

Piano triennale del Comune di Russi per la prevenzione della corruzione e della illegalità

2020-2022

Approvato con delibera di Giunta n. ___ del _____, 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 – La realtà territoriale regionale e provinciale	
05	
NOTA METODOLOGICA - Il processo di costruzione e di aggiornamento del Piano	10
<u>SEZIONE PRIMA: IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA ILLEGALITA'</u>	12
<u>SEZIONE SECONDA: IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA'</u>	18
<u>SEZIONE TERZA: IL CODICE DI COMPORTAMENTO E GLI ALTRI STRUMENTI ATTUATIVI</u>	24
ALLEGATI:	
A – Dalla mappa dei rischi alle misure organizzative	
B – Amministrazione trasparente	
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-sistemico*” – 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 del Comune 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 a tutti i servizi del Comune** redatto in modo coordinato dal gruppo di lavoro costituito dai Responsabili Prevenzione Corruzione dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, dei Comuni ad essa aderenti e del Comune di Russi, tenuto conto delle funzioni che il Comune ha affidato all'Unione, particolarmente rilevanti in materia di prevenzione della corruzione (gestione del personale, Nucleo di Valutazione, ufficio disciplinare, informatica). 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 nel territorio.

<p style="text-align: center;">IL CONTESTO la realtà territoriale regionale e provinciale</p>

I numeri del Comune di Russi

12.306 abitanti al 31/12 u.s., **46,26** kmq circa, **266** abitanti per kmq.

Analisi del contesto esterno

1. Scenario economico-sociale a livello regionale

Anche nel 2019 la regione Emilia – Romagna si conferma la locomotiva del paese, al primo posto tra le regioni italiane per crescita del PIL. Secondo gli “scenari per le economie locali” di Prometeia, aggiornati a ottobre 2019, la crescita del prodotto interno lordo a fine 2019 rispetto all’anno precedente dovrebbe risultare pari allo 0,5 per cento, mentre per il 2020 si prevede un tasso di incremento più consistente (+1,1 per cento).

Sul **fronte occupazionale**, si rafforza la dinamica evidenziata negli ultimi anni, nel 2019 il numero degli occupati è stimato in aumento di un ulteriore 2 per cento. Contestualmente il tasso di disoccupazione si ridurrà al 5,2 per cento nel 2019 e al 5,0 per cento nel 2020.

Al **30 settembre 2019** le **imprese attive** in Emilia-Romagna erano poco più di 400mila, 2.875 in meno rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente (-0,7 per cento), a fronte di un aumento del numero degli addetti nelle imprese dell’1,9 per cento. Una flessione del tessuto imprenditoriale 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 49mila, il 12 per cento del totale delle imprese regionali, il 2 per cento in più rispetto all’anno precedente.

Le **imprese femminili** costituiscono oltre un quinto del tessuto imprenditoriale regionale, il 14 per cento dell’occupazione. Nell’ultimo anno il numero delle imprese femminili è rimasto pressoché invariato, mentre nel lungo periodo si è registrata una modesta crescita.

Variazioni ancora negative per quanto riguarda le **imprese giovanili**, diminuite nell’ultimo anno del 2 per cento in termini di aziende, mentre l’occupazione è cresciuta del 2 per cento.

I dati sulla demografia d’impresa suddivisi per settore confermano e prolungano le dinamiche in atto da alcuni anni. Vi sono alcuni comparti interessati da una progressiva **riduzione del numero di imprese, in particolare l’agricoltura, le costruzioni e il manifatturiero**. In calo anche il commercio, flessione contenuta dalla crescita al suo interno

della componente più rivolta al turismo, in particolare le attività legate all'alloggio e alla ristorazione. Crescono i servizi, sia quelli rivolti alle imprese sia quelli alle persone.

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 Italia, il controllo del territorio da parte di organizzazioni criminali in Emilia-Romagna risulta ancora 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, afferenti alle due organizzazioni criminali più significative in Emilia-Romagna, puntano alla mimetizzazione sociale, a non richiamare l'attenzione e 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 territoriali 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 condizionamento 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.

Negli ultimi tempi alle presenze mafiose italiane si sono aggiunti sodalizi criminali d'origine straniera, in particolare albanese e nigeriana, attivi principalmente nel traffico di stupefacenti e nella tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento della prostituzione.

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

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. 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 proventi. 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 pubblicati annualmente da questo organismo, negli ultimi dieci anni (dal 2009 al 2018) in Emilia-Romagna sono state segnalate all’UIF quasi 50.000 operazioni sospette di riciclaggio, pari al 10% di tutte le segnalazioni avvenute nel territorio nazionale. Osservandone l’andamento nel tempo, va detto che il numero di segnalazioni è aumentato costantemente in Emilia-Romagna e nel resto dell’Italia, e ciò va interpretato sicuramente come un possibile tentativo di espansione criminale nell’economia legale, ma probabilmente anche di una accresciuta sensibilità e attenzione per il problema del riciclaggio da parte dei soggetti che sono incaricati a trasmettere le segnalazioni all’UIF, ovvero principalmente degli operatori finanziari e in second’ordine dei professionisti (dal 2009 al 2018 il numero di segnalazioni è quasi quintuplicato sia in regione che in Italia).

Un andamento simile del fenomeno, seppure con numeri sensibilmente inferiori rispetto alle segnalazioni all'UIF, lo si riscontra nei dati delle denunce delle forze di polizia (i dati della delittuosità), secondo i quali i reati di riciclaggio in regione sono cresciuti costantemente negli ultimi dieci anni, passando dalle 95 denunce del 2009 alle 124 del 2018. Ciò detto, va tuttavia rilevato che nel decennio in esame la regione ha detenuto costantemente tassi di reato di riciclaggio inferiori alla media nazionale.

Nell'ultimo anno (il 2018), ad esempio, la regione ha registrato un tasso di 2,8 denunce per riciclaggio ogni 100.000 abitanti a fronte di un tasso nazionale pari a 3,1 denunce ogni 100.000 abitanti. Naturalmente si riscontrano differenze sostanziali fra le diverse province della regione. Modena soprattutto, ma anche Ravenna e Rimini sono i territori della regione dove l'incidenza di questo reato è maggiore quasi costantemente. Nell'ultimo anno, ad esempio, il tasso per il reato di riciclaggio di Modena è risultato di 7,4 ogni 100 mila abitanti e quello di Ravenna di 3,8 a fronte di un tasso medio regionale di 2,8 ogni 100 mila abitanti.

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 intestate 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".

Analisi del contesto interno

Il Comune di Russi eroga direttamente un consistente numero di servizi e funzioni, di cui ha conservato la titolarità. Tuttavia, nell'ottica dell'ottenimento di sinergie ed economie di scala, oltre che per valersi del positivo contesto istituzionale locale che vede attive in Provincia numerose e consolidate forme di gestione associata dei servizi, ha affidato la gestione di alcuni servizi ad enti associativi, i cui principali sono:

- gestione e sviluppo del personale, ufficio procedimenti disciplinari, Nucleo di Valutazione: Unione dei Comuni della Bassa Romagna (convenzione)
- gestione di parte del servizio informatica: Unione dei Comuni della Bassa Romagna (convenzione)
- gestione dei servizi sociali: gestione associata in convenzione con i Comuni di Ravenna e Cervia
- gestione del patrimonio e.r.p. e dei contratti di assegnazione: ACER Ravenna
- gestione dei servizi sociali residenziali: ASP Comuni Ravenna, Cervia e Russi

Per un riferimento più dettagliato dell'analisi di contesto interno si fa riferimento alla corrispondente sezione del Dup relativo al triennio in corso, approvato dal Consiglio comunale.

NOTA METODOLOGICA Il processo di costruzione e di aggiornamento del Piano
--

Il presente Piano costituisce il risultato di un lavoro di gruppo costituito dai Responsabili Prevenzione Corruzione dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, dei Comuni ad essa aderenti e del Comune di Russi, tenuto conto delle funzioni che il Comune ha affidato all'Unione, particolarmente rilevanti in materia di prevenzione della corruzione (gestione del personale, Nucleo di Valutazione, ufficio disciplinare, informatica), mettendo a frutto le rilevanti *sinergie* esistenti nel territorio.

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) 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), 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 intersectoriale (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, dei 9 Comuni aderenti e del Comune di Russi, coerente con le linee generali dell'organizzazione concordate con l'Amministrazione comunale;

Il Piano è stato aggiornato annualmente, tenuto conto delle nuove valutazioni emerse e delle successive indicazioni ANAC in materia.

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 fase di consultazione, avviata con una news pubblicata sul sito al fine di raccogliere osservazioni e proposte prima della sua approvazione (*entro la scadenza di fine gennaio*), ma aperta anche per il periodo successivo, al fine di valutare ulteriori suggerimenti in vista del prossimo aggiornamento
- il report annuale elaborato a cura del responsabile anticorruzione dell'Ente e pubblicato on line
- le numerose iniziative formative e informative in materia, destinate al personale, agli amministratori, ai cittadini e agli stakeholder
- in particolare: le "*Giornate della trasparenza*" organizzate a cura dell'Unione

SEZIONE PRIMA

IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA ILLEGALITA'

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.

1.2 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" dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna e dei Comuni ad essa aderenti;
- 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/capitolato*);
- 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 struttura del Comune e tenendo conto delle funzioni gestite in forma associata con l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna o con le altre forma associative sopra indicate.

In premessa è riportata una sintesi di questa analisi. Per una maggiore comprensione si rimanda alla documentazione integrale disponibile on line (organigramma e funzionigramma del Comune).

ARRIVATO QUI

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 del Comune.

Per "rischio" si intende l'effetto dell'incertezza sul corretto perseguimento 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 mutate 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 del Comune.

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. 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 nel Comune. Le misure generali sono state accorpate nella parte finale dell'allegato A e ulteriormente sviluppate alla luce dei contenuti del PNA 2019.

1.9 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.

1.10 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, tramite la Direzione operativa cui partecipano tutti i responsabili delle aree organizzative. Inoltre, verifica la compiuta attuazione delle misure programmate in sede di misurazione della *performance*, con il supporto del Nucleo di valutazione.

1.11 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, in coordinamento con il gruppo di lavoro costituito insieme agli omologhi Responsabili dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna e dei Comuni ad essa aderenti, previa elaborazione e pubblicazione di un'apposita "*relazione*" sulle attività svolte.

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*).

In particolare vengono organizzate dall'Unione 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'INTEGRITA'

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), il Comune intende 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.

ARRIVATO QUI

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" dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna e dei Comuni ad essa aderenti.

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.

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

Il Comune persegue 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

Il Comune favorisce 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 nella 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 è tenuto il Comune 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 temperate 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.

Il Comune provvede 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 perseguimento 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 il Comune.

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

In questa prospettiva il Comune, in collaborazione con l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, promuove al suo 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, il Comune adotta 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.

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 e delle indicazioni pervenute nella fase di consultazione.

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 attività 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 fornitrici 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'incolpato, 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 tutele 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.

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.

c) mediante utilizzo della piattaforma informatica open source già utilizzata da ANAC, riservata ai soli dipendenti dell'Unione e dei Comuni.

I lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica possono effettuare le segnalazioni solo mediante servizio postale, senza obbligo di utilizzo del modulo.

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'incolpato 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'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato 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.); tali segnalazioni anonime sono però ammissibili solo se presentate al di fuori della piattaforma informatica predisposta da ANAC, con gli altri strumenti previsti.

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”.

3.3 Altri strumenti attuativi del Piano

Il Comune 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 del Comune, 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 da questo ente verso un’amministrazione sempre più trasparente ed efficiente.