

# **Piano triennale dell'Unione e dei Comuni della Bassa Romagna per la prevenzione della corruzione e della illegalità**

## **2019-2021**

Approvato con delibera di Giunta n. 8 del 05/02/2019, comprende:

- il *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (art. 1, comma 8, legge 190/2012)
- il *Programma triennale per la trasparenza e l'integrità* (art. 10 d. lgs. 33/2013)
- il *Codice di comportamento del personale dell'Ente* (art. 54, comma 5, d. lgs. 165/2001; d.p.r. 62/2013)

Viene pubblicato on line all'interno della sezione “AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE”, unitamente al Report dell'anno precedente.

## SOMMARIO

PREMESSA - Il cantiere aperto della Legalità	03
IL CONTESTO – L’Unione dei Comuni della Bassa Romagna	05
NOTA METODOLOGICA - Il processo di costruzione e di aggiornamento del Piano	11
<u>SEZIONE PRIMA: IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA ILLEGALITÀ</u>	13
<u>SEZIONE SECONDA: IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L’INTEGRITÀ</u>	24
<u>SEZIONE TERZA: IL CODICE DI COMPORTAMENTO E GLI ALTRI STRUMENTI ATTUATIVI</u>	30
ALLEGATI:	
A – Processi, rischi, misure	
B – Obblighi di pubblicità	
C – Codice di comportamento	
D – Indirizzi per la Performance	

## PREMESSA

### Il cantiere aperto della Legalità

La recente legislazione in tema di legalità nasce dalla presa di coscienza della posizione particolarmente arretrata del nostro Paese nelle classifiche internazionali della corruzione percepita. Il fenomeno corruttivo – definito dalla Corte dei Conti come “*fenomeno burocratico/pulviscolare, fenomeno politico-amministrativo-sistematico*” – produce effetti sempre più dirompenti sotto il duplice profilo della equità sociale e della crescita economica; a tal punto da spingere il Legislatore a **cambiare strategia**, nella consapevolezza che *la legalità costituisce un presupposto fondamentale per lo sviluppo del Paese*.

Beninteso, questa emergenza non si manifesta in modo omogeneo sul territorio nazionale; ciò tuttavia non ci esime da dover dare un contributo apprezzabile nella direzione di una maggiore tensione etica, intesa non solo e non tanto come contrasto agli eventuali episodi corruttivi quanto in un’accezione più generale, in chiave di **prevenzione di ogni forma di illegalità**. Nel Piano Nazionale Anticorruzione è stato affermato che occorre impedire, in realtà, tutte quelle situazioni in cui – *a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza uno sviamento rispetto alla nozione di pubblico interesse*.

A tal fine, la strategia che abbiamo perseguito è stata quella di affiancare i numerosissimi adempimenti formali di legge con *un percorso più ampio e complesso di introduzione dei valori etici nella nostra cultura amministrativa*, in modo da realizzare livelli adeguati di **“legalità effettiva”**. A questo obiettivo sono orientate le misure organizzative adottate dall’Ente sulla base di un’analisi approfondita dei rischi insiti nei vari processi (v. Sezione I del Piano).

Nell’ambito di tale strategia sono state valorizzate le “*azioni ulteriori*” rispetto a quelle “minime” prescritte per legge, al fine di raggiungere *standard* più elevati sotto il profilo etico. In particolare, abbiamo cercato di avviare alcune importanti innovazioni tecnologiche finalizzate a semplificare l’accesso da parte dei cittadini alle informazioni e ai servizi (*moduli on line; servizi on line; open data...*).

E’ del tutto evidente che per favorire l’adozione di prassi virtuose negli enti locali servirebbe un quadro normativo *più semplice e lineare*, senza duplicazioni, sopprimendo quegli adempimenti che impegnano numerose unità di personale con riferimento a informazioni di scarso rilievo. E’ auspicabile una significativa opera di *semplificazione formale*, come proposto del resto anche dal Presidente ANAC e dal Garante della privacy.

Una delle principali azioni in chiave di prevenzione della illegalità è legata ad un’attuazione piena e totale del *principio di trasparenza*, introdotto inizialmente dalla legge 241/1990 e, più di recente, sviluppato organicamente dal D. Lgs. n. 33/2013 (v. Sezione II del Piano). Beninteso, la trasparenza non è data evidentemente dal numero dei documenti messi in rete, ma dalla **leggibilità sostanziale** delle informazioni, dei bilanci ecc. (*pur nel rispetto degli obblighi normativi*).

Sotto questo profilo, è necessario investire ulteriori risorse verso una completa digitalizzazione dell’accesso ai servizi, oltre che alle informazioni presenti sul web. L’accesso telematico ai dati (*open data*) è funzionale alle esigenze di trasparenza e di sviluppo, oltre che di partecipazione al governo della cosa pubblica (*open government*).

Altro strumento fondamentale è il Codice di comportamento del personale (v. Sezione III del Piano).

In definitiva, abbiamo cercato di cogliere l'occasione per trasformare gli obblighi in opportunità, al fine di contemperare gli obiettivi “anticorruzione” con l'esigenza di una crescita complessiva dell'organizzazione dell'Unione e dei Comuni in termini di trasparenza ed efficienza. Una crescita che sarà oggetto di **monitoraggio continuo** da parte degli organi politici, con riferimento agli obiettivi prefissati.

Si tratta di **un piano integrato relativo ai servizi dell'Unione e dei Comuni** redatto in modo coordinato dai Responsabili anticorruzione dei singoli enti, in attuazione dell'art. 1 della convenzione stipulata dai nove Comuni in data 19 gennaio 2015: una scelta necessaria, alla luce delle fitte interconnessioni esistenti tra gli uffici dell'Unione e dei Comuni e i rispettivi procedimenti (*fermo restando che ciascun Ente approva il Piano per quanto di sua competenza, con una specifica attribuzione delle relative responsabilità*). Ci troviamo di fronte evidentemente ad **un cantiere aperto**, un lavoro “*in progress*” che potrà essere ulteriormente perfezionato nel tempo grazie al confronto costante con i cittadini e i gruppi “portatori di interessi” presenti nella comunità della Bassa Romagna.

## **IL CONTESTO** **L'Unione dei Comuni della Bassa Romagna**

### **I numeri dell'Unione**

**9** Comuni (Alfonsine, Bagnacavallo, Bagnara di Romagna, Conselice, Cotignola, Fusignano, Lugo, Massa Lombarda, S. Agata sul Santerno)  
Oltre **100.000** abitanti, **480** kmq circa, **215** abitanti per kmq

### **Analisi del contesto esterno**

#### **1. Scenario economico-sociale a livello regionale**

Nel 2018 la regione Emilia – Romagna è stata la locomotiva del paese, al primo posto tra le regioni italiane per crescita del PIL (+1,4%). Le **previsioni** dicono che sarà così anche nel 2019, pur con un rallentamento (+1,2%) del quale si leggono già i primi segnali guardando le performance delle imprese manifatturiere più piccole e di quelle artigiane.

Al 30 settembre 2018 le **imprese attive in Emilia-Romagna** erano poco meno di 405 mila, 1.580 in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (-0,4%), a fronte di un aumento del numero degli addetti nelle imprese del 2,6%. Una flessione che non va interpretata negativamente in quanto associata a una crescita occupazionale e, quindi, a un rafforzamento delle imprese esistenti.

Le **aziende straniere** in Emilia-Romagna sono oltre 48mila, il 12% del totale delle imprese regionali, il 3% in più rispetto all'anno precedente.

I dati sulla **demografia d'impresa** suddivisi per settore confermano il trend degli ultimi anni, un sensibile calo del numero delle aziende nel comparto agricolo, una contrazione che seppur meno marcata caratterizza anche il commercio, le costruzioni e il manifatturiero. A crescere è il comparto “altro industria”, in particolare i settori operanti nell'ambito dell'energia, e il terziario.

Le **imprese femminili** costituiscono oltre un quinto del tessuto imprenditoriale regionale, il 14% dell'occupazione; il numero delle imprese è rimasto pressoché invariato nell'anno in corso, mentre gli addetti afferenti a imprese femminili sono aumentati di oltre il 2%.

Per quello che riguarda **l'industria in senso stretto**, dopo la grande crisi internazionale avviata nel 2007 la ripresa ha finalmente condotto alla più lunga fase di espansione della produzione industriale dal 2003: registriamo infatti 15 trimestri di crescita dell'attività industriale in Emilia-Romagna.

Il valore più alto è stato raggiunto nel quarto trimestre del 2017, da allora la dinamica è stata sempre di segno positivo, ma di entità più contenuta. Il bilancio dei primi nove mesi del 2018 si chiude con un incremento del 2,2%. Meglio le imprese più grandi, qualche segnale di difficoltà si inizia a cogliere, come si diceva, tra le aziende più piccole.<sup>1</sup>

## **2. Descrizione del profilo criminologico del territorio E-R**

L'insieme delle attività di ricerca realizzate dalla Regione Emilia-Romagna fin dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso ha consentito di ricostruire un quadro articolato delle organizzazioni criminali e dei loro traffici e forme di attività in Emilia-Romagna e di comprendere il ruolo giocato dalle strategie di queste organizzazioni nello spostamento e nell'insediamento di loro uomini nel territorio regionale per l'organizzazione dei traffici illeciti.

A differenza di altre regioni del Nord, in Emilia-Romagna il controllo del territorio da parte di organizzazioni criminali risulta pressoché assente, mentre la loro attività principale e più remunerativa è costituita dai traffici illeciti, in particolare dal traffico di stupefacenti. Le altre attività rilevanti delle mafie in Emilia-Romagna riguardano l'edilizia pubblica e privata, il movimento terra e autotrasporti, l'usura, il recupero crediti, la gestione e il controllo illegale del gioco d'azzardo, le estorsioni, l'intestazione fittizia di beni e il riciclaggio.

La ricerca sul territorio pone in evidenza l'importanza assunta da elementi di origine locale nel favorire l'ingresso di attività criminali organizzate nel territorio regionale. 'Ndranghetisti e casalesi, le due organizzazioni più significative in Emilia-Romagna, puntano entrambe alla mimetizzazione sociale, a non richiamare l'attenzione ed a passare inosservati. In altre parole, le organizzazioni mafiose hanno adottato meccanismi di infiltrazione diversi da quelli tradizionali al fine di rendersi assai più invisibili e quindi anche più difficilmente decifrabili. La loro azione in tal modo si confonde spesso con quella di operatori che si muovono nella legalità.

Le realtà più vulnerabili, ma anche quelle più studiate e conosciute, sono quelle di Reggio Emilia e Modena, dove le indagini confermano la presenza di 'ndranghetisti e casalesi nei cantieri edili. È l'edilizia, infatti, il settore più vulnerabile all'infiltrazione mafiosa in Emilia-Romagna e dove i processi di corruzione e di radicamento della criminalità organizzata sono più visibili e consolidati, come dimostrato anche dall'inchiesta Aemilia, il cui impianto accusatorio è stato recentemente confermato nel primo grado di giudizio.

Parma, è la città in cui si segnala una presenza significativa di Cosa nostra, con cellule collegate alla famiglia Panepinto di Bivona (AG), per il resto poco presente nel territorio regionale.

Anche nel mercato immobiliare si segnala nella regione un notevole attivismo delle cosche mafiose, in particolare nella città di Bologna. Si tratta di un settore strategico, che consente

<sup>1</sup> Fonti: Rapporto sull'economia regionale 2018 – a cura dell'Ufficio Studi di Unioncamere Emilia-Romagna

di reinvestire capitali illeciti ed acquisire patrimoni immobiliari, in genere utilizzando acquirenti fittizi.

Anche in questo caso si rivela fondamentale il ruolo giocato da “faccendieri” locali e prestanome nel mondo delle professioni. Il riciclaggio risulta così essere una delle attività più fiorenti della criminalità organizzata in Emilia-Romagna e si manifesta attraverso acquisti di attività commerciali, imprese ed immobili.

Anche l'area della Romagna è stata interessata da una crescente infiltrazione delle mafie, come testimoniano le diverse inchieste condotte dall'autorità giudiziaria. Nella riviera romagnola, ed in particolare nella provincia di Rimini, le mafie si sono concentrate in attività legate al narcotraffico, gioco d'azzardo, recupero crediti, usura, estorsioni, gestione di locali notturni, intestazione fittizia di beni ed il riciclaggio.

Anche negli anni più recenti il controllo del mercato degli stupefacenti in Emilia-Romagna assume una rilevanza fondamentale per le organizzazioni criminali. È infatti da questa attività che tali organizzazioni criminali traggono la porzione più consistente dei loro profitti, da reinvestire poi in parte anche nelle attività del mercato legale attraverso complesse attività di riciclaggio.

Il riciclaggio dei capitali illeciti è infatti l'attività terminale per bonificare i capitali provenienti da tutta una serie di attività criminali e che avviene attraverso più fasi e una molteplicità di canali che si vanno sempre di più affinando e moltiplicando man mano che aumentano gli strumenti per contrastarlo: dalla immissione dei capitali nel circuito finanziario attraverso banche, società finanziarie, uffici di cambio, centri off-shore e altri intermediari, alla loro trasformazione in oro, preziosi, oggetti di valore, assegni derivanti da false vincite al gioco, ecc., fino appunto all'investimento in attività lecite a ripulitura avvenuta.

Nel corso degli ultimi decenni l'attività di contrasto alla criminalità organizzata si è molto concentrata sull'attacco ai capitali di origine illecita e ciò è avvenuto anche grazie al supporto di un sistema di prevenzione che è un importante complemento all'attività di repressione dei reati, intercettando e ostacolando l'impiego e la dissimulazione dei relativi provventi. In questo sistema di prevenzione l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), istituita presso la Banca d'Italia dal d.lgs. n. 231/2007 (che è la cornice legislativa antiriciclaggio in Italia), è l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; di dette informazioni l'UIF effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione.

Secondo i dati più recenti pubblicati da questo organismo, nel 2017 in Italia sono stati segnalati quasi 95.000 operazioni sospette di riciclaggio (circa 10.000 in meno rispetto al 2016, ma ben 20.000 in più del 2015), di cui quasi 6.500 provenienti dall'Emilia-Romagna (circa il 7% del totale registrato a livello nazionale), che nel 2017 ha avuto una diminuzione

di segnalazioni di circa 10 punti percentuali rispetto all'anno precedente, ma 15 punti in più del 2015.

Diversa è invece la tendenza che si riscontra nei dati delle forze di polizia che vede questi reati in continua crescita negli ultimi cinque anni a fronte di un calo generalizzato della criminalità.

Nel 2017 le forze di polizia in Emilia-Romagna hanno ricevuto 120 denunce per riciclaggio, ovvero 35 in più rispetto all'anno precedente di cui 28 solo nelle province di Forlì-Cesena e Ravenna. Il numero di denunce del 2017 è il più alto registrato in regione dal 2013.

Il tasso per il reato di riciclaggio della regione è di 2,1 ogni 100 mila abitanti mentre quello medio italiano è di 2,9 ogni 100 mila abitanti. Tuttavia, si riscontrano differenze sostanziali fra le diverse province della regione. Modena ha un tasso di denuncia notevolmente più alto della media regionale e italiana, ovvero di 4,6 ogni 100 mila abitanti, seguita da Ravenna il cui tasso è di 2,5 denunce ogni 100 mila abitanti. Tutte le altre province della regione hanno un tasso di denuncia o nella media regionale o notevolmente più basso come ad esempio Reggio Emilia.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Fonti:

Rivista «QUADERNI DI CITTÀ SICURE», numeri:

- 11b *“La sicurezza in Emilia-Romagna. Terzo rapporto annuale”* (1997);
- 29 *“Criminalità organizzata e disordine economico in Emilia-Romagna”* (2004);
- 39 *“I raggruppamenti mafiosi in Emilia-Romagna. Elementi per un quadro di sintesi”* (2012), a cura di E. Ciconte;
- 41 *“Mafie, economia, territori, politica in Emilia-Romagna”* (2016), a cura di E. Ciconte;
- 42 *“Mafie, economia, lavoro”* (2018), a cura di V. Mete e S. Borelli.

Rapporto annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) per il 2017, n. 10 – 2018 (v.: <http://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-annuale/>)

LIBERA INFORMAZIONE:

- 2011 *Mafie senza confini, noi senza paura – Dossier 2011 – Mafie in Emilia-Romagna, (a cura di Frigerio L., Liardo G.), Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma.*
- 2012 *Mosaico di mafie e antimafia – Dossier 2012 – I numeri del radicamento in Emilia-Romagna, (a cura di Della Volpe S., Ferrara N., Frigerio L., Liardo G.), Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma.*
- 2013 *Mosaico di mafie e antimafia – Dossier 2013 – L'altra 'ndrangheta in Emilia-Romagna, (a cura di S. Della Volpe, L. Frigerio, G. Liardo), Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma.*
- 2015 *Mosaico di mafie e antimafia – Dossier 2014/15 – Aemilia: un terremoto di nome 'ndrangheta, (a cura di S. Della Volpe, L. Frigerio, G. Liardo), Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma.*

### 3. La Provincia di Ravenna

- Nella provincia di Ravenna non risultano radicate organizzazioni criminali di tipo “storico” in grado di esercitare un controllo del territorio.
- Tuttavia, le indagini hanno evidenziato la presenza di soggetti legati ad aggregazioni di matrice mafiosa interessati al comparto turistico – ambito ricettivo e ricreativo - che, costituendo una delle principali fonti di reddito del territorio, risulta maggiormente esposto al rischio di “contaminazione”.
- Le indagini hanno rilevato la presenza nel territorio di soggetti contigui alla criminalità organizzata siciliana dediti alla **gestione di attività imprenditoriali integrate a prestanome e al reimpiego dei proventi illeciti** in società attive nel settore delle scommesse on line.
- Anche l’Ndrangheta è presente con elementi che operano in settori quali la gestione delle **case di gioco abusive** e il **gioco elettronico**, oltre che la distribuzione e noleggio di apparecchiature di **intrattenimento “video slot”**.
- Risultano presenti nel territorio ravennate anche affiliati o contigui a clan camorristici dediti all’usura, alle estorsioni e al **reimpiego di capitali**.
- Con riguardo alla comunità cinese, si evidenzia come taluni cittadini cino-popolari risultino coinvolti nel “lavoro nero”, nel favoreggiamento e nello sfruttamento della prostituzione di connazionali in appartamenti o fittizi “centri massaggi”.<sup>3</sup>

### Analisi del contesto interno

La Bassa Romagna è caratterizzata da un percorso condiviso di cooperazione intercomunale, che ha consentito finora di arginare in qualche modo gli effetti nefasti della crisi. I Comuni grazie all’Unione hanno potuto riorganizzarsi in modo efficiente nonostante la significativa riduzione delle risorse disponibili.

La cooperazione intercomunale poggia, nel nostro territorio, su una lunga e radicata tradizione, che ci ha consentito di dare attuazione alla riforma delle autonomie con ampio anticipo. Nell’ultimo decennio i Comuni della Bassa Romagna hanno progressivamente concentrato i loro servizi in capo all’Associazione intercomunale e poi all’Unione.

Queste le date principali:

**1º gennaio 2000:** viene istituita **l’Associazione intercomunale della Bassa Romagna**;

**1º gennaio 2008:** nasce **l’Unione dei Comuni della Bassa Romagna**.

*Si tratta di una delle Unioni di Comuni più grandi in Emilia Romagna e nell’intero Paese, in grado quindi di realizzare sinergie rilevanti e di ampio respiro.*

---

<sup>3</sup> Fonte: *Relazione sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (Anno 2016) Presentata dal Ministro dell’Interno e comunicata alla Presidenza del Senato il 15 gennaio 2018- Vol. I*

I Consigli comunali nel 2010 hanno approvato, nell'ambito del Piano strategico, gli indirizzi generali che hanno determinato un ampio conferimento di funzioni all'Unione (*ben oltre quelli che sono gli obblighi di legge*).

In attuazione di tali scelte strategiche, confermate sostanzialmente dal nuovo Patto strategico della Bassa Romagna stipulato nel 2018, questo è l'assetto delle funzioni amministrative al termine della riorganizzazione:

### **Unione dei Comuni:**

- Gestione del territorio
- Attività produttive (SUAP)
- Welfare
- Polizia municipale
- Protezione civile
- Servizi finanziari
- Altri servizi interni (personale, appalti, informatica...)
- Servizi di staff (servizio legale, controllo di gestione, turismo, rete degli URP)

### **Comuni:**

- Servizi demografici – URP
- Cultura e sport
- Patrimonio e Lavori pubblici

Come si vede, **l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna gestisce la maggior parte dei servizi comunali**. Ciò determina la necessità di affrontare tematiche rilevanti come quella della legalità e della trasparenza in modo *coordinato e organico*, predisponendo analisi e misure organizzative di natura trasversale, che ineriscono al funzionamento sia dell'Ente associativo sia dei singoli Comuni.

## **NOTA METODOLOGICA**

### **Il processo di costruzione e di aggiornamento del Piano**

Il presente Piano costituisce il risultato di un lavoro di gruppo che ha interessato l’Unione della Bassa Romagna e i nove Comuni aderenti, mettendo a frutto le rilevanti *sinergie* esistenti nel territorio della Bassa Romagna.

Di seguito i principali passaggi che hanno portato alla costruzione del Piano:

1. la nomina del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e del Responsabile della Trasparenza, subito dopo l’entrata in vigore della disciplina in esame: tali ruoli sono stati assegnati da ciascun ente al rispettivo segretario, in conformità a quanto previsto per legge;
2. definizione della metodologia a cura dei segretari comunali coordinati dal segretario dell’Unione (che ha partecipato al Master organizzato da FORMEZ PA a Roma nel corso del 2013), con il coinvolgimento dei responsabili di area e di settore dell’Unione, all’interno del “Comitato guida” appositamente costituito, ed il prezioso supporto del FORMEZ nell’ambito del progetto “*Interventi mirati al contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione centrale e locale*”;
3. in base a tale metodologia (integrata alla luce del Piano Nazionale Anticorruzione e delle indicazioni dell’ANAC)<sup>4</sup>, è stata condivisa la mappatura delle attività esposte al rischio, evidenziando i rischi specifici su cui intervenire sulla base delle priorità segnalate con riferimento alla realtà concreta;
4. successivamente sono state individuate le misure da adottare nell’ottica della prevenzione della corruzione, a seguito anche di numerosi colloqui di approfondimento con i dirigenti delle aree ritenute maggiormente sensibili. Il confronto in sede di Comitato Guida ha consentito, inoltre, di considerare i processi ed i rischi che per la loro trasversalità richiedono misure di prevenzione di natura intersettoriale (es. *direttive sul Mepa*);
5. la bozza di “*Piano triennale di prevenzione della corruzione*” è stata sottoposta agli uffici di controllo interno e al nucleo di valutazione, unitamente alla bozza aggiornata di “*Programma per la trasparenza*”, predisposta con il supporto del Servizio comunicazione dell’Unione, e alla proposta di “*Codice di comportamento*” redatta a cura del Servizio associato Contenzioso del lavoro (sentiti i sindacati dei lavoratori), all’interno di un unico “Piano generale per la legalità” elaborato in modo da realizzare un sistema integrato e organico dell’Unione e dei 9 Comuni aderenti, coerente con le linee generali dell’organizzazione concordate con la direzione generale dell’Unione;

<sup>4</sup> Il PNA con riferimento agli enti locali stabilisce quanto segue: “ *Gli indirizzi contenuti nel P.N.A. hanno come destinatari anche le regioni, gli enti del S.S.N., gli enti locali e gli enti ad essi collegati, fermo restando quanto previsto dall’intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013 ai sensi dell’art. 1, commi 60 e 61, della l. n. 190 del 2012.*”

Nell’Intesa del 24 luglio 2013 viene confermata l’applicazione immediata delle disposizioni legislative e delle indicazioni del PNA negli enti locali “*per quanto non previsto nella presente intesa*”.

6. infine, la proposta complessiva – una volta adottata dalla Giunta dell’Unione – è stata inoltrata a tutte le Giunte comunali in vista della sua approvazione.

*Il percorso partecipativo, in realtà, è appena cominciato.*

Nel Piano sono previste le modalità gestionali che dovranno presiedere al processo di esecuzione delle misure programmate. In tale ottica, i segretari devono sovrintendere ad una corretta applicazione delle misure relative al singolo Ente nel rispetto della tempistica stabilita; in particolare devono assicurare le necessarie attività formative, con il supporto del Servizio sviluppo del personale, *in modo da far crescere l’organizzazione*.

I responsabili delle varie strutture organizzative provvedono all’attuazione delle misure programmate, avvalendosi dei “referenti” da essi stessi designati. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione nonché Responsabile della Trasparenza di ogni Ente coordina la fase esecutiva, grazie anche alla consolidata *rete della comunicazione*, interna (rete dei “referenti”) ed esterna (rete degli URP).<sup>5</sup>

Ultimo, ma non per importanza. Il presente Piano ed in particolare le azioni sintetizzate nell’ALLEGATO D devono essere considerate nell’ambito del Sistema di valutazione della performance (individuale e/o collettiva), in funzione anche dell’adeguamento periodico del Piano, previsto entro il mese di gennaio di ogni anno (art. 1, comma 8, legge 190/2012) previa pubblicazione di apposita “relazione” sull’attività svolta (art. 1, c. 14, legge 190).

Spetta al Segretario dell’Unione il compito di guidare – in collaborazione con gli altri Segretari – il percorso di confronto con i gruppi di riferimento della comunità insediata nella Bassa Romagna, anche tramite organizzazione di apposite “*Giornate della trasparenza*”, al fine di orientare la revisione continua del Piano a obiettivi di trasparenza effettiva e, per quanto possibile, condivisa.

*Di seguito si riportano le tappe principali della revisione periodica del Piano:*

- il DUP presentato e successivamente approvato in Consiglio, in cui sono illustrate le linee generali di programmazione in materia di legalità in attuazione dei documenti strategici dell’Ente
- la bozza di revisione annuale del Piano, adottata dalla Giunta e pubblicata sui siti dell’Unione e dei Comuni al fine di raccogliere osservazioni e proposte da parte di amministratori, dipendenti, cittadini e stakeholder prima della sua approvazione
- il report annuale elaborato a cura del responsabile anticorruzione dell’Ente e pubblicato on line, sulla base delle rilevazioni prodotte dai responsabili dei settori tramite compilazione dell’allegato “D” del Piano da sottoporre anche al Nucleo di valutazione ai fini della valutazione individuale e/o collettiva della performance
- le numerose iniziative formative e informative in materia, destinate al personale e agli amministratori degli enti
- le “Giornate della trasparenza” organizzate a cura dell’Unione

<sup>5</sup> Cfr. Intesa del 24 luglio 2013, in cui si precisa tra l’altro che al Responsabile della prevenzione/Responsabile della trasparenza deve essere garantita “*la massima indipendenza del ruolo anche mediante la disponibilità di risorse adeguate*”.

## **SEZIONE PRIMA**

### **IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA ILLEGALITÀ'**

#### **1.1 Finalità e durata**

Con il presente Piano l’Ente definisce la propria strategia di contrasto e di prevenzione della corruzione e dell’illegalità, in attuazione della Legge 190/2012 e in linea con le indicazioni fornite dall’ANAC.

Tale strategia si esplicita attraverso l’adozione di una serie di misure organizzative individuate in base alla valutazione del rischio potenziale insito nelle varie attività dell’Ente, in stretto raccordo con le misure adottate negli altri enti dell’Unione.

#### **1.2 Ambito territoriale dell’Unione**

Il presente Piano è stato redatto in modo integrato dall’Unione e dai nove Comuni aderenti, data la stretta interconnessione tra le strutture organizzative e le relative funzioni; viene approvato dalla Giunta di ogni singolo Ente per quanto di competenza.

Gli uffici dell’Unione e dei Comuni cooperano tra loro ai fini di una piena realizzazione degli obiettivi programmati.

#### **1.3 Soggetti e ruoli**

Il “**Responsabile della prevenzione della corruzione**” svolge i compiti indicati nella legge 190/2012. In particolare:

- coordina le fasi di predisposizione, attuazione e verifica delle attività previste dal Piano triennale, in raccordo con i “Responsabili della prevenzione della corruzione” degli altri enti dell’Unione;
- definisce le modalità operative che la struttura deve seguire per il raggiungimento degli obiettivi programmati;
- sovrintende alle azioni assegnate ai Responsabili di Area/settore e vigila sul rispetto delle norme in materia di anticorruzione;
- assicura la formazione del personale, con il supporto del Servizio sviluppo del personale;
- elabora la relazione annuale sull’attività svolta e ne assicura la pubblicazione;
- sovrintende alle attività di revisione periodica del Piano.

#### **Compiti dei responsabili di area o di settore:**

- promozione e divulgazione delle prescrizioni contenute nel piano anticorruzione, nonché agli obblighi riguardanti la trasparenza amministrativa e il codice di comportamento vigente nell’ente;
- verifica dell’attuazione delle prescrizioni contenute nel presente piano e nel codice di comportamento;
- predisposizione di eventuali proposte di integrazione delle prescrizioni contenute nei documenti richiamati nel punto precedente;
- partecipazione con il responsabile della prevenzione della corruzione per la definizione del piano di formazione e l’individuazione dei dipendenti partecipanti.

## I referenti per la prevenzione (*designati dai relativi responsabili*):

- svolgono i compiti eventualmente assegnati;
- collaborano alla esecuzione del Piano, tramite comunicazione di dati, segnalazioni ecc.

## Gli organismi di controllo interno:

- valutano le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti.

### **1.4 Metodologia di lavoro**

La metodologia utilizzata per la costruzione del presente Piano è basata su quella prevista dal PNA e relativi allegati (*peraltro non vincolante per gli enti locali, come ribadito nell'allegato 1 al punto B 1.2*), ispirata a sua volta ai Principi e linee guida “Gestione del rischio” UNI ISO 31000 2010 (edizione italiana della norma internazionale ISO 31000). Tale metodologia è articolata nelle seguenti fasi:

- a) Individuazione delle aree di possibile esposizione al rischio e dei processi, con riferimento a tutte le attività dell’Ente, a partire dalle indicazioni di legge e alla luce di quelle che sono le scelte organizzative dell’Ente (es. nell’area *affidamento di lavori, servizi e forniture*, il processo di *definizione dei requisiti di qualificazione*);
- b) Identificazione e pesatura dei “rischi specifici” associati a ciascun processo, in modo da evidenziare le priorità (ad es. in relazione al processo di *definizione dei requisiti di qualificazione*, il rischio di una *restrizione del mercato nella definizione delle specifiche tecniche all’interno del progetto/capitolo*);
- 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 dell’Unione o del Comune e individuazione delle rispettive scadenze (ad es. *la verifica puntuale da parte del Servizio appalti all’interno delle premesse della determina a contrattare*).

La sintesi di questo percorso è illustrata nell’ **allegato A** del presente Piano ed è il frutto del lavoro di gruppo descritto in premessa. Nei punti successivi vengono analizzate le singole fasi del percorso, tenuto conto delle indicazioni ANAC in materia.

### **1.5 Analisi dell’organizzazione**

L’obiettivo del presente lavoro è quello di adeguare le indicazioni del Legislatore (e del PNA) in tema anticorruzione rispetto alle scelte organizzative dell’Ente, in modo da favorire una corretta ed efficace programmazione dei necessari correttivi. Pertanto, è stata svolta preliminarmente una *ricognizione generale delle funzioni* attribuite alle varie strutture organizzative individuate negli atti di organizzazione (organigramma/funzionigramma).

L’analisi dei rischi e delle misure da adottare è stata calibrata, in concreto, sulla particolare struttura dell’Unione dei Comuni, a cui nove Comuni hanno conferito un’ampia serie di funzioni andando ben oltre agli obblighi normativi in materia. Di conseguenza, la nostra analisi non può che riguardare *l’aggregato* formato dall’organizzazione dell’Unione e dei Comuni aderenti: i singoli Comuni devono presidiare direttamente alcune limitate attività previste nel Piano, contribuendo alla definizione delle misure da adottare con riferimento ai servizi conferiti all’Unione.

*In premessa è riportata una sintesi di questa analisi. Per una maggiore comprensione si rimanda alla documentazione integrale disponibile on line (organigramma e funzionigramma dell’Unione e dei Comuni).*

## **1.6 Mappatura delle aree di rischio e dei processi (fase a)**

Il primo passo consiste nella mappatura delle aree di rischio e dei relativi processi, alla luce delle prescrizioni di legge e delle informazioni desumibili dall'organigramma/funzionigramma dell'Unione e dei Comuni.

Per “rischio” si intende l’effetto dell’incertezza sul corretto perseguitamento dell’interesse pubblico e, quindi, sull’obiettivo istituzionale dell’ente, dovuto alla possibilità che si verifichi un dato evento (adattamento da UNI ISO 31000 2010).

Le aree di rischio già individuate dal Piano Nazionale Anticorruzione ( allegato 2), in conformità all’art. 1, commi 9 e 16, della legge 190/2012, sono le seguenti:

- a. Acquisizione e progressione del personale;
- b. Affidamento di lavori, servizi e forniture;
- c. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- d. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

Dall’analisi dei funzionigrammi degli enti locali interessati dal presente Piano discende l’esigenza di aggiungere all’elenco le seguenti aree, in modo da sottoporre a verifica tutte le attività dell’Ente:

- e. Area economico finanziaria
- f. Area delle esternalizzazioni (società, fondazioni...)
- g. Pianificazione dei servizi al pubblico (cittadini e imprese)
- h. Provvedimenti sfavorevoli
- i. Area affari legali e contenzioso

Successivamente sono stati individuati i processi dell’Ente. Per “processo” s’intende una classificazione, a livello macro, delle possibili attività di trasformazione di input in output dell’amministrazione; anche in questo caso si è proceduto all’adeguamento delle fattispecie individuate dal PNA (allegato 2) rispetto al concreto funzionamento degli enti locali.

La sintesi di questa fase è contenuta nell’allegato A del presente Piano e, in particolare, nella **Tabella n. 1: Mappatura delle Aree di rischio e dei Processi** che contiene:

- le aree di rischio individuate dalla legge 190/2012 e dal Piano Nazionale Anticorruzione, comuni a tutte le pubbliche amministrazioni, integrate da quelle ritenute rilevanti per le caratteristiche specifiche dell’Amministrazione di riferimento (Unione/Comune);
- i processi associati alle aree di rischio (procedimenti o gruppi di procedimenti che è opportuno trattare contestualmente ai fini del Piano).

Per ciascun Processo sono indicate le strutture organizzative in qualche modo interessate.

Per la banca dati integrale dei singoli procedimenti amministrativi si rimanda alla tabella pubblicata on line nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito dell’Ente. Tali procedimenti sono agevolmente riconducibili alle aree di rischio e ai macro-processi che abbiamo individuato.

Si è ritenuto a questo punto di procedere alle successive fasi della presente analisi con riferimento alla totalità dei processi censiti, in modo da programmare in modo efficace i necessari correttivi sul piano organizzativo nel breve, medio e lungo periodo.

## **1.7 Identificazione e valutazione dei rischi specifici (fase b)**

In questa fase vengono analizzati i “rischi specifici”, ovvero ogni concreta tipologia di rischio che si può incontrare in un determinato Processo. L’analisi dei rischi è articolata nelle seguenti sottofasi, suggerite dal PNA (allegato 1):

- identificazione,
- valutazione,
- ponderazione.

#### Identificazione del rischio.

Per ogni area di rischio e processo censito, sono stati individuati i possibili rischi specifici integrando l’elenco compreso nell’allegato 3 del PNA con le ulteriori fattispecie ritenute rilevanti per le caratteristiche specifiche dell’Amministrazione di riferimento.

#### Valutazione del rischio

Ciascun rischio specifico è stato pesato con riferimento ad alcuni parametri prestabiliti di probabilità e impatto, secondo le modalità mutuate dal PNA (allegato 5). La probabilità indica la frequenza di accadimento degli specifici rischi, mentre l’impatto indica il danno che il verificarsi dell’evento rischioso causa all’amministrazione.

A seguito della valutazione dell’impatto e della probabilità, ciascun Rischio è stato collocato in un’apposita “Matrice Impatto-Probabilità” suddivisa in 3 fasce (rossa/gialla/verde). In questo modo è possibile valutare in modo meno empirico l’effettiva incidenza di ogni rischio potenziale.

#### Ponderazione del rischio

A seguito della pesatura di ciascun rischio specifico, è possibile definire le aree più sensibili e, quindi, le priorità da seguire in fase di individuazione e pianificazione delle misure organizzative da adottare (fase c).

La sintesi della fase b) è contenuta nell’allegato A del presente Piano e, in particolare, nella **Tabella n. 2: Identificazione dei Rischi specifici associati a ciascun Processo** e nella **Tabella n. 3: Pesatura dei Rischi specifici**.

#### **1.8 Definizione delle misure organizzative (fase c)**

Ultima fase del percorso è la costruzione del piano delle misure organizzative da adottare per la prevenzione del rischio (oltre a quelle già poste in essere dagli enti).

Abbiamo esaminato nel dettaglio le attività assegnate alle varie strutture; successivamente abbiamo rilevato per ciascun processo i potenziali rischi specifici, evidenziando le aree e i processi esposti a maggior rischio. Ora è possibile individuare le misure concrete più idonee alla prevenzione/mitigazione/trattamento del rischio, nell’ambito sia dell’Unione sia dei singoli Comuni.

Per ciascun rischio specifico, rientrante nella fascia rossa o gialla (con esclusione solo della fascia verde), sono state individuate:

1. le eventuali misure a presidio del rischio già presenti nell’organizzazione;
2. le nuove misure considerate idonee a prevenire/mitigare/trattare il rischio, distinguendole tra *obbligatorie* (desumibili anche dall’allegato 1 del PNA) e *ulteriori* (ossia disposte dall’Ente in base al rapporto tra i costi stimati e il grado previsto di efficacia).

Per ogni misura, viene individuato il relativo Responsabile (dell’Unione o del Comune). Alcune misure sono indirizzate in modo trasversale a tutti i Responsabili delle strutture organizzative.

La sintesi di questa fase è contenuta nell'allegato A del presente Piano e, in particolare, nella **Tabella n. 4: Definizione delle misure organizzative**. In particolare, è stata progressivamente rafforzata la sezione relativa alle "misure generali" finalizzate a prevenire/mitigare/trattare i rischi relativi alla generalità dei processi censiti nell'Unione e nei singoli Comuni.

### **1.9 Le misure generali di prevenzione/gestione del rischio**

I Responsabili di Area e procedimento concorrono alla prevenzione della corruzione e la contrastano , ai sensi dell'art.1, comma 9 della L. 190/2012 , anche a seguito delle prescrizioni di cui al presente articolo.

In via generale, si individuano, le seguenti *attività finalizzate a contrastare il rischio di corruzione* :

**a) Nomina dei responsabili di procedimento al fine di evitare la concentrazione su un unico soggetto dell'intero procedimento e far sì che, fisiologicamente, l'atto verso l'esterno sia sovrinteso da più soggetti fisicamente distinti.**

Al fine di assicurare un maggiore controllo, i Responsabili di Area assumono, quale metodo ordinario di lavoro, la nomina di responsabili di procedimento, avocando a sé esclusivamente specifici procedimenti ad elevata complessità o connotati da patologiche situazioni d'inerzia.

Nell'assegnazione dei compiti e dei ruoli di responsabilità i Responsabili di Area dovranno tendere, ove possibile, a dissociare le fasi del procedimento tra più soggetti, in modo tale da evitare la concentrazione su di un'unica figura dell'intero procedimento.

### **b) Meccanismi di formazione e attuazione delle decisioni:**

1. Ai fini della massima trasparenza dell'azione amministrativa e dell'accessibilità totale, tutti i procedimenti e quelli concernenti , in particolare, le attività a rischio di corruzione devono essere conclusi con ***provvedimenti espressi*** assunti nella forma della determinazione amministrativa ovvero nelle altre forme di legge (autorizzazioni, concessioni etc), salvo i casi in cui sia prevista, in base alla normativa vigente, la deliberazione di G.M. o di C.C.

2. I provvedimenti conclusivi:

- devono riportare in narrativa la descrizione del procedimento svolto, *richiamando tutti gli atti prodotti, anche interni, per addivenire alla decisione finale.*
- devono essere sempre *motivati* con precisione, chiarezza e completezza, specificando i presupposti di fatto e, soprattutto, le ragioni giuridiche (eventualmente anche mediante richiami giurisprudenziali) che hanno determinato la decisione in relazione alle risultanze dell'istruttoria ed alle norme di riferimento.
- devono essere redatti con stile il più possibile semplice e diretto per consentire a chiunque di comprendere appieno la portata di tutti i provvedimenti.
- di norma il soggetto istruttore della pratica (*Responsabile del procedimento*) deve essere distinto dal titolare del potere di adozione dell'atto finale.

3. Per ciascuna tipologia di attività e procedimento a rischio, dovrà avviare "la standardizzazione dei processi interni" mediante la redazione di una *check-list* (lista delle operazioni) contenente per ciascuna fase procedimentale:

- il responsabile del procedimento;
- i presupposti e le modalità di avvio del procedimento;
- i relativi riferimenti normativi (legislativi e regolamentari) da applicare;

- le singole fasi del procedimento con specificazione dei tempi
- i tempi di conclusione del procedimento;
- la forma del provvedimento conclusivo;
- la modulistica da adottare;
- i documenti richiesti al cittadino/utente/impresa
- ogni altra indicazione utile a standardizzare e a tracciare l'*iter* amministrativo, anche al fine dell'aggiornamento periodico delle tabelle dei procedimenti pubblicate in “Amministrazione trasparente” a norma del d. lgs. 33/2013.

4. Con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, occorre motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto è ampio il margine di discrezionalità.

5. Ai sensi dell'art. 6-bis della L. n. 241/90, così come introdotto dall'art. 1, comma 41, della L. 190/2012, il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale. Ciascun dirigente/posizione organizzativa deve comunicare per iscritto al responsabile del piano allorquando un parente o un affine (a prescindere dal grado), ponga in essere un'istanza volta all'ottenimento di un provvedimento amministrativo che lo vede coinvolto, ovvero allorquando sia iniziato l'iter per addivenire ad un rapporto con l'ente, di modo tale che si prenda atto sin da subito di questo aspetto nella dinamica del procedimento ai fini della attribuzione ad altro dirigente/posizione organizzativa da parte del Responsabile del Piano. La disciplina si applica anche al responsabile del procedimento e ad ogni altro soggetto che svolge un ruolo all'interno del procedimento il quale ha l'obbligo di segnalarlo al Responsabile di Settore che avoherà a sé l'istruttoria o l'affiderà ad altro funzionario.

#### c) Meccanismi di controllo delle decisioni:

In una logica di integrazione ed organicità degli strumenti organizzativi, ai fini dei meccanismi di controllo delle decisioni, si assume quale parte integrante del presente documento il Regolamento in materia di controlli interni in applicazione dell'art.3 del D.L. 174/2012, convertito in Legge 213/2012 che disciplina il controllo di regolarità sugli atti. Ai sensi dell'art. 147 bis del Tuel 267/2000 viene esercitato il controllo di regolarità amministrativa, da parte del Responsabile di Settore, nella fase preventiva della formazione dell'atto, attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, su ogni proposta di provvedimento gestionale (proposte di determinazioni, disposizioni, permessi di costruire, autorizzazioni, concessioni, ecc.). Il Responsabile di Settore adotta, qualora di sua competenza, il provvedimento finale approvando la proposta del responsabile del procedimento o discostandosene motivatamente. Sulle proposte di deliberazione, formula il proprio parere ai sensi dell'art. 49 del Tuel 267/2000.

Il controllo contabile è effettuato dal Responsabile del servizio finanziario.

Il Segretario generale dell'ente, inoltre, effettua regolarmente i controlli successivi previsti dall'art. 147-bis del TUEL, introdotto dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, disciplinati nel vigente Regolamento per la disciplina dei controlli interni, in ottemperanza al Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174.

**d) Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere.**

La comunicazione di avvio del procedimento: i responsabili dei servizi sono tenuti al rispetto delle disposizioni in materia e in particolare del vigente regolamento sul procedimento amministrativo.

I Responsabili di procedimento ed i Responsabili di Area verificano, acquisendo laddove opportuno apposite autocertificazioni, l'eventuale sussistenza di rapporti di parentela o affinità esistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti dei soggetti che stipulano con il Comune contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici, ed i dipendenti e Responsabili del Comune.

Nel caso di conflitto di interessi anche potenziale, il Responsabile del procedimento ha l'obbligo di segnalarlo al RESPONSABILE DI AREA che avocherà a sé l'istruttoria o l'affiderà ad altro funzionario. Qualora il conflitto d'interessi riguardi il RESPONSABILE DI AREA, egli lo segnalerà al Segretario/Direttore che avocherà a sé il provvedimento finale assegnandone la competenza ad altro RESPONSABILE DI AREA.

**e) Applicazione del codice di comportamento dei dipendenti dell'ente che costituisce parte integrante e sostanziale del presente Piano (v. Allegato C).**

**f) Applicazione dell'art. 35 Bis del Dlgs 165/2001 nella formazione di commissioni e assegnazione agli uffici .**

Ai sensi dell'art. 35-bis del D.lgs. 165/2001, così come introdotto dall'art. 1, comma 46 della L. 190/2012, coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;

b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Il dipendente, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, è tenuto a comunicare – non appena ne viene a conoscenza - al Responsabile della prevenzione, di essere stato sottoposto a procedimento di prevenzione ovvero a procedimento penale per reati di previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

**g) Distinzione tra organi politici e di gestione**

I Responsabili di Area e di procedimento, dovranno osservare **scrupolosamente il principio di separazione delle competenze tra organi politici e gestionali** nella predisposizione degli atti gestionali da adottare e nella predisposizione delle proposte di deliberazione e di atti monocratici da adottare da parte degli organi politici. I rapporti tra responsabili ed organi politici, in tema di appalti o di procedure di affidamento in genere ,di rilascio di atti abilitativi edilizi e in tema di procedimento

amministrativo in genere sono regolati dal principio di separazione delle competenze tra organi di governo e organi di gestione.

**Il procedimento amministrativo è governato in ogni sua fase dal responsabile.**

In particolare si dovrà costantemente e tener conto che :

- l'assunzione degli impegni di spesa viene effettuata unicamente con atti adottati dai competenti responsabili;
- la scelta della procedura di affidamento è attribuita in via esclusiva al responsabile, il quale dovrà, nella determinazione a contrarre, dare conto della procedura da seguire secondo legge;
- vi è illegittimità di tutte quelle delibere o direttive adottate dall'organo politico con cui in sostanza (ma non formalmente) si sceglie o si danno indicazioni che possono influenzare la scelta verso un determinato contraente;
- la presunta direttiva come surrogato di una gestione attiva diretta, oltre a violare l'autonomia gestionale, si prospetta come atto contrario al sistema organizzativo delineato dal Dlgs 165/2001 e dal Dlgs 150/2009;
- nella scelta degli operatori economici da invitare alle procedure negoziate l'amministratore potrà solo conoscere, alla data in cui è scaduto il termine di presentazione delle offerte, quanti e quali operatori economici hanno presentato la relativa offerta;
- in tema di rilascio di atti abilitativi edilizi ogni fase relativa alla gestione amministrativa è di competenza esclusiva del responsabile nei riguardi del quale non può in alcun modo essere esercitata alcuna forma diretta od indiretta di pressione;

Pertanto, laddove un amministratore si volesse ingerire in alcune delle procedure di cui sopra , esercitando forme di pressione , in violazione dei doveri previsti dal Tuel 267/2000, il responsabile dovrà tempestivamente relazionare per iscritto al responsabile del piano indicando con puntualità quanto accaduto.

#### **h) Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità.**

Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha il compito, in particolare, di verificare che nell'Ente siano rispettate le disposizioni del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi con riguardo ad amministratori, segretario generale, dirigenti e responsabili delle posizioni organizzative. All'atto del conferimento dell'incarico, ogni soggetto a cui è conferito il nuovo incarico presenta una dichiarazione, da produrre al responsabile della prevenzione della corruzione, sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità di cui al decreto citato. Le dichiarazioni di cui ai commi precedenti sono pubblicate nel sito web comunale. Tale pubblicazione è condizione essenziale ai fini dell'efficacia dell'incarico. Ai sensi dell'Intesa tra Governo, Regioni ed Enti Locali del 24 luglio 2013, per l'attuazione dell'articolo 1, commi 60 e 61, della legge 6 novembre 2012, n. 190, sono evidenziati gli incarichi vietati ai dipendenti.

**Ogni incaricato, inoltre, è tenuto a produrre, annualmente, al responsabile della prevenzione della corruzione, una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità.**

#### **I) Rotazione.**

Il personale impiegato nei settori a rischio viene, ove possibile, sottoposto a rotazione periodica, secondo un intervallo compreso da due a tre anni, salvaguardando comunque l'efficienza e la funzionalità degli uffici. Il PNA considera la rotazione del personale quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate. Laddove non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, si possono adottare altre scelte organizzative, tra cui la previsione, da parte del funzionario responsabile, di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni".

La rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento. Occorre tenere presente, inoltre, che sussistono alcune ipotesi in cui è la stessa legge che stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere alcuni soggetti che lavorano in determinati uffici, qualifica direttamente correlata alle funzioni attribuite a detti uffici; ciò avviene di norma nei casi in cui lo svolgimento di una prestazione è direttamente correlato al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione nel relativo albo. Si considera inoltre che una professionalità può essere ritenuta infungibile in tutti i casi in cui, in relazione al tipo di struttura organizzativa e del modello gestionale considerati ed alla verifica e programmazione degli effettivi fabbisogni di personale, avendo riguardo al complesso delle funzioni che è chiamata a svolgere nonché agli obiettivi da raggiungere, risulta nei fatti non sostituibile con altra professionalità presente nell'ambito della medesima struttura.

Le figure professionali ritenute infungibili all'interno dell'Amministrazione sono quelle, in gran parte, giudicate indispensabili e vitali al fine di fronteggiare esigenze permanenti e di tipo istituzionale. Tuttavia occorre evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In tal senso si possono sviluppare altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, come le modalità operative che possono favorire una maggiore partecipazione del personale alle attività del proprio ufficio. Inoltre, perlomeno nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, si possono promuovere meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

Ai sensi dell' art. 16, co. 1, lett. l-quater, del D.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii., sarà disposta d'ufficio una rotazione di natura straordinaria nel caso in cui venga accertata la presenza dei sottoelencati presupposti:

- avvio di un procedimento penale o disciplinare nei confronti del dipendente, ivi inclusi i dirigenti;
- attuazione di una condotta, oggetto di tali procedimenti qualificabile come “corrittiva” ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001.

*Nel caso di personale non dirigenziale, la rotazione si tradurrà in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio, mentre per il personale dirigente, o equiparato, comporterà la revoca dell'incarico dirigenziale e, se del caso, l'attribuzione di altro incarico.*

Per rendere operativa la suindicata disposizione si rende necessario integrare il Codice di comportamento (All. D) prevedendo un impegno, a carico dei dipendenti, per la comunicazione tempestiva in caso di un procedimento penale nei loro confronti.

#### **I) Vigilanza sul rispetto degli obblighi inerenti all'adozione di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza ricadenti sugli enti di diritto privato partecipati dall'Ente.**

- Il responsabile del Servizio Finanziario è tenuto a vigilare, quale referente del Responsabile Anticorruzione del Comune, sull'effettiva adozione, da parte delle società o altri enti partecipati dal Comune, delle misure di prevenzione della corruzione integrative del modello ex l. 231/2001, nonché sulla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione. (Rif. [Determinazione ANAC n. 1134 del 8/11/2017](#)).
- Adempimenti a carico del RASA in ottemperanza all' art. 192 del d.lgs. n. 50/2016 – *“Iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie “società” in house”* ( [Delibera n. 951 del 20 settembre 2017 - Linee guida n. 7 Aggiornate](#))

#### **1.10 Pianificazione delle misure e valutazione della performance**

Le misure devono essere pianificate dall'Ente sulla base del livello di priorità assegnato a ogni rischio da prevenire o contrastare. Si è ritenuto pertanto necessario adottare alcune misure di contrasto e prevenzione della illegalità con riferimento alle casistiche di rischio maggiore risultanti dalla “Matrice Impatto-Probabilità” (*fascia rossa*), a partire dal primo anno di attuazione del presente Piano (2014); successivamente l'intervento è stato esteso alle casistiche di rischio intermedio (*fascia gialla*), con avvio del monitoraggio sulle ipotesi di rischio meno rilevante (*fascia verde*).

Ciò premesso, con il *Piano della performance* dell'Ente vengono assegnati obiettivi e scadenze ai “Responsabili” delle strutture organizzative. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione propone gli obiettivi e gli indicatori da considerare ai fini della valutazione della performance organizzativa e/o individuale.

Ciò in conformità all'allegato 1 del PNA (punto B.1.1.4 ): “*Il P.T.P.C. deve individuare per ciascuna misura da implementare il responsabile dell'implementazione e il termine per*

*l'implementazione stessa. L'efficacia del P.T.P.C. dipende dalla collaborazione fattiva di tutti i componenti dell'organizzazione e, pertanto, è necessario che il suo contenuto sia coordinato rispetto a quello di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione. Il P.T.P.C. deve quindi essere strutturato come documento di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse. Risulta importante stabilire gli opportuni collegamenti con il ciclo della performance; tali collegamenti devono essere reali e non dei meri richiami/rinvii tra i Piani.”*

Nell'**allegato D** del presente Piano sono sintetizzate le **MISURE ORGANIZZATIVE** da attuare e da considerare nel *Sistema di misurazione e valutazione della performance*, sotto il profilo della valutazione organizzativa e/o individuale.

### **1.11 Applicazione del Piano**

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione dà impulso e definisce gli opportuni indirizzi per una corretta applicazione del Piano, in collegamento con il *Ciclo di gestione della performance*. I responsabili delle varie strutture organizzative provvedono all'attuazione delle misure programmate, avvalendosi dei “referenti” da essi stessi designati; nella consapevolezza che la realizzazione di un Piano complesso come questo richiede la fattiva collaborazione di tutta la struttura.

A tal fine, occorre promuovere gli opportuni percorsi di sviluppo formativo - per i quali si rimanda al *Piano formativo dell'Ente*.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione coordina la fase esecutiva, anche tramite la “rete interna dei referenti” dell'Ente e la “rete degli URP” istituita a livello di Unione. Inoltre, verifica la compiuta attuazione delle misure programmate in sede di misurazione della *performance*, con il supporto del Nucleo di valutazione.

### **1.12 Revisione partecipata del Piano**

L'Ente assume l'impegno di rivedere nel tempo i contenuti del Piano. Tale revisione avviene con cadenza quantomeno annuale, come previsto per legge, e comunque ogni qual volta venga ritenuta opportuna alla luce anche delle osservazioni pervenute.

La revisione del Piano avviene a cura del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, previa elaborazione e pubblicazione di un'apposita “*relazione*” sulle attività svolte. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione dell'Unione assicura il necessario coordinamento tra i piani dei singoli Comuni.

L'Ente favorisce il confronto sui contenuti del Piano con le forze politiche, economiche e sociali presenti sul territorio, i cittadini eventualmente coinvolti in appositi gruppi di ascolto, altri gruppi di riferimento della comunità locale (*stakeholder*). Le consultazioni possono avvenire nel corso di incontri dedicati (*Tavolo per la trasparenza*) oppure *on line*.

In particolare vengono organizzate le “Giornate della trasparenza” durante le quali gli obiettivi e gli strumenti adottati vengono presentati al pubblico. L'Ente utilizza i suggerimenti pervenuti, sia verbali che scritti, per la rielaborazione continua del Piano e per il miglioramento dei livelli di legalità effettiva.

## **SEZIONE SECONDA**

### **IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ'**

#### **2.1 Finalità e durata**

Con la redazione del presente Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, di seguito denominato “Programma” (inserito all’interno del *Piano di prevenzione della corruzione* ai sensi dell’art. 10, d. lgs. 33/2013), l’Unione e i Comuni della Bassa Romagna intendono dare piena attuazione al principio di trasparenza secondo le modalità previste dal d.lgs. 33/2013 come modificato dal d. lgs. 97/2016 – nonché mediante assunzione di ulteriori impegni non prescritti dalla legge.

A tal fine, nella home page dei siti istituzionali è collocato l’accesso ad un’apposita ripartizione denominata “*Amministrazione trasparente*”, al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti da pubblicare.

#### **2.2 Ruoli e soggetti**

Il “Responsabile della trasparenza” coordina il procedimento di elaborazione, attuazione ed aggiornamento del Programma e sovrintende all’intero processo di realizzazione di tutte le iniziative volte, nel loro complesso, a promuovere un adeguato livello di trasparenza e lo sviluppo della cultura dell’integrità, in stretto raccordo con i “Responsabili” degli altri enti dell’Unione.

Il Responsabile della trasparenza svolge, in particolare, un’attività di controllo sull’adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, favorendo la completezza, la chiarezza e l’aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando agli organi competenti i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione secondo le previsioni contenute nell’art. 43 del D.Lgs. n. 33/2013.

Ciascun Responsabile di Area/settore fornisce i dati e i documenti di propria competenza alla struttura Responsabile della pubblicazione dei dati e dei documenti: a tal fine l’allegata tabella delle pubblicazioni contiene l’indicazione dell’area competente, dei documenti da fornire e delle relative scadenze. Il soggetto detentore del dato resta responsabile del contenuto da pubblicare ed ha il compito di assicurare la fornitura del dato stesso al responsabile della pubblicazione, secondo le modalità e i termini indicati nelle procedure operative.

Il Responsabile di Area/settore (soggetto detentore del dato) - coerentemente con quanto previsto nella Sezione I - può designare un proprio “referente”, al quale viene assegnata la responsabilità del procedimento di fornitura dei dati all’interno della propria Area/Settore. E’ compito del Responsabile del procedimento di pubblicazione provvedere alla pubblicazione dei documenti inviategli dai soggetti detentori del dato o dai relativi “referenti”, di verificare periodicamente la presenza dei dati aggiornati e segnalare al Responsabile della Trasparenza gli eventuali ritardi.

Per favorire la piena realizzazione del Programma, il Responsabile della trasparenza può avvalersi della “rete interna dei referenti” dell’Ente e della “rete degli URP” istituita a livello di Unione.

### **2.3 Disposizioni operative**

Le disposizioni operative del Programma sono contenute nella **tabella allegata sub “B”**, che riporta i contenuti di ogni sezione e sotto-sezione previsti per legge, i criteri applicativi condivisi con gli uffici detentori del dato, i riferimenti normativi, l'ufficio “responsabile del contenuto”, i tempi di pubblicazione e la relativa periodicità. Ciascuna sezione o sotto-sezione è organizzata secondo le specifiche tecniche prescritte dal D.Lgs. n. 33/2013, tenuto conto delle indicazioni fornite dall'ANAC (ex CIVIT).

I soggetti “responsabili dei contenuti” devono garantire l'integrale e tempestivo flusso delle informazioni da pubblicare nel rispetto dei termini stabiliti dalla legge (art. 43, comma 3 del D.Lgs. 33/2013). Sono comunque fatti salvi gli adeguamenti che si renderanno necessari per conformare “Amministrazione trasparente” ai modelli, agli standard e agli schemi approvati da successive disposizioni attuative o modifiche della normativa vigente.

### **2.4 Principi e modalità di pubblicazione on line dei dati**

L'Unione e i Comuni della Bassa Romagna perseguono l'obiettivo di migliorare la qualità delle pubblicazioni on line, nella prospettiva di raggiungere un appropriato livello di trasparenza; per tale ragione si attengono ai criteri generali di seguito evidenziati.

#### **a) Chiarezza e accessibilità**

L'Unione e i Comuni della Bassa Romagna favoriscono la chiarezza dei contenuti e della navigazione all'interno del web, avviando tutte le opportune attività correttive e migliorative al fine di assicurare la semplicità di consultazione e la facile accessibilità delle notizie. Nell'ottemperare agli obblighi legali di pubblicazione, gli enti si conformano a quanto stabilito dal D.Lgs. n. 33/2013, assicurando, relativamente alle informazioni presenti nel sito istituzionale, l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'Amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la loro riutilizzabilità.

Ogni ufficio, chiamato ad elaborare i dati e i documenti per la pubblicazione sul sito internet, dovrà adoperarsi al fine di rendere chiari e intelligibili gli atti amministrativi e i documenti programmatici o divulgativi. In ogni caso, l'esigenza di assicurare un'adeguata qualità delle informazioni da pubblicare non costituirà motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione obbligatoria ai sensi di legge.

Il sito istituzionale dell'Ente risponde ai requisiti di accessibilità stabiliti dalla legge n. 4/2004. Specifiche note al riguardo si trovano nell'apposita area raggiungibile nelle pagine del sito.

#### **b) Tempestività – Costante aggiornamento**

Con il presente Piano vengono introdotte disposizioni organizzative idonee a favorire una tempestiva attività di aggiornamento del sito, con particolare riferimento ai contenuti obbligatori della sezione “Amministrazione trasparente”. Qualora possibile, le strutture organizzative producono i documenti con modalità tali da consentire l'immediata pubblicazione dei dati.

La decorrenza, la durata delle pubblicazioni e la cadenza temporale degli aggiornamenti sono definite in conformità a quanto espressamente stabilito da specifiche norme di legge e, in mancanza, dalle disposizioni del D. Lgs. n. 33/2013. Al termine delle prescritte pubblicazioni, ogni ente procede all'archiviazione delle informazioni

e dei dati o, al contrario, alla loro successiva eliminazione secondo quanto stabilito, caso per caso, dal D. Lgs. n. 33/2013, nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali e delle politiche di archiviazione dei dati.

Alcuni documenti, per la loro natura, saranno sempre presenti nelle pagine della sezione “Amministrazione trasparente” e non saranno archiviati se non quando saranno eliminati / annullati o superati da diverse tipologie di atti che trattano la medesima materia (esempio i regolamenti comunali).

Si procederà alla pubblicazione dei dati, soprattutto in occasione della prima pubblicazione, tenendo conto dei principi di proporzionalità ed efficienza che devono guidare l’attività della pubblica amministrazione, facendo prevalere, rispetto agli adempimenti formali, gli adempimenti sostanziali, cui sono tenuti l’Unione e i Comuni della Bassa Romagna nell’erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese, contenendo i tempi delle pubblicazioni entro tempi ragionevoli e giustificabili.

### **c) Limiti alla pubblicazione dei dati – Protezione dei dati personali**

Le esigenze di trasparenza, pubblicità e consultabilità degli atti e dei dati informativi devono essere contemperate con i limiti posti dalla legge in materia di protezione dei dati personali, secondo quanto evidenziato, anche sotto il profilo operativo, dal Garante sulla Privacy.

L’Unione e i Comuni della Bassa Romagna provvedono ad ottemperare agli obblighi legali di pubblicità e trasparenza coerentemente con quanto previsto dal D.Lgs. n. 33/2013, adottando cautele e/o individuando accorgimenti tecnici volti ad assicurare forme corrette e proporzionate di conoscibilità delle informazioni, a tutela dell’individuo, della sua riservatezza e dignità.

Nelle pubblicazioni on line si osserveranno, comunque, i presupposti e le condizioni legittimanti il trattamento dei dati personali (comprese le operazioni di diffusione e accesso alle informazioni) stabiliti dal Codice in materia di protezione dei dati personali (D.Lgs. n. 196/2003), in relazione alla diversa natura e tipologia dei dati

### **d) Dati aperti e riutilizzo**

I documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono resi disponibili in formato di tipo aperto e sono riutilizzabili senza necessità di licenza alcuna, secondo quanto prescritto dal D. Lgs. n. 33/2013 e dalle specifiche disposizioni legislative improntate al concetto di *open data* e alla dottrina *open government*. Sono fatti salvi i casi in cui l’utilizzo del formato di tipo aperto e il riutilizzo dei dati siano impossibili o non configurabili, alla luce anche dei principi in materia di accesso e di protezione dei dati personali.

Possono essere utilizzati i formati aperti o almeno elaborabili consentiti dall’ordinamento. Ove possibile, viene implementato il portale contenente gli *open data* sulla base di apposite “linee guida” aggiornate periodicamente.

### **e) Accesso civico semplice/generalizzato**

L’Ente riceve le richieste di accesso civico di cui all’art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 e provvede a darvi attuazione nei modi e nei tempi prescritti dalla norma. Nella sezione “Amministrazione trasparente” sono indicate le modalità operative che il cittadino deve seguire nonché i soggetti responsabili, in stretto raccordo con il diritto di accesso ai documenti amministrativi disciplinato dal capo V della Legge n. 241/1990 e dal regolamento per l’accesso dell’Ente.

Accanto al precedente istituto dell'accesso civico - relativo a dati, informazioni ed atti, oggetto di pubblicazione obbligatoria nella sezione "Amministrazione trasparente" che non risultassero pubblicati, e che resta sempre in vigore (**art. 5 comma 1**) - viene introdotto un nuovo tipo di Accesso civico, con una portata molto più ampia (**comma 2**) e definito da ANAC "**accesso generalizzato**".

*"Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguitamento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, **ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione** ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis."*

È garantita l'accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. È così garantita una maggiore tutela alla libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti non solo dalle pubbliche amministrazioni, ma anche dagli altri soggetti (enti pubblici economici e agli ordini professionali; alle società in controllo pubblico; associazioni, fondazioni ed altri enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro), nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico. Si ottiene dunque la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione.

Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico, ivi compresi quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli in formato di tipo aperto, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità.

La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al protocollo dell'Ente, nelle modalità pubblicate in "Amministrazione trasparente" (Altri contenuti). L'amministrazione, entro trenta giorni, procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente ovvero comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l'informazione o il dato richiesto risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l'amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.

Nei casi di ritardo o mancata risposta il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo di cui all'art. 2, comma 9-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche che, verificata la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione, nei termini di cui al comma 9-ter del medesimo articolo, dispone l'esibizione dei documenti, dei dati e delle informazioni richieste e la relativa pubblicazione.

**Eccezioni assolute** sono quelle legate al segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

**Le eccezioni relative** sono quelle volte a

- 1) evitare un pregiudizio ad un interesse pubblico:
  - a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
  - b) la sicurezza nazionale;
  - c) la difesa e le questioni militari;

- d) le relazioni internazionali;
  - e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
  - f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
  - g) il regolare svolgimento di attività ispettive;
- 2) evitare un pregiudizio ad interessi privati:
- a) protezione dei dati personali;
  - b) libertà e segretezza della corrispondenza;
  - c) tutela degli interessi economici e commerciali di persone fisiche e giuridiche, tra i quali sono ricompresi il diritto d' autore, i segreti commerciali, la proprietà intellettuale.

Secondo l'art. 46 del D.lgs. n. 33/2013, inoltre, *“il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili”*.

Si ritiene utile e opportuno istituire, ai sensi della deliberazione ANAC numero 1309 approvata il 28 dicembre 2016, un **“REGISTRO DEGLI ACCESSI”** contenente l'elenco delle richieste d'accesso generalizzato, con l'oggetto e la data e il relativo esito con la data della decisione, da pubblicare, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi nella sezione **“Amministrazione trasparente”**, **“altri contenuti – accesso civico”** del sito web istituzionale dell'ente.

## **2.5 Trasparenza e performance: obiettivi e indicatori (rinvio)**

Come abbiamo visto nella sezione I, l'attuazione del principio di trasparenza attraverso la pubblicità dei dati inerenti all'organizzazione e all'erogazione dei servizi al pubblico è direttamente correlata alla *performance* dell'Ente e al raggiungimento degli specifici obiettivi ed elementi valutativi definiti nell'ambito del ciclo di gestione della *performance*. In questo modo, viene consentita a tutti i cittadini un'effettiva conoscenza dell'azione della pubblica amministrazione, al fine di agevolare e sollecitare la partecipazione ed il coinvolgimento della collettività in un ottica di *“miglioramento continuo”* dei servizi.

In base all'art 10, comma 3, del d.lgs 33/2013: *“Gli obiettivi indicati nel Programma triennale sono formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa dell'amministrazione, definita in via generale nel Piano della performance e negli analoghi strumenti di programmazione previsti negli Enti locali. La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un'area strategica di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali”*.

Gli obiettivi di promozione della trasparenza e di miglioramento dei servizi sono considerati nel *Piano della performance*, sotto il profilo della valutazione organizzativa e/o individuale. L' andamento degli obiettivi contenuti nel *Piano* viene monitorato secondo il sistema di misurazione e valutazione della *performance* in funzione presso tutti gli enti dell'Unione.

## **2.6 Trasparenza e formazione dei lavoratori**

Relativamente alle iniziative da intraprendere, le Amministrazioni si propongono di porre in essere, da un lato, attività finalizzate a *“far crescere”* la cultura della trasparenza nel concreto agire quotidiano dei dipendenti, e, dall'altro, azioni volte a garantire ai cittadini la co-

noscenza dell'organizzazione amministrativa e dei procedimenti nei quali si articola l'azione pubblica.

In questa prospettiva, l'Unione e i Comuni della Bassa Romagna promuovono al loro interno percorsi di sviluppo formativo mirati ad accompagnare la struttura nel prendere piena consapevolezza non solamente della normativa in materia ma anche degli obiettivi e delle finalità ad essa connessi e a consolidare un atteggiamento orientato al servizio verso il cittadino e al miglioramento continuo.

Si rimanda per gli aspetti di dettaglio al *Piano formativo dell'Ente*.

### **2.7 Trasparenza e partecipazione**

Sul versante esterno, l'Unione e i Comuni adottano canali mirati di comunicazione nei confronti dei cittadini attraverso strumenti (newsletter, questionari, indagini di customer satisfaction...) che contribuiscono a dare informazioni adeguate sull'attività dell'Amministrazione e a rendere più trasparenti le sue azioni, nonché ad attivare percorsi partecipativi per favorire un confronto costante sugli strumenti di trasparenza e sulla loro efficacia, come previsto all'art. 1.

In tale ottica, l'Ente valorizza le attività di ascolto dei cittadini demandate all'Ufficio relazioni con il pubblico (Urp), sia in chiave valutativa della qualità dei servizi offerti, sia in chiave propositiva con riferimento agli ambiti sui quali attivare azioni di miglioramento, mediante segnalazioni o reclami, anche in vista di un'eventuale revisione del Programma. Il Servizio comunicazione dell'Unione coordina le attività in questo ambito, avvalendosi della Rete degli URP.

### **2.8 Monitoraggio sull'attuazione del Programma**

Il Responsabile della trasparenza è il responsabile del monitoraggio sull'attuazione del Programma. A tal fine una sezione della Relazione annuale anticorruzione è dedicata allo stato di aggiornamento della sezione "Amministrazione Trasparente", *tenuto conto delle verifiche periodiche svolte a cura del nucleo di valutazione*.

### **2.9 Aggiornamento annuale del Programma**

Il Programma della trasparenza viene aggiornato ogni anno, sulla base degli esiti del confronto con gli *stakeholder* anche nell'ambito delle Giornate della trasparenza.

L'aggiornamento del Programma avviene contestualmente alla revisione del Piano "anticorruzione", secondo quanto previsto nella sezione I.

## **SEZIONE TERZA**

### **IL CODICE DI COMPORTAMENTO E GLI ALTRI STRUMENTI ATTUATIVI**

#### **3.1 Il Codice di comportamento dell'Ente**

Tra le misure di maggior rilevanza in chiave anticorruzione vi è l'adozione del Codice di comportamento “aziendale” ai sensi dell’articolo 54, comma 5, del decreto legislativo n. 165/01 (art. 1, comma 2, dpr 62/2013). Per tale ragione, il Codice dell’Ente viene approvato in allegato al presente Piano (**allegato C**).

Il Codice introduce alcune misure più stringenti rispetto al testo del decreto presidenziale. In ogni caso è sottoposto al riesame con cadenza di norma annuale, ai fini del suo aggiornamento.

L’ufficio procedimenti disciplinari opera in raccordo con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione anche ai fini di un’adeguata formazione del personale e delle altre attivita’ previste dall’art. 15, comma 3, d.p.r. 62/2013.

#### **3.2 Il whistleblowing**

L’art.54 bis del D.Lgs n. 165/2001 stabilisce:

1. *Il pubblico dipendente che, nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all’articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all’autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L’adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all’ANAC dall’interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell’amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L’ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.*

2. *Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all’articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell’articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrice di beni o servizi e che realizzano opere in favore*

dell'amministrazione pubblica.

3. L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'inculpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

4. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

5. L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

6. Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

7. È a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli.

8. Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23.

9. Le tutelle di cui al presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.”

Il D.L. n.90/2014 convertito nella legge n.114/2014 con l'art. 19, comma 5 ha stabilito che l'Anac riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54 bis del D.lgs n. 165/2001 ed è pertanto chiamata a gestire oltre alle segnalazione provenienti dai propri dipendenti per fatti illeciti avvenuti all'interno della propria struttura anche le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni possono indirizzarle.

L'Anac in ottemperanza alla Determinazione n. 6 in data 28 aprile 2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale serie generale n. 110 del 14 maggio 2015 ad oggetto: "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)" si è dotata di un modello gestionale informatizzato idoneo a garantire la tutela della riservatezza del segnalante descritto nell'apposito sito <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/SegnalazioneWhistleblowing>

<https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/>

Il presente Piano disciplina la procedura di gestione delle segnalazioni indirizzate al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione con modalità tali da tutelare l'anonimato del segnalante. **Il modulo è pubblicato sul sito istituzionale dell' Ente alla sezione Amministrazione Trasparente e sulla Intranet.** In questa fase il modulo contenente le segnalazioni può essere presentato secondo una delle seguenti modalità:

a) servizio postale: in tal caso per avere le garanzie di tutela di riservatezza previste dal presente atto occorre che il modulo sia inserito in una busta chiusa che all'esterno rechi il seguente indirizzo "Responsabile Prevenzione Corruzione del Comune/Unione" con a lato la dicitura "RISERVATA PERSONALE". La busta chiusa viene protocollata e custodita, senza aprirla, con modalità tecniche tali da garantire la massima sicurezza e come unico destinatario il Responsabile Prevenzione della Corruzione;

b) mediante trasmissione del modulo all' indirizzo di posta elettronica appositamente dedicato e pubblicato sulla Intranet dell'ente, le cui credenziali sono di esclusivo utilizzo del Segretario Generale nella sua qualità di responsabile della prevenzione della corruzione.

E' in corso di approfondimento da parte dei Responsabili anticorruzione dei Comuni dell'Unione la possibilità di adeguare la suddetta procedura utilizzando la piattaforma informatica in open source resa disponibile da Anac come da comunicato del Presidente del 15.1.2019.

*In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo.*

*Applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013:*

**"B.12.1 - Anonimato.**

*La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.*

*La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.*

*Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'inculpato nei seguenti casi:*

*a) consenso del segnalante;*

*b) la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;*

*c) la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'inculpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'inculpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.*

*La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili. Resta fermo che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).*

*Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.*

### ***B.12.2 - Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower.***

*Per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della pubblica amministrazione; infatti, il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti. La norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico.*

*Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito:*

- deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- all'U.P.D.; l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;
- può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;
- può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;
- può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;
- l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;
- il risarcimento del danno patrimoniale e non conseguente alla discriminazione.

### **B.12.3 Sottrazione al diritto di accesso.**

*Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi etero integrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190”.*

*Per rendere pienamente operativa la suddetta disposizione si rende necessario apportare una integrazione al vigente codice di comportamento.*

### **3.3 Altri strumenti attuativi del Piano**

L’Ente si riserva di integrare il presente Piano con ulteriori strumenti attuativi, alla luce anche del confronto avviato con i gruppi di riferimento della comunità locale.

### **3.4 Rimando al web**

Sul sito dell’Ente, alla sezione “Amministrazione trasparente”, vengono pubblicati in forma costantemente aggiornata il presente Piano, i relativi allegati e ogni altro documento utile per conoscere in profondità il tema della legalità e poter contribuire al percorso intrapreso dall’Unione e dai Comuni della Bassa Romagna verso un’amministrazione sempre più trasparente ed efficiente.