

COMUNE DI PORTICO E SAN BENEDETTO

Provincia di Forlì-Cesena

PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2022-2024

Approvato con delibera di Giunta Comunale n. 35 del 21/04/2022

Indice generale

Premessa	3
Legenda delle abbreviazioni utilizzate	6
Il Piano e i suoi aggiornamenti	7
Analisi del contesto	8
Il contesto esterno	8
Il contesto interno: la struttura dell'Ente	10
Organigramma	11
I soggetti coinvolti nella prevenzione	12
Flusso informativo verso il responsabile della prevenzione della corruzione	14
L'approccio metodologico adottato per la costruzione del piano	15
Individuazione dei processi ("mappa dei processi") e dei possibili rischi ("mappa dei rischi")	15
La gestione del rischio	17
Valutazione del rischio e Registro dei rischi	17
Proposta delle azioni preventive e dei controlli da mettere in atto	20
Le misure organizzative di carattere generale	20
Il sistema dei controlli e delle azioni preventive previste	29
Monitoraggio dello stato di attuazione e dell'idoneità delle misure	29
Consultazione e comunicazione	30
Pubblicazione	30

Premessa

La Legge 190/2012 “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”, impone all’organo di indirizzo politico degli Enti Locali – su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione – l’adozione di un Piano triennale di prevenzione della corruzione come strumento teso ad individuare e sviluppare le strategie prioritarie per la prevenzione ed il contrasto di tale evento.

La normativa vigente ha introdotto un concetto più ampio di corruzione che comprende una varietà di situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si può rilevare l’abuso da parte di un soggetto del potere affidatogli al fine di ottenere vantaggi personali.

Le situazioni rilevanti sono, quindi ora maggiori rispetto alla fattispecie penalistica disciplinata dagli artt. 318, 319, e 319 ter del codice penale.

Oltre all’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione (Titolo II, Capo I, del codice penale) infatti, acquistano importanza 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, oppure ancora quei casi in cui l’inquinamento dell’azione amministrativa giunga a compimento ovvero rimanga a livello di tentativo.

L’intero elenco delle norme in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, comprensivo di delibere, determine, regolamenti e Piani Nazionali è rinvenibile sul sito dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (www.anticorruzione.it).

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza 2022/2024, in continuità con il piano precedente, persegue l’obiettivo di rafforzare i principi di legalità, di correttezza e di trasparenza dell’azione amministrativa al fine di creare e mantenere un contesto operativo e culturale contrario ai comportamenti corruttivi.

Il presente Piano dà attuazione alle disposizioni della L. 190/2012 e successive modifiche, attraverso misure finalizzate a prevenire l’illegalità e la corruzione nell’ambito dell’attività amministrativa del Comune di Portico e San Benedetto. Il Piano ha la funzione di fornire la valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e stabilire i necessari interventi organizzativi volti a prevenire tali fenomeni.

Si vuole altresì creare un collegamento tra anticorruzione-trasparenza- performance e controlli interni, nell’ottica di una più ampia gestione del “rischio istituzionale”.

In particolare il Piano:

- a) individua le attività dell’ente nell’ambito delle quali è più elevato il rischio di illegalità e di corruzione;
- b) prevede meccanismi di attuazione e controllo delle decisioni, allo scopo di prevenire il rischio corruzione;
- c) prevede obblighi di comunicazione nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione chiamato a vigilare sul funzionamento e sull’osservanza del piano
- d) monitora i rapporti tra l’amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell’amministrazione;
- e) individua obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge

Il Piano assume un valore programmatico ancora più incisivo, dovendo necessariamente prevedere gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo. L'elaborazione del PTPC presuppone, dunque, il diretto coinvolgimento del vertice in ordine alla determinazione delle finalità da perseguire per la prevenzione della corruzione, decisione che è elemento essenziale e inderogabile del Piano stesso e dei documenti di programmazione strategico-gestionale.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità è una sezione del presente Piano e ne costituisce parte integrante ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. 33/2013. Conseguentemente le azioni del responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza vengono svolte in raccordo tra loro ed in sintonia con il sistema dei controlli interni.

Resta fermo che il Piano, basato sul citato quadro organizzativo e di funzioni, potrà subire aggiornamenti nel corso dell'anno, in coerenza con i provvedimenti organizzativi che dovessero essere adottati.

Il Responsabile per il piano triennale della prevenzione della corruzione e trasparenza è stato individuato – in assenza di un Segretario Comunale dovuto alla carenza di figure professionali – nella persona del Vice Segretario del Comune Dott.ssa Monica Roccalbegni, alla cui nomina ha provveduto il Sindaco con proprio decreto n. 4 del 30/01/2018.

Il responsabile della prevenzione della corruzione risponde nelle ipotesi di cui all'art. 1 commi 12,13,14 della legge 190/2012:

“12. In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:

- *di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo;*

- *di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.*

13. La sanzione disciplinare a carico del responsabile individuato ai sensi del comma 7 non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi.

In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare.

Entro il 15 dicembre di ogni anno, il dirigente individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo pubblica nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno, quest'ultimo riferisce sull'attività.”

E' chiaro che il RPCT deve avere la possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'amministrazione o dell'ente e che alla responsabilità del RPCT si affiancano con maggiore decisione quelle dei soggetti che, in base alla programmazione del PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione. Lo stesso D.Lgs. 165/2001 all'art. 16, co. 1 lett. 1 –bis) 1–ter) e 1–quater), prevede, d'altra parte, tra i compiti dei dirigenti di uffici dirigenziali generali quello di concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e a contrastare i fenomeni di corruzione fornendo anche informazioni necessarie per l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio corruttivo, provvedendo anche al loro monitoraggio.

L'art. 8 del D.P.R. 62/2013 prevede inoltre un dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del RPCT, nell'attuazione delle previsioni del Piano, dove la cui violazione è sanzionabile disciplinatamente e da valutare con particolare rigore. Si evidenzia, pertanto, la necessità di un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

Con riferimento alle rispettive competenze, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità di tutti i dipendenti il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel presente piano.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2022-2024 del Comune di Portico e San Benedetto viene adottato tenendo conto delle indicazioni legislative disponibili alla data di approvazione così come stabilito dall'ANAC, in un'ottica di continuità con quanto già attuato nel precedente triennio e in un contesto di progressivo sviluppo delle strategie per la prevenzione amministrativa della corruzione.

Il Piano risulta strutturato in due sezioni:

- sezione relativa alla prevenzione della corruzione
- sezione relativa alla trasparenza

L'imparzialità della pubblica amministrazione viene assicurata attraverso l'obbligo di astensione del Responsabile i cui interessi siano direttamente coinvolti dal procedimento (art. 6 bis della l. n. 241 del 1990 come introdotto dalla l. n. 190) e dai codici di comportamento dei dipendenti, previsti a livello nazionale e obbligatori per ogni amministrazione, che forniscono una sorta di manuale del comportamento del dipendente, la cui inosservanza è sanzionabile in via disciplinare.

La normativa anticorruzione richiama, poi, la trasparenza amministrativa come cardine del progetto di contrasto del fenomeno corruttivo considerandola livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili nella sua accezione di accessibilità totale delle informazioni riguardanti ogni aspetto della organizzazione, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità.

L'importanza dello strumento della trasparenza nella prospettiva dell'anticorruzione, avvertita anche nello scenario internazionale, è stata oggetto di un'ampia e articolata riforma da parte del legislatore nazionale che ha costruito nell'ultimo quinquennio un modello innovativo e pionieristico. In particolare, è progressivamente maturato un sistema di trasparenza strutturato su due modelli: quello degli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale ("amministrazione trasparente") in open data, oggetto di una disciplina ampia ed organica con il D.Lgs. n. 33 del 2013, ed ora quello dell'accesso civico generalizzato, ispirato al modello delle legislazioni "FOIA", introdotto con il D.Lgs. n. 97 del 2016. La trasparenza non si esaurisce, però, attraverso questi due meccanismi, essendo caratterizzata da una connotazione ben più ampia che coincide con la visibilità, conoscibilità e comprensibilità dell'azione amministrativa, dei suoi atti e della sua organizzazione; si tratta, dunque, di un valore di fondo ed un'esigenza di sistema, che caratterizza nel suo complesso la logica della prevenzione della corruzione, dove scopo di numerose misure organizzative e procedurali è proprio quello di fare emergere eventuali situazioni di conflitto di interessi.

In una tale prospettiva si comprende anche il rafforzamento della tutela del dipendente pubblico, cosiddetto "whistleblower", ovvero colui che denuncia condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, strumento che è stato opportunamente rafforzato in via legislativa e che, permettendo una segnalazione dall'interno dell'ente, contribuisce al rafforzamento della trasparenza amministrativa.

Legenda delle abbreviazioni utilizzate

A.N.A.C. - Autorità Nazionale Anti Corruzione (ex C.I.V.I.T. Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità della amministrazioni pubbliche)

P.N.A. - Piano Nazionale Anticorruzione

P.T.P.C.T. - Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

P.T.P.C. - Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione

P.T.T.L. - Programma Triennale Trasparenza Integrità

NV - Nucleo di valutazione

R.P.C.T. - Responsabile della prevenzione della Corruzione e Trasparenza

R.U.P. - Responsabile Unico del Procedimento

U.P.D. - Ufficio Procedimenti Disciplinari

RASA - Responsabile Anagrafe Stazione Appaltante

P.O. - Posizione Organizzativa

BDNA - Banca Dati Nazionale unica Antimafia

GDPR - General Data Protection Regulation

Il PT/PC/CT deve essere aggiornato ogni qualvolta si renda necessario, tenuto conto dei seguenti fattori:

1. modifiche e/o integrazioni della disciplina normativa in materia di anticorruzione trasparenza;
2. modifiche e/o integrazioni dell'assetto organizzativo dell'Ente;
3. l'emersione di nuovi fattori di rischio che non sono stati considerati in fase di predisposizione del Piano.

Il Piano e i suoi aggiornamenti

Come stabilito dall'art. 1, comma 8, della Legge 190/2012, la Giunta Comunale con delibera n. 5 del 27/01/2014 su proposta del Responsabile dell'Anticorruzione - ha approvato il primo Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione 2014 – 2016 del Comune di Portico e San Benedetto.

Il presente piano aggiorna per l'ottava volta il piano triennale per la prevenzione della corruzione integrato con quello della trasparenza. L'aggiornamento è stato predisposto tenendo conto dell'esperienza maturata con l'attuazione dei primi PTPC e PTTI approvati.

Il precedente Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza è stato approvato con delibera di Giunta Comunale n. 8 del 30/01/2018 e, successivamente, confermato per gli anni 2019 e 2020 rispettivamente con delibera n. 8 del 26/01/2019 e delibera n. 5 del 20/01/2020 e riapprovato con delibera di Giunta Comunale n.28 del 29/03/2021.

Nel percorso di aggiornamento del Piano, sono state tenute in considerazione le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (in seguito PNA) e i principi tracciati nelle determinazioni/delibere dell'ANAC.

Nel Piano nazionale Anticorruzione 2019, approvato con delibera n. 1064 del 13/11/2019, l'ANAC ha ritenuto di rivedere e consolidare in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni contenute nelle Parti generali dei precedenti PNA. È emersa infatti la necessità di adeguare gli indirizzi contenuti nei precedenti PNA alle novità legislative intervenute tenendo altresì conto degli orientamenti maturati in sede consultiva e di vigilanza che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori.

Ciò nell'ottica di agevolare il lavoro delle amministrazioni e il coordinamento dell'Autorità di contribuire ad innalzare il livello di responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali, oltre a quella di semplificare il quadro regolamentare. S'intendono, pertanto, superate le indicazioni contenute nelle parti generali dei PNA e degli aggiornamenti fino ad oggi adottati ponendosi il PNA2019 quale strumento di lavoro utile per sviluppare ed attuare le misure di prevenzioni della corruzione.

In particolare il PTPC si articola in tre parti:

- 1) la prima dedicata alle modalità di svolgimento del processo di gestione del rischio
- 2) la seconda dedicata alla programmazione delle attività attuative delle misure di carattere generale
- 3) la terza dedicata alla programmazione delle misure inerenti la trasparenza

Si evidenzia che i PTPCT, devono essere pubblicati esclusivamente sui siti istituzionali delle amministrazioni e degli enti, nella sezione "Amministrazione trasparente", secondo il D.Lgs. 97/2016 in "Disposizioni generali", ma anche in "Altri contenuti/corruzione" per dare lettura continua ai Piani approvati fino ad ora. In una logica di semplificazione degli oneri, pertanto, essi non devono essere trasmessi all'ANAC e al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Al fine di consentire il monitoraggio dell'ANAC, le amministrazioni e gli enti mantengono sul sito tutti i PTPCT adottati, quindi anche quelli riferiti alle annualità precedenti all'ultima (delibera n. 12 dell'ANAC del 28 ottobre 2015). Viene poi pubblicato un avviso pubblico per sollecitare la partecipazione di portatori di interessi (gli stakeholders) all'attività di aggiornamento del piano, coinvolgendo anche gli Amministratori e i Responsabili di Area per la procedura di aggiornamento.

Il Comune di Portico e San Benedetto pur facente parte dell'Unione di Comuni della Romagna Forlivese, redige un proprio piano triennale, mentre rimanda per le funzioni demandate all'Unione, al Piano redatto direttamente dall'Unione di Comuni della Romagna Forlivese.

Alla data odierna le aree e le attività a più elevato rischio di corruzione vengono individuate ai sensi dell'Allegato A al presente piano cui si rinvia.

Analisi del contesto

Con la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 di aggiornamento del PNA, l'Autorità ha stabilito che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera - in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali - o per via delle caratteristiche organizzative interne.

L'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno). Obiettivi dell'analisi del contesto esterno è quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e condizionare la valutazione del rischio corruttivo nonché il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

L'analisi del contesto si pone, pertanto, quale fase preliminare indispensabile per una corretta definizione di una strategia di prevenzione del rischio corruttivo e per favorire la predisposizione di un piano anticorruzione contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

Il contesto esterno

L'Agenzia per la Coesione Territoriale ha sviluppato un progetto PON denominato "Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza" che offre al sistema pubblico indicatori adeguati per misurare i fenomeni corruttivi a livello territoriale, sostenere la prevenzione e il contrasto all'illegalità e promuovere la trasparenza nell'azione della PA.

Finalità del progetto è quella di costruire e rendere disponibile un set di indicatori in grado di quantificare concretamente la possibilità che si verifichino eventi patologici, permettendo così anche di valutare il livello di efficacia delle misure anti corruzione attuate dalle varie amministrazioni. La disponibilità di informazioni statistiche di dettaglio è infatti un requisito indispensabile per la qualità, l'efficacia e la legalità dell'azione pubblica.

Attraverso la valorizzazione e l'integrazione di banche dati amministrative messe a disposizione da diversi Enti e Amministrazioni pubbliche il progetto mira a sviluppare una metodologia di riferimento per la misurazione del rischio di corruzione da condividere in ambito europeo nonché a fornire una quantificazione analitica di indicatori di rischio di corruzione e di contrasto distinti per settori e categorie di amministrazioni.

Pagina dedicata al progetto: <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitaadocumentazione/Anticorruzione/MisurazioneTerritorialeRischio>

Profilo economico - Lo scenario economico-sociale è stato fortemente condizionato, nel 2020 e 2021, dalle ricadute della pandemia Covid-19. Il contesto economico della Regione Emilia-Romagna ha visto una riduzione del prodotto interno lordo ed una diminuzione dei consumi, degli investimenti, delle esportazioni, dell'occupazione. Si prevede una ripresa parziale nel 2022 con andamenti differenziati nei diversi settori e condizionati dall'andamento del covid-19.

Profilo criminologico - Secondo le recenti indagini giudiziarie, il nostro territorio oggi sembrerebbe essere di fronte a un fenomeno criminale e mafioso in via di sostanziale mutamento: A differenza di altre regioni del Nord, in Emilia Romagna il controllo del territorio da parte di organizzazioni criminali risulta pressoché assente, mentre l'attività principale e più remunerativa è costituita dai traffici illeciti, in particolare dal traffico di stupefacenti. Per quanto riguarda la presenza di organizzazioni mafiose, queste hanno adottato meccanismi di infiltrazione diversi da quelli tradizionali al fine di rendersi meno visibili, confondendosi in tal modo con

gli operatori che si muovono nella legalità.
L'area della Romagna, è stata interessata da una crescente infiltrazione delle mafie, come testimoniano le diverse inchieste condotte dall'autorità giudiziaria, in particolare nella provincia di Rimini dove le mafie si sono concentrate in attività legate al narcotraffico, usura, estorsioni, gestione di locali notturni, intestazione fittizia di beni ed il riciclaggio.

Per quanto riguarda la realtà criminale del Comune di Portico e San Benedetto non si evidenziano elevati tassi di criminalità, trattandosi di una piccola realtà locale collinare dove i reati più diffusi concernono piccoli furti e spaccio di sostanze stupefacenti leggere.

In definitiva, si evidenzia che la storia di questa zona di territorio nazionale, ancorché si siano verificati anche qui casi corruttivi, è sostanzialmente esente da una diffusione sistemica della corruzione.

La popolazione totale del Comune di Portico e San Benedetto secondo i dati anagrafici ammonta a n. 736 al 31/12/2021 (Fonte ISTAT)

Sono utili a definire il quadro conoscitivo del territorio provinciale i dati economici resi disponibili dalla Camera di Commercio della Romagna, gli elementi di analisi complessivi e contestualizzati per provincia forniti dal gruppo di lavoro "Descrizione contesto esterno a livello regionale" della Rete per l'Integrità e la Trasparenza della Regione Emilia-Romagna.

Il contesto esterno non pare giustificare, quindi, un particolare allarmismo sul fronte del trend dell'illegalità, si conferma comunque l'impegno a non abbassare mai il livello di attenzione e ad implementare ed affinare ogni misura idonea alla prevenzione.

Il contesto interno: la struttura dell'Ente

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è volta a far emergere il sistema delle responsabilità e il livello di complessità dell'amministrazione.

L'attuale struttura organizzativa del Comune di Portico e San Benedetto è stata approvata con deliberazione di Giunta Comunale n. 16 del 05/03/2020 aggiornata con deliberazione di Giunta Comunale n. 55 del 26/08/2020, che vede l'Ente suddiviso in n. 3 Aree come di seguito organizzate:

Al vertice della struttura si trova il Vice Segretario Generale nominato quale Responsabile della prevenzione della Corruzione e Trasparenza e preposto al Settore Controlli, trasparenza e anticorruzione;

n. 1 Responsabile di struttura apicale, titolare di Posizione Organizzativa, preposto al Settore Anagrafe/Elettorale

n. 1 Responsabile di struttura apicale Titolare di Posizione Organizzativa, preposto al Settore Tecnico

n. 1 Responsabile di struttura apicale nella persona del Sindaco che al momento – per carenza di personale – ha mantenuto su di sé la responsabilità per l'Area

Amministrativa e l'Area Finanziaria;

E' opportuno rilevare poi che il Comune di Portico e San Benedetto fa parte dell'Unione di Comuni della Romagna Forlivese alla quale sono state conferite quattro funzioni quali Polizia Municipale e Amministrativa, Protezione civile, Servizi Informativi e Suap, la Gestione associata di Urbanistica/Ambiente, oltre all'attività della Centrale Unica di Committenza per la gestione delle attività amministrative relative al ciclo di affidamento degli appalti pubblici al di sopra dei 40.000 euro.

Necessariamente, quindi, relativamente ai processi legati a tali servizi, anche l'Unione di Comuni della Romagna Forlivese si è dotata di un proprio PTPCT a cui si rimanda (www.romagnafortlivese.it).

Tabella struttura organizzativa ENTE

I soggetti coinvolti nella prevenzione

Ai sensi dell'art. 41, comma 1, lettera g) del D. Lgs. 97/2016 gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione ossia la nomina del RPC e l'adozione del PTPC. Per gli enti locali la norma precisa che " *Il piano è approvato dalla giunta*".

La figura del RPC è stata interessata da significative modifiche introdotte dal D. Lgs. 97/2016 che ha disposto di unificare in capo ad un unico soggetto l'incarico di Responsabile della prevenzione della Corruzione (RPC) e quello di Responsabile della trasparenza (RT), e, allo scopo di rafforzare il ruolo, ha riconosciuto poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed affettività. Nella nuova normativa rimane la previsione che negli enti locali, la scelta ricada, di norma, sul Segretario.

Il Comune di Portico e San Benedetto ha già unificato entrambi i ruoli in un'unica figura, che in attesa di nomina di un Segretario generale, si riconduce a quella del Vice Segretario.

I principali soggetti che partecipano a vario titolo alla programmazione, adozione, attuazione e monitoraggio delle misure di prevenzione sono pertanto:

- Il **Sindaco** che nomina il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la prevenzione della trasparenza;

- **Giunta Comunale** adotta il PTPCT e i suoi aggiornamenti e li comunica all'ANAC, mediante la pubblicazione sul sito istituzionale, sezione "Amministrazione trasparente/disposizioni generali e Altri contenuti corruzione";

- **Responsabile di Prevenzione della Corruzione**, che ai sensi delle modifiche apportate dal D.Lgs. 97/2016, coincide con il responsabile della Trasparenza (RPCT): individuato nel Segretario Comunale. Il RPCT propone il PTPCT all'organo politico, promuove la consultazione degli stakeholder, ne verifica l'efficace attuazione, elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione;

- Tutti i **Responsabili** per l'area di rispettiva competenza, i quali:

- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, dei referenti e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- partecipano al processo di gestione del rischio (Allegato 1 P.N.A. 2019);
- propongono le misure di prevenzione (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001);
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (art. 16 e 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- osservano e fanno osservare le misure contenute nel PTPCT (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);

[(Si ricorda che, in base alle modifiche apportate dal D.Lgs. 97/2016, all'art 1, comma 14, della legge 190/2012, i dirigenti (nel caso del Comune di Portico e San Benedetto, i Responsabili di Settore titolari di P.O.) rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, ove il RPCT dimostri di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del Piano)].

- Il Nucleo di Valutazione (NV) che svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa ed esprime parere obbligatorio sul codice di comportamento.
- Le modifiche che il D.Lgs. 97/2016 ha apportato alla legge 190/2012, rafforzano le funzioni già affidate al NV in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza dal D. Lgs. 33/2013. Infatti, in linea con quanto già disposto dall'art. 44 del D.Lgs. 33/2013, detti organismi verificano che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico – gestionale che, nella misurazione e valutazione delle performance, si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.
- Inoltre, il NV, in relazione agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza, verifica i contenuti della relazione contenente i risultati dell'attività svolta che il RPCT predispone e trasmette al NV oltre che all'organo di indirizzo, ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 190/2012. In seguito al ricevimento di tale relazione, il NV ha la facoltà di chiedere informazioni e documenti che ritiene necessari ed effettuare audizione di dipendenti (art. 1, comma 8bis, della legge 190/2012). Il nucleo, infine, svolge funzione di controllo e valutazione della performance anche alla luce degli esiti del monitoraggio dei controlli interni. E può chiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza e il responsabile è tenuto a trasmettere anche al Nucleo la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.
- Tutti i dipendenti del Comune di Portico e San Benedetto; partecipano al processo di gestione del rischio, osservano le misure del PTPCT, segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente e segnalano casi di conflitti d'interessi;
- I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione;
- il RASA soggetto responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante, obbligo informativo consistente nell'implementazione della BDNCP presso ANAC fino all'entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall'art. 38 del codice dei contratti D.Lgs. 50/2016. Attualmente il responsabile dell'Anagrafe per la stazione appaltante è l'Ingegnere Melania Colimelli.
- Il titolare del potere sostitutivo, nella persona del Segretario Generale soprattutto su procedimenti ad istanza di parte, quale indice di buona amministrazione per l'attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione.

Si evidenziano i compiti del RPCT:

- elaborare la proposta di PTPC, che deve essere adottato dall'organo di indirizzo politico dell'amministrazione entro il 31 gennaio di ogni anno;
- definire procedure appropriate per formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- verificare l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità;
- proporre modifiche al piano in caso di accertamento di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione;
- verificare, d'intesa con il Responsabile competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione, se possibile;
- individuare il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità; vigilare sul rispetto delle norme in materia di incompatibilità e incompatibilità degli incarichi (art. 15 del D.Lgs. 39/2013);
- curare la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione (art. 54, comma 7, del D.Lgs. 165/2001), la pubblicazione sul sito istituzionale e della comunicazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione dei risultati del monitoraggio per il tramite della relazione annuale;
- coordinare e vigila la redazione del PTPC, (in quanto il Programma triennale per la trasparenza con D.Lgs. 97/2016 si trasforma, come apposta sezione del Piano triennale della prevenzione della corruzione), sui compiti dei Responsabili in materia di trasparenza. Ferme restando le rispettive responsabilità;
- segnala qualsiasi forma di inadempimento del PTPC che dovesse rilevare a seguito attività di controlli, controlli ispettivi o su segnalazione. La segnalazione è diretta al Nucleo

di Valutazione per le rispettive competenze.

Nonostante la previsione normativa concentrata in capo al RPCT la responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi, tutti i dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa mantengono, ciascuno, il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente assegnati, alle attività sviluppate e ai provvedimenti emanati.

Il RPCT provvede a vigilare affinché l'ufficio adotti le misure per la verifica della coerenza.

Il Segretario Generale responsabile del Piano anticorruzione emana direttive esplicative dei contenuti del Piano e delle relative misure per una pronta attuazione delle previsioni del Piano stesso da parte di tutto il personale del Comune, assicurando l'unità dell'azione amministrativa, coordinando i monitoraggi costanti delle varie attività secondo le scadenze previste dal Piano stesso. Utilizza il risultato dei report e dei controlli ispettivi per assicurare il non verificarsi di eventi corruttivi, mediante messe in mora da adempiere nei confronti dei provvedimenti dei Responsabili, attivando nel caso di provvedimenti disciplinari la messa in mora dei servizi e degli uffici. Trasmette le risultanze al Revisore dei Conti, prestando particolare attenzione alla modalità di affidamento degli appalti in forma diretta o in economia, all'acquisizione di servizi e forniture in forma semplificata, disponendo la verifica della congruità dei prezzi diversi da quelli preposti. I suddetti controlli debbono essere effettuati almeno una volta l'anno.

Nella formazione del PTPCT per quanto riguarda i soggetti esterni, il Comune reputa importante il coinvolgimento nelle attività di prevenzione della corruzione e di trasparenza, dei cittadini, delle imprese e dei portatori di interessi diffusi (stakeholder) quali, ad esempio, le associazioni di categoria che saranno sensibilizzati negli anni a venire attraverso i mezzi di comunicazione e le modalità che si riterranno più efficaci in termini di confronto e partecipazione.

Il 25/05/2018, poi, è entrato in vigore il Regolamento Europeo sulla protezione dei dati personali UE 679/2016, che prevede la nomina del responsabile per la protezione dei dati (RPD/DPO). Al fine di garantire altresì la nomina del responsabile per la protezione dei dati diversa dal Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, come da indicazioni Anac, con decreto n. 5/2022 è stata effettuata la nomina dell'Avv. Giovanna Panucci quale Responsabile per la Protezione dei Dati anche per il Comune di Portico e San Benedetto, a seguito di procedura di affidamento dell'Unione di Comuni della Romagna Forlivese, dal 16/12/2021 per 36 mesi.

Flusso informativo verso il responsabile della prevenzione della corruzione

In un'ottica di collaborazione, i Responsabili di Area (a norma dell'art. 16 del D.Lgs. 165/2001, art. 20 del D.P.R. 3/1957, art. 1 della L. 20/1994 e art. 331 c.p.p.) sono tenuti a svolgere attività informativa nei confronti del Responsabile anticorruzione, anche su segnalazione dei propri dipendenti. L'articolo 1, comma 51 della legge n. 190/2012 ha introdotto nell'ambito del decreto legislativo n. 165 del 2001, l'articolo 54 bis, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", il cosiddetto "whistleblower".

Si tratta di una disciplina che introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito. In linea con le raccomandazioni dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD), la tutela deve essere estesa alle ipotesi di segnalazione di casi di corruzione internazionale (articolo 322 bis del codice penale).

Attualmente è presente sul sito del Comune di Portico e San Benedetto apposito link per le segnalazioni, che riporta al seguente sito <https://whistleblowing.romagnafortivese.it/#/>, conforme alle disposizioni Anac in materia di whistleblower.

L'approccio metodologico adottato per la costruzione del piano

La strategia di prevenzione della corruzione del PTPCT deve sviluppare tramite obiettivi strategici e operativi, indicatori, misure, responsabilità, tempistiche e risorse all'interno di un quadro di programmazione di più ampio respiro. Il PTPCT deve essere coordinato rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione anche al fine di costruire un ciclo della performance allargato (sinergie nella programmazione degli obiettivi).

Obiettivo primario del Piano di prevenzione della corruzione è garantire nel tempo all'Amministrazione Comunale, attraverso un sistema di controlli preventivi e di misure organizzative, il presidio del processo di monitoraggio e di verifica sull'integrità delle azioni e dei comportamenti del personale.

Ciò consente da un lato la prevenzione dei rischi per danni all'immagine derivanti da comportamenti scorretti o illegali del personale, dall'altro di rendere il complesso delle azioni sviluppate efficace anche a presidio della corretta gestione dell'ente.

La metodologia utilizzata per la costruzione del presente Piano è basata su quella prevista dal PNA e relativi allegati, soprattutto il PNA 2019. Il PNA 2019 di Anac ha integrato e aggiornato i precedenti PNA alla luce dei principali standard internazionali di *Risk Management*, tenendo conto delle precedenti esperienze e delle osservazioni pervenute, divenendo unico strumento metodologico per la predisposizione dei PTPCT, per la parte relativa alla gestione del rischio corrottivo.

Tale metodologia è articolata nelle seguenti fasi:

- a) individuazione delle aree di possibile esposizione al rischio e dei principali processi, su cui concentrare l'analisi, a partire dalle indicazioni di legge, alla luce di quelle che sono le scelte organizzative dell'Ente, rilevando altresì il contesto esterno di riferimento;
- b) identificazione e pesatura dei "rischi specifici" associati a ciascun processo, in modo da evidenziare le priorità;
- c) definizione delle misure organizzative di prevenzione/mitigazione/trattamento del rischio da adottare, a partire dalle aree più "sensibili", con attribuzione della relativa responsabilità ai Settori/Servizi del Comune e individuazione delle rispettive scadenze.

La sintesi di questo percorso è illustrata nelle allegate schede di rilevazione del rischio che costituiscono parte integrante del piano stesso.

L'approccio adottato mutuato dal D.Lgs. 231/2001 – con le dovute contestualizzazioni e senza che sia imposto dal decreto stesso nell'ambito pubblico - prevede che l'ente non sia responsabile per i reati commessi (anche nel suo interesse o a suo vantaggio) se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

- Se prova che l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- Se il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
- Se non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo.

Individuazione dei processi ("mappa dei processi") e dei possibili rischi ("mappa dei rischi")

In una logica di priorità, sono stati selezionati dai Responsabili di Area i processi che, in funzione della situazione specifica del Comune, presentano possibili rischi per l'integrità, classificando tali rischi in relazione al grado di "pericolosità" ai fini delle norme anti-corruzione.

Si procederà gradualmente all'individuazione ed analisi dei processi organizzativi con riferimento all'intera attività svolta dal Comune. La mappatura dei processi si articola in tre fasi costituite dall'identificazione, descrizione e rappresentazione.

1 – **identificazione** → stabilire l'unità di analisi (il processo) e identificare l'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione con riferimento a tutta l'attività posta in essere dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti a rischio

2 – **descrizione** → descrizione analitica delle modalità di svolgimento al fine di individuare le criticità del processo, da realizzare progressivamente tenendo conto delle risorse e delle competenze effettivamente disponibili e a partire dagli elementi di base

3 – **rappresentazione** → rappresentazione degli elementi descrittivi del processo illustrati nella precedente fase attraverso varie modalità includendo solo gli elementi strettamente funzionali allo svolgimento delle fasi successive del processo di gestione del rischio (valutazione e trattamento)

L'uso dei processi in funzione di prevenzione della corruzione, deriva dalla loro stessa definizione: un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

Nella valutazione della priorità dei rischi, sono stati individuati processi in base ad un **indice di rischio** in grado di misurare il suo specifico livello di criticità e di poterlo quindi successivamente comparare con il livello di criticità degli altri processi.

L'approccio prevede che un rischio sia analizzato secondo due dimensioni:

- la **probabilità di accadimento**, cioè la stima di quanto è probabile che il rischio si manifesti in quel processo, in relazione ad esempio alla presenza di discrezionalità, di fasi decisionali o di attività esterne a contatto con l'utente;

- l'**impatto dell'accadimento**, cioè la stima dell'entità del danno – materiale o di immagine - connesso all'eventualità che il rischio si concretizzi.

L'indice di rischio si ottiene moltiplicando tra loro questa due variabili (per ognuna delle quali si è stabilita convenzionalmente una scala qualitativa). Più è alto l'indice di rischio, pertanto, più è critico il processo dal punto di vista dell'accadimento di azioni o comportamenti non in linea con i principi di integrità e trasparenza. In relazione alle richieste della norma, all'interno del Piano, sono stati inseriti tutti i processi caratterizzati da un indice di rischio "medio", "critico" o "alto" e comunque tutti i procedimenti di cui all' art. 1 comma 16 della L. 190/2012, oltre ad altri processi "critici" il cui indice di rischio si è rivelato, ad un esame più approfondito, essere "basso".

Nel processo di gestione del rischio di corruzione le fasi centrali del sistema sono:

- l'analisi del contesto (esterno ed interno);
 - la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio);
 - il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure);
- oltre alla fase di consultazione e comunicazione ed alla fase di monitoraggio e riesame del sistema (attuazione delle misure, idoneità delle misure e riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema).

In tale elenco non figura l'area di rischio "smaltimento dei rifiuti", in quanto il servizio integrato di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e speciali è svolta da Alea Ambiente società in house specificamente costituita da 13 Comuni della provincia forlivese, facente parte dell'Unione di Comuni della Romagna Forlivese.