

Piano integrato di attività e organizzazione 2025-2027 (PIAO)

SEZIONE 2 Valore pubblico, performance e anticorruzione 2C Rischi corruttivi e trasparenza

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)

PREMESSA - Il cantiere aperto della Legalità
03

IL CONTESTO – L’Unione dei Comuni della Bassa Romagna 05

SEZIONE PRIMA: IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE E DELLA ILLEGALITA’ 10

SEZIONE SECONDA: IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E
L’INTEGRITA’ 16

SEZIONE TERZA: IL CODICE DI COMPORTAMENTO E GLI ALTRI STRUMENTI
ATTUATIVI 22

ALLEGATI:

A – Dalla mappa dei rischi alle misure organizzative

B – Amministrazione trasparente

C – Codice di comportamento

D – Le misure organizzative e il Piano della Performance

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 nostro Legislatore a **cambiare strategia**, nella consapevolezza che *la legalità costituisce oggi 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 diffondere a livello locale la “**cultura della legalità**”. 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 intensificare le misure di pianificazione e controllo delle attività in materia di *appalti pubblici*.

È 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. È 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.

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 al quale abbiamo dedicato numerose energie è il *Codice di comportamento del personale* (v. Sezione III del Piano). Nella convinzione di dover assicurare anzitutto la trasparenza interna della organizzazione: perché sui comportamenti delle persone si basa la correttezza dei comportamenti degli enti.

Comportamenti etici e informazioni leggibili, nel quadro di un'azione amministrativa improntata a canoni di legalità sostanziale.

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 ciascuna amministrazione rimane responsabile dell'attuazione della parte di Piano che riguarda le funzioni rimaste nella propria competenza.

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.

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

a cura del Coordinamento regionale della Rete per l'Integrità e la Trasparenza

Dalla seconda metà degli anni Cinquanta del secolo scorso l'Italia e le sue regioni hanno conosciuto una forte crescita dei reati, in modo particolare dei furti e delle rapine. I tratti di tale fenomeno in Emilia-Romagna hanno assunto una particolare rilevanza già dall'inizio in cui ha iniziato a manifestarsi, ma solo dagli anni Novanta in poi si sono accentuati in misura considerevole rispetto al resto dell'Italia e di molte regioni simili anche dal punto di vista socioeconomico.

Il numero dei reati denunciati alle forze di polizia in questi quasi settant'anni offre una prima, benché approssimativa indicazione in proposito: le 18.000 denunce registrate in regione alla metà degli anni Cinquanta sono raddoppiate in soli cinque anni, mentre nel resto dell'Italia ciò avverrà agli inizi degli anni Settanta, quando l'Emilia-Romagna aveva già raggiunto il triplo dei reati rispetto a quelli denunciati nel 1956; alla metà degli anni Settanta il numero dei reati della nostra regione era pari a 66.000 e all'inizio degli Ottanta a 100.000, a 133.000 nel 1987, a 153.000 nel 1990, a 200.000 nel 1997 e a 266.000 nel 2007. Dopo una lunga e ininterrotta fase ascendente, con il 2013 ne è iniziata una di segno opposto, caratterizzata da una graduale diminuzione delle denunce fino a raggiungere quota 167.000 nell'anno della pandemia. Nell'ultimo biennio vi è stata una leggera ripresa della curva, ciò nonostante, la soglia attuale dei reati denunciati nella nostra regione è ancora ai livelli di inizio millennio.

La massa dei delitti considerati nel loro insieme offre naturalmente un'indicazione di massima dello stato della criminalità di un territorio o di un periodo storico, le cui specificità possono essere colte soltanto osservando i singoli reati, le loro caratteristiche e gli andamenti nel tempo. Ai fini della redazione del presente documento, si è scelto di focalizzare l'attenzione sui delitti contro la Pubblica amministrazione e di tralasciare altre forme di criminalità non attinenti - almeno non direttamente - ai temi del documento medesimo, come, ad esempio, la criminalità violenta o predatoria. Considerato lo stretto legame che diversi osservatori hanno riscontrato tra il reato di corruzione - tra i più esecrabili tra tutti quelli commessi ai danni della Pubblica amministrazione - e il riciclaggio, un focus sarà dedicato appunto anche al riciclaggio di capitali illeciti. Come è noto, appartengono alla categoria dei delitti contro la Pubblica amministrazione una serie di comportamenti particolarmente gravi lesivi dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa. Tali reati sono disciplinati nel Titolo II del Libro II del Codice penale (artt. 314 - 360 c.p.) e si suddividono in due categorie sulla base del soggetto attivo che li commette: da un lato, infatti, vi sono i delitti commessi dai pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio o esercenti di servizio di pubblica utilità nell'ambito delle loro funzioni per un abuso o uso non conforme alla legge del potere riconosciutogli dalla legge medesima; dall'altro lato, invece, vi sono i delitti dei privati (cosiddetti reati ordinari), i cui comportamenti tendono ad ostacolare il regolare funzionamento della Pubblica amministrazione o ne offende il prestigio (per esempio attraverso la violenza o la resistenza all'autorità pubblica).

Di questi delitti ne sono stati selezionati alcuni anche in ragione della disponibilità dei dati pubblicati dall'Istituto nazionale di statistica. Si tratta, in particolare, dei delitti commessi da pubblici ufficiali di cui le forze di polizia sono venute a conoscenza. Tali dati restituiscono un'immagine parziale del fenomeno della delittuosità ai danni della Pubblica amministrazione, dal momento che una quota di tali reati, così come accade per qualsiasi tipo di reato, sfugge al controllo delle istituzioni penali perché non viene denunciata o scoperta dagli organi investigativi. All'origine di molti di questi reati - si pensi ad esempio alla corruzione - risiede infatti un'intesa tra una cerchia ristretta di beneficiari, i quali hanno tutto l'interesse a non farsi scoprire dall'autorità pubblica per evitare le ricadute avverse che potrebbero derivare dalla loro condotta illegale sia in termini di riprovazione sociale che di condanna penale. È inutile dire, inoltre, che la misura di tali fenomeni è data anche dalla donazione di risorse a disposizione degli organi giudiziari e di polizia, dalla capacità investigativa e dalle motivazioni degli inquirenti, oltre che dall'attenzione pubblica riposta su di essi in un determinato momento storico. Per tutte queste ragioni, i dati che si esamineranno qui non rispecchiano l'effettiva diffusione dei delitti commessi contro la Pubblica amministrazione, bensì ne mostrano la grandezza rispetto a quanto è perseguito e scoperto sotto il profilo penale-investigativo limitatamente ai pubblici ufficiali.

I reati oggetto di analisi sono i seguenti: peculato (Art. 314 c.p.); peculato mediante profitto dell'errore altrui (Art. 316 c.p.); malversazione di erogazioni pubbliche (Art. 316-bis c.p.); indebita percezione di erogazioni pubbliche (Art. 316-ter c.p.); concussione (Art. 317 c.p.); corruzione per l'esercizio della funzione (Art. 318 c.p.); corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (Art. 319 c.p.); corruzione in atti giudiziari (Art. 319-ter c.p.); induzione indebita a dare o promettere utilità (Art. 319-quater c.p.); corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (Art. 320 c.p.); pene per il corruttore (Art. 321 c.p.); istigazione alla corruzione (Art. 322 c.p.); peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (Art. 322-bis c.p.); abuso d'ufficio (Art. 323 c.p.); utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio (Art. 325 c.p.); rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (Art. 326 c.p.); rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (Art. 328 c.p.); rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (Art. 329 c.p.); interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (Art. 331); sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa. (Art. 334 c.p.); violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (Art. 335 c.p.).

Di questi reati si esamineranno gli sviluppi e l'incidenza che hanno avuto in Emilia-Romagna e nelle sue province dal 2008 al 2022.

Benché una quota difficilmente stimabile sfugga al controllo del sistema penale, i reati commessi ai danni della pubblica amministrazione e denunciati costituiscono una minima parte della massa complessiva dei delitti denunciati ogni anno. Negli ultimi quindici anni in Emilia-Romagna ne sono stati denunciati quasi seimila - in media circa quattrocento ogni anno -, corrispondenti a poco più del 4% di quelli denunciati nell'intera Penisola e a quasi la metà di quelli denunciati in tutto il Nord-Est: quelli dell'Emilia-Romagna risultano nettamente sotto la media italiana, anche se superano, seppure in misura contenuta, quelli del Nord-Est.

Volendo dare una misura complessiva dell'incidenza di questi reati nei tre contesti territoriali, si dirà che l'Emilia-Romagna esprime un tasso generale di delittuosità contro la Pubblica amministrazione di 6,4 reati ogni 100 mila abitanti, l'Italia di 10,6 e il Nord Est di 5,1 ogni 100 mila abitanti. Riguardo invece alla tendenza, si osserva un generale aumento dei reati in questione sia in Emilia-Romagna che nel resto dell'Italia e del Nord Est, in particolare l'abuso d'ufficio, l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, il peculato, la concussione i reati corruttivi.

In sostanza, l'incidenza dei reati ai danni della Pubblica amministrazione è decisamente più bassa nella nostra regione in confronto ad altri contesti. Tale rilievo, benché sia circoscrivibile unicamente ai dati delle denunce, tuttavia trova un riscontro in un'indagine campionaria sul fenomeno della corruzione realizzata dall'Istat qualche anno fa nell'ambito dell'indagine sulla sicurezza dei cittadini i cui risultati riteniamo siano ancora validi. Si tratta di un approfondimento che l'Istat ha realizzato allo scopo di fare luce su tale fenomeno e di stimare il numero di persone coinvolte in dinamiche corruttive o di scambio nel nostro paese, sia in prima persona, sia indirettamente attraverso l'esperienza di parenti, amici, colleghi o conoscenti.

La rilevanza del rischio di riciclaggio nel nostro Paese ha posto in evidenza come, tra i reati che producono proventi da riciclare, la corruzione costituisca una minaccia significativa. Un'efficace azione di prevenzione e di contrasto della corruzione può pertanto contribuire a ridurre il rischio di riciclaggio. Per altro verso, l'attività di antiriciclaggio costituisce un modo efficace per combattere la corruzione: ostacolando il reimpiego dei proventi dei reati, essa tende infatti a rendere anche la corruzione meno vantaggiosa.

Poiché la corruzione possa qualificarsi come un reato presupposto del riciclaggio, è lecito in questa sede esaminare i due reati congiuntamente.

Nel corso degli ultimi decenni l'attività di contrasto alla criminalità organizzata e ai corrotti 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 ha costituito 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 col d.lgs. n. 231/2007 (che è la cornice legislativa dell'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 queste informazioni l'UIF effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e ne 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.

Negli anni 2008-2021 sono giunte all'UIF dall'Emilia-Romagna circa 76 mila segnalazioni di operazioni sospette, corrispondenti al 7% delle segnalazioni arrivate nello stesso periodo da tutta la Penisola. Sia in Emilia-Romagna che nel resto delle regioni il numero di segnalazioni è sensibilmente aumentato nel tempo (in Emilia-Romagna mediamente del 22,5% annuo), un segnale, questo, che può essere interpretato come una crescita di attenzione verso tale fenomeno da parte dei soggetti qualificati a collaborare con l'UIF.

Le denunce rilevate dalle forze di polizia riguardo ai reati di riciclaggio confermano tale tendenza: nel periodo 2008-2021 l'Emilia-Romagna ha riportato circa mille e cinquecento denunce, seguendo l'andamento in crescita riscontrabile nel resto dell'Italia. Più di un terzo delle denunce ha riguardato la sola provincia di Modena, un territorio, questo, dove tale reato ha inciso ed è cresciuto in misura sensibilmente più alta rispetto al resto della Regione. Le altre province, infatti, hanno registrato un tasso di delittuosità inferiore alla media regionale e italiana benché la tendenza, anche in queste province, così come è avvenuto nel resto dell'Italia, sia da diversi anni in crescita.

In definitiva, i dati disponibili non manifestano dimensioni rilevanti del fenomeno. Occorre comunque rafforzare gli strumenti di prevenzione e di contrasto della illegalità con riferimento alle attività più esposte al rischio.

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:

1° gennaio 2000: viene istituita **l'Associazione intercomunale della Bassa Romagna;**

1° 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.

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 e integrato nel 2020, 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

Segreterie

(Per ulteriori approfondimenti si rimanda agli organigrammi e ai funzionigrammi, allegati al PIAO)

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.

Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT): Marco Mordenti (decreto n. 30/24)

Responsabile Anagrafe unica Stazioni Appaltanti (RASA): Marco Mordenti (decreto n. 2 Del 30/03/2021)

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.

Gli obiettivi strategici del Piano sono indicati nel Documento Unico di programmazione approvato dal Consiglio per il triennio di riferimento.

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; fermo restando che ciascuna amministrazione rimane responsabile dell'attuazione della parte di Piano che riguarda le funzioni 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 osservanza degli 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.

Le azioni del Piano sono svolte in collaborazione con altre figure, tra le quali va menzionato il **Responsabile Anagrafe unica Stazioni Appaltanti** individuato da ciascuna Amministrazione.

1.4 Metodologia di lavoro

La metodologia utilizzata per la costruzione del presente Piano è basata su quella prevista dal PNA e relativi allegati (*da applicare secondo criteri di flessibilità e contestualizzazione come indicato nel PNA 2019*), 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 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 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 individuate anche dal Piano Nazionale Anticorruzione (allegato 1), in conformità all'art. 1, commi 9 e 16, della legge 190/2012, sono le seguenti:

- a) Acquisizione e progressione del personale;
- b) Contratti pubblici (ex 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:

- a) Area economico finanziaria
- b) Area delle esternalizzazioni (società, fondazioni...)
- c) Pianificazione dei servizi al pubblico (cittadini e imprese)
- d) Provvedimenti sfavorevoli
- e) 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 1) 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,

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 2013 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 1). 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 2013) 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. Le misure generali sono state accorpate nella parte finale dell'allegato A e ulteriormente sviluppate alla luce dei contenuti del PNA.

La sezione relativa alle "misure specifiche" viene periodicamente adeguata rispetto all'andamento delle analisi di contesto interno/esterno.

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.

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. Conseguentemente **il sistema adottato dagli enti indica il rispetto delle prescrizioni contenute nel PTPC come uno dei parametri di valutazione della performance.**

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, 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.

1.11 Monitoraggio del Piano

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione cura il monitoraggio dell'attuazione del piano, valendosi della collaborazione delle strutture dedicate e dei dirigenti/responsabili di area-settore-servizio, che presentano periodicamente il *report* sullo stato di attuazione delle azioni previste anche utilizzando l'allegato D al presente piano.

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 nell'ambito delle "*Giornate della trasparenza*" organizzate dall'Unione o a livelli superiori *in presenza e/o in videoconferenza*.

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), 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. È 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 sottosezione 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 sottosezione 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 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 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 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.

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 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 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 conoscenza 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 (*attestazione assolvimento obblighi di pubblicazione*).

I Dirigenti/responsabili di area-settore-servizio collaborano al monitoraggio in esame.

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.

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'istituto è regolato dall'art.54 bis del D.Lgs n. 165/2001.

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 segnalazioni 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, nel rispetto dei principi di legge in materia.

In ottemperanza del vigente dettato normativo e nel rispetto delle necessarie forme di tutela del segnalante, l'Unione e i Comuni aderenti hanno attivato una piattaforma telematica per l'invio delle segnalazioni. La piattaforma è accessibile esclusivamente dall'interno della rete comunale all'indirizzo: <https://ucbr.prod.laserromae.it/#/>

La procedura è agevole e consta di un modulo da compilare indicando tutte le informazioni utili per identificare il presunto illecito e verificarne l'eventuale sussistenza.

E' prevista un'autenticazione con proprie credenziali.

La segnalazione viene inviata e gestita tramite la medesima piattaforma e viene restituito un codice che la identifica e che costituisce l'unico elemento identificativo della segnalazione a disposizione del segnalante per monitorarne l'istruttoria.

Sempre dal medesimo sito è possibile accedere alla propria segnalazione per verificare lo stato del procedimento, caricare delle integrazioni o rispondere ad eventuali domande poste dal RPCT mediante l'apposita finestra di chat.

Il sistema mantiene segreta l'identità del segnalante: il RPCT non conosce l'identità del segnalante sia al ricevimento della segnalazione sia nel corso dell'istruttoria. La stessa chat interattiva a disposizione del RPCT per porre domande al segnalante ne tutela l'anonimato. Il segnalante potrà essere identificato esclusivamente nei casi previsti dalla legge e solamente dai soggetti a ciò preposti.

Si applicano alla procedura in esame le disposizioni del D. lgs. 24/2023 (cfr. Linee Guida ANAC approvate con delibera 311/2023).

In particolare:

- la tutela della riservatezza accordata al “segnalante” è estesa anche agli altri soggetti che assistono il segnalante (cd “*facilitatori*”). Ciò per quanto riguarda sia l'identità del facilitatore, sia l'attività in cui l'assistenza si concretizza;
- l'obbligo di tutelare la riservatezza impone che un eventuale disvelamento dell'identità della persona segnalante (o del *facilitatore*) a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni avvenga sempre con il consenso espresso della stessa. Così, nell'ambito del procedimento disciplinare attivato dall'amministrazione contro il presunto autore della condotta segnalata, l'identità del segnalante, benchè risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare, può essere rivelata solo dietro consenso espresso del segnalante;
- al segnalante e al facilitatore si applica inoltre il divieto di ritorsioni;
- a tale disciplina consegue la sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata al diritto di accesso agli atti.

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 (cfr. paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013).

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.