

PIANO ANTICORRUZIONE

PREMESSA

Nella consapevolezza che nessuna misura organizzativa di prevenzione può escludere l'attività delittuosa di un singolo operatore, CASA S.p.A. si pone, con il presente piano l'obiettivo di individuare, analizzare e rimuovere nella maggior misura possibile i fattori di rischio in ordine a comportamenti illegali, con specifico riferimento alle situazioni di carenza di trasparenza, che rendono difficile l'individuazione di responsabilità dei singoli, alla sensazione di impunità sostanziale, alla scarsa capacità degli operatori di individuare le situazioni di illegalità e dissentire, all'opacità delle procedure.

L'analisi di cui sopra viene condotta con riferimento ai fattori di rischio valutati in termini di generalità ed astrattezza, ancorché con riferimento ad un soggetto avente la natura, le caratteristiche e le funzioni di CASA S.p.A.; detti fattori di rischio vengono poi calati nella specifica realtà di CASA S.p.A., per verificare se in tale realtà questi sussistano effettivamente ed in quale misura. Dall'analisi di cui sopra vengono fatte discendere misure da attuare con tempistiche ed iniziative definite per eliminare o comunque ridurre il fattore di rischio.

Nella formulazione del presente piano, CASA S.p.A. è pienamente consapevole dei provvedimenti già adottati, in punto di atti regolamentari e di modellazione di processi operativi e del ruolo svolto dall'Organismo di Vigilanza, da tempo costituito ed operante ai sensi del D. Lgs. 231/2001.

E' nella natura della presente pianificazione la soggezione della medesima a permanente verifica e revisione periodica.

CAPO I
INDIVIDUAZIONE DI FATTORI GENERALI DI RISCHIO

CASA S.p.A. focalizza in via generale come elementi di significativa criticità nell'ottica della trasparenza e della legalità dell'attività sociale e conseguentemente anche nell'ottica più specifica del contrasto alla corruzione per un soggetto avente caratteristiche e competenze quali quelle di Casa S.p.A. quelli di seguito indicati:

- 1) Esistenza di spazi ampi di discrezionalità decisionale, non supportati da trasparente istruttoria ed adeguata motivazione.**
- 2) Carenza di controllo con carattere di terzietà.**
- 3) Formazione di situazioni di potere "di fatto", sottratto ad effettivi ed efficaci controlli.**
- 4) Carenze di formazione diffusa e permanente del personale, con conseguente costituzione di ambiti di specializzazione esclusivi o molto ristretti.**
- 5) Eccessivo consolidamento nel tempo di incarichi con margini ampi di discrezionalità, anche tecnica, nell'ambito di procedure ad evidenza pubblica.**
- 6) Eccessiva concentrazione di fasi procedurali in singoli soggetti od uffici.**
- 7) Carenze di formalizzazione di processi e modelli.**
- 8) Tempi non certi per la definizione di procedimenti.**
- 9) Assenza o insufficienza di precisazione di contenuti contrattuali.**
- 10) Deresponsabilizzazione degli operatori nell'ambito di processi sottoposti a decisione dei soggetti competenti.**
- 11) Carenze nelle modalità di manifestazione e gestione dei dissensi nell'espletamento delle attività di servizio.**
- 12) Modalità di assunzione, di avanzamento di carriera e conseguimento di benefici non trasparenti ed imparziali.**
- 13) Situazioni di precarietà degli operatori o altre situazioni di disagio ed incertezza del personale.**
- 14) Esternalizzazione, anche di fatto, di funzioni ad elevata sensibilità, con ampi margini di discrezionalità.**
- 15) Insufficiente evidenza e valorizzazione dei temi della legalità e della trasparenza nel sistema sanzionatorio interno.**

16) Mancata piena conoscenza o comprensione da parte di tutto il personale delle tematiche della legalità e delle diverse casistiche di reato, con conseguente possibile sottovalutazione di comportamenti a rischio-reato e disimpegno rispetto alla segnalazione di situazioni a rischio di illegalità verificatesi nel proprio ambito operativo.

17) Presenza di situazioni di conflitto di interessi nell'esecuzione di attività d'ufficio.

Agli elementi di cui al comma precedente si aggiunge con particolare rilievo quello dell'assente o carente trasparenza e pubblicità degli atti, che è peraltro materia puntualmente disciplinata dalla legge, è attuata da CASA S.p.A. e non richiede specifici ulteriori interventi.

CAPO II

ANALISI DEI FATTORI DI RISCHIO PRESSO CASA S.P.A.

In ordine ad ognuno degli elementi di criticità di cui al CAPO I il presente Capo analizza l'effettiva incidenza del fattore di rischio presso CASA S.p.A., sia in termini generali, sia anche con riferimento alle azioni già svolte al riguardo.

1) Discrezionalità decisionale

La presenza di spazi decisionali ampi, non regolati da norme o disposizioni interne e non necessitanti idonea istruttoria è un fattore di rischio molto rilevante, in via generale.

Il quadro di riferimento per l'attività di CASA S.p.A., in quanto Soggetto gestore e realizzatore di edilizia residenziale pubblica, è strettamente regolato a livello normativo, essendo disciplinato dalla LRT 77/1998, dalla LRT 96/1996, da puntuali norme legislative e regolamentari regionali, dal Contratto di Servizio con i Comuni del LODE fiorentino. L'attività contrattuale è pienamente soggetta al D. Lgs. 163/2006.

Inoltre CASA S.p.A. si è dotata di ampia regolamentazione interna, sostanzialmente su ognuna delle materie sulle quali può esercitarsi un margine di discrezionalità anche tecnica, con particolare riferimento alle procedure ad evidenza pubblica.

Il potere decisionale è stato delegato dal Consiglio di Amministrazione al Presidente, Consigliere Delegato, che ha esercitato sulle materie consentite la ulteriore delega al Direttore Generale; il quadro delle competenze decisionali è pertanto chiaro e definito; il

dettaglio delle Decisioni assunte nel periodo dal Direttore Generale e dal Presidente è tempestivamente sottoposto al Consiglio di Amministrazione con idonea illustrazione.

Nessuna decisione è assunta in assenza di istruttoria, formalizzata con relazione della struttura competente e corredata della necessaria documentazione. L'eventuale carenza di motivazione o la contraddittorietà rispetto all'istruttoria abilitano gli operatori, prima di dare esecuzione alla decisione, a chiederne conferma motivata ed esplicita.

Si rileva pertanto che:

- l'attività che impegna contrattualmente CASA S.p.A. e che comunque possa incidere in modo rilevante su soggetti terzi, che potrebbero essere pertanto tentati di influenzarla, è concentrata nel Consiglio di Amministrazione, nel Presidente e nel Direttore Generale;
- detta attività si esplica unicamente attraverso atti formali, aventi natura di Decisioni o Deliberazioni;
- nessuna Decisione o Deliberazione è assunta senza istruttoria formale e senza motivazione.

Anche a prescindere da quanto si dirà in seguito in tema di controlli, risulta pertanto obiettivamente del tutto remota la possibilità che un'attività decisionale di CASA S.p.A. possa legittimamente pervenire ad effetto in modo non trasparente e senza che se ne possa ricostruire l'iter e le conseguenti responsabilità al riguardo.

2) Controlli terzi

Per quanto un razionale e leggibile sistema di formazione delle decisioni rappresenti una significativa garanzia di trasparenza e legalità, la presenza di controlli attuati da soggetti terzi è un dato imprescindibile per la prevenzione di reati oltre che per la promozione e sviluppo di buone prassi.

CASA S.p.A., per la sua natura ed in virtù di un quadro di riferimento in evoluzione costante, si trova ad essere oggetto di una quantità davvero peculiare di controlli con carattere di terzietà, intendendosi per tali i controlli non operati direttamente dalla struttura operativa in quanto tale, come di seguito sinteticamente indicati:

- controlli operati dai Sindaci Revisori;
- controllo dei Comuni soci sulle attività affidate con Contratto di Servizio;
- controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici dai Comuni soci e dal LODE sull'attività di CASA S.p.A. in qualità di società strumentale;

- controlli sull'agente contabile dei Sindaci Revisori dei Comuni soci;
- controllo della Corte dei Conti, per la gestione di risorse pubbliche;
- giudizio di conto della Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti, per l'attività di agente contabile;
- controlli regionali sugli atti relativi ad interventi edilizi finanziati;
- controlli contabili regionali su rendicontazione annuale relativa alle risorse e.r.p.;
- controlli dell'Organismo di Vigilanza per le finalità di cui al D. Lgs. 231/2001;
- controlli nella forma degli audit periodici (interni ed esterni) per il mantenimento delle certificazioni costituenti il Sistema Integrato.

Va anche considerato il significativo controllo diffuso che l'applicazione della normativa in materia di "amministrazione trasparente" attribuisce alla collettività.

3) Poteri di fatto

La costituzione di situazioni di poteri esclusivi di fatto caratterizzati per l'interlocutore dalla certezza o alta probabilità che l'attività dell'operatore, quale che ne sia la collocazione gerarchica e funzionale, conduca in definitiva ad una decisione conforme a quella proposta dall'operatore stesso e fortemente lesiva del principio di trasparenza e potrebbe rivelarsi un presupposto serio di attività corruttive.

Si tratta di una fattispecie che può essere oggetto di sottovalutazione, ma merita invece attento esame; in un sistema regolato, situazioni di "potere di fatto" possono attivarsi sostanzialmente solo quando un determinato operatore diviene nel tempo titolare esclusivo di conoscenze tecniche e/o procedurali necessarie per la definizione di una determinata pratica, con la conseguenza che, per quanto formalmente soggetta ad un corretto iter decisionale, la pratica stessa non è di fatto sottoposta ad un effettivo controllo interno.

CASA S.p.A., come si evidenzierà anche nel seguito, pur avendo ovviamente operatori specializzati, non ha settori attivi in situazione quale quella enunciata; spazi di conoscenza esclusiva permangono ad oggi in limitati settori residuali di attività di competenza della soppressa ATER di Firenze, con riflessi del tutto marginali anche sulla gestione attuale, quali in particolare la vendita di patrimonio e.r.p.; nell'attività indicata non sussistono comunque apprezzabili ambiti di potere e quindi di appetibilità per soggetti terzi.

4) Carenze formative

La tematica si collega con quanto indicato al n. 3). Fatta ovviamente salva la necessaria valorizzazione della professionalità, anche specialistica, del personale, va valutata negativamente l'esistenza di settori di attività o di conoscenze affidati ad un solo soggetto o ad un ristrettissimo gruppo di soggetti.

Tale valutazione negativa attiene anche al piano dell'efficienza operativa, specie in presenza di necessità di sostituzione di personale assente, ma è soprattutto derivante dalla necessità di evitare che la eccessiva specializzazione sia un presupposto per la parcellizzazione dei campi di conoscenza e quindi anche per il venir meno di ogni interesse da parte del personale per tutto ciò che esorbi il campo di attività specialistica affidato; questo - anche senza giungere a situazioni di vero e proprio "di fatto", per cui vedi al punto 3) - porta ad obiettive carenze di controllo diffuso e quindi alla potenziale esposizione dell'attività a deficit di trasparenza ed di imparzialità, se non addirittura a facilitare l'inserimento di fenomeni corruttivi.

Radicale contrasto al formarsi o al permanere di situazioni quali quelle sopra enunciate è stato attuato presso CASA S.p.A.:

- con la razionalizzazione delle competenze degli uffici, garantendo al loro interno ampi margini di collegialità ed interdisciplinarietà, oltre che periodici formali momenti di confronto;
- con la formazione continua del personale, specie in relazione a nuove problematiche e tecnologie;
- con l'attribuzione dei compiti ed attività mediante la modellazione di processi trasversali alla Società con precisa definizione di attività, competenze e tempistica, così da consentire un rapido inserimento di soggetti, anche non specializzati, nelle diverse attività dell'ufficio.

5) Consolidamenti di incarichi

La tematica non coincide con quella propria della "rotazione degli incarichi dirigenziali", che non è praticabile nell'assetto di CASA S.p.A. e non appare in realtà neppure una misura necessaria, quando i margini entro i quali si esercitano i poteri decisionali impegnativi per la Società sono ben definiti e controllati e non sono riconosciuti ai dirigenti ambiti decisionali propri, tali da impegnare la Società nei confronti di soggetti terzi.

Situazione diversa sarebbe quella della designazione ripetitiva nel tempo di un singolo funzionario a svolgere funzioni nell'ambito di Giuria o Commissione di gara, o in altri analoghi organismi, così da dare all'esterno l'impressione che un determinato soggetto sia sostanzialmente il riferimento permanente per un'intera tipologia di procedure concorsuali (in quanto tali notoriamente sensibili) e quindi forse capace di predeterminarne contenuti ed esito.

Situazioni di consolidamento di incarichi nei settori da ultimo indicati sono pertanto da considerare se non un fattore di rischio effettivo, quanto meno un fattore che può ledere l'immagine dell'Amministrazione ed esporre il funzionario stesso ad una visibilità non opportuna.

Presso CASA S.p.A., peraltro, non si hanno situazioni quale quella sopra enunciata, sotto vari aspetti:

- sussiste un'ampia rotazione tra i soggetti che fanno parte di Giurie o Commissioni di procedure concorsuali;
- le Giurie/Commissioni sono nominate successivamente allo scadere della data di presentazione delle domande o offerte per la procedura in parola;
- gli atti della procedura evidenziano le competenze delle Giurie/Commissioni di cui si tratta, limitate alla fase della gara ed estranee quindi alla fase precedente di predisposizione dei bandi e successiva di controllo;
- le Giurie/Commissioni operano nel rispetto di puntuali disposizioni contenute in apposito regolamento adottato dal Consiglio di Amministrazione.

6) Fasi procedurali

La tematica si collega con quella del precedente n. 5, nel senso che il rischio di intromissioni corruttive o comunque il tentativo di esercitare influenze si accentua decisamente quando un solo soggetto o un numero limitato di soggetti gestiscono in sostanza l'intera procedura.

Tale situazione non è in alcun modo presente presso CASA S.p.A., dove una pluralità di soggetti di diversi uffici e professionalità interloquisce, con competenze chiare, delimitate e regolate, nelle diverse fasi della procedura.

La fase della predisposizione degli atti di gara vede l'intervento degli uffici competenti per materia, che interloquiscono con l'Ufficio Contratti, che formula gli atti di gara e li sottopone ad approvazione. La fase della gara è nettamente distinta dalle altre ed in tale

fase la Giuria/Commissione ha poteri, garanzie e regole di comportamento che la mettono al riparo da ogni influenza dell'Amministrazione.

Riferendosi ad una tipica procedura di evidenza pubblica, risulterebbe eccessivamente forte la posizione di un soggetto o anche di un ufficio che gestisse con margini di autonomia e con esclusività di scelte la fase della determinazione dell'oggetto e dei contenuti dell'appalto, quella della determinazione dei requisiti e punteggi, quella dei rapporti con i concorrenti, quella della gara, quella degli esiti della medesima, ed infine la fase dell'affidamento e del contratto. E' chiaro che restano fermi i poteri decisionali stabiliti e la successione di atti consentirebbe comunque di attribuire ad ognuno le proprie responsabilità, ma indubbiamente la concentrazione di fasi si traduce in un rischio, oltre che in una probabile inefficacia della procedura.

7) Carenze processi e modelli

In generale la non leggibilità delle procedure e delle attività svolte dall'Amministrazione e l'assenza di chiarezza nell'identificazione di compiti e nell'attribuzione di ruoli, nonché la mancanza o grave carenza di precisazione delle fasi dei processi operativi, lascia dei margini di opacità costituenti fattori di rischio.

L'adozione, da circa un decennio, da parte di CASA S.p.A. di un Sistema organizzativo improntato alla Qualità implica che l'intera attività societaria sia stata modellata per processi, con precisa identificazione di attività, ruoli, tempistiche e template, facendo emergere le eventuali e comunque marginali difformità.

8) Tempi dei procedimenti

L'assenza di certezze sui tempi procedurali, con particolare riferimento ai tempi di pagamento dei servizi forniti all'Amministrazione, ma in generale su ogni materia nella quale dalla risposta dipendano significativi benefici per l'interlocutore, oltre che essere un chiaro difetto di qualità del servizio, apre uno spazio che può essere anche molto ampio ad eventuali favoritismi e conseguentemente a possibili fenomeni corruttivi/concessivi.

Nell'operare di CASA S.p.A. la tempistica dei procedimenti è pienamente regolata a partire dalle normative a presidio delle attività societarie nonché per lo specifico aspetto delle attività gestionali dalla normative regionale e dal Contratto di servizio; tali

tempistiche sono pienamente rese note all'utenza attraverso la Carta dei Servizi, oltre che sul sito internet di CASA S.p.A..

9) Contenuti contrattuali

Nell'attuazione di contratti - per lavori, servizi o forniture - i cui contenuti, in termini progettuali o di determinazione di standard qualitativi, economici e prestazionali, siano incerti o comunque eccessivamente soggetti ad interpretazione si aprono serie problematiche; in tali casi l'Amministrazione si pone in condizione di inferiorità rispetto alla controparte e lascia margini, che possono essere anche abnormi, di discrezionalità all'operatore incaricato della gestione del contratto; insieme a rischi di inefficacia ed antieconomicità possono pertanto attivarsi anche spazi aperti a fenomeni corruttivi.

Nell'operare di CASA S.p.A. è posta particolare attenzione ai contenuti contrattuali nelle procedure di affidamenti di lavori o nell'acquisto di beni e servizi. I contenuti contrattuali sono ben definiti in appositi capitolati, nella cui redazione sono tenute nel debito conto gli aspetti tecnici e quelli legali e commerciali, con un ampio confronto tra gli uffici, come indicato anche al n. 6).

I margini di incertezza sulla effettiva qualità della prestazione e/o di discrezionalità tecnica che residuano agli operatori tendono quindi al minimo, risultando conseguentemente assoluta la finalità di trasparenza e legalità.

10) Deresponsabilizzazione degli operatori istruttori

Avendo già sottolineato l'importanza della fase istruttoria, a finalità di trasparenza e legalità ed il rilievo che la medesima fase assume a livello di motivazione delle decisioni, è agevole rilevare che il risultato suddetto si ottiene solo se gli operatori istruttori sono - e si sentono - responsabili in merito alle pratiche trattate, sono individuabili come tali ed hanno adeguati margini di autodeterminazione e di eventuale dissenso.

Da tempo è operante in CASA S.p.A. un modello di istruttoria - adottato con puntuale e formale regolamentazione ed oggetto di apposita e ripetuta formazione - che pone al centro la responsabilizzazione degli operatori, a partire già dal livello C).

I soggetti che intervengono nell'istruttoria siglano gli atti relativi e - attraverso apposito codice di riferimento - ne appaiono, ognuno nell'ambito delle proprie competenze, come autori e/o come titolari e/o depositari delle relative conoscenze e documentazioni.

Al fine della piena e consapevole partecipazione di tutti i soggetti che hanno seguito la pratica, è stabilito che la semplice omissione della sigla non deresponsabilizza il funzionario, relativamente alla sua sfera di competenza, e che il dissenso deve pertanto esser fatto valere in modo palese, come meglio indicato al n. 11 che segue.

Poiché, al di là anche della volontà degli operatori, l'istruttoria potrebbe risultare di qualità e trasparenza scarse, per carenze espositive degli istruttori, CASA S.p.A. ha promosso ripetuti momenti di formazione interna proprio sulla modalità e sulle tecniche di redazione degli atti istruttori.

11) Dissensi

Per chi si ponga l'obiettivo di prevenire o comunque di evidenziare ed isolare gli autori di possibili abusi assume un rilievo essenziale il fatto che possa essere espresso il dissenso da parte di coloro che a vario titolo partecipano alla gestione delle diverse pratiche.

La tematica della emersione del dissenso è stata compiutamente affrontata presso CASA S.p.A.. La formalizzazione del dissenso è non solo consentita, ma resa obbligatoria nel caso di soggetti che partecipano all'istruttoria, non essendo (vedi n. 10) sufficiente la semplice mancata apposizione di sigla. Per i casi di permanente dissenso la regolamentazione vigente prevede l'intervento del superiore, che disporrà in materia previo apposito contraddittorio; si tratta di un procedimento che, oltre che aumentare la qualità dell'istruttoria, ha l'effetto di ridurre al minimo le possibili opacità nella gestione della medesima.

E' anche da rilevare che il dissenso esplica tutti i suoi effetti positivi quando non si limita ad una posizione di rifiuto, ma dà il via ad una riflessione finalizzata alla miglior gestione della pratica. La prassi vigente presso CASA S.p.A., che vede diffuso l'uso di consultazioni tra uffici e la recente costituzione del "Nucleo interno di consulenza", con il compito anche di affrontare in termini tecnico/giuridici le questioni non risolte all'interno degli uffici e nella consultazione tra i medesimi, va nella direzione di lavorare sui dissensi operativi in modo approfondito e coerente con il quadro normativo, piuttosto che far prevalere principi di gerarchia, deresponsabilizzando di fatto un certo numero di operatori, o, al contrario, correre il rischio di blocchi di operatività.

Nei vari regolamenti che disciplinano l'attività di Commissioni e Giurie e per lo stesso Nucleo interno di consulenza il diritto al dissenso e la sua espressione formale e verbalizzata sono garantiti ed entrano a far parte del procedimento.

12) Assunzioni e carriere

E' necessario riflettere sul fatto che difficilmente una regolamentazione che assicuri adeguati margini di valutazione e di dissenso ottiene risultati effettivi quando si operi in un quadro nel quale il lavoratore, a partire dall'assunzione, viva una situazione di arbitrio o comunque di mancanza di trasparenza e veda quindi la propria posizione giuridica ed economica dipendere dalla maggiore o minore benevolenza del superiore.

Presso CASA S.p.A. la materia è puntualmente regolata, a partire dall'assunzione, nelle sue diverse forme, (Regolamento per l'Assunzione di personale, Procedura di Gestione delle Risorse Umane, regolamentazione per il premio di risultato). Nelle diverse regolamentazioni sono presenti precisi criteri di selezione e procedure trasparenti, con valutazioni obiettive e verificabili; nel procedimento relativo ai premi di risultato è previsto il contraddittorio; in tutte le procedure è assicurato il ruolo della R.S.U.; è altresì operante un organo paritetico denominato Commissione Risorse Umane, deputato ad affrontare le tematiche, che anche al di là degli aspetti sindacali, possano creare disagio o menomare la posizione dei lavoratori all'interno della Società. Non sussistono elementi di arbitrarietà nelle diverse valutazioni, neppure in via derogatoria o per asserita urgenza.

13) Precarietà e disagio dei lavoratori

Per quanto tale fenomeno sia in qualche modo sottovalutato e si tenda a collegare sempre la corruzione ad avidità e protervia, si deve invece riconoscere che forme di corruzione (generalmente di microcorruzione) possono essere indotte o favorite da situazioni di bisogno o comunque di disagio del funzionario.

La questione è indubbiamente complessa e tale da non poter essere risolta con singole misure, ma vi sono fattori che possono essere posti in luce.

Si può dire – ovviamente in via in generale - che può costituire un fattore di rischio l'affidamento di funzioni sensibili a soggetti che operano come precari; detti soggetti, infatti, si trovano in una posizione che non consente loro di acquisire un senso di appartenenza rispetto all'Amministrazione ed al servizio sociale svolto, paragonabile a quello dei lavoratori con posizione ed esperienza consolidate; i lavoratori precari hanno inoltre per definizione un problema personale ed economico derivante dalla discontinuità di reddito e dall'incertezza sul futuro.

Casa S.p.A. ha da sempre una linea fortemente contraria all'adozione di forme di lavoro precario e/o interinale e limita anche al minimo l'utilizzo di contratti a termine.

Per ciò che concerne i lavoratori stabili e non precari, un'area di rischio potrebbe rinvenirsi non tanto nel livello retributivo – neppure nelle fasi di ordinario contenzioso sindacale – ma piuttosto nell'incertezza e/o nel ritardato pagamento di stipendi o accessori, che pongono il lavoratore in uno stato di obiettivo disagio e minano lo stesso rapporto di appartenenza aziendale.

Tale situazione non si verifica in alcun modo presso CASA S.p.A. , che si caratterizza per il puntuale rispetto degli obblighi contrattuali e delle tempistiche di pagamento ai lavoratori.

Diverso fattore di rischio, questa volta a titolo individuale, può rinvenirsi in situazioni debitorie del dipendente, derivante da fatti gravi o imprevisti ed in assenza di possibilità di accesso al credito.

E' chiaro che non si possono avere certezze in una materia come questa, nella quale le entità e le circostanze del debito hanno rilievo decisivo. Si può dire peraltro che il lavoratore stabile di CASA S.p.A. può fornire la garanzia derivante dallo stipendio; inoltre CASA S.p.A. ha adottato una linea decisamente ampia di riconoscimento delle causali che danno titolo per l'ottenimento da parte del lavoratore dell'anticipazione del T.F.R., proprio con riferimento alla necessità di far fronte a pagamenti urgenti o risolvere situazioni debitorie.

14) Esternalizzazione di funzioni

La cura posta da un'Amministrazione nel regolare trasparentemente i propri percorsi interni decisionali può venire in parte frustrata dalla presenza di soggetti esterni, incaricati dall'Amministrazione stessa e dotati di spazi di autonomia - ampia e tale da sottrarsi al puntuale controllo – su materie sensibili in rapporto con terzi. Nei casi peggiori possono inserirsi in queste dinamiche soggetti neppure propriamente e trasparentemente incaricati dall'Amministrazione, ma in grado comunque di far valere verso l'esterno concrete credenziali presso di essa, assumendo così la veste che comunemente si definisce del “faccendiere”; è un fenomeno di per sé gravemente distorsivo dell'imparzialità e buon andamento dell'amministrazione e che è naturalmente aperto alla commissione di tutta una serie di reati.

CASA S.p.A. non riconosce a soggetti esterni incaricati poteri di rappresentanza, se non in ambiti limitati e ben definiti nel tempo e nella materia. I legali incaricati da CASA S.p.A. non hanno potere di transigere vertenze giudiziali o stragiudiziali se non a seguito di formale deliberazione della Società, previa esaustiva istruttoria.

Non esistono inoltre soggetti esterni che abbiano ruoli tali da poter essere riconosciuti come capaci di formare o orientare fortemente le decisioni di CASA S.p.A. e la Società non mancherebbe di revocare l'incarico a chi, tra i suoi incaricati, si comportasse in modo difforme.

Ad un livello più basso, agli operatori appartenenti a soggetti esterni (ad esempio per la manutenzione ordinaria e pronto intervento di zona) non sono riconosciuti poteri di autonoma decisione, né apprezzabili margini di discrezionalità tecnica; nei contratti di zona sono inserite clausole specifiche sulla correttezza dei rapporti con l'utenza, sanzionate fino alla risoluzione per inadempimento del contratto.

15) Sistema sanzionatorio interno

Esiste il rischio di sottovalutare la materia della legalità e trasparenza nell'ambito del sistema sanzionatorio disciplinare, considerando sufficiente la sanzione penale.

In realtà comportamenti lesivi della trasparenza e legalità, o quanto meno i prodromi di tali comportamenti, possono porsi ad un livello nel quale non opera la sanzione penale e comunque non vi è consapevolezza di essa nell'operatore; per tale motivo il sistema sanzionatorio disciplinare resta essenziale nella materia di cui si tratta.

Presso CASA S.p.A. il vigente Codice Disciplinare, recente e successivamente emendato, dedica numerose disposizioni alla repressione di comportamenti lesivi della trasparenza e della legalità, con particolare riferimento a quanto disposto dal D.Lgs. 231/2001 ed ora dalla L. 190/2012.

Il sistema sanzionatorio, improntato ad una progressività ben dettagliata e preceduto da un Capo I interamente dedicato all'esposizione di principi di comportamento, prevede sanzioni idonee per i comportamenti o le tolleranze di condotte lesive della trasparenza e legalità, fino al licenziamento senza preavviso.

16) Tematiche di legalità

Sarebbe improprio ritenere che non possano sussistere tra gli operatori margini di incompiensione nella materia di cui si tratta; o meglio, è chiaro che nessun operatore di ambito pubblicistico ignora le conseguenze di atti corruptivi o concussivi in quanto tali, ma uguale livello di comprensione non sussiste in merito alla tematica della trasparenza e legalità nel suo complesso.

In particolare non può mai essere esclusa la possibilità che non vi sia adeguata comprensione della effettiva natura di taluni comportamenti a rischio, nè un'adeguata riflessione sugli atteggiamenti verso soggetti terzi, comunque non conformi alle finalità del perseguimento della legalità dell'attività amministrativa e sulle cattive prassi eventualmente praticate o tollerate nel proprio ambito operativo.

Gli atti assunti da CASA S.p.A., rilevanti per le tematiche di cui si tratta, sono vari ed ampi, a partire dal Codice Etico, al Codice Disciplinare nonché a numerose altre disposizioni a carattere particolare regolanti i diversi settori dell'attività societaria. Tra le quali si citano in particolare:

- Provvedimento in materia di reclutamento, consulenze e costo del personale
- Regolamento per l'assunzione del personale
- Regolamento incarichi professionali esterni
- Regolamento Commissioni di gara
- Regolamento per l'acquisizione e l'affidamento di beni e servizi
- Disciplinare per l'interlocazione problematica
- Disciplinare di uso degli strumenti informatici
- Disciplinare sui provvedimenti sanzionatori
- Disposizioni in materia di sottoscrizione atti.

17) Presenza di situazioni di conflitto di interessi

La presenza di conflitti di interessi da parte di operatori apre problematiche di vario genere, una delle quali è senz'altro il formarsi di situazioni di opacità, prodromiche in quanto tali a possibili fenomeni di corruzione e di altra tipologia penale.

Si deve anche riconoscere che la materia del conflitto di interessi, per la quale solo convenzionalmente si usa ritenere esaustivo il richiamo all'art. 51 del codice di procedura

civile, presenta invece aspetti molto peculiari e complessi, che solo una regolamentazione mirata e di dettaglio può pensare di risolvere senza eccessive incertezze.

Presso CASA S.p.A. il conflitto di interessi (con riferimento al citato art. 51 c.p.c.) è richiamato espressamente in tutti gli atti regolamentari predisposti per le attività del personale impegnato nelle varie Commissioni ed altre attività collegiali previste.

Il vigente Codice Disciplinare sanziona, in modo progressivamente più grave, la violazione dell'obbligo di astensione ed anche la mancata segnalazione di potenziale conflitto di interessi da parte dell'operatore di CASA S.p.A..

CAPO III

MISURE RIDUTTIVE DEI FATTORI DI RISCHIO PRESSO CASA S.P.A.

In relazione all'analisi di incidenza del fattore di rischio presso CASA S.p.A. di cui al CAPO II il presente Capo individua eventuali misure tendenti ad eliminare o ridurre il rischio individuato.

1) Discrezionalità decisionale

Va posta in permanenza la massima attenzione alla esaustività dell'istruttoria, incrementando anche l'efficacia espositiva di note e relazioni, distinguendo adeguatamente l'esposizione dei fatti dalla proposta di soluzione; pur nella sintesi, la Decisione del Direttore Generale o del Presidente faranno riferimento all'istruttoria, segnalando gli eventuali elementi di correzione o di scostamento rispetto alla medesima.

Ogni contraddizione tra le risultanze istruttorie e l'attività decisionale, non adeguatamente evidenziata e motivata, va considerata, oltre che un difetto logico ed una carenza di qualità, un difetto di trasparenza, con tutte le conseguenze del caso.

Circa la qualità dell'istruttoria, in presenza di tematiche complesse, si rileva che un ruolo significativo può essere svolto dal Nucleo interno di consulenza.

2) Controlli terzi

Il quadro dei controlli è esaustivo. In merito alle attività di monitoraggio nelle materie contemplate dalla L. 190/2012 l'Organismo di Vigilanza di CASA S.p.A., appare soggetto

avente le necessarie caratteristiche professionali e di terzietà per lo svolgimento di tali compiti.

A tutte le attività di controllo di cui si tratta la Società ed il suo personale dovranno continuare ad assicurare la necessaria e tempestiva collaborazione.

3) Poteri di fatto

Il superamento delle limitate situazioni di conoscenza esclusiva, attraverso la diffusione dei dati di conoscenza che siano tuttora operativamente utili a CASA S.p.A. nel rapporto con l'utenza è obiettivo da conseguire entro il corrente anno 2014.

4) Carenze formative

E' necessario perseguire costantemente ed efficacemente la formazione del personale, sia in momenti formali, sia con il permanente interscambio di esperienze e conoscenze all'interno dell'ufficio e tra gli uffici; in tale quadro è significativo il ruolo dei Responsabili di Ufficio, di Area e di Servizio.

Tale attività di formazione permanente, oltre che rispondere ad evidenti finalità operative di efficienza del servizio dovrà essere presentata e percepita anche come un dato di trasparenza, mirato a ridurre possibili spazi di illegalità.

E' altresì da perseguire con costanza e sviluppare l'azione volta alla permanente informazione del personale sul complesso delle attività aziendali, avendo sempre presente che l'instaurarsi di "compartimenti stagni" sarebbe un'anomalia in termini operativi e ridurrebbe le capacità della struttura di operare un controllo diffuso.

5) Consolidamento di incarichi

E' necessario mantenere e consolidare la prassi secondo cui le Commissioni vedono una rotazione adeguata di membri, progressivamente estendendo il numero dei soggetti chiamati allo svolgimento di tale funzione. Le Commissioni, nel rispetto di quanto previsto dall'apposito Regolamento, devono costantemente operare con regole di collegialità e trasparenza di criteri, rilevabili a verbale, così da rendere irrealistica l'ipotesi che sia possibile alterare il fisiologico funzionamento della Commissione stessa.

6) Fasi procedurali

Non vi sono sostanziali margini di miglioramento atteso; è necessaria continua vigilanza per garantire il rispetto delle procedure in atto, con particolare riferimento alle attività di audit e di monitoraggio svolte dall'Organismo di Vigilanza.

7) Carenze processi e modelli

L'attuale Sistema di Qualità/Responsabilità Sociale, mediante le verifiche di conformità agli standard internazionali (ISO 9001:2008, SA8000, OHSAS 18001), assicura le necessarie attività di monitoraggio e controllo sulla adeguatezza e sull'aggiornamento dei processi e dei *template* in uso all'organizzazione aziendale. Dovrà rimanere alta l'attenzione al mantenimento dei predetti standard anche in occasione di nuove attività e conseguenti processi.

8) Tempi dei procedimenti

L'obiettivo è il mantenimento pieno del livello attuale di definizione delle tempistiche e del proseguimento del monitoraggio già in atto delle tempistiche relative alle attività gestionali indicate dalla Carta dei Servizi e i cui risultati sono pubblicizzati attraverso il sito internet.

Affinché il suddetto risultato abbia un costante riscontro sul piano dell'effettività e sulla qualità percepita del servizio, il Sistema Integrato di Qualità/Responsabilità Sociale registrerà come "fondato" e quindi oggetto di gestione ogni reclamo in materia di scostamento dalle tempistiche sopra dette.

9) Contenuti contrattuali

Se per le procedure consolidate e tipiche dell'operare di un soggetto come CASA S.p.A. lo standard è sicuramente conseguito, sarà necessario porre tutta la possibile attenzione nel caso di acquisti di beni e affidamenti di servizi innovativi, soprattutto per quelli le cui caratteristiche di dettaglio sono offerte da terzi e potrebbero quindi non avere i livelli voluti di completezza e trasparenza.

10) Deresponsabilizzazione degli operatori

Non appaiono necessarie specifiche ulteriori iniziative in merito alla responsabilizzazione degli operatori istruttori; resta peraltro l'esigenza di formazione permanente affinché la qualità dell'istruttoria ed il livello espositivo delle relazioni illustrative sia idoneo ad escludere ogni equivoco nella fase decisionale.

11) Dissensi

I principi attualmente fissati sono idonei; sarà opportuno diffondere ulteriormente la conoscenza di tali principi tra il personale in idoneo lavoro di formazione. Avendo riguardo alle specifiche finalità di cui al presente piano, sarà opportuno che da tale formazione emerga, oltre che la finalità di miglioramento dell'istruttoria e quindi del servizio, anche quella dell'emersione di possibili situazioni di non trasparenza.

12) Assunzioni e carriere

Il quadro regolamentare e procedimentale esistente presso CASA S.p.A. in tali materie appare tale da non richiedere ulteriori misure. La materia è inoltre ampiamente presidiata, oltre che dalle ordinarie dinamiche sindacali, dall'attività di mantenimento e di implementazione del Sistema Integrato sotto il profilo dello standard SA8000 (sottoposto ad audit esterni a cadenza semestrale).

13) Precarietà e disagio dei lavoratori

Si tratta di mantenere la linea perseguita finora, che privilegia fortemente la stabilità del lavoro; è necessario porre particolare attenzione ad eventuali posizioni precarie, ben delimitandone le competenze e non escludendo il lavoratore precario da una formazione di base, comprendente anche i principi etici e quelli di legalità e trasparenza.

E' opportuno mantenere la linea di fruizione ampia e sollecita dell'anticipazione del TFR in situazioni debitorie e per far fronte a pagamenti urgenti da parte dei lavoratori.

14) Esternalizzazione

E' necessario perseverare nella linea assunta, facendo dei soggetti esterni sempre e solo dei collaboratori qualificati della Società e mai consentendo che possano acquisire spazi di discrezionalità non congrui, nei rapporti con gli interlocutori della Società.

E' anche opportuno inserire nei capitolati o atti di incarico ulteriori clausole che richiama gli operatori esterni al rigoroso rispetto dei principi di trasparenza e legalità secondo i canoni di comportamento vigenti per il personale, sanzionando anche con la revoca dell'incarico eventuali comportamenti difforni.

Dovrà esser posta la massima attenzione e dovranno essere attuate tutte le misure necessarie ove si verificassero situazioni in cui taluno, senza averne mandato, si dichiarasse titolare di poteri o vantasse influenze su attività proprie di CASA S.p.A..

15) Sistema sanzionatorio interno

Il sistema appare, dopo le recenti integrazioni, completo ed efficace anche sotto l'aspetto specifico della trasparenza e legalità, che è oggetto di puntuali e ripetuti richiami.

E' opportuno che periodicamente il personale sia richiamato alla piena conoscenza e comprensione dei contenuti del suddetto sistema sanzionatorio e delle sue finalità, con particolare riferimento alla generalizzazione dei principi di trasparenza e legalità.

16) Tematiche di legalità

E' necessario adottare nel più breve tempo possibile e poi pubblicizzare in apposita ed approfondita attività di formazione interna un disciplinare recante principi e canoni di comportamento trasparente e legale per gli operatori di CASA S.p.A..

Al fine di evitare che tale documento possa essere considerato dagli operatori rituale, scontato e privo di conseguenze pratiche sull'operatività ordinaria della Società, il medesimo dovrà avere carattere adeguatamente espositivo, oltre che prescrittivo, ed essere corredato di richiami a situazioni concrete, con l'obiettivo di non lasciare troppi margini di equivoco nella fascia di situazioni che va tra quelle chiaramente illecite e penalmente perseguibili a quelle pienamente legali e trasparenti; il disciplinare dovrà esaminare prassi e comportamenti che possono effettivamente ricorrere nell'operare

della Società e riaffermare la necessità di un ruolo attivo dei singoli dipendenti nell'individuare eventuali zone grigie nelle prassi presenti.

Data la materia, il disciplinare detterà canoni di comportamento e non potrà avere carattere esaustivo, ma tale caratteristica tenderà a risolversi in un pregio, quando la materia sarà posta a base della suindicata attività di formazione di tutto il personale, che ne stimoli anche l'interattività con i formatori e costituisca la base per ulteriori approfondimenti.

17) Presenza di situazioni di conflitto di interessi

E' necessario definire con criteri sistematici la previsione delle situazioni di conflitto di interessi, con apposito Regolamento che, superando un'inevitabile genericità ed inadeguatezza insita nel richiamo all'art. 51 c.p.c. (dettato con riferimento alla funzione giudicante) entri nel merito delle diverse tipologie di conflitto di interessi che possono effettivamente verificarsi nelle diverse attività di Casa S.p.A.. Il Regolamento, da emanare con urgenza, dovrà caratterizzarsi per la finalità di mirare la verifica del conflitto sulle situazioni che possono effettivamente ricorrere nei diversi campi di attività di CASA S.p.A., prevedendo sia l'ipotesi, concettualmente più chiara, dell'obbligo di astensione, sia quella del conflitto di interesse potenziale, prescrivendo per quest'ultimo l'obbligo di comunicazione; mediante tale atto di trasparenza potranno essere attivate le misure più idonee, a seconda delle diverse attività e del grado di conflitto potenziale segnalato.

Anche tale materia richiede una specifica attività di formazione del personale, che risulterà funzionale e complementare rispetto a quella relativa ai canoni di comportamento trasparente e legale.

L'obiettivo auspicato dell'attività di regolamentazione e formazione proposta qui ed al punto 16) è quello di far uscire la materia della legalità da un ambito di ovvietà o al contrario di timore ingiustificato, facendone invece un'acquisizione dei singoli operatori, tale da incrementare la consapevolezza e l'autostima dei medesimi.