

Gestione dei rischi

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, garante dell'adozione e del rispetto di un sistema di misure di prevenzione, ha posto in atto in collaborazione con i responsabili delle diverse aree dell'azienda le misure necessarie a scongiurare il verificarsi di fenomeni corruttivi.

È stata verificata l'analisi esistente relativa alle attività amministrative maggiormente a rischio di corruzione, attribuendo al termine un'accezione molto ampia, così come richiesto dalla specifica normativa. Il termine corruzione ai sensi della legge 190/2012, infatti, comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato, al fine di produrre vantaggi per sé o per gli altri. Pertanto si comprende bene che il legislatore con i provvedimenti specifici non si limiti alla pure lettura del codice penale, ma estenda la nozione di corruzione a tutti i delitti contro la Pubblica Amministrazione e ad ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite o/e l'inquinamento dell'azione amministrativa, anche nella sola forma del tentativo.

Le attività a maggior rischio di corruzione sono state individuate seguendo le ipotesi previste dal comma 16 dell'art. 1 della legge 190/12, adattandole alla concreta situazione di Insula.

Sono state attenzionate in primo luogo le attività relative alla 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 lavori, servizi e forniture di cui al dlgs 163/2006. Nell'ambito di tale attività è stato analizzato anche il procedimento relativo al conferimento di incarichi di consulenza, studio, ricerca e collaborazione, anche alla luce del nuovo regolamento adottato per recepire l'atto indirizzo del Comune di Venezia in materia di limiti ad alcune tipologie di spesa.

In considerazione del blocco totale delle assunzioni attuato dalla società, non si è invece ritenuto prioritario analizzare e gestire le procedure relative ai concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni in carriera, così pure come le procedure relative alla concessione ed erogazione di sovvenzioni e contributi, o di vantaggi economici genericamente intesi, perché trattasi di attività non esercitate dalla società.

Sono state analizzate tutte le attività relative ai sub procedimenti istruttori svolti da Insula nell'ambito dei più ampi procedimenti autorizzatori e concessori del Comune di Venezia.

Particolare attenzione è stata posta, infine, agli ambiti di attività relativi alla gestione della contabilità di commessa e del contratto di appalto, con particolare riferimento all'autorizzazione a perizie di variante, a proroga di termini, a sub appalti.

Procediamo pertanto ad analizzare le aree maggiormente sensibili sottoposte alle attività di controllo di cui alla presente relazione.

Affidamento di lavori, servizi e forniture, affidamento incarichi esterni di collaborazione

Le azioni intraprese per affrontare i rischi di corruzione in questa area hanno riguardato in primo luogo il perfezionamento delle procedure interne per l'individuazione dei contraenti, soprattutto con riguardo agli affidamenti diretti, laddove la normativa li consente.

Particolare attenzione è stata rivolta all'analisi dei provvedimenti che giustificano il ricorso alle procedure negoziate.

È stato rigorosamente normato con disposizione interna il funzionamento dell'Albo fornitori, dal quale attingere per tutte le procedure a invito. È stato introdotto il sistema della rigida rotazione delle chiamate, parametrando il numero degli invitati al valore del contratto da assegnare e formando gruppi di invitati molto ampi, per i quali non si è ritenuto opportuno utilizzare alcun criterio di carattere territoriale/geografico.

La gestione dell'Albo è stata organizzata in modo tale da garantire la massima riservatezza sul numero e identità degli invitati.

Sono stati svolti controlli a campione sull'effettivo rispetto del rigido criterio di rotazione.

Anche nei casi in cui il Regolamento interno per gli affidamenti in economia lo preveda, è stata impartita disposizione di evitare gli affidamenti diretti in assenza di almeno tre proposte economiche, richieste a fornitori presenti all'interno dell'Albo e pertanto informati tramite avviso pub-

blico. È stata data indicazione che tutte le indagini esplorative di mercato vengano svolte in maniera il più aperta possibile, trasparente e tracciabile.

Si è impartita indicazione che il ricorso alla proroga tecnica avvenga esclusivamente in casi di eccezionalità debitamente motivati.

Su impulso della responsabile dell'ufficio gare e contratti è stata avviata la ricerca di mercato volta a individuare un possibile fornitore di software per la gestione automatica dell'Albo. I relativi costi non hanno trovato copertura all'interno del budget 2015, l'azione potrebbe trovare copertura durante l'esercizio 2016.

Tutte le procedure, anche quelle a evidenza pubblica, sono state aggiudicate con il criterio del prezzo più basso, con esclusione pertanto di qualsiasi valutazione di tipo discrezionale.

Particolare cura è stata rivolta alla nomina delle commissioni di gara, per la cui composizione si ha avuto riguardo a non coinvolgere soggetti interessati a qualsiasi titoli in altre fasi della procedura di affidamento e di gestione del contratto di appalto.

La struttura piramidale della società e le figure professionali esistenti in organico non permettono l'applicazione del criterio di rotazione degli incarichi, ma sono state poste in essere procedure tali da garantire la segregazione del processo nelle diverse fasi dell'istruttoria, della decisione e del controllo.

La società con deliberazione del Consiglio d'amministrazione del 22 settembre 2015 ha aderito al Protocollo di legalità approvato dalla Giunta della Regione Veneto con delibera n. 1036 del 4 agosto 2015.

Il Rpc, anche in qualità di Responsabile per la trasparenza, ha monitorato il rispetto degli obblighi di pubblicità per gli incarichi affidati senza evidenza pubblica, adempimento che viene rispettato con cadenza mensile.

Le verifiche effettuate non hanno evidenziato atti, omissioni o attività degni di attenzione nell'ottica della prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Attività relative ai sub procedimenti istruttori svolti da Insula nell'ambito dei più ampi procedimenti autorizzatori e concessori del Comune di Venezia

Si è ritenuto corretto e coerente analizzare anche queste attività, seppure non ancora ufficialmente inserite tra le aree indicate dal Piano di prevenzione della corruzione tra quelle a più elevato rischio di corruzione.

La revisione del piano, tuttora in corso, sarà occasione per inserirle e per proceduralizzare le attività di controllo.

La società, pur non rilasciando provvedimenti finali concessori o autorizzatori, partecipa a parti del procedimento di rilascio in due aree di attività:

- istruttoria preliminare per i provvedimenti di concessione alla manomissione del sottosuolo di Venezia ad opera di privati, e nulla osta alla successiva liberazione della cauzione prestata;
- verifica del permanere dei requisiti economici per l'assegnazione di alloggi pubblici a canone Erp o social housing.

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio svolta dalla scrivente responsabile, è stato richiesto che tutti i provvedimenti di cui sopra le vengano trasmessi per conoscenza.

Le verifiche effettuate non hanno evidenziato atti degni di attenzione nell'ottica della prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Procedure relative ai concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni in carriera

La società è dotata di un proprio regolamento per l'assunzione del personale che recepisce i dettati normativi in materia, soprattutto nell'ottica del contenimento della spesa pubblica.

Di fatto, tuttavia, l'atto di indirizzo emanato dal Comune di Venezia in materia di vincoli assunzionali e contenimento degli oneri retributivi di fatto annulla ogni possibilità di assunzione o di progressione di carriera all'intero della società, e conseguentemente ogni attività di verifica corruttiva in tale senso.

Gestione della contabilità di commessa e del contratto d'appalto, gestione contenziosi

La tipologia di attività societaria determina la necessità che queste attività siano oggetto di verifica in ambito anticorruptivo, poiché rappresentano importantissime fasi dell'attività societaria, al pari delle procedure per la scelta del contraente.

Ogni bozza di atto che preveda concessione di proroghe dei termini per l'esecuzione di un'opera o che preveda l'approvazione di una perizia di variante viene preventivamente trasmessa al Rpc. Per quanto riguarda la contabilità di commessa, sono stati eseguiti controlli a campione, anche con l'aiuto di colleghi tecnici non coinvolti nella specifica commessa, per verificare l'aderenza dei lavori svolti e contabilizzati con quanto indicato nei capitolati di gara e negli allegati contrattuali.

Formazione in tema di anticorruzione

La formazione riveste un'importanza cruciale nell'ambito della prevenzione della corruzione, soprattutto perché riduce il rischio che l'illecito sia commesso inconsapevolmente. In tale ottica sono stati organizzati incontri a tema con i responsabili delle diverse aree organizzative della società, della durata complessiva di 10 ore.

Gli incontri sono stati occasione per approfondire la conoscenza del Ptpc, evidenziarne parti perfettibili e eventuali lacune, nonché segnalare aree di attività non ancora oggetto specifico del piano, emerse e attivate a seguito della riorganizzazione dell'attività societaria.

Il Rpc ha seguito un percorso di formazione interno ed è stato coinvolto nell'attività di formazione specifica (3 giornate complessive) organizzate dai soci di maggioranza.

Codice di comportamento

Il Piano nazionale anticorruzione prevede che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del dlgs 165/2001 provvedono ad adottare un proprio codice di comportamento, anche con riferimento al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici approvato con dpr 62/2013.

Insula è dotata di un *Codice etico*, anche quale elemento essenziale del sistema di controllo preventivo dei reati sulla base del dlgs 231/2001.

Il *Codice etico* individua i principi generali e le regole di comportamento cui viene riconosciuto un valore etico positivo e il cui rispetto costituisce condizione imprescindibile per il conseguimento della missione aziendale.

Il *Codice etico* costituisce, inoltre, uno strumento tramite il quale Insula si impegna a contribuire, nel compimento della propria missione e conformemente alle leggi e ai principi di lealtà e correttezza, allo sviluppo socio-economico del territorio e dei cittadini attraverso l'organizzazione e l'erogazione dei servizi e l'effettuazione delle attività a essa affidate.

Le disposizioni del *Codice etico* sono vincolanti per i comportamenti di tutti gli amministratori e i sindaci della società, dei suoi dirigenti, dipendenti, consulenti, collaboratori, fornitori e imprese. I destinatari delle norme del Codice sono tenuti a osservare le prescrizioni in esso contenute e ad adeguare i propri comportamenti e le proprie azioni ai principi espressi.

Il *Codice etico*, adottato per la prima volta dal Consiglio d'amministrazione nel settembre 2004, è stato aggiornato nell'ottobre 2013.

Ad aprile 2014, su indicazione della direzione Società partecipate del Comune di Venezia, è stato nuovamente aggiornato sulla base del codice generale di cui al dpr 62/2013 e delle linee guida di cui alla delibera Civit (oggi Anac) 75/2013, in particolare, riscontrando il Codice di comportamento interno dei dipendenti del Comune di Venezia.

Il rispetto del *Codice etico* è richiamato anche dal *Codice disciplinare* per tutti i dipendenti della società. Non sono state rilevate violazioni in tale ambito.

Altre iniziative

Come anticipato in altra parte della relazione, la struttura organizzativa della società, le sue dimensioni e la composizione dell'organico non permettono di attuare una vera e propria attività di rotazione degli incarichi. È riconosciuto infatti che la rotazione non deve comunque tradursi

nella sottrazione di competenze professionali specialistiche agli uffici ai quali siano affidate attività a elevato contenuto tecnico.

Il Rpc si è invece attivamente adoperato affinché le procedure aziendali vengano integrate sulla base del principio della distinzione delle competenze, o segregazione della funzioni, distinguendo e attribuendo a soggetti diversi le varie fasi del procedimento:

- svolgimento istruttoria;
- adozione decisioni;
- attuazione delle decisioni;
- svolgimento delle verifiche.

Il Rpc è stato attivamente impegnato nella verifica del rispetto di quanto previsto dal dlgs 39/2013 recante “Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’art. 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”, soprattutto in occasione della nomina del nuovo Consiglio d’amministrazione, del Collegio sindacale e del conferimento di deleghe aziendali.

È stata predisposta apposita modulistica, da far firmare per dichiarazione e presa atto dai soggetti interessati, e sono stati svolti approfondimenti anche di carattere normativo.

Le nomine negli organi amministrativi della società è prerogativa dei soci di maggioranza in ambito assembleare.

Sono state oggetto di analisi e di attenta valutazione tutte le autorizzazioni esistenti a favore di dipendenti per lo svolgimento di incarichi esterni e lavoro autonomo, soprattutto con riferimento a quelle rilasciate negli anni precedenti. In qualche caso, per ragioni di opportunità, è stata revocata l’autorizzazione a svolgere attività esterne, anche con la motivazione di evitare possibili aree di contaminazione con l’attività svolta all’interno della società, considerata la remota possibilità che la contiguità tra le due attività possa originare fenomeni di cattiva amministrazione contrari all’interesse generale.

Non sono pervenute segnalazioni da parte di dipendenti circa possibili segnalazioni di illecito, ma la società è pronta a gestire tali segnalazioni tutelando l’anonimato dei dipendenti.

A tale proposito, è stato espresso formale interesse per l’adesione alla piattaforma informatica che il socio di maggioranza Comune di Venezia ha predisposto per la gestione degli whistleblowers e che attualmente è in fase di test.

La società applica il dlgs n. 33 del 14 marzo 2013, con particolare riferimento a tutti gli obblighi di pubblicazione.

Il Consiglio d’amministrazione in data 30 giugno 2015 ha approvato il *Programma triennale della trasparenza ed integrità*, parte integrante del Ptpc, redatto sulla scorta delle linee guida emanate dall’Anac con determinazione n. 8 del 17 giugno 2015.

Merita qui un cenno la stretta collaborazione sviluppata tra Rpc e Organismo di vigilanza, grazie al cui impulso la società nel maggio 2015 ha approvato il nuovo regolamento per il funzionamento dell’organismo, documento che regola nel dettaglio i flussi informativi dalla società verso l’organismo stesso.

Durante i primi mesi del 2016 verrà completata l’attività di revisione del Ptpc.

Il monitoraggio sull’attuazione delle azioni indicate nel piano avviene attraverso incontri periodici, con cadenza almeno semestrale, con i responsabili dei diversi settori di attività della società.

Viene inoltre annualmente prodotta la presente relazione, trasmessa per presa d’atto al Consiglio d’amministrazione e pubblicata sul sito internet istituzionale della società.

Sanzioni

Non sono state irrogate sanzioni.

La presente relazione viene quindi trasmessa al Consiglio d’amministrazione per presa d’atto e pubblicata sul sito istituzionale www.insula.it.

Il Responsabile per l’attuazione del piano di prevenzione della corruzione
dott.ssa Alessandra Bolognini