

PREMESSE

Inquadramento generale e contesto normativo

Al fine di fornire un adeguato inquadramento del contesto normativo e dei temi connessi alla elaborazione del Piano Triennale per la prevenzione della corruzione (P.T.C.P), si ritiene opportuno riportare di seguito ampi stralci della relazione contenuta nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) e approvato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche (ANAC).

Con la recente legge 6 novembre 2012, n. 190, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012, sono state approvate le "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". La legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

Operando nella direzione più volte sollecitata dagli organismi internazionali di cui l’Italia fa parte, con tale provvedimento normativo è stato introdotto anche nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione, il cui aspetto caratterizzante consiste nell’articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione su due livelli.

Ad un primo livello, quello “nazionale”, il D.F.P. predispone, sulla base di linee di indirizzo adottate da un Comitato interministeriale, il P.N.A.. Il P.N.A. è poi approvato dalla C.I.V.I.T., individuata dalla legge quale Autorità nazionale anticorruzione.

Al secondo livello, quello “decentrato”, ogni Amministrazione Pubblica definisce un P.T.P.C., che, sulla base delle indicazioni presenti nel P.N.A., effettua l’analisi e valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

Questa articolazione risponde alla necessità di conciliare l’esigenza di garantire una coerenza complessiva del sistema a livello nazionale e di lasciare autonomia alle singole Amministrazioni per l’efficacia e l’efficienza delle soluzioni.

La funzione principale del P.N.A. è quella di assicurare l’attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione, elaborate a livello nazionale e internazionale. Il sistema deve garantire che le strategie nazionali si sviluppino e si modifichino a seconda delle esigenze e del feedback ricevuto dalle amministrazioni, in modo da mettere via via a punto degli strumenti di prevenzione mirati e sempre più incisivi. In questa logica, l’adozione del

P.N.A. non si configura come un'attività una tantum, bensì come un processo ciclico in cui le strategie e gli strumenti vengono via via affinati, modificati o sostituiti in relazione al feedback ottenuto dalla loro applicazione.

Inoltre, l'adozione del P.N.A. tiene conto dell'esigenza di uno sviluppo graduale e progressivo del sistema di prevenzione, nella consapevolezza che il successo degli interventi dipende in larga misura dal consenso sulle politiche di prevenzione, dalla loro accettazione e dalla concreta promozione delle stesse da parte di tutti gli attori coinvolti.

Definizione di corruzione

Poiché il P.N.A. è uno strumento finalizzato alla prevenzione, il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie 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 ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Obiettivi strategici ed azioni - Gli strumenti

Complessivamente, le indicazioni provenienti dalle organizzazioni sovranazionali evidenziano l'esigenza di perseguire i tre seguenti obiettivi principali nell'ambito delle strategie di prevenzione:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;*
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;*
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.*

Questi obiettivi sono perseguiti attraverso la previsione di varie misure di prevenzione, che nell'ambito del nostro ordinamento sono state disciplinate mediante la L. n. 190 del 2012.

I principali strumenti previsti dalla normativa, oltre all'elaborazione del P.N.A., sono:

- adozione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione (P.T.P.C.)*
- adempimenti di trasparenza*

- ⤴ *codici di comportamento*
- ⤴ *rotazione del personale*
- ⤴ *obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse*
- ⤴ *disciplina specifica in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali*
- ⤴ *disciplina specifica in materia di conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (pantouflage – revolving doors)*
- ⤴ *incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali*
- ⤴ *disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione*
- ⤴ *disciplina specifica in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)*
- ⤴ *formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche attinenti alla prevenzione della corruzione.*

L'elaborazione e l'attuazione della strategia tiene conto dei seguenti elementi/vincoli:

- ⤴ *il vincolo derivante dal carattere imperativo della normazione, che ha disciplinato appositi istituti che debbono essere implementati obbligatoriamente;*
- ⤴ *il vincolo connesso al prevalente carattere innovativo della disciplina, che richiede interventi di tipo interpretativo per l'applicazione;*
- ⤴ *il vincolo derivante dal carattere non omogeneo delle amministrazioni ed enti coinvolti, che richiede adattamenti e forme di flessibilità;*
- ⤴ *il vincolo derivante dall'invarianza finanziaria, stante la mancanza di un finanziamento ad hoc nella legge e nei decreti attuativi.*

L'assetto normativo

L'assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione è poi completato con il contenuto dei decreti attuativi:

- ⤴ *Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190, approvato con il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235;*

- *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012, Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33;*
- *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, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39;*
- *Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 in attuazione dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dalla L. n. 190.*

I contenuti della normativa nazionale evidenziano una forte coerenza in termini di impianto con quelle che sono le strategie indicate dalle istituzioni internazionali, come risulta evidenziato nell'ambito del recente rapporto elaborato dall'O.E.C.D. sulla situazione dell'Italia.

Il quadro di riferimento si è poi completato con la formalizzazione dell'intesa in sede di Conferenza Unificata, n.79/CU del 24/7/2013, con la quale sono stati specificati gli adempimenti di competenza di Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane.

La strategia di prevenzione a livello decentrato

La prevenzione si realizza mediante un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione. In quest'ottica, è auspicabile che gli organismi associativi e gli enti rappresentativi delle diverse categorie di amministrazioni (tra cui C.R.U.I., Unioncamere, A.N.C.I., U.P.I., Conferenza delle Regioni) rafforzino il raccordo attraverso la diffusione di informazioni e buone pratiche.

Azioni e misure per la prevenzione

Le amministrazioni pubbliche e gli altri enti destinatari debbono porre in essere le azioni e introdurre ed implementare le misure che si configurano come obbligatorie, in quanto disciplinate direttamente dalla legge, nonché sviluppare misure ulteriori anche in riferimento al particolare contesto di riferimento.

Gli strumenti già previsti o già in uso presso ciascuna amministrazione per finalità di prevenzione dell'illegalità, come le ispezioni, tutti i controlli di varia natura, l'esercizio della vigilanza,

debbono essere valorizzati, coordinati e sistematizzati rispetto alle nuove misure previste dalla legge, dal P.N.A. o dai P.T.P.C.

I Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione - P.T.P.C. - e i modelli di organizzazione e gestione del D.Lgs. n. 231 del 2001

Le Pubbliche Amministrazioni debbono adottare il P.T.P.C. ai sensi dell'art. 1, commi 5 e 60, della L. n. 190 del 2012.

Il P.T.P.C. rappresenta il documento fondamentale dell'amministrazione per la definizione della strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione. Il Piano è un documento di natura programmatica che ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando gli interventi.

Le Amministrazioni definiscono la struttura ed i contenuti specifici dei P.T.P.C. tenendo conto delle funzioni svolte e delle specifiche realtà amministrative. Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i P.T.P.C. debbono essere coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e, innanzi tutto, con il Piano della Performance, e debbono essere strutturati come documenti di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse.

Di seguito sono indicati, in linea con quanto stabilito dalla L. n. 190 del 2012 e dal P.N.A., gli ambiti/macro settori, che devono essere presenti all'interno del P.T.P.C. per una sua adeguata articolazione.

QUADRO RIEPILOGATIVO

SOGGETTI: vengono indicati i soggetti coinvolti nella prevenzione con i relativi compiti e le responsabilità (responsabile della prevenzione, dirigenti, dipendenti che operano nelle aree di rischio);

AREE DI RISCHIO: frutto della valutazione del rischio, tenendo conto anche delle aree di rischio obbligatorie (art. 1, comma 16, L. n. 190 del 2012);

MISURE OBBLIGATORIE ED ULTERIORI: sono indicate le misure previste obbligatoriamente dalla L. n. 190 del 2012, dalle altre prescrizioni di legge e dal P.N.A., e quelle ulteriori ossia facoltative, con indicazione della tempistica e collegamento con l'ambito "soggetti" in relazione all'imputazione di compiti e di responsabilità;

TEMPI E MODALITÀ DEL RIASSETTO: sono indicati i tempi e le modalità di valutazione e controllo dell'efficacia del P.T.P.C. adottato e gli interventi di implementazione e miglioramento del suo contenuto;

P.T.T.I.: il P.T.T.I. (- Piano triennale per la trasparenza e integrità- sia nella forma "autonoma" sia nella forma di sezione del P.T.P.C.) deve essere delineato coordinando gli adempimenti relativi agli obblighi di trasparenza previsti nel D.Lgs. n. 33 del 2013 con le aree di rischio, in modo da capitalizzare gli adempimenti posti in essere dall'Amministrazione;

COORDINAMENTO CON IL CICLO DELLE PERFORMANCES: gli adempimenti, i compiti e le responsabilità inseriti nel P.T.P.C. devono essere inseriti nell'ambito del c.d. ciclo delle performances.

IL PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Parte generale

1. Obiettivi e contenuti generali del Piano di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità.

Il Piano è finalizzato alla prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione e illegalità e si propone i seguenti obiettivi:

- evidenziare e analizzare le attività e i processi dell'Ente maggiormente esposti al rischio corruzione;
- individuare e analizzare la natura e i livelli dei rischi, in relazione alla probabilità e impatto degli eventi dannosi (rischi/ minacce);
- indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- attivare le procedure appropriate per selezionare e formare i Dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione prevedendo, negli stessi Settori, la rotazione di Dirigenti, di Funzionari e di Figure di Responsabilità.

Il Piano, attraverso un'analisi delle attività sensibili alla corruzione, sviluppa i seguenti contenuti:

- mappatura del rischio;
- gestione del rischio.

La mappatura del rischio comprende:

- a) l'identificazione delle aree di rischio;
- b) la collocazione nell'ambito di ciascuna area di rischio dei processi e delle attività dell'Ente;
- c) l'individuazione degli eventi dannosi (rischi/minacce) correlati a ciascuna area di rischio e processo;
- d) la valutazione del rischio, in relazione alla probabilità e impatto dell'evento dannoso.

La gestione del rischio comprende:

- a) l'individuazione delle azioni e misure di contrasto dei rischi (contromisure);
- b) l'associazione delle contromisure riferite alle aree di rischio e ai processi;
- c) l'indicazione dei responsabili dell'organizzazione e adozione delle contromisure;
- d) l'indicazione dei responsabili della verifica dell'attuazione delle contromisure;
- e) la definizione delle linee di aggiornamento del piano.

Come già illustrato nelle premesse, la redazione del piano anticorruzione, costituisce un'attività "in progress", che non può dirsi compiuta e completata una volta per tutte; sotto i profili sia dell'analisi che dell'attuazione - come del resto testimonia anche il suo collegamento al piano della performance - sarà necessario valutare l'appropriatezza ed esaustività delle attività compiute e, sulla base dell'esperienza propria e di altri Enti, studiare l'evoluzione necessaria del piano ai fini della sua più ampia efficacia.

2. Soggetti responsabili.

Di seguito si illustra la struttura organizzativa dell'Ente.

STRUTTURA ORGANIZZATIVA E PERSONALE IN SERVIZIO Situazione a Gennaio 2014

DIREZIONI - SETTORI - Unità operative (U.O.) - Unità organizzative autonome (U.O.A.)	responsabili (dirig. / APO* / incaricati)
SEGRETARIO GENERALE	Chiodarelli Laura
DIREZIONE AFFARI GENERALI	Chiodarelli Laura
U.O. "contratti, gare, servizi generali, politiche europee e pari opportunità"	Gambini Anna Maria (APO)
U.O. "sistemi informativi territoriali - toponomastica"	Rabitti Anna Maria (APO)
U.O. "comunicazione e U.R.P."	Salvatori Emilio (APO)
SETTORE SERVIZI AL CITTADINO	Bronzetti Enrico
DIREZIONE ORGANIZZAZIONE, CULTURA E TURISMO	Bellini Alessandro
U.O. "sport e servizi amministrativi Direz. Cultura e turismo"	Moni Silvia (APO)
U.O. "musei, archeologia e culture extraeuropee"	Biordi Maurizio
SETTORE CULTURA	Piscaglia Giampiero
SETTORE TURISMO, WATERFRONT E RIQUALIFICAZIONE DEMANIO	Caprili Catia
U.O. "turismo"	Dall'Ara Errica (APO)
DIREZIONE RISORSE FINANZIARIE	Vandi Gianna Rosa

U.O. "bilancio e fiscale"	Angelini Francesca (APO)
U.O. "gestione economica risorse umane"	Dellabartola Marta
U.O. "economato e casa comune"	Monetti Mario (APO)
U.O. "gestione pubblicità e affissioni e coordinamento TIA"	Spazi Antonella (APO)
U.O. "tributi sugli immobili e federalismo municipale"	Manduchi Ivana (APO)
DIREZIONE SERVIZI EDUCATIVI E DI PROTEZIONE SOCIALE	Mazzotti Fabio
U.O. "gestione sistema informativo"	Oliva Sanzio (APO)
U.O. "servizi amministrativi area sociale"	Spadazzi Stefano (APO)
U.O. "diritto allo studio e servizi amministrativi"	Bedei Carla
U.O. "autoparco e politiche del lavoro"	
U.O. "gestione alloggi edilizia pubblica e sociale"	Bagnoli Flavia (APO)
SETTORE POLITICHE GIOVANILI E SERVIZI EDUCATIVI	Borghini Bruno
DIREZIONE LAVORI PUBBLICI E QUALITA' URBANA	Fabbri Daniele
U.O. "gestione amministrativa"	Cangini Alessandra (APO)
U.O. "edilizia pubblica"	Pozzi Federico (APO)
U.O. "mobilità"	Tamagnini Marco (APO)
U.O. "opere a rete"	Zannoni Renzo (APO)
U.O. "gestione qualità e servizi ambientali e sicurezza"	Bartolucci Domenico (APO)
DIREZIONE PATRIMONIO, ESPROPRI, ATTIVITA' ECONOMICHE E ORGANISMI PARTECIPATI	Errico Anna
U.O. "espropriazioni e affitti"	Gabellini Francesca (APO)
U.O. "organismi partecipati"	Maracci Mattia (APO)
SETTORE SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE E ATTIVITA' ECONOMICHE	Valdiserri Remo
DIREZIONE PIANIFICAZIONE E GESTIONE TERRITORIALE	Fattori Alberto
SETTORE AMMINISTRATIVO ED EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA	Vannucci Natalino
SETTORE SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA	Dal Piaz Chiara

U.O. "servizi giuridico/amministrativi edilizia"	Righetti Elisabetta (APO)
UNITA' PROGETTI SPECIALI	Totti Massimo
DIREZIONE POLIZIA MUNICIPALE	Talenti Vasco
STRUTTURE FUORI DIREZIONE	
U.O.A. "AVVOCATURA CIVICA" (Unità Organizzativa Autonoma ex art. 4, co. 5 Reg. di organizzazione)	Bernardi Wilma Fontemaggi M.Assunta
Ufficio di supporto del Sindaco e della Giunta Comunale (ex art. 90 D.Lgs. n. 267/2000)	Funelli Sergio (Capo Gabinetto)
Segreterie Assessorati	

Sulla base della lettura di tale configurazione organizzativa, le funzioni previste dalla normativa e dal piano anticorruzione sono state assegnate avendo come obiettivo di conseguire il più efficace assetto in rapporto alla distribuzione di funzioni e responsabilità all'interno dell'Ente.

2.1 Il Responsabile della Prevenzione e della Corruzione e dell'Illegalità

Il Responsabile previsto dalla Legge n. 190/2012, è individuato con disposizione del Sindaco di norma nella figura del Segretario Generale e provvede a:

- redigere la proposta del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità;
- sottoporre il Piano all'approvazione della Giunta Comunale;
- definire procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- vigilare sul funzionamento e sull'attuazione del Piano;
- proporre, di concerto con i Dirigenti, modifiche al piano in relazione a cambiamenti normativi e/o organizzativi;
- proporre forme di integrazione e coordinamento con il Piano della Trasparenza e il Piano della Performance e con il Programma dei controlli.

Nel Comune di Rimini, con atto sindacale n. Prot. 58409 del 29.03.2013, il Segretario Generale è stato nominato Responsabile della Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità

2.2 Gli Organi di indirizzo

Su proposta del predetto Responsabile, la Giunta Comunale approva, entro il 31 gennaio di ogni anno e qualora vi sia la necessità di apportare modifiche e/o integrazioni per ragioni giuridiche e/o

organizzative, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità, che è finalizzato a dare attuazione e a garantire gli obiettivi e le finalità di cui alla Legge n. 190/2012.

In prima applicazione, il termine di approvazione del piano è fissato, dalla Legge, al 31.01.2014.

L'organo di indirizzo, dopo l'approvazione, cura la trasmissione del Piano al Dipartimento della Funzione Pubblica.

2.3 Le strutture organizzative “trasversali”.

Molte delle azioni più significative (ed obbligatorie) già previste dall'ordinamento nonché molte di quelle specificamente previste dal piano devono essere organizzate, impostate e presidiate da strutture organizzative di natura trasversale (ad es. codice di comportamento, misure relative al sistema informatico, formazione, ecc).

Pertanto i Responsabili delle strutture organizzative deputate a tali attività (Ced, Direzione Organizzazione e Gestione del Personale, Ufficio Appalti e Contratti, ecc.) sono chiamati ad esercitare le funzioni ad essi assegnate dal presente piano in collaborazione con il Responsabile della Prevenzione e ad assicurarne lo svolgimento nel quadro del coordinamento operativo assicurato da detto Responsabile, al fine di garantire la più efficace attuazione del piano.

2.4 Referenti di primo livello

I Direttori sono i referenti di primo livello per l'attuazione del piano relativamente a ciascuna macrostruttura attribuita alla loro responsabilità e svolgono un ruolo di raccordo fra il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e i servizi della loro direzione. Nello specifico sono chiamati a:

- collaborare all'individuazione, tra le attività della propria direzione, di quelle più esposte al rischio corruzione e delle relative contromisure;
- verificare la corretta applicazione delle misure di contrasto e relazionare al Responsabile, secondo la periodicità e le modalità stabilite nel piano;
- attivare misure che garantiscano la rotazione del personale addetto alle aree di rischio;
- individuare il personale da inserire nei programmi di formazione.
- attivare tempestivamente le azioni correttive laddove vengano riscontrate mancanze/difformità nell'applicazione del Piano e dei suoi contenuti.

2.5 Referenti di secondo livello

I Dirigenti (tra questi intendendosi anche i Direttori per le funzioni dirigenziali direttamente attribuite) e i Responsabili di Posizioni organizzative sono i referenti di secondo livello. Sono di loro competenza:

- l'applicazione delle contromisure previste dal Piano anticorruzione e la vigilanza sulla corretta attuazione da parte del personale dipendente delle relative prescrizioni;
- la tempestiva segnalazione al Direttore delle anomalie registrate;
- la proposta al Direttore di individuazione di ulteriori rischi e misure di contrasto al fine dell'aggiornamento e miglioramento del piano.

2.6 Il personale dipendente

I soggetti incaricati di operare nell'ambito di settori e/o attività particolarmente sensibili, in relazione alle proprie competenze, sono tenuti alla conoscenza del Piano Triennale di Prevenzione e devono darvi esecuzione. Ogni dipendente che esercita competenze su attività sensibili informa il proprio dirigente in merito al rispetto dei tempi procedurali e a qualsiasi anomalia accertata, segnalando in particolare l'eventuale mancato rispetto dei termini o l'impossibilità di eseguire i controlli nella misura e tempi prestabiliti, spiegando le ragioni del ritardo.

I dipendenti, nell'ambito del doveroso rispetto del codice di comportamento nel suo complesso, in caso di conflitto di interessi e/o incompatibilità anche potenziale sono tenuti ad astenersi, segnalando tempestivamente al Dirigente la situazione di conflitto.

2.7 Il Nucleo di valutazione

Il Nucleo di valutazione verifica, anche ai fini della valutazione della Performance individuale dei dirigenti, la corretta applicazione del Piano.

3. Approccio metodologico

Nel quadro delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione e anche alla luce della letteratura e del dibattito sul tema della natura e funzioni dei piani anticorruzione che in questi mesi, dall'approvazione della legge 190/2012, si è avuto modo di approfondire, nel dar corso alla elaborazione del piano ci si è sforzati di dare al documento prodotto un contenuto concreto e operativo.

Inoltre il forte convincimento che l'efficacia dell'elaborazione del piano e – soprattutto - della sua attuazione poggia su un attivo coinvolgimento dell'intera struttura organizzativa (a partire dai vertici, ma non solo) e su una diffusa consapevolezza dei contenuti e dei criteri ispiratori della legge, ha condotto nel corso del 2013 a organizzare più momenti formativi (alcuni tenuti

direttamente dal Segretario Generale) sia sulla legge 190/2012 che sui Decreti Legislativi 33/2013 e 39/2013, i quali hanno avuto lo scopo di “preparare il terreno” idoneo per affrontare positivamente le attività da porre in essere.

Si è altresì proceduto alla costituzione di un gruppo di lavoro, formato da funzionari provenienti dalle singole Direzioni che, affiancando da un lato il Responsabile Anticorruzione e dall’altro i Direttori Responsabili delle strutture organizzative di massima dimensione, hanno potuto assicurare un rapporto “centro-periferia”, una relazione cioè tra l’esercizio delle funzioni del Responsabile Anticorruzione per l’intero Ente e le funzioni proprie dei Direttori, fatto di circolarità di informazioni, coordinamento di approccio metodologico e condivisione di impostazione.

Del gruppo di lavoro fanno inoltre parte i funzionari addetti all’unità di controllo sulla regolarità amministrativa, alla redazione e gestione del Piano per la trasparenza e alla formazione, nella logica propria di un piano anticorruzione che mette a sistema, sia trasversalmente che a livello delle singole strutture organizzative, e coordina in modo sinergico un insieme di strumenti.

Sotto il profilo operativo, al fine di assicurare un approccio coerente e coordinato tra le diverse articolazioni organizzative in particolare, con riferimento alle attività di analisi e valutazione dei singoli processi, si è ritenuto opportuno elaborare a livello “centrale”, a cura cioè del Responsabile della Prevenzione, un quadro di riferimento costituito dalla previa individuazione di:

- 1) elenco delle aree di rischio;
- 2) registro dei rischi;
- 3) registro delle contromisure.

Si è ritenuto, infatti, che in una realtà complessa e articolata quale quella del Comune di Rimini fosse necessario assicurare, fin da subito e nei confronti e delle diverse strutture organizzative coinvolte, unitarietà di criteri e metodologie, proprio attraverso un preliminare elaborazione delle predette categorie di inquadramento degli elementi più significati del piano di prevenzione e contrasto della corruzione.

Operazione che ha avuto luogo tenendo conto dei dati normativi (cfr. aree di rischio già definite dalla legge 190/2012), delle elaborazioni dottrinarie, dal confronto con le esperienze di altri Comuni e dall’analisi della situazione organizzativa, delle funzioni esercitate e della storia dell’Amministrazione Comunale di Rimini.

L’individuazione di tali elementi è stata ovviamente proposta come linea guida, non esaustiva o definitiva; pertanto all’esito del processo di predisposizione del piano, la formulazione degli elenchi sopra richiamati è stata aggiornata ed adeguata sulla base dei risultati della più puntuale operazione di mappatura dei processi e individuazione per ciascuno di essi dell’area di rischio di assegnazione, dei più probabili rischi e delle più idonee contromisure.

3.1 L'elenco delle aree di rischio.

L'individuazione delle aree di rischio è stata effettuata sulla base di un'analisi delle attività dell'Ente, delle esperienze rilevate nei singoli settori dell'Amministrazione, dal confronto con realtà amministrative analoghe, degli esiti dei controlli interni e in generale tenendo conto di una serie di indici di maggior esposizione ai rischi di deviazione corruttiva (ad es. impatto economico delle attività, ampiezza della discrezionalità, rilevanza esterna, ecc).

Ovviamente nell'elenco sono comprese le aree obbligatoriamente previste dal comma 16 dell'art. 1 della legge 190/2012.

3.2 Il registro dei rischi

Applicando sostanzialmente la medesima metodologia e criteri di analisi indicati al punto precedente, si è proceduto all'individuazione di un registro dei rischi (anche chiamati minacce) intesi quali eventi dannosi che con maggior probabilità possono verificarsi. Si è optato per la soluzione di tentare di catalogare in un elenco le innumerevoli e varie ipotesi che possono in concreto verificarsi nell'ambito delle singole attività e processi, al fine di assicurare, come si è sopra più volte evidenziato, unitarietà di impostazione e approccio.

3.3 Rilevazione dei processi

L'operazione di rilevazione dei processi e delle attività, nell'ambito dell'articolazione organizzativa dell'Ente, è stata condotta a partire dall'elenco dei procedimenti già formato e pubblicato sul sito internet; ben presente era, per altro la consapevolezza, che tale elenco non poteva che costituire una base di partenza, essendo rilevante per le finalità del piano un'analisi dei processi e delle attività svincolata dalla mera qualificazione giuridica; pertanto si è proceduto ad un più approfondito lavoro di analisi, e, secondo i casi a:

- raggruppare una serie di procedimenti sotto un'unica voce, quando le attività siano caratterizzate, sotto il profilo di interesse del piano anticorruzione, da una sostanziale unitarietà e analogia e ciò al fine di evitare un inutile, dispendioso e dispersivo dettaglio;
- distinguere alcuni procedimenti in più "tronconi" quando i rischi (e conseguentemente le "contromisure" da adottare) che caratterizzano le diverse fasi siano di natura diversa;
- individuare attività o processi che, pur non essendo "procedimenti" in senso tecnico, comportino rischi e pertanto debbano essere oggetto di attenzione e di misure di contrasto.

3.4 Registro delle contromisure

Anche in questo caso si è optato per la catalogazione in un elenco delle contromisure, ovvero delle azioni di contrasto del fenomeno corruttivo, al fine di ricondurre la molteplicità e varietà delle singole specifiche azioni in un quadro preordinato.

Per altro molte delle azioni sono già prefigurate in specifici strumenti normativi e pertanto obbligatorie.

Il legislatore ha infatti inserito la disciplina delle azioni di prevenzione e contrasto del fenomeno corruttivo in quadro più ampio che prevede una rete, composita e a maglie sempre più strette, di attività, vincoli e obblighi preordinati a creare un ambiente sfavorevole ai fenomeni di deviazione.

Questo quadro normativo impone una serie di iniziative che l'Ente deve obbligatoriamente mettere in atto e che, in parte sfociano in contenuti propri del piano per la prevenzione (codice di comportamento, piano triennale per la trasparenza) e in parte costituiscono azioni generalizzate a livello di Ente, tese a creare una organica e sistematica strategia di contrasto e prevenzione.

Accanto a queste è per altro necessario individuare per i singoli processi misure specifiche e appropriate la cui organizzazione non può che essere demandata a livello "periferico".

Per utilità operativa si è ritenuto, pertanto opportuno, operare una sorta di distinzione tra contromisure cosiddette "centralizzate" e contromisure "decentrate"; cioè tra quelle la cui impostazione e disciplina ha carattere trasversale e altre che devono essere organizzate e gestite al livello dei singoli titolari dei processi/attività; pur nella consapevolezza che tale distinzione non esaurisce gli elementi identificativi dell'impostazione e gestione delle misure di contrasto, che devono, a diverso titolo, vedere protagonisti tutti i soggetti coinvolti dalla elaborazione e attuazione del piano, si è ritenuto che la stessa potesse rappresentare un'utile elemento della strategia operativa messa in atto.

3.5 La predisposizione del piano

Sotto il profilo operativo e sulla base delle classificazioni illustrate si è quindi proceduto, per ciascuna area di rischio, ad associare i rischi pertinenti e le idonee contromisure.

Successivamente, e ciò inteso più in senso espositivo che logico-cronologico, in quanto le azioni sono state compiute con un lavoro quasi di natura "circolare", si è proceduto ad un più dettagliato livello di analisi e all'individuazione per ciascun processo o attività:

- 1) dell'area di rischio pertinente
- 2) dei rischi connessi
- 3) del grado di probabilità e impatto del rischio (valutazione del rischio)

- 4) dell'associazione delle contromisure adottate o da adottare.
- 5) dei soggetti responsabili dell'adozione, attuazione e verifica.

Accanto a questo quadro articolato e ad integrazione di quanto esposto nel registro delle contromisure, il piano comprende anche un'illustrazione di molte delle azioni di contrasto, nella quale vengono esposti lo stato di attuazione al momento della predisposizione del piano nonché gli sviluppi previsti.

3.6 Il processo di attuazione ed adeguamento

I contenuti del Piano triennale della prevenzione dovranno trovare puntuale attuazione nell'ambito del Piano della Performance. Il rispetto delle misure già vigenti, il loro miglioramento e l'attuazione di quelle ulteriori previste costituiranno obiettivi trasversali o puntuali a seconda della loro natura.

In tale sede le azioni verranno articolate e declinate con maggiore dettaglio, individuando indicatori, misure, tempistiche e risorse.

Il processo di valutazione del personale dirigente e dipendente dovrà rendere evidente il grado di applicazione del piano.

Come più volte affermato, il Piano triennale è un documento continuamente suscettibile di adeguamenti, miglioramenti e aggiornamenti. Affinché tali operazioni possano efficacemente esercitate sarà necessario un monitoraggio costante della sua attuazione.

Una prima fase di verifica viene fissata al 31 luglio 2014.

PARTE SECONDA

I CONTENUTI DEL PIANO

1. Le aree di rischio- I rischi- Le contromisure

Sulla base dell'approccio metodologico e delle attività compiute dal responsabile della prevenzione e dal gruppo di lavoro appositamente costituito, come illustrati nella parte precedente, il Piano individua come rilevanti rispetto agli obiettivi proposti di prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione ed illegalità le aree di rischio, i rischi e le contromisure esposti nelle tabelle di seguito allegate:

1) Le aree di rischio;

AREE DI RISCHIO	
1	Erogazione sovvenzioni, contributi e sussidi
2	Autorizzazioni
3	Concessioni
4	Attività di controllo repressione e sanzionatoria
5	Procedure di scelta dei contraenti
6	Esecuzione dei contratti
7	Procedure di affidamento di incarico
8	Prestazione Servizi
9	Procedure di selezione e valutazione del personale
10	Procedure di controllo
11	Atti autoritativi
12	Indennizzi, risarcimenti e rimborsi

13	Registrazioni e rilascio certificazioni
14	Atti di pianificazione e regolazione

2) Registro dei rischi;

REGISTRO DEI RISCHI

1. Negligenza od omissione nella verifica dei presupposti e requisiti per l'adozione di atti o provvedimenti;
2. Inosservanza di regole procedurali a garanzia della trasparenza e imparzialità della selezione al fine di favorire soggetti particolari;
3. Motivazione generica e tautologica in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge per l'adozione di scelte discrezionali;
4. Uso distorto e manipolato della discrezionalità, anche con riferimento a scelta di tipologie procedimentali al fine di condizionare o favorire determinati risultati;
5. Irregolare o inadeguata composizione di commissioni di gara, concorso, ecc.;
6. Previsione di requisiti "personalizzati" allo scopo di favorire candidati o soggetti particolari;
7. Illegittima gestione dei dati in possesso dell'amministrazione – cessione indebita ai privati – violazione segreto d'ufficio;
8. Omissione dei controlli di merito o a campione;
9. Abuso di procedimenti proroga – rinnovo – revoca – variante;
10. Quantificazione dolosamente errata degli oneri economici o prestazionali a carico dei privati;
11. Quantificazione dolosamente errata delle somme dovute dall'Amministrazione;
12. Alterazione e manipolazione di dati, informazioni e documenti;
13. Mancata e ingiustificata applicazione di multe o penalità;
14. Mancata segnalazione accordi collusivi.

3) Registro delle contromisure

CONTROMISURE CENTRALIZZATE

1	Rendere pubblici tutti i contributi erogati con identificazione del beneficiario, nel rispetto delle regole della tutela della riservatezza
2	Introduzione di sistemi di rotazione del personale addetto alle aree soggette a maggior rischio di corruzione – Piano della Rotazione
3	Adozione del Codice di Comportamento di Ente e misure di diffusione e implementazione
4	Adozione di misure per l'attuazione delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi
5	Adozione di attività formative per il personale con attenzione prioritaria per coloro che operano nelle aree maggiormente a rischio
6	Sviluppare un sistema informatico che non consenta modifiche non giustificate in materia di procedimenti e provvedimenti dirigenziali
7	Adeguamento norme regolamentari con introduzione di misure a tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti
8	Controllo di regolarità e monitoraggio sul rispetto dei regolamenti e procedure
9	Rendere pubblici tutti gli incarichi conferiti internamente o esternamente affidati dall'Ente
10	Pubblicazione di tutte le Determinazioni Dirigenziali

CONTROMISURE DECENTRATE

1	Dichiarazione di inesistenza cause di incompatibilità per la partecipazione a commissioni di gara per l'affidamento di lavori, forniture e servizi e a commissioni di concorso pubblico
2	Predisposizione di linee guida operative, protocolli comportamentali e adozione di procedure standardizzate
3	Adozione misure di adeguata pubblicizzazione della possibilità di accesso alle opportunità pubbliche e dei relativi criteri di scelta
4	Attuazione Piano della Trasparenza
5	Adozione di forme aggiuntive di pubblicazione delle principali informazioni in materia di appalti di lavoro, servizi e forniture
6	Misure di verifica del rispetto dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi

7	Predisporre atti adeguatamente motivati e di chiara, puntuale e sintetica formulazione
8	Monitoraggio e controllo dei tempi dei procedimenti su istanza di parte e del rispetto del criterio cronologico
9	Rendere pubbliche le informazioni sui costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e/o dei servizi erogati
10	Adozione di adeguati criteri di scelta del contraente negli affidamenti di lavori, servizi, forniture, privilegiando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa
11	Predisposizione di programmi e protocolli delle attività di controllo in relazione a: <ol style="list-style-type: none"> 1. esecuzione contratti; 2. attività soggette ad autorizzazioni e verifiche; 3. dichiarazioni e autocertificazioni 4. in generale, tutte le attività di controllo di competenza dei diversi settori dell'Ente
12	Predisposizione di convenzioni tipo e disciplinari per l'attivazione di interventi urbanistico/edilizi e opere a carico di privati
13	Determinazione in via generale dei criteri per la determinazione dei vantaggi di natura edilizia/urbanistica a favore di privati
14	Ampliamento dei livelli di pubblicità e trasparenza attraverso strumenti di partecipazione preventiva

2. Il piano di primo livello

Come illustrato in precedenza, si è ritenuto che il piano dovesse contenere un quadro generale di riferimento per l'intero complesso delle attività dell'ente.

Si è pertanto individuato per ciascuna area di rischio quali sono i rischi pertinenti e le azioni di contrasto (contromisure) previste. In questa fase non si è ritenuto utile procedere ad una valutazione del rischio, in quanto le azioni di contrasto indicate sono da intendersi comunque dovute (anche se talvolta non normativamente obbligatorie) per assicurare il necessario livello di correttezza e regolarità dell'azione amministrativa.

Con tale quadro si fornisce un riferimento interpretativo e un insieme di azioni obbligatorie validi in generale per tutte i processi e le attività, di facile lettura sia per la struttura organizzativa che per gli stakeholders e i cittadini.

L'individuazione delle contromisure indicate per ciascuna area di rischio potrà essere, ove necessario, modificata in relazione ai singoli processi, analiticamente dettagliati negli elaborati di "secondo livello".

Ovviamente l'indicazione della contromisura rispetto al rischio ha la funzione di evidenziare l'azione di contrasto da implementare, caratterizzata da una maggiore efficacia e pertinenza, fermo restando che tutte le altre azioni (controlli, formazione, trasparenza, ecc.) oltre ad essere in gran parte obbligatorie, costituiscono il quadro indispensabile di un'efficace strategia anticorruzione.

La tabella è riportata nell'allegato A).

3. Il piano di secondo livello

Negli elaborati contenuti nell'allegato B) sono elencati i processi e le attività analizzati; tali elaborati contengono un dettaglio che consente di meglio individuare, ove ritenuto necessario, per ciascun processo monitorato la natura dei rischi e delle specifiche contromisure, ad integrazione di quanto già esposto nel quadro precedente; essi inoltre comprendono anche l'indicazione dei soggetti responsabili dell'attuazione. Non è stato evidenziato il dato temporale in quanto tutte le azioni, non già applicate, hanno come riferimento l'annualità 2014.

Quanto all'esposizione di indicatori e fasi di attuazione, come già anticipato nella sezione precedente, troverà collocazione nel Piano della Performance 2014/16.

4. Le contromisure

Le contromisure individuate sono prevalentemente riconducibili (e ne costituiscono anche traduzione operativa) ad alcune categorie di azioni di contrasto che si andranno di séguito ad analizzare. Molte di queste sono conseguenti a specifici obblighi normativi.

Nell'illustrazione che segue verranno esposti lo stato di attuazione al momento di predisposizione del piano, le iniziative ulteriori rispetto ai vincoli di legge intraprese nonché l'indicazione delle linee di sviluppo.

L'indicazione di più specifiche attività da applicare in relazione ai singoli processi è contenuta nella schede allegato A).

4.1) I controlli di regolarità amministrativa (rif. Contromisura centr. 8)

A séguito dell'istituzione del sistema dei controlli interni, disposta con l'approvazione del Regolamento da parte del Consiglio Comunale con deliberazione n. 4 del 24/01/2013, sono state avviate le attività concernenti il controllo successivo di regolarità amministrativa.

Si ricorda che in base al regolamento approvato su tutte le proposte di deliberazione è previsto il parere di legittimità del Segretario Comunale; inoltre la nuova e più articolata natura del parere di regolarità contabile consente e implica verifiche e valutazioni di più largo spettro da parte del Responsabile dei servizi finanziari e in proposito sono state adottate specifiche indicazioni procedurali per la sottoposizione delle proposte deliberative a tale parere.

Si ricorda ancora l'ampliamento delle funzioni di vigilanza e controllo da parte del Collegio dei Revisori.

Relativamente ai controlli successivi, si ricorda che con nota del Segretario Generale, prot. n. 63650 del 9/4/13, si è proceduto all'Approvazione del Programma dei controlli interni ai sensi dell'art. 11 del Regolamento e nomina dell'Unità sui controlli.

L'Unità di controllo, composta da Segretario Comunale, Vice Segretario Comunale, Direttore Risorse Finanziarie, Responsabile U.O. Contratti, ha svolto nel corso dell'anno 2013 i lavori necessari a programmare ed attuare un'intensa attività di controllo successivo sugli atti dirigenziali.

Relativamente alle determinazioni dirigenziali si è optato per un controllo il più possibile ampio, con riferimento alla generalità delle determinazioni contenenti impegni di spesa, nonché di altre che, ancorché prive di aspetti contabili, riguardino specifici oggetti individuati nel "Programma dei controlli", (approvazioni di graduatorie concorsuali, progetti, nomine di commissioni di gara e concorsi) rendendo così superfluo, a seguito della scelta compiuta, l'individuazione di un campione.

Inoltre si è cercato di cadenzare le riunioni dell'unità di controllo, con la maggior frequenza (per lo più settimanale) consentita dalla mole di incombenze che gravano sui relativi componenti, al fine di assicurare che l'eventuale espressione di rilievi fosse compatibile con una revisione tempestiva dell'atto, ancor prima della sua esecuzione.

Quanto ai criteri del controllo, gli stessi sono stati indicati nel regolamento consiliare all'art. 11, comma 2 e si è adottata una scheda di conformità per i rilievi da effettuarsi sugli atti, che tiene conto di detti criteri.

Al 31 dicembre 2013 sono state svolte n. **35** riunioni settimanali dell'unità controlli interni successivi, con n. **1.205** determinazioni dirigenziali sottoposte a controllo;

Grazie all'intenso lavoro di istruttoria preliminare effettuato sulle determinazioni, prima dell'esame in sede di unità di controllo, per le materie di rispettiva competenza, dalla Direzione Risorse Finanziarie e dall'Ufficio Gare e Contratti ed alla conseguente diretta interlocuzione con gli uffici, il numero e la portata dei rilievi formulati in sede di unità di controllo sono stati complessivamente contenuti.

Di seguito si ritiene comunque utile riportare alcune questioni che hanno dato luogo ad osservazioni e rilievi, precisando che, per le questioni più significative, si è ritenuto di predisporre alcune circolari esplicative e illustrative:

- obbligo di sottoscrizione dei contratti (nelle diverse forme previste dall'ordinamento) e gestione, secondo procedure predefinite, dell'esecuzione anticipata **(riferimento misura decentrata 2)**;
- individuazione di meccanismi preordinati di scelta e rotazione delle ditte da invitare nelle procedure negoziate **(riferimento misura decentrata 5)**;
- definizione dell'importo contrattuale dell'appalto a seguito dei ribassi d'asta e ricorso all'istituto del quinto d'obbligo **(riferimento misura decentrata 11)**;
- limitazione del ricorso all'istituto della proroga e necessità di motivare l'urgenza nonché l'avvio di nuove procedure di affidamento e di scelta del contraente **(riferimento misura decentrata 7)**;
- riferimenti a certificazioni/dichiarazioni nei testi e allegati del provvedimento quali il DUVRI, tracciabilità finanziaria che se assenti sono causa di nullità dell'atto **(riferimento misura decentrata 7)**;
- indicazioni circa le modalità di scelta del contraente (procedure comparative, MEPA, Consip dove richiesti) **(riferimento misura decentrata 7)**;
- effettuazione di comparazione nelle procedure per il conferimento di incarichi, laddove non si tratti di figure con particolare specializzazione o abilità, anche per importi inferiori a 5.000,00 euro **(riferimento misura decentrata 5)**;
- nomina delle commissioni di gara dopo la scadenza fissata per la presentazione delle offerte **(riferimento misura decentrata 1)**.

Tenuto conto del principio di coordinamento tra i diversi ambiti del controllo, in alcuni casi, in particolare per la concessione di contributi o per l'organizzazione di iniziative si è ritenuto di suggerire agli uffici l'effettuazione, ove possibile, di un "monitoraggio" ex post degli effetti e degli impatti dell'iniziativa finanziata; l'attivazione di tale prassi, oltre ad una sua intrinseca utilità per meglio comprendere e valutare l'efficacia delle azioni pubbliche, può consentire infatti di disporre già in sede di formazione del Piano per la Performance di una significativa batteria di indicatori e, al momento della relazione sulla performance, di poter contare già sull'evidenziazioni di "output" e "outcome".

A questo proposito si segnala che tra le contromisure individuate è prevista quella di predisporre atti adeguatamente motivati e di chiara, puntuale e sintetica formulazione (N. 7 della Tabella Contromisure decentrate).

Quanto agli atti diversi dalle determinazioni, sono stati effettuati controlli sui permessi di costruire, in ordine ai quali sono stati tenuti diversi incontri con i Dirigenti di riferimento. In ordine agli atti estratti non sono stati effettuati specifici rilievi; si è tuttavia ritenuto di individuare alcuni aspetti della prassi operativa meritevoli di attenzione:

- aspetti di carattere contabile finanziario (calcolo oneri di urbanizzazione, interessi di mora e legali, fideiussioni, ecc): su queste questioni dovranno essere fatti approfondimenti in ordine all'uniformità di criteri di calcolo degli oneri (operazione che viene compiuta dai singoli diversi istruttori), ad una loro eventuale rateizzazione, sui contenuti delle fideiussioni in relazione alla loro agevole escutibilità, sul calcolo e modalità di copertura e riscossione degli interessi, sulle modalità di rateizzazione **(contromisura decentrata 2)**;
- definizione dei criteri di proroga dei termini previsti dai permessi di costruire **(contromisura decentrata 2)**;
- rilevazione dei tempi del procedimento (anche ai fini del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 24 del D. Lgs 33/2013 **(contromisura decentrata 8)**).

Quanto ai contenuti tecnico giuridici, si è ritenuto utile effettuare presso l'avvocatura civica una rilevazione dei ricorsi presentati negli anni 2011 e 2012 nei confronti del rilascio o diniego di permessi di costruire.

Sono stati evidenziati n.° 12 ricorsi su n. 191 P.C. e n. 11 dinieghi (Direzione Pianificazione) emessi nel biennio, di cui n. 3 accolti.

Fermo restando che il contenzioso e l'esito riscontrato, ritenuto positivo, può essere valutato nella norma, sono stati segnalati n. due casi per i quali è stata dichiarata cessata la materia del contendere a seguito dell'annullamento in sede di autotutela dell'atto impugnato; a questo proposito, al fine di evitare l'insorgere del contenzioso e le spese conseguenti, è stata evidenziata la necessità che, ove si ritenga che ne sussistano le condizioni, i provvedimenti di autotutela vengano assunti tempestivamente, prima dell'introduzione del ricorso e in proposito sono stati invitati tutti i Dirigenti, ove ovviamente sussista il caso, a compiere le relative valutazioni con la massima sollecitudine possibile.

Di seguito si riportano i dati relativi ai controlli sulle categorie di provvedimenti, diversi dalle determinazioni dirigenziali, dopo aver provveduto ad un sorteggio del 20% sugli stessi e a seguito di numerosi incontri con i dirigenti competenti, come già in parte illustrato:

- si sono svolti in particolare n. 5 incontri sui controlli dei permessi a costruire, loro problematiche procedurali e richieste di abitabilità.
- n. 1 incontro sui controlli interni successivi di regolarità amministrativa relativi alle procedure di controllo a campione sulle SCIA/Autocertificazioni dell'area commerciale del SUAP.

- n. 1 incontro sui controlli interni successivi di regolarità amministrativa relativi alle procedure di assegnazione alloggi ERP e di verifica delle dichiarazioni.
- n. 1 incontro sui controlli interni successivi di regolarità amministrativa relativi alle scritture private negoziate e perizie suppletive.

Per il 2014 è prevista la prosecuzione delle attività di controllo già impostate; in relazione ai contenuti del presente piano verrà avviata un'azione di controllo più intenso nei confronti delle seguenti attività:

- concessioni contributi e benefici economici;
- conferimenti di incarichi;
- procedimenti autorizzatori - SCIA;
- procedure negoziate e conferimento incarichi.

4.2) Linee guida e standardizzazione delle procedure (riferimento contromisura decentrata 2)

Questa contromisura riveste particolare importanza e va adeguatamente inquadrata. Essa è per altro strettamente correlata ad altre, dal contenuto analogo, ma più specifico, che verranno nel séguito richiamate.

In una pubblica amministrazione il complesso delle attività è, in via generale, disciplinato da un insieme di norme sostanziali e procedurali. Potrebbe sembrare quindi pleonastico o ridondante ricordare come il rispetto delle norme e dei regolamenti, che in numero sempre crescente disciplinano l'azione amministrativa, costituisca un elemento fondante della strategia di prevenzione della corruzione e della legalità. Così come potrebbe sembrare sufficiente richiamare il rispetto delle disposizioni di leggi e regolamenti per scongiurare i rischi corruttivi.

Tuttavia proprio la complessità, farraginosità, ampiezza e incertezza del quadro normativo possono costituire terreno di coltura di comportamenti devianti. Si rende quindi in molti casi necessario adottare misure specifiche che forniscano interpretazioni predefinite delle norme e linee di comportamento che orientino e guidino l'azione della struttura organizzativa e l'esercizio delle funzioni.

In questo senso, la standardizzazione delle procedure e la stesura e pubblicazione di linee guida, assicurando trasparenza e tracciabilità delle decisioni e dei comportamenti, contribuiscono a migliorare la qualità dell'azione amministrativa e a rendere conoscibile e comprensibile da parte dei cittadini e dei fruitori il "modus operandi" dell'Ente, determinando il presupposto indispensabile per impedire violazioni della regolarità amministrativa su cui possano innestarsi fenomeni corruttivi; inoltre essa può costituire un elemento determinante per condividere all'interno degli

uffici prassi operative note alla generalità degli addetti e come tale facilitare anche gli interventi di rotazione resi obbligatori dalla legge 190/2012.

L'adozione di tali misure è di particolare importanza nei procedimenti a forte contenuto discrezionale e in quelli di controllo, specialmente a campione.

Misure generali sono già state adottate nei settori dei contributi e sussidi e dell'ammissione ad agevolazioni con le seguenti delibere di Giunta Comunale che stabiliscono i criteri a livello di Direzione:

- n. 102 del 31/3/2009 “Criteri per la concessione di benefici economici in materia di Politiche Giovanili e per l’immigrazione;
- n. 203 del 24/8/2010 “Approvazione criteri per la concessione di contributi ex art. 12 della L. 241/90 della Direzione Affari Generali;
- n. 129 del 13/4/2010 “Approvazione di criteri per la concessione a sostegno della realizzazione di iniziative di competenza della direzione Cultura e Turismo”;
- n. 154 del 4/5/2010 “Approvazione dei criteri per la concessione di contributi economici a sostegno della realizzazione di iniziative di competenza della Direzione Patrimonio, Espropri ed Attività Economiche ;
- n. 105 del 15/5/2012 “Concessione contributi economici ai Comitati Turistici”;

tutte le delibere elencate sono state riconfermate dalla Deliberazione di approvazione del PEG 2013, n. 198 del 6/8/2013.

Nel 2014 si procederà ad una revisione degli atti già adottati, al fine di verificare la necessità di adeguamenti e miglioramenti e si procederà all'adozione di ulteriori atti, ove non ancora presenti; verrà inoltre adottato un provvedimento generale-guida per le procedure di riscontro dei requisiti degli assegnatari dei contributi e sull'efficacia delle relative politiche.

Si segnala a questo proposito che con deliberazione della Giunta Comunale n. 342 del 17/12/2013 si è proceduto all'approvazione di una specifica disciplina sulle verifiche di veridicità delle DSU e sulla valutazione di congruità dei redditi dichiarati ai fini dell'accesso ai servizi, prestazioni, provvidenze e agevolazioni.

Tale disciplina costituisce un importantissimo strumento finalizzato ad assicurare che l'accesso agevolato alle prestazioni fornite dal Comune sia garantito a soggetti dotati dei necessari requisiti e contiene una innovativa modalità di verifica delle condizioni reddituali dichiarate. Nell'anno 2014 si procederà all'implementazione e attuazione di tale disciplina e, sulla base dei risultati monitorati, all'eventuale estensione delle modalità operative e dei criteri applicati ad ulteriori settori.

Queste attività sono inoltre da ricondurre alle contromisure decentrate individuate nel relativo registro ai numeri 3 e 11.

Con riferimento all'adozione di procedure standardizzate, con particolare rilievo vanno segnalati i protocolli della legalità che il Comune ha sottoscritto per i settori contratti, edilizia, ricettivo-alberghiero:

- Protocollo d'intesa tra la Regione Emilia Romagna e le Prefetture dell'Emilia Romagna per l'attuazione della L. R. 11/2010 "Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata";
- Protocollo per la legalità e lo sviluppo del settore ricettivo-alberghiero sottoscritto con la Prefettura, Provincia, comuni limitrofi, CCIAA, Federalberghi Emilia-Romagna, AIA Rimini, Consiglio notarile distretti riuniti Forlì-Rimini, gli Ordini: Dottori Commercialisti ed esperti contabili, Architetti e Ingegneri della Provincia di Rimini;
- Protocollo d'intesa per la legalità, la qualità, la regolarità e la sicurezza del lavoro e delle prestazioni negli appalti e concessioni di lavori, servizi e forniture, sottoscritto in data 16/09/2013 con la provincia di Rimini, Prefettura, Direzione Territoriale del Lavoro, INPS, INAIL, CCIAA, AUSL, Comuni della Provincia di Rimini, Associazioni Imprenditoriali provinciali, Confindustria, ANCE, API, Associazione Ceto Medio, CNA, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti, AGCI, Confcooperative, Lega delle Cooperative, Organizzazioni Sindacali: CGIL, CISL, FILLEA CGIL, FILCA CISL, FENEAL UIL, Cassa Mutua edile Provincia di Rimini, Cassa Edile Emilia Romagna Cedaier.

Si ricorda che tali protocolli prevedono un generale favore al ricorso al criterio di scelta del contraente attraverso l'offerta economicamente più vantaggiosa sia per i lavori che per servizi e forniture; **il riferimento è pertanto alla contromisura decentrata individuata nel relativo registro al n.° 10.**

Con tali protocolli vengono inoltre previsti più intensi controlli sulle dichiarazioni, documentazione e caratteristiche delle imprese partecipanti alle gare e pertanto la loro attuazione è da inquadrarsi nell'applicazione della **contromisura decentrata 11.**

Con riferimento al settore urbanistica, va ricordato come l'approvazione del "Masterplan strategico" abbia costituito un elemento significativo di individuazione delle linee strategiche di sviluppo della città e quindi di guida agli atti sia di disciplina del territorio che attuativi; è stato per altro già previsto che ogni atto in questa materia venga accompagnato da una scheda (oltre che di conformità normativa) di adeguatezza rispetto ai criteri e contenuti del Masterplan.

Sempre in tema di urbanistica verranno sistematizzati metodi di valutazione degli incentivi a fronte di impegni di realizzazione di opere pubbliche da parte dei privati; per queste ultime i sistemi di valutazione e controllo già adottati verranno ulteriormente messi a punto.

Tali azioni sono da ricondurre alle contromisure decentrate individuate nel relativo registro ai numeri 12 e 13.

Quanto al sistema dei controlli, in particolare dei controlli a campione (**vedi contromisura decentrata 11**) alcuni settori hanno già provveduto a disciplinare in via generale tale attività: ad es. nel settore delle abitabilità con Determinazione Dirigenziale n. 1335 del 2/10/2013, sono stati stabiliti criteri sui procedimenti volti al rilascio del certificato di conformità edilizia ed agibilità applicazione della L.R. 15/2013.

Ulteriori atti di tale natura sono previsti per altri settori, che già operano controlli campione nelle misure previste dalle relative norme, ma non dispongono ancora di disposizioni puntuali e specifiche.

Un settore, in particolare, che richiede una previsione di regole generali in materia di controlli è certamente quello della polizia municipale, che ha il proprio “core business” proprio nell’esercizio dell’attività di vigilanza, prevenzione e repressione. Tenendo particolare conto della peculiarità di tale settore la messa a punto di regole operative quanto più possibile generali costituirà un obiettivo dell’anno 2014 (**rif. contromisura decentrata 11**).

In conclusione della presente, per altro non esaustiva, disamina, si precisa che nel quadro di primo livello del piano l’indicazione della contromisura decentrata 2) “Predisposizione di linee guida operative, protocolli comportamentali e adozione di procedure standardizzate” va in primo luogo intesa, in linea generale, come adozione di misure che assicurino il rispetto degli obblighi normativi.

4.3) Trasparenza e Anticorruzione (riferimento contromisura decentrata 4)

La normativa anticorruzione (Legge 190/2012) individua nel rafforzamento della trasparenza uno degli strumenti principali per la prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione.

La trasparenza è intesa come accessibilità totale alle informazioni sull’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni relative ai diritti sociali e civili ai sensi dell’art. 117, comma 2 lettera m) della Costituzione ed è assicurata attraverso la pubblicazione nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni delle informazioni riguardanti i procedimenti amministrativi. Le informazioni pubblicate devono essere facilmente accessibili, complete e agevolmente consultabili, pur nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d’ufficio e di protezione dei dati personali.

La Legge 190/2012 individua alcune importanti misure a tutela della trasparenza e contiene inoltre delega al Governo per l'emanazione di apposito decreto di riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

La trasparenza, attraverso la pubblicizzazione di informazioni concernenti l'attività della pubblica amministrazione, consente la conoscenza dell'operato degli enti pubblici in termini di obiettivi prefissati, risultati raggiunti, modalità gestionali utilizzate per il raggiungimento degli obiettivi e relativi costi sostenuti.

Consente pertanto l'esercizio del c.d. "controllo sociale" che viene visto dal legislatore della L. 190/2012 come necessario prerequisito per evitare fenomeni corruttivi o comunque genericamente episodi di devianza rispetto al principio del buon andamento e della corretta gestione.

Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 stabilisce che le Amministrazioni pubbliche adottino il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità con misure collegate agli interventi previsti dal Piano di prevenzione della Corruzione ma, già la Legge 190/2012 chiarisce quali siano le misure fondamentali per la prevenzione di fenomeni corruttivi.

Il comma 15 dell'art. 1 focalizza l'attenzione su bilanci e conti consuntivi e sui costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini.

Come sarà illustrato più ampiamente nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità allegato, nel sito Amministrazione trasparente sono stati pubblicati bilanci di previsione e conti consuntivi inserendo un link alla sezione curata dall'Ufficio Bilancio che già conteneva i dati in esame.

Per quanto riguarda i costi contabilizzati dei servizi erogati, l'Ufficio Controllo di Gestione ha effettuato una elaborazione dei propri dati di contabilità analitica fornendo i dati di costo per ciascun centro di responsabilità distinti in costi complessivi e costi di personale, come specificato all'art. 32 del D. Lgs. 33/2013. Tale report è attualmente disponibile alla sezione Amministrazione Trasparente alla voce Servizi erogati.

Questa operazione, pur importante, non esaurisce per altro l'esigenza di disporre di alcune informazioni specifiche relativamente ai costi di opere pubbliche e servizi, e ciò in funzione sia di operazioni di benchmarking che di conoscibilità e conseguente controllo. Pertanto nel piano viene previsto che, in particolare per le opere pubbliche, vengano individuati e resi noti i costi unitari di esecuzione; tali informazioni sono di particolare interesse per le ingenti attività svolte dalla Società in house ANTHEA, per cui specifica attenzione verrà posta alla determinazione dei "costi standard" dei servizi da questa espletati; **il riferimento è alla contromisura decentrata 9.**

Altro elemento sottolineato nella Legge 190/2012 al comma 29 dell'art. 1 è l'inserimento sul sito web di almeno un indirizzo di posta elettronica certificata cui il cittadino possa rivolgersi per tra-

smettere istanze e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano.

L'indirizzo Pec istituzionale generico protocollo. generale@pec.comune.rimini.it è pubblicato in calce alla home page; inoltre in Amministrazione trasparente è pubblicato l'elenco completo delle Pec attive dell'Amministrazione comunale con indicazione della Direzione/Settore di riferimento.

Altra importante misura è la pubblicizzazione dei provvedimenti di: autorizzazione o concessione; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

Tale previsione contenuta al comma 16 dell'art. 1 della Legge 190/2012 nonché nel decreto legislativo 33/2013 ha sostanzialmente richiesto di dare particolare rilievo alle suddette quattro categorie di provvedimenti individuate come atti gestionali che possono essere interessati da fenomeni corruttivi.

Pertanto, in aggiunta alla pubblicazione all'Albo Pretorio, gli atti rientranti nelle categorie individuate, devono essere ulteriormente pubblicati, nella forma di una scheda sintetica che riepiloga contenuto, oggetto, spesa prevista ed estremi dei principali documenti contenuti nel fascicolo relativo al procedimento nella sezione Amministrazione Trasparente.

All'uopo è stato predisposto apposito programma informatico che consente di recuperare le informazioni necessarie sui provvedimenti direttamente dal programma del protocollo generale in uso. Con l'aggiunta di alcune informazioni di sintesi il software genera l'elenco dei provvedimenti. Avviato da novembre 2013 e attualmente in fase di test sarà on line a breve all'interno della sezione Amministrazione Trasparente.

Infine il comma 32 dell'art. 1 interviene ulteriormente sull'attività di scelta del contraente nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture prevedendo che le stazioni appaltanti pubblichino sul proprio sito web una serie di informazioni: struttura proponente, oggetto del bando, elenco operatori invitati a presentare offerte, aggiudicatario, importo di aggiudicazione, tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura, importo delle somme liquidate. Tali informazioni vanno pubblicate, entro il 31 gennaio di ogni anno, tramite tabelle riassuntive.

Con decreto del Sindaco n.° 233830 del 30/12/2013 il Segretario Comunale è stato nominato quale R.A.S.A. (Responsabile Anagrafe delle Stazioni Appaltanti).

Con nota n. 223167 del 10/12/2013 l'Ufficio Contratti ha richiesto ai responsabili una prima ricognizione dei dati suindicati.

Si sta predisponendo, anche in questo caso, apposito programma informatico che consentirà l'inserimento, a cura delle Direzioni e Settori, delle informazioni richieste e ne curerà la pubblicazione in formato tabellare.

Vi sono poi altre corpose misure, ancorché non previste nella L. 190/2012 ma inserite come contromisure a carattere centralizzato nel Piano di prevenzione della corruzione (**rif. Contromisura 1**).

Il Piano richiede di rendere noti i contributi erogati con identificazione del beneficiario; precisamente sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere precisando, come richiesto dall'art. 27 del D.Lgs. 33/2013: dati del soggetto beneficiario, importo del vantaggio corrisposto, norma o titolo alla base dell'attribuzione, nominativo del soggetto responsabile del procedimento amministrativo, modalità seguita per l'identificazione del beneficiario.

Tale misura è stata applicata pubblicando l'Albo dei Beneficiari che a partire dall'annualità 2012 presenta però un diverso formato tabellare. Risulta infatti arricchito delle informazioni relative all'ufficio e nominativo del responsabile del procedimento e l'indicazione delle modalità seguite per l'individuazione del beneficiario (attualmente ricavabili dall'atto di assegnazione del vantaggio economico).

Altra contromisura a carattere centralizzato (**rif. contromisura 9**) è la pubblicizzazione degli incarichi.

Per quanto riguarda gli incarichi affidati dall'Ente la sezione Amministrazione Trasparente contiene l'elenco degli incarichi pubblicati ai sensi del comma 54 dell'art. 3 della Legge 244/2007 con indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato che costituisce condizione legale di efficacia per procedere alla liquidazione del compenso.

Costituisce invece una novità, in quanto prevista dal D.Lgs. 33/2013 la pubblicazione degli incarichi autorizzati ai dipendenti con indicazione del tipo di incarico autorizzato, della durata presunta del medesimo e del compenso previsto.

Infine la pubblicazione delle Determinazioni dirigenziali.

L'Amministrazione comunale aveva da tempo stabilito l'obbligatorietà della pubblicazione delle determinazioni dirigenziali prevedendolo all'art. 56 del proprio Statuto.

Tale contromisura (**rif. contromisura centralizzata 10**) è realizzata attraverso la pubblicazione all'Albo Pretorio on-line; inoltre con la procedura della determinazione digitale, che prenderà definitivamente l'avvio nel 2014, la pubblicazione riguarderà un atto firmato digitalmente ed avverrà in maniera tempestiva subito dopo l'apposizione del visto di regolarità contabile e della valutazione da parte dell'unità dei controlli.

Per quanto attiene alle altre numerose misure relative alla trasparenza e integrità si rimanda all'allegato Programma triennale per la Trasparenza e integrità 2013-2015.

4.4) Formazione (riferimento contromisura centralizzata 5)

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, avvalendosi del supporto dell'ufficio competente e sentiti i dirigenti che operano nelle strutture più soggette a rischio corruzione, predispone il "Piano annuale di formazione", prevedendo, per quanto riguarda la lotta alla corruzione, due livelli di formazione:

- **un livello generale**, rivolto a tutti i dipendenti, riguardante l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale); si prevedono a tal fine in particolare, interventi formativi sui seguenti argomenti: il codice di comportamento; il piano della trasparenza; la corretta stesura degli atti amministrativi; le procedure relative a: gare d'appalto, contratti, affidamento incarichi; le "buone prassi" in relazione al "front office"; il piano anticorruzione in genere;
- **un livello specifico**, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio, con riferimento alle politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione. Gli incontri saranno finalizzati ad esaminare, anche attraverso l'esame di casi pratici, le principali problematiche riscontrate nel corso dello svolgimento delle attività.

Per quanto riguarda in particolare la "formazione generalizzata" si procederà tenendo conto dell'importante contributo che può essere dato dal personale interno all'amministrazione, prevedendo ove possibile percorsi formativi in e-learning.

E' previsto inoltre, per entrambi i livelli di formazione, l'aggiornamento continuo "in progress" rispetto alla documentazione prodotta dai soggetti incaricati di prevenire e contrastare la corruzione a livello nazionale (Dipartimento della Funzione Pubblica e A.N.A.C.).

Il piano della formazione, sarà approvato dal Segretario Generale, Responsabile della Prevenzione della Corruzione, sentiti i Dirigenti, entro il 28/02/2014.

4.5) Codice di comportamento (riferimento contromisura centralizzata 3)

Unitamente al Piano per la Prevenzione della Corruzione viene approvato anche il Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Rimini, nel testo predisposto dalla Direzione Organizzazione, Cultura e Turismo.

E' noto, infatti, che ai sensi dell'art. 54, commi 1 e 2 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 è stato emanato il 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).

Si tratta di un atto di natura regolamentare che il Governo ha definito sulla base delle citate disposizioni legislative, introdotte nel corpo del D. Lgs. n. 165/2001 dalla Legge n. 190/2012, con la finalità *“di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico”*.

Il Codice nazionale contiene una serie di regole di comportamento, in alcuni casi formulate in termini generali, in altri – e ciò con particolare riferimento alle fattispecie in cui è più rilevante il rischio di fenomeni di significativa devianza rispetto al corretto perseguimento dell'interesse pubblico o addirittura di natura corruttiva – contenenti indicazioni piuttosto puntuali degli obblighi di comportamento per i dipendenti pubblici e dei correlativi divieti. A tal proposito si deve osservare che per espressa previsione di legge il Codice dedica una specifica ed articolata disposizione ai doveri dei dirigenti.

In adempimento del dettato comma 5 dell'art. 54 sopra citato, il Comune di Rimini ha proceduto a definire un proprio Codice di comportamento che *“integra e specifica”* le disposizioni del Codice nazionale in coerenza con le linee Guida in materia di codici di comportamento delle Pubbliche amministrazioni adottate da ANAC mediante deliberazione 24 ottobre 2013, n. 75.

Tale Codice per così dire, *“personalizzato”* in base alle peculiarità organizzative ed ai principi ordinamentali dell'Ente, è stato predisposto, con procedura aperta e previa acquisizione del contributo di cittadini e stakeholder, ivi comprese le Organizzazioni sindacali, e dopo aver acquisito il parere obbligatorio del Nucleo di valutazione.

Si segnala, da ultimo, che la violazione degli obblighi di comportamento contenuti nel Codice, ivi compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare a carico di dipendenti e dirigenti.

4.6) Sviluppo del sistema informatico (riferimento contromisura centralizzata 6)

Il sistema informativo è ordinariamente definito come un insieme ordinato di elementi, anche molto eterogenei, che raccolgono, elaborano, scambiano e archiviano dati con lo scopo di produrre e distribuire le informazioni alle persone che ne hanno bisogno, nel momento e nel luogo adatto.

Poiché l'informazione è destinata agli utenti, devono quindi essere precisate le modalità di presentazione dell'informazione: modi, tempo e luoghi di presentazione.

- I *modi* descrivono le modalità di presentazione dell'informazione: il supporto su cui essa viene fornita, l'evento attivatore della sua diffusione (sistematico o per eccezioni), il formato (tabella, relazione, grafico).
- I *luoghi* dove l'informazione deve essere fornita rappresentano, assieme alle sorgenti dei dati, l'elemento determinante per la definizione del processo di produzione dell'informazione: sui luoghi si riflette l'influenza dell'assetto organizzativo e geografico dell'impresa.
- I *tempi* di fornitura dell'informazione stabiliscono la tempificazione della produzione dell'informazione stessa (Università di Trieste – Dipartimento di ingegneria industriale).

I processi di controllo supportabili dal sistema informatico, che rilevano per le finalità di questo documento, sono essenzialmente ripartibili in tre gruppi, in ragione del loro orientamento:

1. *Trasparenza verso l'esterno della organizzazione relativamente ad atti od attività*
2. *Tracciabilità e rintracciabilità delle operazioni poste in essere*
3. *Monitoraggio dell'andamento di specifici processi.*

Trasparenza verso l'esterno della organizzazione relativamente ad atti od attività

Il Comune di Rimini adotta una politica di trasparenza che oltre alle misure previste per legge (ad esempio pubblicazione della scheda sintetica dei provvedimenti corredata dai riferimenti formali per la efficacie e rapida ricognizione degli atti che definiscono il procedimento, utilizzando una procedura operativa supportata da un software sviluppato nei mesi scorsi dalla struttura interna) prevede anche la continuità di pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente degli atti relativi a gare, appalti, concorsi, ben oltre i termini di legge e quelli definiti da ragioni di stretta funzionalità alle fasi di procedimento (oltre un quinquennio). Tale situazione consente ai cittadini e agli utenti indistinti di attingere in qualsiasi momento informazioni circa impegni, regole e condizioni cui una commessa pubblica o una iniziativa di reclutamento va soggetta, con la possibilità di effettuare confronti e verifiche di coerenza od effettività.

Tracciabilità e rintracciabilità delle operazioni poste in essere

I termini “tracciabilità” e “rintracciabilità”, sebbene spesso utilizzati come sinonimi, identificano due processi speculari i cui tratti sono ben chiariti negli studi di matrice anglosassone, laddove si utilizza il termine tracking per indicare la tracciabilità e tracing per la rintracciabilità.

La tracciabilità/tracking è il sotto-processo che segue la sequenza di atti ed operazioni e fa in modo che, ad ogni stadio attraverso cui passa, vengano lasciate opportune tracce (informazioni). La rintracciabilità/tracing è il processo inverso, che deve essere in grado di raccogliere le informazioni precedentemente rilasciate.

Nel primo caso, il compito principale è quello di stabilire quali agenti e quali informazioni debbano “lasciare traccia”; nel secondo, si tratta principalmente di evidenziare lo strumento tecnico più idoneo a rintracciare queste “tracce” (Indicod - Fondamenti della tracciabilità).

Il Comune di Rimini si è dotato di una disciplina interna di gestione dei flussi documentali e di archiviazione che definisce:

- la migrazione dei flussi cartacei verso quelli digitali,
- i livelli di esecuzione, le responsabilità ed i metodi di controllo dei processi e delle azioni amministrative,
- le modalità di accesso alle informazioni da parte di coloro che ne hanno titolo ed interesse, in attuazione del principio di trasparenza dell’azione amministrativa.

Detta disciplina identifica precise responsabilità in capo ad uno specifico servizio (Servizio per la gestione informatica del protocollo) in ordine a:

- abilitazione degli addetti dell’amministrazione all’utilizzo della procedura di protocollo e definire per ciascuno di essi il tipo di funzioni disponibili (ad esempio consultazione, modifica ecc.);
- garanzia della corretta produzione e conservazione del registro giornaliero di protocollo;
- garanzia della leggibilità nel tempo di tutti i documenti trasmessi o ricevuti dalla AOO attraverso l’adozione dei formati standard previsti dalla normativa vigente;
- conservazione delle copie di salvataggio delle informazioni del sistema di protocollo e del registro di emergenza in luoghi sicuri e diversi da quello in cui viene custodito il suddetto sistema;
- garanzia del buon funzionamento degli strumenti e del rispetto delle procedure concernenti le attività di registrazione di protocollo, di gestione dei documenti e dei flussi documentali, incluse le funzionalità di accesso dall’esterno e le attività di gestione degli archivi;
- autorizzare le operazioni di annullamento della registrazione di protocollo;
- aprire e chiudere il registro di protocollazione di emergenza.

Il Comune di Rimini dispone inoltre di un sistema informatico (incentrato sul sistema Iride) capace di supportare tecnicamente tali funzioni. Iride oltre a gestire i livelli di accesso/autorizzazione fornisce al Servizio per la gestione informatica del protocollo gli strumenti necessari ad ottenere in tempo reale le informazioni rilevanti sotto i profili della tracciabilità e rintracciabilità, come sopra specificati.

Sono definite regole di integrazione del sistema di posta certificata con il sistema di gestione documentale che escludono la possibilità di una gestione discrezionale e arbitraria della corrispondenza in ingresso attraverso tale canale. Anche questa funzionalità è supportata dal sistema informatico in uso.

E' in corso di sperimentazione, e sarà messo a regime su tutto l'Ente entro la prima metà del 2014, il sistema di gestione delle determinazioni dirigenziali integralmente digitalizzato. Detto sistema aumenta considerevolmente il grado di tracciabilità/rintracciabilità del processo e, in particolare rende certi e non alterabili arbitrariamente gli elementi di: identità informatica dell'operatore che interviene, collocazione temporale, successione, contenuto degli atti.

Monitoraggio dell'andamento di specifici processi (riferimento contromisura centralizzata 6)

I Responsabili delle articolazioni organizzative individuano i termini per la conclusione dei procedimenti di competenza, anche parziale, e provvedono al monitoraggio periodico del loro rispetto con cadenza almeno trimestrale. Tutti i sistemi di gestione del flusso documentale - sia Iride che gli applicativi utilizzati per le pratiche edilizie, del Suap, anagrafiche e tributarie - dispongono di funzionalità capaci di monitorare i tempi di attraversamento degli iter procedurali integrali e parziali; sono anche provvisti di specifiche funzioni di segnalazione (alert).

Il prospetto dei termini di conclusione dei procedimenti e le risultanze consuntive per ciascun anno solare, su cui effettuare il confronto, sono inviate dal Responsabile di ogni singola articolazione organizzativa al servizio competente per il controllo di gestione nell'ambito della rilevazione periodica della produzione.

4.7) Sistemi di rotazione del personale (riferimento contromisura centralizzata 2)

La rotazione del personale addetto alle aree di maggior rischio costituisce una contromisura obbligatoriamente prevista dalle disposizioni di legge.

Essa per altro si presenta tra quelle di maggior difficoltà attuativa, non soltanto nelle piccole realtà, ma anche negli enti delle dimensioni del Comune di Rimini, in quanto le esigenze di superare incroci dovute ad una lunga permanenza in funzioni ed attività più esposte si scontrano con altre non certamente da sottovalutare.

In particolare nei settori tecnici, le relative professionalità, in specie dirigenziali, sono in numero limitato e quindi non facilmente sostituibili; inoltre le esigenze di continuità ed efficace svolgimento dei servizi possono soffrire di cambiamenti di funzionari che hanno maturato un'esperienza significativa che rende sicuramente più fluido l'esercizio delle attività.

Per contrastare tali problematiche si è già accennato al punto 4.2 all'esigenza di dotare gli uffici di linee guida e protocolli comportamentali che definiscano in linea generale il funzionamento degli uffici rispetto ai singoli procedimenti così da disporre di regole operative conosciute e condivise; altro elemento indispensabile è costituito da un programma di formazione che favorisca la diffusione di conoscenze e competenze.

In un contesto così assistito, le operazioni di rotazione potranno essere svolte riducendo al minimo gli eventuali impatti negativi.

Nel corso del 2014 verrà predisposto un piano di rotazione del personale addetto alle aree più a rischio, tenendo presente i seguenti criteri:

- la rotazione dovrà riguardare, alternativamente, Dirigenti e/o Posizioni Organizzative e Funzionari;
- la rotazione dovrà aver luogo in relazione alla scadenza degli incarichi;
- il programma di rotazione dovrà essere attuato in coerenza con il piano della formazione e con la predisposizione degli atti generali di linee guida;
- nel piano della rotazione dovranno essere previste misure generali, quali ad es. l'obbligo di adottare misure organizzative per le attività di controllo su DIA e SCIA, contributi e benefici economici, per assicurare che l'attività di verifica sia effettuata da soggetto diverso da quello assegnatario della pratica;
- dovranno essere previste misure specifiche per le attività di controllo svolte dalla polizia municipale.

In conclusione, con riferimento alle aree di rischio 5 (procedure di scelta dei contraenti) e 7 (procedure di affidamento di incarichi) si ritiene utile ricordare la scelta organizzativa da tempo praticata presso il Comune di Rimini in ordine ai procedimenti di gara. Presso questa Amministrazione, ferma restando la responsabilità e competenza, ex art. 107 TUEL, in capo ai singoli Dirigenti

per l'adozione dei bandi di gara e per la presidenza delle commissioni di gara, è prevista in capo all'Ufficio Gare e Contratti una funzione generale di assistenza e consulenza nei confronti dei singoli Dirigenti e Funzionari, che si esplicita nei diversi momenti della procedura (a partire dalla stesura del bando e dei capitolati fino alla verifica della documentazione delle ditte partecipanti alla gara e della ditta aggiudicataria). Tale scelta organizzativa, oltre ad assicurare un apporto di competenza specialistica e continuamente aggiornata nelle delicate procedure in questione, garantisce una condivisione di scelte e attività, sicuramente tale da costituire un forte deterrente per eventuali ipotesi di devianza e rendere meno stringenti esigenze di rotazione in queste aree di attività, almeno per le procedure più importanti e di importo maggiore.

4.8) Incompatibilità e inconfiribilità di incarichi – obblighi di astensione - (riferimento contromisura decentrata 9)

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 39/2013 con nota del Segretario Comunale n.° 90653 del 18/05/2013 è stata chiesta alla Direzione Organizzazione e all'Ufficio Partecipazioni una ricognizione in ordine agli incarichi in soggetti partecipati conferiti a dirigenti e Posizioni Organizzative; la ricognizione ha condotto alle dimissioni dei (pochi) incarichi sussistenti, presentate prima che con l'art. 29 del D.L. 69/2013, convertito nella legge 98/2013, venissero esentati dalla condizione di incompatibilità gli incarichi conferiti prima dell'entrata in vigore del D.Lgs 39/2013.

Nella stessa nota è stata richiamata la necessità di accertare previamente, nel caso di conferimenti di incarichi, l'inesistenza di cause di incompatibilità o inconfiribilità, aggiornando la relativa modulistica.

La presente contromisura verrà attuata attraverso monitoraggi e richieste di dichiarazioni da effettuarsi da parte di dirigenti e posizioni organizzative in ordine all'inesistenza di cause di incompatibilità o inconfiribilità.

La disciplina compiuta della presente contromisura è contenuta nel codice di comportamento che altresì definisce procedure e modalità per assicurare il rispetto degli obblighi di astensione .

4.9) La stesura degli atti amministrativi (contromisura decentrata 7)

Nell'ambito delle attività di controllo successivo di regolarità amministrativa si è potuto rilevare che di frequente gli atti amministrativi, in particolare le determinazioni, sono caratterizzati da insufficiente chiarezza espositiva: e ciò perché in alcuni casi troppo sintetici, con richiami o rimandi ad altri provvedimenti e motivazioni poco più che tautologiche ovvero perché in altri casi troppo lunghi, ridondanti e farraginosi, tali da rendere difficile individuare il preciso oggetto della decisione; spesso inoltre gli atti rivelano l'attitudine a riprodurre (talvolta pedissequamente) atti precedenti.

Con la circolare n.° 39516 del 1 marzo 2013 e successivamente con la relazione in data 2 luglio 2013 n.° 125714, inviata a tutti i Dirigenti, il Segretario Generale ha segnalato tale criticità e fornito alcune indicazioni operative; nel corso delle più recenti attività dell'unità dei controlli si è potuto rilevare un qualche miglioramento sotto questo profilo; in ogni caso nell'anno 2014 si continuerà a porre particolare attenzione a questi aspetti e a promuovere momenti formativi sul tema.

La contromisura in esame va considerata di particolare importanza anche ai fini di dare un contenuto più pieno e significativo agli obblighi di trasparenza, quale quello della pubblicazione delle determinazioni.

4.10) Azioni ulteriori e diverse

In conclusione del presente paragrafo si ritiene utile segnalare alcune iniziative, in parte già avviate e in parte previste, che si inquadrano negli obiettivi di fondo perseguiti dalle norme in materia di prevenzione del rischio corruzione e illegalità.

4.10.a) l'accreditamento dell'Unità Tecnica di Verifica della Validazione.

La qualità dei progetti delle opere pubbliche costituisce un elemento essenziale di prevenzione delle criticità (maggiori costi, iscrizione di riserve, opacità realizzative, ecc.) nell'area di rischio, particolarmente acuta, della realizzazione delle opere pubbliche. L'istituzione e l'accreditamento dell'Unità Tecnica di Verifica della Validazione (UTVVP), in corso di completamento, costituisce un elemento portante di una strategia di miglioramento.

Si sottolinea come i principi in base ai quali viene disposto l'accreditamento corrispondono a quelli di trasparenza, assenza di incompatibilità e terzietà dell'unità di verifica, principi propri della strategia del P.T.P.C.

4.10.b) informazione sugli incarichi esterni.

Oltre alla obbligatoria pubblicazione delle informazioni richieste dal D.Lgs 33/2013, sotto il profilo sostanziale, l'Amministrazione da sempre procede alla preliminare verifica dell'insussistenza di figure professionali interne ovvero dell'impossibilità delle stesse di eseguire l'incarico previsto.

Inoltre al fine di monitorare e contenere il numero di incarichi esterni (in particolare per la progettazione e direzione di opere pubbliche) è stata imposta con il regolamento sugli incentivi disciplinati dall'art. 92 D.Lgs. 163/2006 la previa comunicazione alla Giunta Comunale.

Viene inoltre richiesto per ciascun incarico conferito l'obbligatoria acquisizione del curriculum del soggetto individuato e la verifica del possesso delle competenze previste dalle relative discipline.

Altri adempimenti in atto relativi agli incarichi esterni riguardano:

- rispetto dei tetti di spesa previsti dal programma approvato dal consiglio comunale;
- invio alla Corte dei Conti .
- adozione di procedure selettive, fatte salve le eccezioni previste dalla legge.

In conseguenza dell'adozione del codice di comportamento, che dovrà essere consegnato all'interessato, il contratto dovrà farvi espresso riferimento, stabilendo altresì che il mancato rispetto delle norme comportamentali applicabili alla natura del rapporto è fonte di responsabilità e potrà condurre alla risoluzione del contratto. A tal fine la Direzione Organizzazione fornirà apposita modulistica. Va rilevato che l'affidamento di incarichi, in violazione delle disposizioni così come in caso di omessa pubblicazione sul sito delle determinazioni di incarichi professionali e di collaborazione, e la liquidazione del compenso costituiscono illecito disciplinare, con conseguente responsabilità erariale.

4.10.c) la stesura di regole generali per l'assegnazione dei patrocini.

Ancorché la concessione dei patrocini non comporti di per sé esborsi finanziari, si ritiene che tale attività debba essere oggetto di una regolamentazione che disciplini l'uso del nome del Comune al fine di assicurare trasparenza e tracciabilità delle decisioni nonché coordinamento e armonizzazione delle scelte tra le strutture dell'Ente.

4.10.d) il controllo sulle società partecipate

Le disposizioni dell'articolo 147 quater del D.Lgs.18.08.2000, n.267 (come modificate dall'art.3, comma 2 del D.L.10.10.2012, n.174, convertito in L.07.12.2012, n.213, in vigore dal 08/12/2012), imponevano al Comune di dotarsi di un regolamento per la definizione di un sistema di controlli sulle (sole) società non quotate, partecipate dallo stesso Comune, controlli da svolgere attraverso strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili. A fronte di tale obbligo, circoscritto per legge ai soli soggetti giuridici di tipo "societario" e - in base agli orientamenti prevalenti - ai soli soggetti partecipati direttamente, e quindi (ad oggi) alle sole 5 società di capitali partecipate direttamente, il Comune di Rimini, nel TITOLO VI ("*controllo degli organismi partecipati*") del proprio "Regolamento sui controlli interni", approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n.4 del 24/01/2013, ha invece spontaneamente deciso di estendere tale sistema di controlli ad una platea di soggetti partecipati (intesi come "soggetti di cui il Comune detenga il capitale") molto più ampia, sia dal punto di vista della natura giuridica del soggetto partecipato (non solamente le società, ma anche soggetti extra-societari), sia dal punto di vista del rapporto partecipativo (non solo soggetti partecipati direttamente, ma anche - limitatamente alle società - indirettamente di 1° livello, ovvero partecipati attraverso un'altra società, a sua volta direttamente partecipata dall'ente),

stabilendo che il controllo venga svolto, “*anche in modo congiunto e coordinato con gli altri soggetti partecipanti*” ed “*in relazione alla natura e all’entità della partecipazione*” (articolo 18, commi 1 e 2).

Il regolamento suddetto prevede (articolo 19) le diverse tipologie di controllo da svolgere (peraltro “*compatibilmente con le altre disposizioni di legge vigenti in materia*”) sostanzialmente riconducibili ai seguenti due macro-filoni:

- 1) Il controllo dell’andamento complessivo dell’organismo partecipato, a sua volta articolato nei due principali sotto-sistemi della definizione, eventuale modificazione ed attuazione delle regole di governo dell’organismo (statuto, patti parasociali, ecc.) e del monitoraggio dell’andamento economico, finanziario e patrimoniale complessivo del medesimo;
- 2) Il controllo di efficienza, efficacia ed economicità dei servizi eventualmente erogati dagli organismi partecipati ai cittadini e/o all’amministrazione, a sua volta articolato nella definizione ed eventuale modificazione dei contratti di servizio eventualmente esistenti con i diversi organismi partecipati, nella definizione di obiettivi gestionali e nel controllo dell’effettivo conseguimento di tali obiettivi e della quantità e qualità dei servizi da essi resi (anche in caso di eventuale assenza di specifici contratti).

Il regolamento stabilisce che le strutture organizzative preposte al controllo degli organismi partecipati sono:

- a) l’ufficio preposto alla tenuta dei rapporti tra il Comune e gli organismi partecipati, per il controllo dell’andamento economico, patrimoniale e finanziario complessivo degli stessi;
 - b) gli uffici che presidiano i servizi erogati dagli organismi partecipati, per il controllo dell’efficienza, efficacia, economicità e qualità dei servizi stessi,
- e che le strutture preposte al controllo operano in collaborazione con il direttore generale, se nominato e, per il controllo delle società partecipate indirettamente, si avvalgono anche delle informazioni eventualmente fornite al Comune dalle società da questo partecipate direttamente.

Il regolamento, infine, stabilisce (articolo 20, comma 3) che “**con frequenza almeno annuale, le strutture preposte al controllo effettuano, per gli aspetti di rispettiva competenza, il monitoraggio dell’andamento complessivo e del raggiungimento degli obiettivi gestionali degli organismi partecipati, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi ed individuando, di volta in volta, le azioni correttive da proporre agli organismi stessi. I risultati del monitoraggio sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario, al Sindaco e alla Giunta Comunale**”.

Con relazione del responsabile dell’U.O. Organismi partecipati prot. n° 183405 del 7/10/2013, si è proceduto a:

- 1) individuazione degli organismi da monitorare;
- 2) definizione e illustrazione dei sistemi di controllo;
- 3) riferire in ordine all'andamento generale dei principali organismi partecipati nel primo semestre 2013 e prospettico dell'intero anno 2013, suddiviso per:
 - ㉔ società non quotate partecipate e controllate da Rimini Holding;
 - ㉕ società non quotate partecipate direttamente dal Comune di Rimini;
 - ㉖ organismi non societari.

Si segnala inoltre che con deliberazione del Consiglio Comunale n.° 112 del 19/12/2013 è stata approvata la ricognizione sullo stato di affidamento dei servizi pubblici locali e dei servizi strumentali del Comune di Rimini, sulla base di un'ampia e articolata relazione predisposta dal responsabile dell'Ufficio Partecipazioni, in attuazione dell'art. 34 del D.L. 179/2012, convertito nella legge 221/2012, che ne prevede altresì la pubblicazione sul sito internet del Comune.

La relazione conclude che *“in base alla lunga disamina – teorica e pratica- sopra compiuta, si può concludere che, alla data odierna, non sono in essere nel Comune di Rimini, affidamenti di servizi pubblici locali con rilevanza economica, assoggettabili alle disposizioni dell'art. 34, comma 21 del D.L. 179/2013e di competenza del Comune stesso, “non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea, che conseguentemente debbano dallo stesso essere adeguati entro il 31/12/2013.”.*