



**PIANO UNICO TRIENNALE
DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
2019-2021**

**(ARTICOLO 1, COMMI 8 E 9 DELLA LEGGE 06/11/2012 N. 190 RECANTE LE
DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE DELLA CORRUZIONE E
DELL'ILLEGALITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

INDICE

Introduzione del Responsabile Piano Unico della prevenzione della corruzione

Un Piano Unico della prevenzione della corruzione in Unione

Il contesto esterno dell'Unione Terre di Pianura

- 1.a) Scenario economico – sociale a livello regionale
- 1.b) Scenario economico – sociale a livello territoriale
- 2.a) Descrizione del profilo criminologico del territorio E-R
- 2.b) Descrizione del profilo criminologico del territorio dell'Unione-R
- 3.a) Attività di contrasto sociale e amministrativo a livello regionale
- 3.b) Attività di contrasto sociale e amministrativo in Unione

Parte prima: Contenuti generali

- *Relazione sulle attività svolte nell'anno 2017*

Parte Seconda: Analisi e ponderazione del rischio di corruzione per tutto il territorio dell'Unione

Parte Terza: Altre misure preventive:

- *La formazione*
- *La rotazione del personale*
- *I codici di comportamento*
- *I controlli di regolarità successiva*
- *Incompatibilità e inconferibilità*
- *Pantouflage*
- *Il whistleblower*

Parte quarta: La Trasparenza

- *Relazione sugli obiettivi per la Trasparenza dell'anno 2017*

Parte quinta:

- *Misure comuni a tutte le attività di rischio, cui devono attenersi tutti i Responsabili*
- *Il ruolo dei dipendenti, dei dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa*
- *I compiti dell'Organismo Indipendente di Valutazione/Nucleo*
- *Responsabilità*
- *Recepimento dinamico delle modifiche alla Legge 190/2012 ss.mm.ii.*
- *Forme di pubblicità*

Allegato A Schede di valutazione del rischio dei singoli procedimenti/processi (con metodologia applicata "Allegato 5" PNA/2013)

Allegato B Misure specifiche di prevenzione per singolo procedimento con rischio almeno minore

Allegato C Codice di Comportamento

Allegato D procedura per il *cd* whistleblower

Allegato E Elenco degli obblighi di pubblicazione e individuazione degli uffici responsabili

Allegato F Relazione verbale sui controlli successivi di regolarità amministrativa contabile II° semestre 2017 annualità 2018

Allegato G Modelli operativi contro il pantouflage

INTRODUZIONE

al Piano Unico della prevenzione alla corruzione

La legge 190 del 2012¹, introducendo l'obbligo normativo di redigere un piano anti corruzione si pone quale declinazione dei principi già introdotti per le aziende private attraverso i c.d. modelli organizzativi previsti dall'art. 6 del D.Lgs. 231 del 2001. Questa norma invero precisa *che se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo.*

In termini analoghi l'art. 1, comma 12, della legge 190 del 2012 dispone che in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di anticorruzione e di aver osservato le prescrizioni previste nella legge 190 del 2012 e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

Una prima rilevante distinzione tra i modelli organizzativi di cui all'art. 6 del D.Lgs. 231 del 2001 ed il piano di cui all'art. 1 della legge 190 del 2012 attiene all'ambito di applicazione oggettivo in quanto mentre i modelli organizzativi devono essere generati per prevenire una pluralità di figure delittuose di natura sia dolosa e colposa, il piano di cui alla legge 190 del 2012 è perimetrato alla prevenzione di una figura di reato ben delimitata e circoscritta che coincide con il reato di corruzione. Ne consegue che il piano unico dovrà preconstituire una rete di controlli che troveranno nella prevenzione del reato di corruzione la sua esclusiva modalità applicativa.

Nella dinamica dei controlli dei rischi di business, il rischio è ritenuto accettabile quando i controlli aggiuntivi costano più della risorsa da proteggere.

Nell'ambito della realizzazione del piano unico di prevenzione della corruzione l'aspetto economico non è tuttavia l'unico da tener presente, anche in ragione del fatto che *ex lege* viene individuato un soggetto al quale viene appositamente attribuito il ruolo di organo di vigilanza e di determinazione delle attività a rischi corruzione. Ebbene questo soggetto è interno e viene nominato dall'organo politico.

¹ Legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni e per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

Sarà quindi onere del soggetto, previa indagine dei settori a rischio, preconstituire l'elenco delle attività da inserire nella tutela del piano. Sul punto il legislatore al comma 9 lett. a) dell'art. 1 della succitata legge 190/2012 chiarisce che le attività elencate nel comma 16 sono già *in re ipsa* a rischio corruzione. L'elenco non è tuttavia tassativo giacché al comma 9 si puntualizza che tra l'elenco delle attività a rischio ci sono appunto quelle di cui al comma 16 rimanendo impregiudicato l'esito della verifica del responsabile.

Fondamentale è il postulato secondo cui il piano deve essere concretamente idoneo a prevenire la realizzazione del delitto di corruzione; ne consegue che il soggetto non solo dovrà volere la realizzazione del reato, ma dovrà altresì, per poterlo realizzare, aggirare fraudolentemente le indicazioni del piano medesimo. Solo in questo caso il responsabile potrà essere esonerato dalla responsabilità in oggetto.

Peraltro, se è vero che nei controlli dei rischi di business il rischio è ritenuto accettabile quando i controlli aggiuntivi costano più della risorsa da proteggere, è opportuno chiedersi che valore abbia il bene giuridico sotteso al delitto di corruzione che va prevenuto.

Si può ragionevolmente affermare che il valore del bene giuridico sotteso al delitto di corruzione ha un valore non quantificabile posto che costituisce un bene immateriale pilastro dell'ordinamento giuridico.

Il danno all'immagine che deriva dal delitto di corruzione è in grado di offuscare o addirittura di pregiudicare il prestigio delle istituzioni, posto che l'immagine pubblica investe direttamente il rapporto di fiducia che deve necessariamente sussistere tra Stato e cittadino.

Il bene-valore che viene tutelato è quindi l'intimo senso di appartenenza che intercorre tra i consociati e la P.A. laddove l'immagine ha valore puramente strumentale di indice di corretto esercizio delle funzioni amministrative in aderenza ai canoni del buon andamento e della imparzialità. A fronte di comportamenti infedeli si incrina quel naturale sentimento di affidamento e di appartenenza alle istituzioni anche in virtù del principio di sussidiarietà secondo il quale l'amministrazione deve essere vicina alle esigenze della collettività.

La giurisprudenza, per spiegare questo fenomeno, ha parlato di rapporto di immedesimazione organica di rilievo sociologico, prima ancora che giuridico. Questo principio porta ad identificare l'ente con il soggetto che agisce per conto dell'ente. Per cui il bene giuridico leso è indubbiamente il prestigio della PA, ossia il discredito che matura nell'opinione pubblica a causa del comportamento del pubblico dipendente.

È stata la giurisprudenza stessa a sottolineare come proprio nelle difese dei convenuti si esprima l'esistenza di un danno all'esistenza stessa dello Stato, in quanto nelle difese processuali si legge "così fanno tutti... è pratica diffusa pagare per avere..."

Per cui, se si insinua la certezza che solo conoscendo o solo pagando si ottiene la propria soddisfazione, significa che lo Stato è venuto meno, almeno nel modo in cui era stato concepito dai costituenti.

Il Responsabile Unico
della prevenzione alla corruzione

UN PIANO UNICO IN UNIONE TERRE DI PIANURA

Con atto costitutivo in data 28/1/2010 repertorio nr. 6563, i Comuni di Baricella, Budrio, Granarolo dell'Emilia e Minerbio hanno costituito l'Unione dei Comuni Terre di Pianura, in conformità all'art. 32 TUEL, all'art. 14 d.l. 78/2010 e succ. modif. e all'art.19 L.R. 21/2012, a cui hanno successivamente aderito i Comuni di Malalbergo e Castenaso.

Tutti i comuni aderenti, anche alla luce delle spinte normative all'associazionismo gestionale giusta legge *c.d.* Del Rio n. 56/2016, hanno concordato di esercitare in forma associata, attraverso il conferimento della gestione all'Unione, le funzioni della PREVENZIONE ALLA CORRUZIONE, DELLA TRASPARENZA, E DEI CONTROLLI INTERNI successivi di regolarità amministrativa, con decorrenza 1 gennaio 2017.

Nella condivisa volontà di pervenire alla gestione unificata di tale gestione la Giunta dell'Unione dei Comuni di Terre di Pianura ha approvato un "Atto di indirizzo generale per la definizione di un modello organizzativo unico per la lotta alla corruzione a valere per l'Unione e tutti i Comuni ad essa aderenti" delibera n. 56 del 15/09/2016;

Alla luce di una approfondita valutazione del punto 3.1.1-Sezione approfondimenti- del PNA approvato con delibera dell'ANAC n 831 il 3 agosto 2016 e in virtù dell'art. 6 e 7 dello Statuto dell'Unione dei Comuni di Terre di Pianura si è dunque convenuto formalmente di volere passare dalla frammentazione delle professionalità, forze e risorse, ad un modello organizzativo semplificato ed unico per tutti i comuni aderenti alla Unione, associando le funzioni summenzionate.

Questa scelta permette di realizzare per tutti gli enti aderenti, processi di razionalizzazione delle attività e dei tempi, creazione di elevata specializzazione dei responsabili e diffusione della cultura della legalità e trasparenza.

Questo nuovo modello organizzativo consta per l'Unione e per tutti i comuni aderenti di:

- un responsabile unico per la prevenzione della corruzione;
- un responsabile unico per la trasparenza;
- un responsabile unico per i controlli interni successivi di regolarità amministrativa e contabile.

Questa scelta ha permesso di costituire, anche attraverso nuove forme organizzative come la costituzione di un gruppo tecnico specialistico, un Unico Piano per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (*c.d.* PTPC) valevole per l'Unione e per tutti i Comuni ad essa aderenti. Un piano che sarà riferito non solo alle attività e funzioni trasferite in Unione ma valevole anche per tutte quelle funzioni comunque oggi svolte autonomamente dai singoli Enti.

L'ambito territoriale per la gestione associata delle funzioni summenzionate e dunque la validità del presente PIANO UNICO DELLA PREVENZIONE ALLA

CORRUZIONE è individuato nell'intero territorio dei Comuni aderenti all'Unione Terre di Pianura.

IL CONTESTO ESTERNO dei Comuni aderenti all'Unione

1.a) Scenario economico-sociale a livello regionale

Nel 2018 la regione Emilia – Romagna è stata la locomotiva del paese, al primo posto tra le regioni italiane per crescita del PIL (+1,4%).

Le previsioni dicono che sarà così anche nel 2019, pur con un rallentamento (+1,2%) del quale si leggono già i primi segnali guardando le performance delle imprese manifatturiere più piccole e di quelle artigiane.

Di seguito una breve sintesi del sistema imprenditoriale regionale, del livello di occupazione e la qualità del credito.

a) Il sistema imprenditoriale

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

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

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

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

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

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

Il commercio con l'estero ha giocato un ruolo fondamentale. Nei primi nove mesi del 2018, le esportazioni regionali di prodotti dell'industria manifatturiera hanno fatto segnare un aumento del 4,6%, rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. La crescita risulta inferiore a quella del periodo gennaio – settembre 2017 (+6,0%), ma chiaramente superiore all'incremento del 3% nazionale.

Per quello che riguarda l'industria delle costruzioni, dopo la fase recessiva di inizio decennio, dall'inizio del 2015 si sono succeduti quattro anni positivi, anche se non privi di incertezze. Per l'artigianato delle costruzioni la tendenza positiva instauratasi dal secondo trimestre 2017 si è protratta fino al terzo trimestre 2018 senza dare segni di rallentamento. Nei primi nove mesi dell'anno, il volume d'affari a prezzi correnti delle imprese artigiane delle costruzioni ha messo a segno un aumento dell'1,5 % rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente.

La consistenza delle imprese attive nei settori dell'agricoltura, caccia, silvicoltura e pesca continua a seguire un pluriennale trend negativo che si è alleviato negli ultimi dodici mesi. A fine settembre 2018 risultava pari a 57.042 imprese, pari al 14,1 % del totale delle imprese attive. La base imprenditoriale regionale si riduce di 1.010 unità (-1,7 %), rispetto allo stesso mese dello scorso anno.

I dati congiunturali confermano la dinamica negativa che caratterizza il settore del commercio da ormai un decennio. Nei primi nove mesi del 2018 le vendite sono diminuite dell'1,8 %, con una dinamica che è andata peggiorando negli ultimi trimestri. Le ragioni sono molteplici, riguardano sicuramente il perdurare della crisi dei consumi e della domanda interna che stenta a ripartire, così come sulle dinamiche del settore incidono i cambiamenti nei comportamenti d'acquisto dei consumatori, a partire dagli acquisti on line. La fase recessiva riguarda tutte le tipologie commerciali e tutte le dimensioni, anche la grande distribuzione.

Il settore dell'alloggio e ristorazione ha incrementato le imprese e, soprattutto, gli addetti, cresciuti del 6 % nel solo ultimo anno.

Il movimento turistico nelle strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere dell'Emilia-Romagna viene rilevato dall'Osservatorio Turistico Regionale della Regione Emilia-Romagna e di Unioncamere Emilia-Romagna, realizzato in collaborazione con Trademark Italia.

L'industria turistica regionale chiude i primi dieci mesi del 2018 superando i 56 milioni di presenze turistiche, in aumento del 4,4% rispetto ai circa 54 milioni registrati nel 2017. Tutti i comparti turistici della regione (Riviera, Città d'Arte e d'Affari, Montagna appenninica ed Altre località) registrano una performance positiva sia degli arrivi che delle presenze.

La consistenza delle imprese attive nel settore dei trasporti e magazzinaggio a settembre 2018 è apparsa in diminuzione rispetto allo stesso periodo dell'anno passato sia in Emilia-Romagna (-1,2 %) sia a livello nazionale (-0,5 %). Al contrario l'occupazione è risultata in aumento, +1,5 %).

La parte di gran lunga più consistente del trasporto marittimo dell'Emilia-Romagna si svolge attraverso il porto di Ravenna. Secondo i dati Istat, (il cui ultimo aggiornamento disponibile è al 2016) lo scalo portuale ravennate ha rappresentato il 6 % del movimento merci portuale italiano, occupando il terzo posto sui quarantatré porti italiani censiti, preceduto da Trieste e Genova e seguito da Livorno e Gioia Tauro.

In Emilia-Romagna, il sistema aeroportuale ha mostrato un buon andamento – sia pur con risultati medi regionali inferiori al dato nazionale – in virtù soprattutto dell’ottimo andamento di Bologna che combina un traffico già elevato con un tasso di aumento abbondantemente positivo dei passeggeri (+2,5 % in termini di passeggeri) a fronte di una contrazione del numero dei voli (aerei con maggiore capacità o più pieni) e del traffico merci. Al 30 settembre 2018 le cooperative attive in regione erano poco più di 5mila, gli addetti quasi 250mila pari al 14 % del totale regionale, oltre 40 miliardi il fatturato.

Dal punto di vista numerico le cooperative sono diminuite dell’1,7 % rispetto all’anno precedente. Solamente tre i settori dove la cooperazione acquisisce nuove società, l’industria manifatturiera, l’alloggio e ristorazione e i servizi alle persone.

b) Lo stato dell’occupazione

Accelera sensibilmente la tendenza positiva degli occupati che proseguirà anche nel 2019.

Tra gennaio e settembre l’occupazione dell’Emilia-Romagna è, infatti, mediamente ammontata a circa 2.004.000 persone, vale a dire circa 28.000 occupati in più rispetto all’analogo periodo del 2017, per un incremento dell’1,4 %.

Il tasso di disoccupazione, che misura l’incidenza delle persone in cerca di occupazione sul totale delle forze di lavoro (cioè di coloro che hanno un lavoro o lo cercano attivamente) e che aveva raggiunto il suo valore minimo nel 2008 fermandosi al 2,8% per toccare l’8,4% nel 2013, nel 2018 dovrebbe ridursi sensibilmente al 5,9% e scendere al 5,7% nel 2019.

Vale la pena evidenziare come, dal punto di vista del genere, i buoni dati sull’occupazione dell’Emilia-Romagna derivano anche dall’elevata partecipazione al mercato del lavoro della componente femminile.

c) La qualità del credito

I rapporti tra banca ed impresa in Emilia-Romagna, oggetto di analisi dell’Osservatorio sul credito di Unioncamere Emilia-Romagna, procedono nella lenta marcia verso il miglioramento. Nel corso di quest’anno 2018 i livelli di soddisfazione sono risultati in crescita per tutti i parametri analizzati, in particolare per gli strumenti finanziari a disposizione, per la quantità del credito offerto e per i tempi di valutazione delle richieste.

Secondo i dati provvisori forniti dalla Banca d’Italia, la consistenza dei prestiti bancari concessi al complesso dell’economia regionale a fine settembre 2018 risulta in espansione dell’1,1 % rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente (-0,4 l’anno passato).

Per quel che riguarda la qualità del credito, nei primi nove mesi del 2018 è proseguito il graduale miglioramento del credito erogato all’economia regionale. Più in particolare, il tasso di deterioramento del credito registrato dalla Banca d’Italia a fine settembre era pari 1,7 %, rispetto al 2,8 dell’anno passato.

I depositi bancari di famiglie ed imprese sono cresciuti del 4,8 % (6,4 % l’anno passato) superando i 120 miliardi di euro. I depositi delle famiglie rappresentano la

parte maggioritaria dell'aggregato (84,6 miliardi di euro) ed hanno registrato un aumento, a settembre, del 3,9 %².

1.b) Scenario economico - sociale a livello territoriale

L'Unione dei Comuni Terre di Pianura è un Ente locale composto da sei Comuni della bassa pianura bolognese: i Comuni di Baricella, Budrio, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Malalbergo e Minerbio.

L'Unione si è costituita in data 28 gennaio 2010, con la firma dell'Atto Costitutivo da parte dei Sindaci dei Comuni di Baricella, Budrio, Granarolo dell'Emilia e Minerbio, a seguito della trasformazione dell'omonima ex Associazione intercomunale creata nell'anno 2000.

Con l'adesione dei Comuni di Malalbergo e Castenaso (già rientranti nel medesimo Distretto Socio-Sanitario Pianura Est e nel medesimo Ambito Territoriale Ottimale "Terre di Pianura") a far data dal 1 gennaio 2016, l'Unione si amplia, passando da quattro Comuni a sei ed il suo territorio si avvicina a coprire quasi l'intero ambito territoriale previsto dalla Regione Emilia Romagna con il Piano di Riordino territoriale 2014.

Il territorio dell'Unione è in parte contraddistinto da analoghe caratteristiche e problematiche simili, in termini di economici, ambientali, di viabilità, di sicurezza ed organizzazione degli enti.

In primis, un piccolo focus sul contesto demografico del territorio dell'Unione.

Dei sei Comuni facenti parte di Terre di Pianura, tre hanno una popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti, uno compresa tra i 10.000 e i 15.000 e due superiore a 15.000 abitanti, per un totale – al 01/01/2018 - di 70.712 residenti nel territorio dell'Unione considerato nel suo complesso (la cui superficie è pari a circa 333 kmq), con una popolazione straniera residente pari all'8,7%³ del totale.

Negli ultimi cinque anni, la crescita della popolazione ha subito un lieve rallentamento, nonostante abbia mantenuto comunque un ritmo più accentuato rispetto al resto del territorio metropolitano circostante. La ragione di tale rallentamento è da ricercarsi nell'andamento congiunto del saldo naturale (negativo in modo costante, in particolare nell'arco dell'ultimo anno) e di quello migratorio (positivo, ma in contrazione nell'ultimo triennio).

Analizzando, inoltre, nel dettaglio la struttura della popolazione, si può notare come essa evidenzi un invecchiamento della popolazione in età lavorativa. Secondo le proiezioni statistiche, nei prossimi cinque anni le classi giovanili 14-18 anni e 19-24 anni continueranno a crescere con un ritmo molto simile a quello dell'ultimo periodo.

² Rapporto sull'economia regionale 2018 – a cura dell'Ufficio Studi di Unioncamere Emilia-Romagna.

³Fonte istat- dati al 01.01.2018.

a) Il sistema imprenditoriale

Volgendo, invece, lo sguardo al contesto economico, va sottolineato che dopo la flessione degli anni precedenti, che toccò il suo massimo nel 2013, nel corso del 2015 si rileva un netto recupero del tasso di crescita, il quale, azzerandosi, si avvicina alla media metropolitana.⁴

All'interno del territorio dell'Unione, il Settore che registra il maggior numero di imprese è il Commercio, seguito da Agricoltura, Costruzioni e Manifattura. Un mix settoriale del tutto simile a quello dell'area metropolitana, ma con un ruolo più incisivo rivestito dall'Agricoltura.

In termini di addetti, emerge la vocazione manifatturiera del territorio.

Analizzando poi la variazione che ha interessato i diversi settori nel biennio 2014-2015, si nota come il calo abbia interessato, in particolare, la Manifattura e le Costruzioni, mentre la crescita maggiore è stata registrata nei Servizi personali e professionali e nelle Attività immobiliari. Il Commercio è pressoché stabile, anche se registra un calo rilevante in termini di addetti.

E' interessante soffermarsi sull'evoluzione delle imprese giovanili: mentre nel biennio 2013-2014 esse sono caratterizzate da una brusca diminuzione e in misura più rilevante rispetto al contesto metropolitano, dal 2015 si assiste ad un'inversione di questa tendenza. I Settori che più attraggono i giovani imprenditori sono Commercio e Costruzioni, seguiti dal Ricettivo; un mix che cambia rispetto alla totalità delle imprese attive in Terre di Pianura, ma che in realtà è simile a quello delle imprese giovanili del territorio metropolitano. I dati della Camera di Commercio di Bologna al 31/12/2015 denotano una forte crescita dei Servizi alle Imprese e Agricoltura e un peggioramento del Credito, dell'Informazione e dell'Immobiliare. Nel territorio dell'Unione meno di un'impresa giovanile su quattro è condotta da imprenditori stranieri, contro quasi un terzo del totale nel territorio metropolitano.

2.a) Descrizione del profilo criminologico del territorio E-R

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

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

⁴) Fonte: dati Camera di Commercio di Bologna al 31/12/2015.

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

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

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

Anche nel mercato immobiliare si segnala nella regione un notevole attivismo delle cosche mafiose, in particolare nella città di Bologna. Si tratta di un settore strategico, che consente di reinvestire capitali illeciti ed acquisire patrimoni immobiliari, in genere utilizzando acquirenti fittizi. Anche in questo caso si rivela fondamentale il ruolo giocato da "faccendieri" locali e prestanome nel mondo delle professioni. Il riciclaggio risulta così essere una delle attività più fiorenti della criminalità organizzata in Emilia-Romagna e si manifesta attraverso acquisti di attività commerciali, imprese ed immobili.

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

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

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

Nel corso degli ultimi decenni l'attività di contrasto alla criminalità organizzata si è molto concentrata sull'attacco ai capitali di origine illecita e ciò è avvenuto anche

grazie al supporto di un sistema di prevenzione che è un importante complemento all'attività di repressione dei reati, intercettando e ostacolando l'impiego e la dissimulazione dei relativi 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 più recenti pubblicati da questo organismo, nel 2017 in Italia sono stati segnalati quasi 95.000 operazioni sospette di riciclaggio (circa 10.000 in meno rispetto al 2016, ma ben 20.000 in più del 2015), di cui quasi 6.500 provenienti dall'Emilia-Romagna (circa il 7% del totale registrato a livello nazionale), che nel 2017 ha avuto una diminuzione di segnalazioni di circa 10 punti percentuali rispetto all'anno precedente, ma 15 punti in più del 2015.

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

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

Il tasso per il reato di riciclaggio della regione è di 2,1 ogni 100 mila abitanti mentre quello medio italiano è di 2,9 ogni 100 mila abitanti. Tuttavia, si riscontrano differenze sostanziali fra le diverse province della regione. Modena ha un tasso di denuncia notevolmente più alto della media regionale e italiana, ovvero di 4,6 ogni 100 mila abitanti, seguita da Ravenna il cui tasso è di 2,5 denunce ogni 100 mila abitanti. Tutte le altre province della regione hanno un tasso di denuncia o nella media regionale o notevolmente più basso come ad esempio Reggio Emilia⁵.

2.b) Descrizione del profilo criminologico del territorio dell'Unione

Nel territorio dell'Unione non risulta si sia sviluppato un sistema strutturato di infiltrazione della criminalità organizzata tale da ipotizzare forme di "colonizzazione mafiosa". Non si sono rilevati, inoltre, segnali tali da fare temere penetrazioni negli apparati amministrativi.

Tuttavia, come in tutto il territorio metropolitano, i settori economici legati alle attività finanziarie e immobiliari nonché quelli relativi all'acquisizione e alla gestione di attività commerciali di diverso tipo - anche attraverso il rilevamento di aziende in stato di

⁵Rivista «QUADERNI DI CITTÀ SICURE», numeri: 11b "La sicurezza in Emilia-Romagna. Terzo rapporto annuale" (1997); 29 "Criminalità organizzata e disordine economico in Emilia-Romagna" (2004); 39 "I raggruppamenti mafiosi in Emilia-Romagna. Elementi per un quadro di sintesi" (2012), a cura di E. Ciconte; 41 "Mafie, economia, territori, politica in Emilia-Romagna" (2016), a cura di E. Ciconte; 42 "Mafie, economia, lavoro" (2018), a cura di V. Mete e S. Borelli.
Rapporto annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) per il 2017, n. 10 - 2018 (v.: <http://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-annuale/>)

insolvenza e/o crisi - sono oggetto di rilevante interesse da parte delle tradizionali aggregazioni di tipo mafioso.

Nel capoluogo regionale, si registra la presenza di soggetti collegati ad alcune 'ndrine calabresi, prevalentemente dediti all'usura, alle estorsioni, al riciclaggio di capitali illeciti, al traffico internazionale di stupefacenti.

Per quanto riguarda la Camorra, è accertata, in particolare, la presenza nel territorio di soggetti contigui ad alcuni clan, inclini ad operazioni di "money-laundering", al gioco d'azzardo, alle scommesse clandestine, al traffico e allo spaccio di sostanze stupefacenti, a pratiche usuraie ed estorsive.

Relativamente a Cosa Nostra siciliana, è stata rilevata la presenza di soggetti collegati ad un paio di clan, con attività inerenti estorsioni e traffico di droga.

Soggetti della criminalità pugliese si rivolgono al traffico di sostanze stupefacenti, al supporto logistico dei latitanti e al reimpiego di capitali illeciti⁶.

3.a) Attività di contrasto sociale e amministrativo a livello regionale

Con l'adozione della L.R. 18/2016 la Regione Emilia-Romagna ha dedicato una particolare attenzione ai progetti di promozione della legalità. Sono incentivate tutte le iniziative per la promozione della cultura della legalità sviluppate d'intesa con i diversi livelli istituzionali, ivi incluse le società a partecipazione regionale, che comprendono anche il potenziamento dei programmi di formazione del personale e lo sviluppo della trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Numerose disposizioni sono volte a rafforzare la prevenzione dei fenomeni di corruzione ed illegalità a partire dal settore degli appalti pubblici. Tra le misure previste:

- la valorizzazione del rating di legalità delle imprese (art. 14);
- la creazione di elenchi di merito, a partire dal settore dell'edilizia ed in tutti i comparti a maggior rischio di infiltrazione mafiosa (art. 14);
- la diffusione della Carta dei Principi delle Imprese e dell'Elenco di Merito delle imprese e degli operatori economici (art. 14);
- Il monitoraggio costante degli appalti pubblici, anche in collaborazione con l'Autorità anticorruzione (art. 24);
- La riduzione delle stazioni appaltanti, favorendo la funzione di centrale unica di committenza esercitata dalle unioni di comuni (art. 25);
- La promozione della responsabilità sociale delle imprese, al fine di favorire il pieno rispetto delle normative e dei contratti sulla tutela delle condizioni di lavoro (art. 26).

Ulteriori misure specifiche vengono adottate per il settore dell'autotrasporto e facchinaggio, con il potenziamento dell'attività ispettiva e di controllo negli ambiti della logistica, e in quelli del commercio, turismo, agricoltura e della gestione dei rifiuti, anche al fine di contrastare i fenomeni del caporalato e dello sfruttamento della manodopera (artt. 35-42). Viene favorita poi una maggiore condivisione di informazioni sui controlli da parte dei corpi deputati alla protezione del patrimonio naturale, forestale e ambientale in genere, oltre al maggiore sostegno alle attività

⁶ Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (Anno 2016) Presentata dal Ministro dell'Interno e comunicata alla Presidenza del Senato il 15 gennaio 2018- Vol. I (si riporta in allegato la parte del documento relativo alla situazione del territorio emiliano-romagnolo).

della rete del lavoro agricolo, cercando di prevenire l'insorgenza di fenomeni illeciti all'interno del contesto agricolo.

Con delibera G.R. n. 711 del 31/05/2017 è stato approvato il Piano integrato delle azioni regionali per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile e la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e dei fenomeni corruttivi relativo all'anno 2017, ai sensi dell'art. 3 della L.R. 28 ottobre 2016, n. 18. Con delibera G.R. n. 493 del 09/04/2018 è stato successivamente approvato il Piano integrato per l'anno 2018.

Per quanto attiene specificatamente le strategie regionali di prevenzione e di contrasto e dell'illegalità all'interno dell'amministrazione regionale e delle altre amministrazioni pubbliche, la Regione - in base all'art. 15 della l.r. n. 18 del 2016 - ha promosso l'avvio di una "Rete per l'Integrità e la Trasparenza", ossia una forma di raccordo tra i Responsabili della prevenzione della corruzione e della Trasparenza delle amministrazioni del territorio emiliano-romagnolo.

Il progetto, approvato dalla Giunta regionale d'intesa con l'Ufficio di Presidenza della Assemblea legislativa, è supportato anche da ANCI E-R, UPI, UNCEM e Unioncamere, con i quali è stato sottoscritto apposito Protocollo di collaborazione il 23 novembre 2017.

La Rete, a cui hanno aderito, ad oggi, oltre 160 enti, permette ai relativi Responsabili della prevenzione della corruzione e della Trasparenza di affrontare e approfondire congiuntamente i vari e problematici aspetti della materia, creando azioni coordinate e più efficaci di contrasto ai fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione nel territorio emiliano-romagnolo.

È proseguita poi l'azione di diffusione della Carta dei Principi di responsabilità sociale di imprese e la valorizzazione del rating di legalità, attraverso i bandi per l'attuazione delle misure e degli interventi della DG Economia della Conoscenza, del Lavoro e dell'Impresa emessi nel 2017/18. L'adesione diviene così requisito indispensabile per l'accesso ai contributi previsti dai bandi. A seguito del monitoraggio dell'Osservatorio regionale è emerso che il 48,2% delle imprese partecipanti ai bandi regionali dichiara di adottare un sistema di prevenzione del rischio corruzione e che il 31,5% ha acquisito il rating di legalità.

È continuata l'attività dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che fornisce anche assistenza tecnica alle Stazioni Appaltanti, enti e soggetti aggiudicatori del territorio regionale, per la predisposizione dei bandi, di promozione del monitoraggio delle procedure di gara, della qualità delle procedure di scelta del contraente e della qualificazione degli operatori economici.

È stato realizzato l'aggiornamento dell'Elenco regionale dei prezzi delle opere pubbliche.

In relazione all'art. 34, della L.R. n. 18/2016, è continuata l'attività relativa all'aggiornamento dell'Elenco di merito degli operatori economici del settore edile e delle costruzioni. La formazione dell'Elenco di merito, che conta 1.450 imprese iscritte, persegue due principali finalità: a) la prima è rivolta alla costituzione di una banca dati a cui le Stazioni Appaltanti, i Comuni, i committenti, i professionisti ed i cittadini possono attingere per affidare incarichi alle imprese; b) la seconda riguarda l'attuazione del principio della semplificazione offrendo la possibilità, ove si realizzino

le condizioni normative ed organizzative, di non dover ripresentare i medesimi documenti previsti per altri adempimenti.

Con l'approvazione della nuova legge urbanistica regionale (L.R. 21 dicembre 2017 n. 24 - «*Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*»), sono state introdotte norme ed obblighi specifici di contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'ambito delle operazioni urbanistiche. In particolare, la nuova L.R. introduce l'obbligo di acquisire l'informazione antimafia relativamente ai soggetti privati che propongono alle amministrazioni comunali l'esame e l'approvazione di progetti urbanistici, nell'ambito dei diversi procedimenti regolati dalla legge (accordi operativi, accordi di programma e procedimento unico per i progetti di opere pubbliche e di interesse pubblico e per le modifiche di insediamenti produttivi).

Ulteriori misure di prevenzione sono state introdotte mediante la stipula di protocolli interistituzionali per la promozione della legalità.

In particolare, il 9 marzo 2018 è stato siglato un Protocollo d'intesa per la prevenzione e la repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici, servizi e forniture e nell'attività urbanistica ed edilizia.

L'intesa è stata siglata dal prefetto di Bologna e dal presidente della Regione Emilia-Romagna, anche in veste di Commissario delegato per la ricostruzione post sisma. L'accordo, che rinnova quelli sottoscritti a partire dal 2010 e che ha l'assenso da parte del Ministero dell'Interno, è stato siglato da tutte le Prefetture-Utg dell'Emilia-Romagna.

Con la sottoscrizione di accordi di programma, la Regione poi ha sostenuto un ampio spettro di azioni nell'ambito della promozione della cultura della legalità: interventi di sensibilizzazione e formativi, specialmente per i più giovani; costituzione di "Centri per la legalità"; attivazione di Osservatori locali sulla criminalità organizzata e per la diffusione della cultura della legalità. Ne è stata sostenuta la creazione: nella provincia di Rimini, nella Città Metropolitana di Bologna, nelle amministrazioni comunali di Forlì e Parma e nelle Unioni Terre d'Argine (MO) e Tresinaro Secchia (RE).

In materia forestale, a livello legislativo, con l'introduzione dell'art. 3 della L.R. 18 luglio 2017, n. 16 («*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale in materia ambientale e a favore dei territori colpiti da eventi sismici*») è stato modificato l'art. 15 della L.R. n. 30/1981 prevedendo che ai fini dello svolgimento delle funzioni di vigilanza e accertamento delle violazioni del Regolamento forestale, spettanti ai Comuni e alle loro Unioni, la Regione promuove le forme di collaborazione di cui all'articolo 42 della L.R. 18/2016 con l'Arma dei Carabinieri e con gli altri soggetti preposti, e che analoghe forme di collaborazione, per le medesime finalità, possono essere attivate dagli enti competenti in materia forestale e dagli enti di gestione delle aree protette e dei siti della Rete natura 2000.

3.b) Attività di contrasto sociale e amministrativo in Unione

L'Unione Terre di Pianura persegue l'autogoverno e promuove lo sviluppo delle Comunità locali che la costituiscono, allo scopo di migliorare la qualità dei servizi erogati attraverso la realizzazione, in forma associata, degli assetti organizzativi

maggiormente appropriati per lo svolgimento adeguato e ottimale delle funzioni, il perseguimento di economie di scala, l'integrazione e il potenziamento delle strutture.

Come chiaramente sancito all'interno del vigente Statuto, da ultimo modificato con delibera di Consiglio Unione n. 2 del 16/03/2016, compito dell'Unione è innanzitutto promuovere l'integrazione dell'azione amministrativa fra i Comuni che la costituiscono, da realizzarsi mediante la progressiva unificazione delle funzioni e dei servizi comunali.

I comuni aderenti hanno conferito all'Unione l'esercizio delle funzioni amministrative e la gestione dei seguenti servizi:

- Gestione unificata dei servizi informatici;
- Gestione del personale e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance;
- Sportello Unico Attività Produttive;
- Servizio intercomunale di protezione civile;
- Gestione unificata ufficio appalti, contratti, forniture di beni e servizi, acquisti;
- Gestione della riscossione coattiva delle entrate;
- Gestione delle entrate tributarie e patrimoniali;
- Gestione della funzione sismica;
- Funzione di Polizia Municipale e amministrativa funzione associata da parte dei Comuni di Castenaso e Granarolo dell'Emilia;

Tra le funzioni gestite in modo associato, rientrano altresì quelle inerenti l'attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità in genere nella Pubblica Amministrazione.

L'Unione Terre di Pianura, fortemente convinta di ciò, si è impegnata attivamente per realizzare, dal 1° gennaio 2017, un concreto presidio strategico unico per l'Unione e per tutti i Comuni facenti parte della stessa, al fine di prevenire fenomeni di corruzione.

Terre di Pianura è stata tra le prime Unioni a livello nazionale ad essersi spinta nella direzione di una gestione accentrata, non solo delle funzioni di individuazione di un unico responsabile per l'unione e per tutti i comuni, ma anche per l'elaborazione di un unico piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza valevole per tutti gli enti. Nel corso dell'anno 2017 questo Piano Unico è stato scelto e proposto dalla Città Metropolitana come modello da seguire, in tavoli tecnici dedicati, ai Comuni della Regione.

Con delibera n. 56 del 15.09.2016 "Atto di indirizzo generale per la definizione di un modello organizzativo unico per la lotta alla corruzione a valere per l'unione e tutti i comuni ad essa aderenti", la Giunta di Terre di Pianura ha fornito le direttive per addivenire all'elaborazione di una convenzione per la gestione unificata delle attività predette a decorrere dal primo gennaio 2017 da ultimo recepita, a seguito dell'approvazione nei Consigli Comunali, con delibera di Consiglio Unione n. 22 del 3.11.2016 e sottoscritta dai sei Sindaci in data 10.11.2016.

La strategia che ha adottato l'Unione è quella di creare centri unici specializzati nelle attività articolate in tre grandi filoni tematici che si intrecciano tra di loro e più precisamente:

- la prevenzione della corruzione, mediante l'individuazione di un solo responsabile e mediante l'elaborazione di un solo piano valevole per tutti gli enti aderenti;
- la trasparenza, mediante un'azione coordinata che permette di pubblicare sui siti dei singoli enti la stessa tipologia di atti, provvedimenti e informazioni;
- i controlli interni, mediante un'attività mirata ad un controllo omogeneo sugli atti di tutti gli enti.

Grazie al contributo di un gruppo tecnico composto da figure interne professionali, individuate formalmente, con competenze specializzate nelle diverse materie trattate nella prevenzione alla corruzione, trasparenza e controlli interni si è strutturato un supporto giuridico efficace e costante per i tre responsabili unici, sia nella predisposizione del Piano Unico - approvato con deliberazione della Giunta Unione n.2/2017 - sia nei monitoraggi dedicati nel corso del 2017, ed altresì per il suo attuale aggiornamento rendendo questo modello organizzativo concretamente rispondente ad un percorso di reale prevenzione della corruzione.

PARTE I

CONTENUTI GENERALI

In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione e degli articoli 20 e 21 della Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo del 27/01/1999, il 6/11/2012 il legislatore ha approvato la legge n. 190 recante le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (di seguito legge 190/2012).

La Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31/10/2003, firmata dallo stato italiano il 9/12/2003 e ratificata attraverso la legge 3/8/2009 n. 116.

La Convenzione ONU 31/10/2003 prevede che ogni Stato debba:

- Elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- Adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- Vagliarne periodicamente l'adeguatezza;
- Collaborare con gli altri Stati e le organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La medesima Convenzione prevede poi che ciascuno Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e la diffusione delle relative conoscenze.

In tema di contrasto alla corruzione, di grande rilievo sono le misure internazionali contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD, il Consiglio d'Europa con il GRECO (*Groupe d'Etats Contre la Corruption*) e l'Unione Europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'ONU: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anti corruzione ed individuando le carenze politiche nazionali (circolare n. 1 del 25/1/2013 del Dipartimento Funzione Pubblica - Presidenza CdM).

Il concetto di “corruzione”

ed i principali attori del sistema di contrasto alla corruzione.

Il concetto di corruzione, che viene preso a riferimento dalla Legge 190/2012, nel PNA e nel presente documento, ha un’accezione ampia giacché tende a riferirsi non solo tout court al delitto di corruzione previsto nel codice penale, ma altresì ad ogni azione che intercetti fenomeni di mala amministrazione in senso lato.

In sostanza il concetto di corruzione è comprensivo di qualsivoglia situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica (artt. 318, 319 e 319 ter del Codice Penale), e sono tali da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del Codice Penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Con la legge 190/2012, lo Stato italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un’azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l’azione sinergica dei seguenti soggetti:

- Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo per la verifica dell’efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3 della legge 190/2012);
- la Corte dei Conti, che partecipa ordinariamente all’attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- il Comitato interministeriale, che ha il compito di fornire direttive attraverso l’elaborazione delle linee di indirizzo (art. 1, comma 4 della legge 190/2012);
- la Conferenza unificata che è chiamata ad individuare, attraverso apposite intese, gli adempimenti e i termini per l’attuazione della legge e dei decreti attuativi con riferimento a regioni e province autonome, agli enti locali, e agli enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61 della legge 190/2012);
- il Dipartimento della Funzione Pubblica, che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione (art. 1, comma 4 della legge 190/2012);
- i Prefetti che forniscono supporto tecnico e informativo agli enti locali (art. 1, comma 6 della Legge 190/2012);

- la SNA, che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali (art. 1, comma 11 della legge 190/2012);
- le pubbliche amministrazioni, che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale anticorruzione anche attraverso l'azione del Responsabile della prevenzione della corruzione;
- gli enti pubblici economici e i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, che sono responsabili dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal PNA.

La figura del Responsabile unico della prevenzione della corruzione in Unione Terre di Pianura

L'Unione dei comuni di Terre di Pianura, giusta Deliberazione 831/2016 dell'ANAC ha ritenuto più rispondente alle proprie esigenze nominare per l'Unione e Comuni aderenti un unico Responsabile della prevenzione della corruzione. L'individuazione è avvenuta tramite decreto del Presidente dell'Unione sottoscritto in data 28/12/2016 prot. n. 18105.

Il Responsabile unico della prevenzione della corruzione dell'Unione Terre di Pianura, nell'ambito di una scelta organizzativa funzionale a tutte le attività propedeutiche alla preparazione del piano, nomina:

- un gruppo tecnico di figure professionali con competenze specialistiche nelle diverse materie trattate nella prevenzione alla corruzione, trasparenza, e controlli interni. Il gruppo tecnico specialistico, composto da un numero ristretto di professionalità sarà individuato tra dirigenti/funzionari e collaboratori dell'Unione o dei Comuni aderenti e rimarranno in carica per un periodo pari a quello del responsabile salvo eventuale revoca, sostituzione, decadenza. Queste professionalità supporteranno giuridicamente, in maniera costante, i tre responsabili unici per le tre funzioni trasferite e collaboreranno alla predisposizione del piano unico ed eventuali successive modifiche.

Il Responsabile unico della prevenzione della corruzione dell'Unione Terre di Pianura identifica nel piano unico:

- i referenti dei singoli Comuni, individuandoli anche nominativamente nel Piano Unico dell'Unione. Questi referenti sono figure professionali qualificate di norma individuate tra i segretari comunali, dirigenti/responsabili o altri collaboratori degli enti appositamente individuati e saranno in numero di 1 per Ente. I referenti predetti oltre ad adoperarsi a collaborare per la predisposizione del piano unico ed eventuali successive modifiche, fungeranno comunque in maniera costante da raccordo tra il responsabile unico della funzione trasferita e i dirigenti/responsabili dei singoli enti. I referenti possono essere diversi per le singole funzioni trasferite e rimarranno in carica per il perdurare in carica del responsabile unico di riferimento.

Il responsabile unico della prevenzione della corruzione svolge altresì i seguenti adempimenti:

- entro il 31 gennaio di ogni anno, propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il piano triennale di prevenzione della corruzione (art. 1, comma 8, legge 190/2012);
- propone e definisce le procedure appropriate per formare i dipendenti a livello specifico e/o generale in armonia con il Piano unico e alle disposizioni normative vigente;
- coordina il gruppo dei responsabili unici in materia di anti corruzione, trasparenza, controlli successivi di regolarità amministrativa;
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano unico triennale di prevenzione della corruzione supportato in termini di flussi informativi dai referenti dei singoli comuni e coadiuvato giuridicamente dal gruppo tecnico degli specialisti da lui stesso nominati con decreto prot. n. 18399 del 30/12/2016;
- propone la modifica del piano, anche a seguito di richieste a lui presentate dai referenti dei Comuni, e/o su accertate significative violazioni delle prescrizioni, e/o qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nelle attività;
- si attiva per le dovute segnalazioni di illeciti all'ANAC all'UPD ed OIV/NdV ed ogni altro interlocutore previsto per legge;
- organizza tavoli tecnici anche coinvolgendo le professionalità del gruppo interessate e o i referenti dei singoli enti, su argomenti specifici per elevare il livello della professionalità, ovvero assumere modificare soluzioni in via univoca, o comunque per qualsivoglia altra necessità inerente le materie trattate;
- si confronta nei temi ed ambito di interesse comune con l'UPD;
- si confronta negli ambiti di interesse con l'OIV/NdV dell'Unione dei Comuni;
- cura con un'attenzione particolare la tutela del *whistleblower*;
- cura con attenzione i temi dell'incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi anche nel vaglio delle autorizzazioni da rilasciare/rilasciate;
- cura con particolare sensibilità il coinvolgimento degli stakeholders / cittadini anche organizzando eventi/attività di interesse nei temi trattati della lotta alla corruzione e della trasparenza in collaborazione con il responsabile unico per la trasparenza;
- entro i termini previsti, pubblica sul sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo. Questa relazione sarà il frutto della raccolta, con il supporto dei referenti, dei report debitamente stilati dai responsabili di servizio interessati sul rispetto del piano della prevenzione alla corruzione. La relazione sarà messa a disposizione dell'OIV/NdV.

La figura del Responsabile unico della trasparenza
in Unione Terre di Pianura

L'Unione dei comuni di Terre di Pianura, giusta Deliberazione 831/216 dell'ANAC ha ritenuto altresì di nominare per l'Unione e comuni aderenti un unico Responsabile della trasparenza. L'individuazione è avvenuta tramite decreto del Presidente dell'Unione, sottoscritto in data 28/12/2016 prot. n. 18106.

Il Responsabile unico della prevenzione della trasparenza anche in collaborazione con il sopraccitato responsabile unico della prevenzione alla corruzione provvede:

- alla programmazione delle attività necessarie a garantire l'attuazione corretta delle disposizioni in tema di trasparenza, integralmente rimessa al piano unico triennale per la prevenzione della corruzione -PTPC- a valere per tutti gli enti firmatari della presente convenzione, ai sensi della normativa vigente (v. art. 43 decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 così come modificato da ultimo dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97) alla cui predisposizione partecipa per le funzioni di spettanza;
- a fornire circolari/indirizzi/linee guida necessari ad avere un sistema il più possibile standardizzato per tutti gli enti aderenti alla presente convenzione in termini di metodologia di pubblicazione e univoco nella decisione degli atti che si riterranno da pubblicare oltre a quelli normativamente già chiaramente previsti;
- a rapportarsi con i referenti dei singoli enti per lo svolgimento delle attività di controllo sull'adempimento da parte dei responsabili/dirigenti dei singoli enti degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnalare al Presidente dell'Unione e all'Organismo indipendente di valutazione/Nucleo di Valutazione (OIV/NdV), all'Autorità nazionale anticorruzione e (ANAC), nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina, ed ad ogni altro interlocutore previsto per legge, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- a fornire le linee guida necessarie in tema di accesso civico, FOIA e privacy;
- a individuare sistema e soggetti coinvolti inserendolo nel PTPC per la raccolta delle istanze di accesso e la loro evasione, predisponendo un meccanismo univoco valido per tutti gli enti, in grado di soddisfare il cittadino;
- ad attivarsi nei modi e tempi previsti per legge e PTPC per tutte le competenze attribuitegli
- a confrontarsi nei temi ed ambito di interesse comune con l'UPD;
- a confrontarsi negli ambiti di interesse con l'OIV/NdV dell'Unione dei Comuni;

- ad avere particolare sensibilità nel coinvolgere stakeholders e cittadini anche organizzando eventi/attività di interesse nei temi toccati dalla trasparenza eventualmente in collaborazione con il responsabile unico per la trasparenza;

Il responsabile unico per la prevenzione della corruzione e quello per la trasparenza avranno cura di gestire, anche in collaborazione con il responsabile unico dei controlli successivi di regolarità amministrativa, qualunque altro procedimento/attività/controllo non specificato nell'elenco esemplificativo e non esaustivo sopra riportato inerente la funzione conferita all'Unione con la convenzione Rep. n. 49 sottoscritta in data 10/11/2016 e compiere dunque tutti gli ulteriori e dovuti adempimenti previsti oltre che da questo PTPC, per legge, regolamento, PNA .

I responsabili summenzionati, nell'esecuzione delle loro proprie funzioni devono conformarsi ai seguenti principi:

- Improntare la gestione alla massima collaborazione con gli organi istituzionali, burocratici e di controllo coinvolti delle attività oggetto del presente piano
- Informare i dipendenti del contenuto del Piano unico dell'Unione comprensivo anche della parte sulla trasparenza e della misura dei controlli successivi di regolarità amministrativa, affinché i soggetti interessati possano con maggiore facilità e precisione adeguarsi al contenuto del medesimo
- raccordarsi periodicamente con i referenti dei comuni e comunque con i soggetti coinvolti nel percorso di prevenzione alla corruzione per verificare la compatibilità e l'efficacia dell'azione amministrativa al Piano Unico dell'Unione.
- definire modelli standardizzati uniformi e valevoli per tutti gli enti aderenti all'Unione.

Il gruppo tecnico specialistico

I nominativi individuati aggiornati sono:

- Giuseppe Beraldi, Segretario Comunale Baricella, Malalbergo, Minerbio e coordinatore dei dirigenti dell'Unione Terre di Pianura, in qualità Responsabile Unico della Prevenzione della Corruzione
- Rita Petrucci, Segretario Comunale Granarolo dell'Emilia e Budrio, in qualità di Responsabile Unico della Trasparenza
- Silvia Capuzzo, Settore Servizi Affari Generali e Istituzionali Comune di Baricella, U.p.d. Unione Terre di Pianura, Coordinatrice del Piano Unico
- Serena Borsari, Settore Informatico Associato Unione Terre di Pianura
- Elisa Lui, Settore Servizi Affari Generali e Istituzionali Comune di Castenaso
- Silvia Fantazzini, Settore Gare e Contratti Unione Terre di Pianura

- Laura Sabattini, Settore Servizi Affari Generali e Istituzionali Comune di Baricella
- Irene Cavallari, Settore Governo e Sviluppo del Territorio Comune di Baricella
- Cinzia Cavicchi, Settore Economico Finanziario Unione Terre di Pianura
- Aniello Iaccarino, Settore Servizi Affari Generali e Istituzionali e Settore Servizi alla Persona e alla Comunità Comune di Minerbio
- Simona Gambari, Servizio di PM Comuni Baricella, Malalbergo, Minerbio
- Doriella Bonini, Settore SUAP Unione Terre di Pianura
- Laura Sgargi Gherardi, Area Risorse Unione Terre di Pianura
- Licia Senatore, Servizio Segreteria Unione Terre di Pianura

Suddivisi nei seguenti tre percorsi:

Percorso aggiornamento Piano Unico Anticorruzione

- Giuseppe Beraldi, Responsabile Unico
- Silvia Capuzzo, Coordinatrice Piano Unico
- Silvia Fantazzini
- Laura Sabattini
- Cinzia Cavicchi
- Aniello Iaccarino
- Simona Gambari
- Doriella Bonini
- Irene Cavallari
- Laura Sgargi Gherardi
- Licia Senatore

Percorso aggiornamento Documento Trasparenza

- Rita Petrucci, Responsabile Unico
- Serena Borsari
- Diego Baccilieri

- Laura Sabattini

Percorso Relazione Controlli interni

- Elisa Lui, Responsabile Unico
- Cinzia Cavicchi

I referenti per i singoli enti aderenti all'Unione Terre di Pianura per la gestione del Piano unico

I referenti dei singoli Comuni sono i segretari dell'ente di riferimento o loro facenti funzioni.

Ciascun referente riferisce al responsabile unico del Piano della effettiva attuazione delle misure preventive alla corruzione nel proprio ente raccogliendo i report feed-back predisposti dai singoli responsabili di area/settore per quanto di loro competenza.

Ciascun referente può inoltre proporre al responsabile del Piano, anche in corso d'anno in occasione della rilevazione dei report dei responsabili di area/settore, l'adozione di possibili ulteriori / diverse misure, volte ad implementare l'efficacia e/o l'aderenza del Piano alla realtà.

L'attività informativa dei referenti dei comuni aderenti all'Unione nei confronti del responsabile unico del Piano ha come finalità principale quella di garantire un flusso vivo di informazioni volto al continuo monitoraggio del Piano e all'attuazione delle misure ivi contenute.

Il processo di adozione del Piano Unico della prevenzione della corruzione in Unione

Secondo il PNA, il PTPC reca, tra le altre, le seguenti informazioni:

- Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- Provvedimento a firma del responsabile unico della prevenzione alla corruzione di individuazione del gruppo degli specialisti individuati in seno all'unione e comuni aderenti che avranno partecipato alla predisposizione e aggiornamento del Piano Unico e che supporteranno giuridicamente i responsabili unici summenzionati come un *integrity bureau*;

- Individuazione dei referenti garanti dei flussi informativi con i diversi responsabili unici per i singoli Comuni;
- Individuazione dei provvedimenti di nomina dei RASA, come di seguito indicato:
 - Unione dei Comuni Terre di Pianura: Silvia Fantazzini decreto presidente prot. 15067 del 15.11.2016;
 - Baricella: Arch Irene Cavallari provvedimento Sindaco prot. n.761 del 19 gennaio 2018;
 - Malalbergo: Federico Ferrarato provvedimento Sindaco n. 20/2013, prot.18525 del 23.12.2013;
 - Minerbio: Elisa Laura Ferramola provvedimento Sindaco prot. 6429 del 20.06.2016;
 - Castenaso con decreto del Sindaco prot. n. 22236/VI.5 del 31.12.2013;
 - Budrio decreto sindacale n 1 del 2019 Rita Petrucci
 - Granarolo dell'Emilia decreto sindacale nr 1 del 2019 Irene Evangelisti
- Individuazione dei canali e degli strumenti di partecipazione.

Gli attori interni che hanno partecipato alla redazione e all'aggiornamento del Piano unico:

Il presente piano è stato concepito e aggiornato dal responsabile unico della prevenzione della corruzione con i contributi derivati dal responsabile unico della trasparenza, dal responsabile unico per i controlli successivi di regolarità amministrativa, dai referenti dei Comuni, e dal gruppo degli specialisti.

Nel percorso di aggiornamento sono stati altresì coinvolti i componenti della Giunta dell'Unione, al fine di promuovere la presentazione di proposte migliorative e/o di rafforzamento delle misure preventive della corruzione del Piano *de quo*.

Gli attori esterni all'amministrazione coinvolti alla predisposizione del Piano unico:

In uno spirito di apertura e coinvolgimento degli stakeholders, anche esterni all'Amministrazione, si è provveduto con nota prot. n. 29166/2018 pubblicata all'Albo pretorio dell'Unione e sul sito istituzionale, a chiedere una compartecipazione della cittadinanza, promuovendo la possibilità di proporre contributi/suggerimenti per l'aggiornamento dello stesso.

Il presente piano aggiornato viene messo in conoscenza all'Organismo Indipendente di Valutazione.

Canali, strumenti di comunicazione dei contenuti del PTPC: Il PTPC viene pubblicato sul sito istituzionale nella sezione dedicata ai sensi della vigente normativa, a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

Relazione sull'attività del Responsabile Unico della prevenzione della corruzione e sulle misure predisposte e attuate nell'anno 2018

Il Responsabile unico della prevenzione della corruzione, Avv. Giuseppe Beraldi, nel corso dell'anno 2018:

-ha promosso e verificato che nel calendario di *formazione in house*, fossero previsti dei corsi, sia con livello specifico sia con livello generale, in armonia con il Piano unico 2018-2020 e alle disposizioni normative vigenti.

I corsi attivati in temi afferenti l'alveo della prevenzione della corruzione sono stati diversi tenuti sia con docenti esterni sia con professionalità interne .

In giallo i corsi a tenore obbligatorio per cui chi non ha potuto presenziare in aula ha seguito in modalità e learning .

09/02/2018	PISANI ALFREDO	PRIVACY E PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI – IL NUOVO REGOLAMENTO EUROPEO 2016/679
20/02/2018	VENTURA FEDERICO	LE FASI DI AFFIDAMENTO E DI ESECUZIONE NEGLI APPALTI DI LAVORI
22/02/2018	VENTURA FEDERICO	APPALTI E CONTRATTI ALLA LUCE DELLE NOVITA' NORMATIVE
12/04/2018	PIAZZA MAURIZIO	IL NUOVO CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE E L'ATTUAZIONE DEL PIANO TRIENNALE PER L'INFORMATICA NELLA P.A.
05/06/2018	FANTAZZINI SILVIA	GLI AFFIDAMENTI SOTTO SOGLIA DI SERVIZI E FORNITURE, OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU' VANTAGGIOSA, TRATTATIVA DIRETTA E MERCATO ELETTRONICO
27/09/2018	FANTAZZINI SILVIA	GLI ADEMPIMENTI COLLEGATI AI PUBBLICI AFFIDAMENTI
30/10/2018 6-8/11/2018	RUSSOMANNO PAOLO	LA PRIVACY IN COMUNE
14/11/2018	VENTURI STEFANO	LA RIFORMA DEL 3° SETTORE E LA DISCIPLINA DEGLI AFFIDAMENTI
04/12/2018	MISCHI ALBERTO	GLI ATTI DI GARA NEGLI AFFIDAMENTI SOTTO SOGLIA DI SERVIZI E FORNITURE

Della partecipazione ai corsi succitati dei dipendenti degli enti aderenti al piano unico vi è riscontro nei documenti di presenza firmati in occasione delle sessioni formative conservati agli atti dall'ufficio unico personale.

Oltre ai corsi di formazione summenzionati non è mancata la partecipazione, nel corso dell'anno, a tavoli tecnici condivisi con altri responsabili della prevenzione della corruzione di altri Enti e realtà, organizzati nella forma e modalità delle community, dalla Città' Metropolitana di Bologna con l'intento di raccogliere *best practices* .

Con lo stesso intento vi è stata l'adesione ad un *Campus virtuale* di formazione permanente in materia di anti corruzione promossa dall'Albo nazionale dei segretari comunali con nota di invito ad aderire a firma del Vice prefetto Vicario della prefettura di Bologna del 12 novembre 2018.

-ha fatto da coordinatore nel gruppo dei responsabili unici in materia di anti corruzione, trasparenza, controlli successivi di regolarità amministrativa soprattutto nella scelta dei modelli operativi da intraprendere per ottemperare a quanto previsto nel Piano unico.

-supportato dal coordinatore del piano Unico e, in termini di flussi informativi, dai referenti dei singoli comuni, il responsabile unico ha verificato l'efficace attuazione e l'idoneità delle misure previste dal piano unico triennale di prevenzione della corruzione per l'anno 2018 con la raccolta delle relative schede di monitoraggio in un momento sia infra annuale che finale in gennaio 2018. Tutte le schede di monitoraggio debitamente compilate e sottoscritte dai responsabili del processo sono conservate agli atti.

Dalle predette schede di monitoraggio relative alle misure specifiche di prevenzione della corruzione di cui allegato B) del Piano Unico 2018-2020, non sono emerse particolari criticità nell'attuazione. tutti i responsabili degli enti coinvolti, per i processi a rischio di competenza, si sono attenuti alle indicazioni date, riscontrando positivamente o comunque proponendo dei correttivi migliorativi.

-in accoglimento anche ad alcune proposte avanzate dagli shareholders interni rilevate dalle schede di monitoraggio degli enti aderenti al Piano Unico, previa valutazione tecnico giuridica anche degli specialisti del gruppo dedicato, si è inteso apportare alcune modifiche/specifiche alle misure preventive di cui al novellato allegato B) ed altresì modificare le misure comuni a tutti i responsabili di cui alla parte V del Piano Unico in un'ottica di efficientamento delle misure da applicarsi verso l'obiettivo di assottigliare sempre più anche solo il rischio corruttivo nei processi degli enti coinvolti.

-rileva che nel corso dell'anno 2018 non vi sono state segnalazioni di illeciti afferenti le competenze del responsabile unico della prevenzione della corruzione;

-ha predisposto un aggiornamento del piano unico triennale anche accogliendo i suggerimenti presi dall'aggiornamento del piano nazionale 2019-2021;

-ha raccolto da tutti i dirigenti/responsabili degli enti aderenti al Piano Unico le dichiarazioni sul rispetto dei tempi procedurali ed eventuali correzioni di anomalie ai sensi della legge 190/2012, debitamente firmate dai dirigenti/responsabili e conservate agli atti;

-evidenzia che la misura della rotazione del personale così come prevista nel piano unico 2018-2020 ha trovato concreta applicazione;

-ha monitorato l'aggiornamento dell' albo unico dei legali in Unione anche in applicazione ai principi di trasparenza e rotazione;

-ha raccolto le situazioni patrimoniali ed azionarie relative all'anno 2017 dai soggetti tenuti per legge, conservate agli atti;

-ha tenuto in attenzione i temi dell'incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi anche nel vaglio delle autorizzazioni prendendo visione di tutte quelle rilasciate nel corso dell'anno 2018 istruite dall'ufficio unico del personale;

-nei tempi di legge ha infine proposto all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il piano triennale di prevenzione della corruzione aggiornato come Piano unico 2019-2021 coinvolgendo nel percorso l'organo stesso e gli stakeholders esterni ovvero:

- con email del 06/12/2018 sono stati chiesti contributi, proposte o suggerimenti atti ad integrare e rafforzare le misure previste dal PUTPC ai componenti della Giunta;
- con l'informativa, proposta n. 1045/2018, presentata nella seduta di Giunta dell'Unione del 27/12/2018 è stato illustrato l'imminente aggiornamento del Piano Unico Triennale di Prevenzione della Corruzione contestualmente alla possibilità di inoltrare alla segreteria eventuali proposte di modifica e/o integrazione;
- L'avviso inerente la procedura di aggiornamento del Piano Unico Triennale di Prevenzione della Corruzione (art. 1, commi 8 e 9 della L. 06/11/2012 N. 190 recante le Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) è contenuto nel prot. gen n. 29010 del 07/12/2018, termine presentazione contributi 24/12/2018, pubblicato nella sezione dedicata dell'amministrazione trasparente.

-in ottemperanza a quanto disposto dall'ANAC, con il supporto del coordinatore del piano e di tutti i soggetti coinvolti nel modello organizzativo, il responsabile unico della prevenzione della corruzione ha definito la scheda della relazione annuale 2018, da pubblicarsi sul sito istituzionale di ogni ente aderente al Piano Unico, entro il 31 gennaio 2018.

PARTE II

ANALISI E PONDERAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE

Questo parte del piano prevede:

- **La metodologia utilizzata** per effettuare la valutazione del rischio;
- **L'analisi dei singoli procedimenti/processi con ponderazione del rischio (all. A);**
- **Trattamento del rischio** con predisposizione di schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascun processo valutato a rischio almeno minore **(all. B)**

Con il supporto del gruppo degli specialisti individuati per professionalità sulle specifiche aree e materie trattate si è proceduto ad una analisi di tutti i procedimenti/processi che rilevano per l'Unione e i Comuni ad essa aderenti

Per l'individuazione dei procedimenti/processi l'analisi è stata riferita alla ripartizione delle strutture organizzative aree/settori/servizi/uffici in Unione e nei diversi Comuni aderenti rilevando tutti i procedimenti ed omogeneizzando l'analisi per quelli possibili.

Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

La valutazione dei rischi prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i rischi. Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione. Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

I rischi sono identificati:

- Attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità del territorio Unione, di ciascun processo e del livello medio organizzativo in cui il processo si colloca;
- Valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato i Comuni del territorio dell'Unione Terre di Pianura;
- decidendo di applicare i criteri di cui all'allegato 5 del PNA (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del

processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine).

L'analisi del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto). Al termine è calcolato il livello di rischio moltiplicando "probabilità" per "impatto".

Stima del valore della probabilità che il rischio di concretizzi

- discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);
- rilevanza esterna: nessuna rilevanza esterna 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;
- complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta progressivamente secondo quanto stabilito dalla tabella dell'allegato 5;
- valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta progressivamente secondo quanto stabilito dalla tabella dell'allegato 5;
- frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);
- controlli: (valore da 1 a 5) la stima delle probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre le probabilità del rischio. Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Per ogni attività/processo esposto è stato attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati. La media finale rappresenta la "stima della probabilità" (max 5).

Stima del valore dell'impatto

L'impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull'immagine.

L'allegato 5 del PNA propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "l'impatto" di potenziali episodi di malaffare.

- Impatto organizzativo: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "l'impatto" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5);

- **Impatto economico:** se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla pubblica amministrazione a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1;
- **Impatto reputazionale:** se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la pubblica amministrazione, fino ad un massimo di punti 5 per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0;
- **Impatto sull'immagine:** dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto è più elevata, tanto maggiore è l'indice (punti da 1 a 5).

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la "stima dell'impatto".

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "ponderazione". In buona sostanza trattasi della graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "livello di rischio".

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una "classifica del livello di rischio". Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i livelli di rischio almeno minore identificano i processi che necessitano un intervento ai fini della prevenzione della corruzione.

Il trattamento dei rischi con schede

Il processo di "gestione del rischio" si conclude con il "trattamento" ovvero misure di prevenzione.

Il trattamento consiste nel procedimento "per modificare il rischio". In concreto, individuare e valutare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Indubbiamente ai fini di una completa ed efficace gestione del trattamento del rischio è necessario aver analizzato tutte le possibili ipotesi di rischio giacché la misura di prevenzione per quanto efficace sia, deve poter essere estesa a tutele possibili ipotesi, mancandone alcune infatti si pregiudicherebbe il risultato complessivo.

Il Responsabile unico della prevenzione della corruzione deve stabilire le "priorità di trattamento" in base al livello di rischio, all'obbligatorietà della misura ed all'impatto organizzativo e finanziario della misura stessa. L'incisività della misura sarà inevitabilmente proporzionale al grado di rischio come desumibile dai risultati della

ponderazione effettuata con l'aiuto del gruppo degli specialisti individuati in questo percorso di lotta alla corruzione.

Il Piano Unico contiene e prevede dunque delle misure preventive alla corruzione specifiche per ciascun processo rilevato e analizzato con una soglia di rischio emergente con parametro almeno "*minore*" (*fattore numerico complessivo uguale o superiore a 6*) così come si legge nell'**ALLEGATO A**) come parte integrante e sostanziale del presente.

Nell'**ALLEGATO B**) di questo Piano, come parte integrante e sostanziale del presente, si tratteranno le misure specifiche da attuarsi per ogni procedimento/processo che abbia rivelato, nell'analisi tra probabilità ed impatto, un rischio di corruzione con valutazione almeno di grado "*minore*".

I livelli di rischio attribuibili ai procedimenti/processi analizzati sono cinque, differenziati a seconda del range di appartenenza:

- rischio compreso tra 0 e inferiore di 6: la valutazione è rischio **marginale**;
- rischio compreso tra 6 e 10: la valutazione è rischio **minore**;
- rischio compreso tra 11 e 15: la valutazione è rischio **soglia**;
- rischio compreso tra 16 e 20: la valutazione è rischio **serio**;
- rischio compreso tra 21 e 25: la valutazione è rischio **alto**.

PARTE III

MISURE DI PREVENZIONE, non specifiche, ritenute preventive della corruzione

La Formazione nella prevenzione alla corruzione

Informazioni contenute in questa parte:

- Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione;
- Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
- Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

La formazione è strutturata su due livelli:

- Livello generale, rivolto a tutti i dipendenti. Questo livello guarda all'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- Livello specifico: rivolto al responsabile unico della prevenzione, al responsabile unico per la trasparenza, ai referenti dei comuni, al gruppo degli specialisti, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio. Questo livello di formazione più specialistico approfondisce le varie tematiche settoriali aggiornando e dando strumenti idonei per percorrere con successo gli obiettivi dati nella lotta alla corruzione anche in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto coinvolto.

La formazione in tema di anticorruzione viene erogata a tutti i dipendenti, ed aperta agli amministratori comunali interessati, mediante corsi di formazione con le modalità che si riterranno più efficaci ed economiche per le amministrazioni, da tenersi con frequenza almeno annuale.

I soggetti che saranno chiamati ad istruire il personale dipendente, oltre ad essere professionalità interne all'Amministrazione, potranno altresì essere individuati tra esperti del settore.

I contenuti della formazione verteranno ad esempio sulle tematiche dell'etica pubblica, sugli appalti, sul procedimento amministrativo, sulla disciplina delle autorizzazioni e concessioni e sui principi di buona amministrazione, sulla tutela del *whistleblower* e comunque su ogni altra tematica correlata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza.

Alla formazione in tema di anticorruzione sia a livello generale che specifico saranno dedicate non meno di 3 ore annue per ciascun soggetto destinatario. Questa tipologia di formazione trasversale verrà gestita in stretta collaborazione con l'ufficio unico del personale dell'Unione.

Indicazione dei criteri di rotazione del personale

Il responsabile unico del Piano, anche alla luce dell'organico dei comuni che fanno parte dell'Unione, ritiene che il rispetto tout court del principio di rotazione possa compromettere la funzionalità della gestione dei servizi giacchè l'estrema specificità delle competenze acquisite nel corso degli anni dai vari responsabili è concretamente e difficilmente riassorbibile da altri dipendenti.

In questi termini l'estrema tecnicità degli incarichi, delle competenze e delle conoscenze comporta una necessaria specializzazione che spesso osta, come rilevato pure in ambito di Conferenza, alla applicazione rigorosa del principio di rotazione.

Per garantire in ogni caso rispondenza alla finalità per cui la rotazione è stata concepita, si prevede che per ogni procedimento considerato a rischio ALTO la responsabilità del procedimento sia ordinariamente ascritta ad un dipendente diverso dalla posizione organizzativa così a garantire un controllo non esclusivo dei processi decisionali.

Inoltre in linea con questo principio quale misura preventiva di eventuali fenomeni di corruzione nel Regolamento Uffici e Servizi vigente per l'Unione e Comuni aderenti è stata predisposta una forma di rotazione per i Commissari e anche per il Presidente delle commissioni nelle procedure concorsuali finalizzate all'accesso nell'Amministrazione.

Altresì, con lo stesso intento, con Deliberazione di Giunta n. 65 del 10.10.2016 è stato istituito un Albo dei commissari e dei Presidenti di commissione di gara che comporta un sorteggio e, dunque, non una determinazione a priori dei componenti delle commissioni,

Codici di comportamento

Secondo il PNA, questo piano reca le informazioni in merito a:

- **Adozione delle integrazioni al codice di comportamento** dei dipendenti pubblici;
- Indicazione dei **meccanismi di denuncia** delle violazioni del codice di comportamento;
- Indicazione dell'**ufficio competente** a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

L'articolo 54 del D. Lgs. 165/2001 ha previsto che il Governo definisse un "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" per assicurare:

- La qualità dei servizi;
- La prevenzione dei fenomeni di corruzione;

- Il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il 16/4/2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento. Il comma 3 dell'articolo 54 del D.Lgs. 165/2001 dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento con "procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione".

Il procedimento di elaborazione ed approvazione del Codice di comportamento dell'Unione e dei Comuni ad essa aderente è stato avviato e definito nei modi e termini prescritti per legge. Il testo è oggi pubblicato sul sito istituzionale e viene altresì allegato al presente piano anti corruzione.

È intenzione diffondere la necessità di predisporre per ogni schema tipo di incarico, contratto, bando, le indicazioni previste nel DPR 62/2013 e del Codice di comportamento dell'Ente inserendo la condizione dell'osservanza del Codice di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai codici.

A tal fine in ogni contratto e/o determina con valore sinallagmatico a prescindere dal valore del medesimo, sarà inserita la seguente clausola:

L'appaltatore/contraente prende atto che gli obblighi previsti dal d.p.r. 16 aprile 2013 n. 62 si estendono anche al medesimo e come tale lo stesso si impegna a mantenere un comportamento pienamente rispettoso degli obblighi di condotta etica ivi delineati. A tal proposito le parti dichiarano che un eventuale comportamento elusivo od in violazione degli obblighi di condotta qualora compatibili potrebbero costituire in base alla gravità dell'evento causa di risoluzione del presente contratto così come previsto e specificato nel codice di comportamento dell'Unione"

Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento:

Trova applicazione l'articolo 55-bis comma 3 del D. Lgs. 165/2001 e ss.mm.ii in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento:

Provvede l'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'articolo 55-bis comma 4 del D.Lgs. 165/2001 e ss.mm.ii.

L'allegato C del presente piano contiene il **codice di comportamento dell'ente** oggi vigente per l'Unione Terre di Pianura e per tutti gli Enti aderenti alla stessa.

I controlli successivi di regolarità amministrativa

L'Unione dei comuni di Terre di Pianura, ha ritenuto altresì di nominare per l'Unione e comuni aderenti un unico Responsabile dei controlli successivi di regolarità amministrativa, considerato che la funzione esplica la sua efficacia anche quale misura di prevenzione alla corruzione. L'individuazione del responsabile unico per questa funzione è avvenuta tramite decreto del Presidente dell'Unione, sottoscritto in data 28/12/2016 prot. n. 18107.

Nel merito i controlli successivi di regolarità amministrativa si configurano quale strumento in funzione di prevenzione e di contrasto di fenomeni corruttivi, sotto un duplice profilo:

- da un lato, devono essere orientati in funzione della verifica degli atti e provvedimenti, individuati all'interno del Piano, come maggiormente sensibili con riferimento al rischio di corruzione;
- dall'altro, assumono a riferimento parametri finalizzati a monitorare aspetti che costituiscono indici rivelatori di possibili fenomeni corruttivi, individuati in forma autonoma (ad es. rispetto della normativa in materia di acquisti centralizzati) ovvero mediante rinvio a specifiche misure (ad es. rispetto degli obblighi di trasparenza).

I controlli verranno svolti dal Responsabile unico, avvalendosi dei referenti di ciascun Ente e del Gruppo specialistico di supporto individuato in sede di Unione, con riferimento ad atti, adottati a decorrere dal 1° gennaio 2017, la cui tipologia verrà concretamente individuata in apposito atto organizzativo del Responsabile stesso: si rinvia per il dettaglio degli aspetti organizzativi alla disciplina contenuta nel Regolamento unico dell'Unione in materia.

Con riferimento al Piano Unico Triennale per la Prevenzione della Corruzione 2017-2019, si unisce in **ALLEGATO F)** al presente, per farne parte integrante e sostanziale, **una relazione verbale finale per i controlli di regolarità amministrativa contabile** per il secondo semestre dell'anno **2017 e l'annualità 2018**.

Inconferibilità ed incompatibilità ai sensi del DLgs nr 39 del 2013

L'Anac, con Delibera n. 833 del 3 agosto 2016 ha definito le Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione.

Il responsabile del Piano unico anti corruzione tenuto conto delle linee guida succitate cura che siano rispettate le disposizioni normative vigenti sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi. A tale fine, il responsabile unico, supportato dall'Ufficio unico del personale, laddove riscontri anomalie, contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità sancite per legge.

Inconferibilità

Qualora il Responsabile venga a conoscenza del conferimento di un incarico in violazione delle norme del D.Lgs. n. 39 o di una situazione di inconferibilità, deve avviare d'ufficio un procedimento di accertamento.

Nel caso di una violazione delle norme sulle inconferibilità la contestazione della possibile violazione va fatto sia nei confronti tanto dell'organo che ha conferito l'incarico sia del soggetto cui l'incarico è stato conferito.

Il procedimento avviato nei confronti del suddetto soggetto deve svolgersi nel rispetto del principio del contraddittorio affinché possa garantirsi la partecipazione degli interessati.

L'atto di contestazione deve contenere

- una breve ma esaustiva indicazione del fatto relativa alla nomina ritenuta inconferibile e della norma che si assume violata;
- l'invito a presentare memorie a discolpa, in un termine non inferiore a dieci giorni, tale da consentire, comunque, l'esercizio del diritto di difesa.

Chiusa la fase istruttoria il responsabile unico anti-corruzione accerta se la nomina sia inconferibile e dichiara l'eventuale nullità della medesima.

Dichiarata nulla la nomina, il responsabile unico anticorruzione valuta altresì se alla stessa debba conseguire, nei riguardi dell'organo che ha conferito l'incarico, l'applicazione della misura inibitoria di cui all'art. 18 del decreto 39 del 2013. A tal fine costituisce elemento di verifica l'imputabilità a titolo soggettivo della colpa o del dolo quale presupposto di applicazione della misura medesima.

Incompatibilità

L'accertamento da parte del responsabile unico anticorruzione di situazioni di incompatibilità di cui ai capi V e VI del decreto legislativo 39 del 2013 comporta la decadenza di diritto dall'incarico e la risoluzione del relativo contratto, di lavoro subordinato o autonomo.

La decadenza opera decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, da parte del responsabile, dell'insorgere della causa di incompatibilità.

Verifica degli accertamenti del Responsabile unico del Piano anticorruzione

Al fine di agevolare le attività di accertamento, controllo e verifica, come previsto dall'art. 20 del decreto 39 del 2013, all'atto del conferimento dell'incarico l'interessato presenta una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità di cui al presente decreto all'Ufficio unico del personale, che vagliata la stessa, provvederà al relativo inoltro, a mezzo mail, **entro 5 giorni**, al referente del comune di appartenenza e al Responsabile del Piano unico o soggetto altrimenti individuato dallo stesso a supporto nel processo di verifica e archiviazione.

Il pantouflage

L'art. 1, co. 42, lett. l) della l. 190/2012, definisce l'ipotesi della cd. "incompatibilità successiva" (*pantouflage*), introducendo all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-ter, in cui si dispone il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

La norma sul divieto di *pantouflage* prevede inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

Lo scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all'interno dell'amministrazione per preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro.

Il divieto è anche volto allo stesso tempo a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione.

La disciplina sul divieto di *pantouflage* si applica innanzitutto ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, individuate all'art. 1, co. 2, del

d.lgs. 165/2001. Una limitazione ai soli dipendenti con contratto a tempo indeterminato sarebbe in contrasto con la *ratio* della norma, volta a evitare condizionamenti nell'esercizio di funzioni pubbliche e sono per conseguenza da ritenersi coinvolti altresì i soggetti legati all' Ente da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo (cfr. parere ANAC AG/2 del 4 febbraio 2015).

Il divieto per il dipendente cessato dal servizio di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati è da intendersi riferito a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con i medesimi soggetti privati, mediante l'assunzione a tempo determinato o indeterminato o l'affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi.

I dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce l'art. 53, co. 16-ter, cit., sono i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente.

Rientrano pertanto a titolo di esempio i dirigenti, i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, ad esempio ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000, coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente .

Si ritiene altresì che il rischio di preconstituirsì situazioni lavorative favorevoli possa configurarsi anche in capo al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione (cfr. parere ANAC sulla normativa AG 74 del 21 ottobre 2015 e orientamento n. 24/2015).

Pertanto, il divieto di *pantouflage* si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento.

In materia l'intervento dell'ANAC si esplica in termini sia di vigilanza sia di funzione consultiva.

L'attività di vigilanza dell'Autorità, a differenza della funzione consultiva che ha un carattere preventivo, si svolge spesso su impulso di privati o dall'amministrazione di appartenenza.

Gli enti aderenti a codesto Piano unico sono tenuti a inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, **tra i requisiti generali di partecipazione** previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte **dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici**, in violazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 (cfr. pareri ANAC AG/8/ del 18 febbraio 2015 e AG/2 del 2015 cit.). Vedasi **allegato G** per il modello fac simile.

L'obbligo di rendere la predetta dichiarazione è stato ribadito nei bandi-tipo emanati dall'Autorità in attuazione del d.lgs. 50/2016, recante il codice dei contratti pubblici.

In particolare, nel bando tipo n. 1, approvato con delibera del 22 novembre 2017¹³, par. 6, è previsto che «Sono esclusi dalla gara gli operatori economici per i quali sussistono cause di esclusione di cui all'art. 80 del Codice. Sono comunque esclusi gli operatori economici che abbiano affidato incarichi in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. del 2001 n. 165». Il bando tipo specifica pertanto che il concorrente compila il documento di gara unico europeo-DGUE, rendendo la dichiarazione di insussistenza delle cause ostative alla partecipazione in conformità a quanto previsto all'art. 85 del codice, tra cui il possesso del requisito generale relativo all'assenza di violazione del divieto di pantouflage .

La verifica della dichiarazione resa dall'operatore economico è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante.

Rimane problematico l'aspetto riguardante l'individuazione del soggetto cui spetta assumere la decisione finale sulla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti e sulla preclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di appalti pubblici, con conseguenti ripercussioni anche sulla decorrenza certa degli effetti sanzionatori.

In questo PTPC, quale misura volta a implementare l'attuazione dell'istituto, si prevede **l'obbligo per il dipendente, al momento dell'assunzione nel servizio o all'incarico, di sottoscrivere e presentare all'ufficio unico del personale una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di pantouflage**, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma. Vedasi **Allegato G** modello fac simile.

Il RPCT, non appena venga a conoscenza della violazione del divieto di pantouflage da parte di un ex dipendente, segnala detta violazione all'ANAC e all'amministrazione presso cui il dipendente prestava servizio ed eventualmente anche all'ente presso cui è stato assunto l'ex dipendente.

Al fine di rendere pienamente efficace la disciplina sul pantouflage, l'Autorità si riserva di presentare un eventuale atto di segnalazione al Governo e Parlamento.

Il Segnalante c.d. *whistleblower*

Chiunque venga a conoscenza di fatti e/o comportamenti che possano considerarsi in violazione del presente piano della prevenzione della corruzione è tenuto a segnalarlo al Responsabile del Piano.

In dettaglio si ritiene che le condotte illecite che costituiscono oggetto di segnalazioni intercettano sicuramente

- comportamenti che si materializzano in delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale (ossia le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter del predetto codice),
- comportamenti dai quali possa riscontrarsi l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*.

A titolo meramente esemplificativo, si rammentano i casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro ecc.

In buona sostanza costituiscono oggetto di segnalazione le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

I fatti devono essere riportati secondo modalità circostanziate e chiare, se possibile con dovizia di particolari.

La segnalazione di fatti che possano avere attinenza al piano anticorruzione possono essere portati alla luce con questa procedura unicamente da dipendenti delle strutture organizzative dei comuni appartenenti all'Unione e Unione stessa, e sarà presa in carico solo allorquando il segnalante renderà nota la sua identità.

Non rientrano in questa disciplina le segnalazioni anonime, quelle poste in essere da soggetti esterni in cui il segnalante renda nota la sua identità ovvero denunce obbligatorie all'autorità giudiziaria che devono essere fatte da soggetti il cui l'obbligo è previsto direttamente dalla legge.

In specifico la Tutela del *whistleblower* e le modalità per effettuare una segnalazione si esplicitano nel documento allegato al presente Piano Unico **Allegato D)** per farne parte sostanziale e integrante.

Si rileva inoltre che:

- La Calunnia (art. 368 c.p.)

Chiunque, con denuncia, querela, richiesta o istanza, anche se anonima o sotto falso nome, diretta all'autorità giudiziaria o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne o alla Corte penale internazionale, incolpa di un reato taluno che egli sa innocente, ovvero simula a carico di lui le tracce di un reato, è punito...

Il reato presuppone tre elementi costitutivi:

- la falsa incolpazione
- la certezza dell'innocenza del soggetto
- la dichiarazione formale resa all'autorità preposta

L'elemento soggettivo in tema di reato di calunnia e la natura del dolo:

Nella calunnia, affinché si realizzi il dolo, e quindi si integri l'elemento soggettivo di imputabilità, è necessario che colui che falsamente accusa un'altra persona di un reato abbia la certezza dell'innocenza del soggetto che accusa.

L'erronea convinzione che fosse colpevole esclude in radice l'elemento soggettivo, (Cass. pen., sez. VI, sentenza 2 aprile 2007, n. 17992)

- La Diffamazione (595 c.p.) *delitti contro l'onore:*

*Chiunque, fuori dei casi di ingiuria, comunicando con **più persone, offende l'altrui reputazione**, è punito...*

Il reato di diffamazione tutela la reputazione della persona ossia la percezione che la collettività ha delle qualità essenziali di una persona.

Il reato presuppone tre elementi costitutivi:

- **l'assenza dell'offeso** che consiste nel fatto che il soggetto passivo del reato è impossibilitato a percepire direttamente l'addebito diffamatorio promanante dal soggetto che lo diffama (se fosse presente si tratterebbe di reato di ingiuria).
- **l'offesa alla reputazione** intesa come l'uso di parole ed espressioni che possano pregiudicare l'onore del soggetto verso cui sono preferite (in questi termini è un reato di pericolo)
- la **comunicazione con più persone** ossia che l'agente deve aver posto in essere la sua azione nei riguardi di almeno due persone

In breve sintesi: *le c.d. "maldicenze" dette alle spalle della persona costituiscono reato di diffamazione mentre una accusa consapevolmente falsa volta ad addebitare un fatto delittuoso ad un soggetto innocente resa formalmente davanti a pubblici ufficiali costituisce reato di calunnia.*

L'art. 1 della Legge 30 novembre 2017 n. 179, modificando l'art. 54-bis del Decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, aggiorna la disciplina relativa alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, stabilendo che non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro.

Nel caso il whistleblower si consideri soggetto ad una misura ritorsiva può adire all'Anac o alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'ambiente di lavoro interessato.

Le pubbliche amministrazioni che dovessero mettere in atto misure discriminatorie possono incorrere in una sanzione pecuniaria amministrativa da 5.000,00 a 30.000,00 euro comminata dall'Anac.

La legge n 179/2017 stabilisce, inoltre, che tutti gli atti di questo tipo sono nulli e l'onere di provare che non sono stati emessi in conseguenza della segnalazione del whistleblower è a carico della pubblica amministrazione. In particolar modo, in caso di licenziamento il segnalante sarà reintegrato nel suo posto di lavoro.

Questo sistema di garanzie è temperato da un limite: il dipendente che denuncia atti discriminatori non avrà diritto alla tutela nel caso di sua condanna in sede penale per calunnia, diffamazione o altri reati commessi con la denuncia stessa oppure quando è accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, per dolo o colpa grave.

Il whistleblower può "per giusta causa" rivelare notizie alle quali si applica il segreto d'ufficio e professionale per perseguire l'interesse all'integrità della pubblica amministrazione nonché per prevenire e reprimere malversazioni, tranne quando il segreto professionale è riferito ad un rapporto di consulenza o di assistenza e nell'eventualità che la rivelazione di queste notizie ecceda le finalità di tutela nei confronti della pubblica amministrazione.

Il comma 5 dell'art 1 della succitata legge entrata in vigore dal 29 dicembre 2017 prevede che l'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali adotti linee guida relative a nuove procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni.

Oggi è in corso di valutazione l'adesione alla piattaforma di recente proposta da ANAC "whistleblower".

S'intende che gli Enti aderenti a codesto Piano in via univoca e standardizzata, con il coordinamento del Responsabile unico, avranno cura di conformarsi, anche nell'anno in corso, alle future linee guida e o scelte operative migliorative adottate a tutela del segnalante senza necessità di modifiche ulteriori al presente Piano rispetto agli aspetti sopra esplicitati.

<p style="text-align: center;">PARTE IV LA TRASPARENZA</p>
--

Relazione sullo stato di attuazione
degli obiettivi di Trasparenza nell'anno 2017

Con riferimento agli obiettivi specifici relativi alla Trasparenza stabiliti nella Parte IV del Piano Unico Triennale per la Prevenzione della Corruzione 2017-2019, sulla base di quanto relazionato dal Responsabile Unico per la Trasparenza per l'anno 2017, si dà atto di quanto segue:

Adeguamento, armonizzazione e aggiornamento delle sezioni "Amministrazione trasparente" dei siti internet istituzionali in sede di prima attuazione - anno 2017

In sede di prima attuazione, il Piano 2017-2019 prevedeva la necessità di procedere all'adeguamento, all'armonizzazione e all'aggiornamento delle sezioni amministrazione trasparente, al fine di:

- adeguare la qualità dei dati pubblicati alle previsioni di legge, con particolare attenzione alla completezza e alla riutilizzabilità degli stessi
- migliorare l'accessibilità delle informazioni al pubblico, semplificando e omogeneizzando la navigabilità dei diversi portali

L'eterogeneità dei siti internet istituzionali impone di differenziare il percorso di armonizzazione delle sezioni "Amministrazione trasparente" tenendo conto delle peculiari differenze tecniche tra i diversi Enti, pertanto il Piano adottava un percorso di attuazione per obiettivi intermedi, e in particolare, nell'anno 2017:

- entro il 31/05/2017: completamento del primo Monitoraggio, finalizzato alla ricognizione della completezza e della qualità delle pubblicazioni.
- entro il 30/09/2017: adeguamento delle pubblicazioni oggetto di criticità riscontrata con il primo Monitoraggio. L'adeguamento è verificato con il secondo Monitoraggio, entro il 31/10/2017
- entro il 30/11/2017: definizione di un Piano di armonizzazione delle sezioni "Amministrazione trasparente" e delle procedure informatiche utili a migliorare l'attuazione degli obblighi di pubblicazione, le cui misure trovano attuazione entro il 31/12/2019. Il piano è redatto dal Responsabile Unico della Trasparenza ed è pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente" dei siti web istituzionali.

In sede di attuazione dei suddetti obiettivi, nell'arco dell'anno 2017 sono state riscontrate criticità tecniche e organizzative che hanno imposto una ridefinizione del percorso di armonizzazione.

In particolare:

1. il monitoraggio effettuato dagli uffici a supporto della rilevazione al 31/03/2017 operata dal O.IV./N.d.V. su disposizione delle deliberazioni A.N.A.C. nn. 1310/2016 e 236/2017, assolve le finalità di cui al primo Monitoraggio, anche al fine di non aggravare ulteriormente l'attività degli uffici effettuando un nuovo monitoraggio a brevissima distanza temporale, tenuto conto del mutato quadro normativo in materia di obblighi di pubblicazione, della vicinanza temporale delle stesse linee guida di ANAC e della necessità di operare formazione professionale nel merito

2. già entro la data di monitoraggio di cui al punto precedente, gli uffici hanno provveduto all'adeguamento degli obblighi di pubblicazione oggetto della rilevazione

3. la realizzazione di corsi di formazione in merito alla trasparenza nella seconda metà dell'anno ha imposto una traslazione temporale del secondo monitoraggio, al fine di consentire agli uffici di dare attuazione alle correzioni e agli aggiornamenti opportuni.

4. il secondo monitoraggio, svolto a campione su alcuni obblighi di pubblicazione ritenuti di particolare rilievo ai fini della prevenzione della corruzione, ha avuto luogo allo scadere dell'anno 2017 con termini di consegna fissati alla data del 15 gennaio 2018. Dal monitoraggio non emergono particolari criticità, fatte salvo quanto emerge in merito a taluni contenuti e in particolare:

- il laborioso aggiornamento dei valori relativi agli importi liquidati da pubblicare ai sensi dell'art. 1 co. 32 L. 190/2012 tra le informazioni sulle singole procedure di affidamento nella sottosezione "Bandi di gara e contratti"
- la talvolta omessa pubblicazione di informazioni previste dall'Art. 38 co. 2 DLgs. 33/2013 in merito ai costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche in corso o completate, da imputarsi, annotano gli uffici, alla mancata approvazione del relativo schema tipo da parte di ANAC.

5. in data 27/10/2017 è entrato in vigore il Regolamento sul Diritto di Accesso, approvato con Deliberazione del Consiglio dell'Unione n. 16 del 26/09/2017, con applicazione sia nell'Unione Terre di Pianura, sia nei singoli Comuni che hanno conferito all'Unione la funzione trasparenza. L'art. 21 del Regolamento istituisce il registro degli accessi e ne prevede la pubblicazione a cadenza annuale. La conseguente rielaborazione delle infrastrutture tecnico-informatiche a supporto di tale adempimento ha imposto uno slittamento dei termini per la definizione del "Piano di armonizzazione" all'anno successivo.

Quanto detto, unitamente all'emergere di criticità circa la già elevata quantità di adempimenti formali connessi all'attuazione delle misure di trasparenza, impone un ripensamento del percorso di armonizzazione in funzione della massima efficacia operativa e della più alta efficienza, in termini di risorse sfruttate, di tempo lavoro

impiegato e di unità di personale dedicate. In tal senso, è opportuno che ogni adempimento avente natura formale venga individuato solo rispetto alla sua efficacia operativa, limitando la programmazione ai risultati attesi e lasciando alla sede tecnica le opportune decisioni, da rendicontarsi nelle relazioni già previste dal Piano di prevenzione della corruzione.

Si ritiene pertanto opportuna la rimozione dal Piano 2018-2020 degli adempimenti formali e le scadenze relative all'approvazione, alla pubblicazione e delle relazioni circa lo stato di attuazione del "Piano di armonizzazione", il quale dovrebbe intendersi non già come atto formale, ma come obiettivo operativo declinato nelle misure necessarie all'adeguamento degli strumenti di elaborazione e pubblicazione, accessibile ed omogenea, dei contenuti diffusi mediante la sezione "Amministrazione trasparente " dei siti web istituzionali, anche in termini di avanzamento progressivo a fronte delle criticità emergenti che nel tempo vengono riscontrate.

A tale scopo, assunto come il termine di realizzazione di tale obiettivo il triennio di attuazione del Piano 2018-2020, il Responsabile Unico della Trasparenza coadiuvato dal gruppo tecnico specialistico e in coordinamento con i Referenti comunali per l'attuazione del Piano, stabilisce le misure e adotta le decisioni che ritiene opportune per garantire il progressivo adeguamento e miglioramento delle infrastrutture tecnico-informatiche e delle modalità operative necessarie all'armonizzazione dei portali web istituzionali.

Lo stato di attuazione dell'obiettivo di armonizzazione è poi rendicontato annualmente in concomitanza con l'adozione degli aggiornamenti del Piano di prevenzione della corruzione.

Resta fermo l'obiettivo, da attuarsi entro il 31/12/2018, relativo alla ricognizione di tutti i dati, le informazioni e i documenti ancora in corso di pubblicazione e per i quali sono decorsi i termini di pubblicazione, al fine di consentirne la rimozione con la massima celerità (decorrenze dei termini di pubblicazione dal 1 gennaio 2014). Anche in questo caso, è opportuno che a tale obiettivo non consegua l'adozione di atti formali specifici, ma che l'avvenuta rimozione delle informazioni che hanno esaurito i termini di pubblicazione costituisca oggetto del monitoraggio, con riferimento alla completezza e all'aggiornamento dei contenuti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Formazione trasversale interna

Allo scopo di fornire ai dipendenti dell'Unione e dei Comuni ad essa aderenti un'adeguata conoscenza della norme e degli strumenti di attuazione della trasparenza nonché di favorire l'aggiornamento continuo delle professionalità coinvolte nell'attuazione degli obblighi di trasparenza, il Piano 2017-2019 imponeva lo svolgimento di formazione trasversale interna da svolgersi entro il mese di giugno 2017, nonché eventuali momenti formativi successivi in caso di novità normative o se dovesse ravvisarsi la necessità di approfondimento di taluni aspetti critici della materia.

Anche in merito all'esercizio dell'accesso civico "generalizzato", tenuto conto delle esigenze e dalle problematiche operative emerse, il Piano prevedeva un'attività di formazione specialistica da realizzare entro il 31/12/2017.

Una peculiare funzione è in tal senso svolta dal gruppo tecnico specialistico che coadiuva il Responsabile Unico per la Trasparenza, cui possono essere demandate attività di formazione tecnica e giuridica del personale, nonché funzioni di assistenza specialistica e di coordinamento specialistico rispetto ai responsabili della pubblicazione.

Data l'estrema importanza dell'obiettivo, la formazione trasversale interna sulla trasparenza amministrativa, con particolare riferimento alle novità introdotte dal DLgs 97/2016 e al novellato istituto dell'accesso civico, nell'anno 2017 è stato oggetto di corsi a partecipazione obbligatoria per tutti i responsabili e i dipendenti dell'Unione e dei Comuni ad essa aderenti.

Pertanto, a seguito di tale decisione strategica e maggiormente confacente gli obiettivi formativi pianificati, i corsi programmati secondo le scadenze poc'anzi indicate hanno subito una ricalendarizzazione per ragioni di carattere organizzativo, e si sono effettivamente svolte nelle date del 22, 24 e 30 novembre 2017, per un totale di 12 ore di formazione, suddivise come segue:

- 4 ore di formazione per dirigenti e responsabili di area/settore
- 2 ore di formazione per gli altri dipendenti, tenute in 8 sessioni a garanzia di copertura di tutto il personale dipendente con funzioni amministrative.

Le docenze sono state tenute dal Gruppo specialistico, pertanto da personale interno, in sedi già nella disponibilità degli Enti, pertanto senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Per quanto concerne la pianificazione di una ulteriore attività di formazione specialistica basata sulle criticità riscontrate nell'arco dell'anno 2017, è opportuno che la relativa scadenza, già stabilita entro il 30 giugno 2018, si intenda prorogata fino al termine di vigenza del Piano 2018-2020. L'obiettivo si attua su disposizione del Responsabile Unico per la trasparenza, anche nella misura di più giornate di formazione.

Aggiornamento delle linee guida interne sull'accesso civico

L'obiettivo di effettuare entro il mese di giugno dell'anno 2017 un Aggiornamento delle linee guida interne sull'accesso civico, finalizzato ad armonizzare e omogeneizzare l'attività amministrativa relativa all'attuazione dell'accesso civico, si può considerare assolto con l'adozione del Regolamento sul Diritto di Accesso, approvato con Deliberazione del Consiglio dell'Unione n. 16 del 26/09/2017, in quanto tale atto riveste la precipua funzione di regolare l'operatività interna degli uffici in attuazione della normativa nazionale.

Il Responsabile Unico della Trasparenza può in ogni caso adottare le misure e gli atti necessari a chiarire gli aspetti operativi di dettaglio connessi ai procedimenti di accesso civico.

Rientra in ogni caso in tale ambito l'attività di supporto ai responsabili nelle casistiche presentatesi in corso d'anno.

Giornata della trasparenza

L'art. 10, comma 6, del D.lgs. 33/2013 prevede che ogni Amministrazione presenti "il Piano e la Relazione sulla performance di cui all'art. 10, comma 1, lettere a) e b), del D.lgs. 150/2009 alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

La Giornata della Trasparenza, da realizzarsi in ambienti di gratuita disponibilità, è organizzata con cadenza annuale dall'Unione dei Comuni Terre di Pianura quale evento unitario per tutti i Comuni aderenti.

Stante la funzione di rendicontazione sull'operato dell'anno trascorso ed essendo il 2017 l'anno di prima attuazione del Piano, nel 2017 non ha avuto luogo la Giornata della Trasparenza, rimettendo all'anno successivo l'attività di informazione al pubblico circa lo stato di attuazione delle misure di trasparenza gestite nell'anno 2017.

La motivazione dei provvedimenti come strumento di trasparenza

L'obiettivo di garantire la massima trasparenza dell'azione amministrativa, mediante la menzione, nei provvedimenti amministrativi, del percorso logico-argomentativo sulla cui base la decisione è stata assunta affinché sia chiara a tutti la finalità pubblica perseguita, è perseguito mediante un costante controllo sugli atti e costituisce priorità strategica nelle misure di attuazione dei principi di trasparenza amministrativa e di prevenzione della corruzione.

Promozione di maggiori livelli di trasparenza attraverso la pubblicazione di dati, informazioni e documenti ulteriori rispetto quelli previsti dal D.Lgs 33/2013 e ss.mm.

Il Piano 2017-2019 stabilisce che gli uffici provvedano alla pubblicazione di tutte le deliberazioni degli organi collegiali, i decreti e/o le ordinanze sindacali, gli atti di determinazione e/o ordinanza dirigenziale, al fine di valorizzare massimamente la messa a disposizione di ogni atto amministrativo prodotto dalla pubblica amministrazione e di cui chiunque potrebbe richiederne l'accesso, agevolando e garantendo la tempestiva conoscibilità dell'azione amministrativa.

Per facilitarne la rintracciabilità, gli atti sono pubblicati nella sezione dedicata ai Provvedimenti, come disposto dal testo del D.Lgs 33/2013 previgente l'entrata in vigore del D.Lgs 97/2016.

Per perseguire la massima razionalizzazione dei costi e garantire l'economicità della gestione, la pubblicazione prevista dal presente obiettivo è veicolata automaticamente mediante l'interoperabilità delle procedure informatiche di gestione degli atti amministrativi.

L'obiettivo risulta ampiamente attuato nell'anno 2017, mentre criticità si sono riscontrate nell'individuazione di modalità operative omogenee ed efficienti al fine di attuare l'anonimizzazione dei provvedimenti prevista dall'art. 7-bis comma 3 del DLgs 33/2013.

In tal senso, nell'ambito dei citati corsi di formazione obbligatori per i dipendenti ed i responsabili degli uffici sono state fornite indicazioni in coerenza con quanto disposto dal Garante per la protezione dei dati personali Reg.Provv. n. 243 del 15 maggio 2014.

Si riscontra inoltre la necessità di precisare, nell'ambito del presente Piano 2018-2020, i casi di esclusione da tale obbligo di pubblicazione, con particolare riferimento alle ordinanze e ai provvedimenti aventi natura sanzionatoria o di diffida e negli altri casi in cui la notificazione al destinatario integra l'efficacia del provvedimento.

Si dà atto inoltre che il Comune di Malalbergo nell'anno 2017 ancora non dispone degli strumenti di interoperabilità necessari a dare immediata attuazione al presente obiettivo.

In merito, si ritiene opportuno concordare con l'Amministrazione comunale un percorso di armonizzazione che tenga conto della necessità di ottemperare all'obiettivo senza oneri a carico della finanza pubblica. Preso atto che l'obbligo di pubblicazione non è previsto dalla legge e che la ricerca di una soluzione tecnica deve essere ben ponderata e non costituire ostacolo al buon funzionamento degli uffici, si ritiene opportuna la rimozione della *deadline*, attualmente fissata al 30/06/2018.

Tutto ciò premesso, anche allo scopo di rendere più efficaci le misure di trasparenza attraverso uno snellimento degli aspetti formali relativi alla loro attuazione, si aggiorna come segue il testo del Piano Unico di Prevenzione della Corruzione, Parte Trasparenza, a valere per gli anni 2018-2020:

La Trasparenza come misura anticorruzione

Lo strumento principale per contrastare il fenomeno della corruzione è la trasparenza dell'attività amministrativa, elevata dal comma 15 dell'art. 1 della legge 190/2012 a "*livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione*".

I commi 35 e 36 dell'art. 1 della legge 190/2012, hanno delegato il governo ad emanare un "*decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità*".

Il Governo ha adempiuto attraverso due decreti legislativi:

1. D.Lgs. 33/2013
2. D.Lgs. 97/2016

La trasparenza è intesa come 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 favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Essa rappresenta la condizione di garanzia delle libertà individuali e

collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali. Integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

La trasparenza dell'azione amministrativa è garantita tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati così come previsto in dettaglio dal D.Lgs. 33/2013 così come modificato da ultimo dal D.Lgs. 97/2016.

La **pubblicazione** consiste nella pubblicazione nei siti istituzionali di documenti, informazioni, dati su organizzazione e attività delle pubbliche amministrazioni.

L'**accesso civico** consiste nell'esercizio del diritto, da parte di chiunque, di:

- richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni e dati dei quali sia stata omessa la pubblicazione obbligatoria (accesso civico c.d. "reattivo", art. 5 c. 1 D.Lgs 33/2013)
- accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, con le modalità stabilite nel D.Lgs 33/2013 e nel rispetto dei limiti di cui all'art. 5-bis del medesimo decreto, relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti (accesso civico c.d. "generalizzato", art. 5 ss. D.Lgs 33/2013).

Definizione della pubblicazione

Alla pubblicazione corrisponde il diritto di chiunque di accedere alle informazioni direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

E' necessario garantire la **qualità dei documenti, dei dati e delle informazioni**, assicurandone: integrità, aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità e conformità ai documenti originali.

La pubblicazione deve consentire la diffusione, l'indicizzazione, la rintracciabilità dei dati con motori di ricerca web e il loro riutilizzo (art. 4 comma 1 del D. Lgs. 33/2013). Ad eccezione di quanto previsto dall'art.14 c. 1 lett. f) del D.Lgs 33/2013 (dati patrimoniali e reddituali del coniuge e dei parenti del titolare di incarichi), i dati pubblicati sono riutilizzabili ai sensi del D.Lgs 36/2006, del D.Lgs 82/2005 e del D.Lgs 196/2003, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità.

Documenti, dati ed informazioni devono essere pubblicati in **formato di tipo aperto** ai sensi dell'art. 68 del CAD (D.Lgs. 82/2005). Ove l'obbligo di pubblicazione riguardi documenti in formato non aperto, prodotti da soggetti estranei all'Amministrazione e tali da non potersi modificare senza comprometterne l'integrità e la conformità all'originale, gli stessi sono pubblicati congiuntamente ai riferimenti dell'ufficio detentore dei documenti originali, al quale chiunque potrà rivolgersi per ottenere immediatamente i dati e le informazioni contenute in tali documenti, secondo le modalità che meglio ne garantiscano la piena consultabilità, accessibilità e riutilizzabilità in base alle proprie esigenze.

Documenti, dati e informazioni sono pubblicati tempestivamente, e comunque entro i termini stabiliti dalla legge per ogni obbligo di pubblicazione. In base alla

normativa vigente, infatti, l'aggiornamento delle pagine web di "Amministrazione trasparente" può avvenire "tempestivamente", oppure su base annuale, trimestrale o semestrale.

Tuttavia il legislatore non ha specificato il concetto di tempestività, concetto la cui relatività può dar luogo a comportamenti anche molto difformi. Pertanto, al fine di "rendere oggettivo" tale concetto, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si stabilisce che agli obblighi di trasparenza che impongono una pubblicazione "tempestiva" occorre adempiere entro n. 7 giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

Documenti, dati e informazioni restano pubblicati per cinque anni computati dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui vige l'obbligo di pubblicazione. Se gli atti producono effetti per un periodo superiore a cinque anni, devono rimanere pubblicati sino a quando rimangano efficaci. Fanno eccezione i documenti, i dati e le informazioni concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo, i titolari di incarichi dirigenziali e i titolari di incarichi di collaborazione e consulenza, che sono pubblicati nei termini temporali stabiliti dall'art. 14 comma 2 e dall'art.15 comma 4 del D.Lgs 33/2013. Sono inoltre fatti salvi i diversi termini di pubblicazione eventualmente stabiliti dall'ANAC con proprie determinazioni ai sensi dell'art. 8 comma 3-bis del D.Lgs 33/2013.

Allo scadere del termine, i dati sono rimossi dalla pubblicazione e resi accessibili mediante l'accesso civico cdt. "generalizzato".

Individuazione degli obiettivi di trasparenza

La presente sezione del Piano dedicata alla trasparenza indica i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, documenti e informazioni, ai sensi dell'art.10 D.Lgs 33/2013 come modificato dal D.Lgs 97/2016, e definisce obiettivi organizzativi e individuali volti a garantire:

- La promozione di maggiori livelli di trasparenza;
- La legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.
- Massima interazione tra cittadini e pubblica amministrazione
- Totale conoscibilità dell'azione amministrativa e delle sue finalità

A tal fine l'Unione dei comuni delle Terre di Pianura, giusta Deliberazione 831/2016 dell'ANAC, tenuto conto del particolare e complesso contesto dell'Unione, della numerosità degli Enti che vi aderiscono e dell'eterogeneità che li caratterizza, al fine di rendere più efficace l'armonizzazione della pratica amministrativa ha ritenuto più rispondente alle proprie esigenze nominare per l'Unione ed i sei Comuni Aderenti un unico Responsabile della Trasparenza, distinto dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

L'individuazione è avvenuta tramite Decreto del Presidente dell'Unione, in data 28/12/2016 prot. n. 18106.

Con Decreto prot. n. 18399 del Responsabile Unico della Prevenzione alla Corruzione, in qualità di coordinatore dei Responsabili della Prevenzione alla Corruzione, della Trasparenza e dei Controlli Interni, in data 30/12/2016 sono stati

altresì individuati i componenti del gruppo tecnico specialistico in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza, e controlli interni. Il Responsabile Unico della Trasparenza può assegnare specifiche funzioni operative e di consulenza tecnica e giuridica a membri del suddetto gruppo tecnico al fine di facilitare l'adempimento degli obblighi di trasparenza, l'attuazione della presente sezione del Piano ed il relativo monitoraggio.

Obiettivi del Responsabile Unico della Trasparenza

Il Responsabile Unico della Trasparenza esercita le funzioni e persegue gli obiettivi definiti nella Parte I del presente Piano.

Nell'esercizio delle sue funzioni il Responsabile della Trasparenza si avvale delle seguenti professionalità:

- a) dei Referenti comunali per la gestione Piano
- b) dei membri del gruppo tecnico specialistico
- c) dei dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa cui sono attribuite funzioni dirigenziali.

Il Responsabile unico della trasparenza, in osservanza alle disposizioni di legge, e in collaborazione con il Responsabile unico della Prevenzione della Corruzione, provvede ad ottemperare alle attività definite nella parte prima del presente piano.

Individuazione degli uffici responsabili per gli obblighi di trasparenza

Il Piano unico individua gli **uffici responsabili della ricognizione, della produzione e della trasmissione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria**. L'individuazione è effettuata sulla base della tabella degli obblighi di pubblicazione predisposta da ANAC, tenuto conto delle modifiche normative introdotte dal D.Lgs 97/2016 e dal presente Piano.

Sulla base dell'atto di individuazione degli uffici responsabili per gli obblighi di trasparenza, il Responsabile Unico della Trasparenza, per il tramite dei Referenti comunali per la gestione Piano, predispone e trasmette ai dirigenti e ai titolari di posizione organizzativa cui sono attribuite funzioni dirigenziali, le schede per il monitoraggio continuo della trasparenza e la modulistica per l'individuazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati non soggetti a pubblicazione automatizzata.

In sede di aggiornamento annuale del Piano, si procederà alla revisione dell'elenco degli uffici responsabili della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti, di cui sopra.

Monitoraggio continuo della trasparenza

Il Responsabile Unico della Trasparenza, coadiuvato dai Referenti comunali per la gestione Piano, di concerto con l'OIV/NdV, con cadenza semestrale redige per ogni Comune aderente all'Unione Terre di Pianura e per l'Unione stessa un rapporto sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti internet istituzionali, sulla base delle rilevazioni operate dai dirigenti e dai titolari di posizione organizzativa con funzioni dirigenziali.

A tale scopo, questi ultimi, entro i termini stabiliti e comunicati dal Responsabile Unico per la Trasparenza, compilano e trasmettono ai Referenti comunali per la gestione del Piano le schede di monitoraggio continuo con le quali, per gli obblighi di pubblicazione selezionati a campione dal Responsabile Unico per la Trasparenza assegnati alla competenza di ciascun ufficio, è indicato il relativo stato di attuazione, con particolare riferimento ai seguenti parametri di rilevazione di qualità dei dati:

- pubblicazione
- completezza e aggiornamento del contenuto

Nelle schede di monitoraggio, inoltre, dovrà essere data particolare evidenza alle procedure di adeguamento degli obblighi di pubblicazione per i quali sono state riscontrate criticità a seguito del monitoraggio precedente.

I Referenti comunali per la gestione Piano rendono disponibili i referti del monitoraggio al Responsabile Unico della Trasparenza e all'OIV/NdV anche ai fini delle rispettive attività di controllo e monitoraggio sull'adempimento degli obblighi di trasparenza previste dalla legge e di valutazione della performance dei dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa con funzioni dirigenziali.

Obiettivi e funzioni dei responsabili della *trasmissione* e della *pubblicazione* dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria

I responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono individuati con le modalità descritte nei successivi paragrafi.

Ai fini del presente Piano e allo scopo di chiarire le relative funzioni ed attribuzioni di responsabilità, si intendono:

- 1) per **responsabili della *trasmissione***, coloro i quali, operando di norma alla ricognizione, alla produzione o all'adozione dei documenti, dati e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e/o di comunicazione alle banche dati di cui all'art. 9-bis D.Lgs 33/2013, ne assicurano la trasmissione ai soggetti individuati come responsabili della relativa pubblicazione e/o alle pubbliche amministrazioni titolari delle suddette banche dati.

I responsabili della trasmissione devono garantire:

- la tempestiva, corretta e completa trasmissione dei documenti, dati e informazioni da pubblicare (inclusa l'indicazione della corretta collocazione sui siti web istituzionali) e/o da comunicare alle suddette banche dati,
- l'integrità, l'aggiornamento, la completezza, la comprensibilità, l'omogeneità, la conformità agli originali dei documenti, dei dati e delle informazioni da pubblicare e/o da comunicare alle suddette banche dati, assicurandone altresì la conformità alle norme vigenti in materia di tutela della riservatezza e gli standard tecnici che ne consentano la riutilizzabilità (formato aperto).

È compito del responsabile della trasmissione accertarsi che l'addetto alla pubblicazione o la banca dati destinataria abbiano ricevuto il materiale da pubblicare.

La tempestività della trasmissione si intende rispettata qualora preceda *di almeno tre giorni* lavorativi la scadenza dell'obbligo di pubblicazione. Qualora detto termine sia uguale o inferiore ad una settimana lavorativa, il responsabile della trasmissione deve accertarsi che l'addetto alla pubblicazione sia informato circa l'urgenza di provvedere.

2) per **responsabili della pubblicazione**, coloro i quali provvedono *in concreto* alla effettiva pubblicazione sui siti web istituzionali dei documenti, dati e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, mediante accesso alle aree di back office dei siti stessi o mediante l'interoperabilità tra le procedure informatiche in uso presso gli Enti e i rispettivi siti web istituzionali.

I responsabili della pubblicazione, dal momento in cui ricevono i documenti, i dati e le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, devono garantirne la tempestiva, integrale e completa pubblicazione sulla base delle indicazioni fornite dal responsabile della trasmissione, nonché, qualora provvedano mediante accesso alle aree di back office dei siti web istituzionali, la semplicità di consultazione e la facile accessibilità di quanto pubblicato.

Fatte salve le responsabilità in materia di violazione della normativa sulla privacy, il responsabile della pubblicazione non risponde del contenuto di quanto pubblicato, se conforme a quanto ricevuto dal responsabile della trasmissione.

La pubblicazione si intenderà comunque effettuata tempestivamente se adempiuta *entro tre giorni* dal ricevimento del materiale da pubblicare, fatti salvi i casi di massima urgenza a provvedere con effetto immediato disposti dal Responsabile Unico della Trasparenza, anche per tramite dei Referenti comunali per la gestione Piano, o dal responsabile dell'ufficio.

Obiettivi dei responsabili degli uffici

Ai dirigenti ed ai titolari di posizione organizzativa con funzioni dirigenziali sono assegnati, nello specifico e per competenza, i seguenti obiettivi:

- garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge.
- sovrintendere e garantire l'esercizio dell'accesso civico e l'adempimento degli obblighi di trasmissione e pubblicazione cui sia soggetta l'attività amministrativa dell'ufficio.
- sovrintendere, garantire, verificare e provvedere alla corretta e completa pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati che, a seguito dell'adozione di un atto o di un provvedimento amministrativo, possono essere oggetto di pubblicazione automatica per effetto dell'interoperabilità tra le procedure informatiche in uso presso gli Enti e i rispettivi siti web istituzionali.

Rispetto agli obblighi di pubblicazione relativi ai suddetti documenti, dati e informazioni, ***i dirigenti ed i titolari di posizione organizzativa cui sono attribuite funzioni dirigenziali sono individuati quali responsabili della trasmissione e della pubblicazione*** ai sensi del D.Lgs 33/2013 e del presente Piano.

- identificare, in seno all'organico dell'ufficio, gli eventuali collaboratori ai quali sono affidate le specifiche responsabilità di trasmissione e/o di pubblicazione dei documenti, dei dati e delle informazioni relativi ad ogni obbligo di trasmissione e/o pubblicazione non ricompreso nel punto precedente, cui sia soggetta l'attività amministrativa dell'ufficio.

I collaboratori così identificati, nonché eventuali variazioni nell'assegnazione delle suddette funzioni di responsabilità, sono segnalati al Responsabile della Trasparenza per il tramite dei Referenti comunali per la gestione Piano, con le modalità delineate nel paragrafo successivo.

Nelle more di tale segnalazione, sono individuati quali responsabili della trasmissione e della pubblicazione gli stessi dirigenti e i titolari di posizione organizzativa cui sono attribuite funzioni dirigenziali.

- provvedere tempestivamente alla trasmissione dei dati e dei documenti di cui all'art. 14 D.Lgs 33/2013 e all'art. 20 D.Lgs 39/2013, secondo le istruzioni fornite dal Responsabile Unico della Trasparenza.
- compilare e trasmettere le schede di monitoraggio continuo sull'attuazione degli obblighi di trasparenza nei modi e nei tempi stabiliti dal presente Piano e in ottemperanza alle istruzioni del Responsabile Unico della Trasparenza, nonché a supporto dell'attività di valutazione, monitoraggio e controllo individuate dalla legge in capo all'OIV/NdV e al Responsabile Unico della Trasparenza.
- adempiere tempestivamente alle disposizioni del Responsabile Unico della Trasparenza, fornendogli altresì le informazioni e la collaborazione richieste.

Individuazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati non soggetti a pubblicazione automatizzata

Fatto salvo quanto stabilito nel paragrafo precedente, il Responsabile Unico della Trasparenza, previa segnalazione da parte dei dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa cui sono attribuite funzioni dirigenziali e sentiti i Referenti comunali per la gestione Piano, individua i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei

documenti, delle informazioni e dei dati non soggetti alla pubblicazione automatizzata sui siti web istituzionali.

I nominativi ed i relativi obblighi di trasmissione e di pubblicazione sono indicati in atti organizzativi adottati dal Responsabile Unico della Trasparenza, aventi efficacia di integrazione al presente Piano. Tali atti possono essere oggetto di successiva variazione a seguito di modificazioni nella composizione dell'organico o nell'assetto organizzativo degli uffici o degli Enti.

A tale scopo i dirigenti ed i titolari di posizione organizzativa cui sono attribuite funzioni dirigenziali effettuano la segnalazione di cui al quarto punto del paragrafo precedente, comunicando per iscritto al Responsabile Unico per la Trasparenza le seguenti informazioni :

- denominazione e responsabile dell'ufficio
- nome, cognome, profilo e categoria del dipendente
- contenuto dell'obbligo di pubblicazione, come individuato dalla relativa tabella predisposta da ANAC tenuto conto delle modifiche normative introdotte dal D.Lgs 97/2016 e dal presente Piano
- responsabilità specifica assegnata al dipendente in termini di trasmissione e/o di pubblicazione dei documenti, dati e informazioni relativi al contenuto dell'obbligo di pubblicazione
- nominativi dei responsabili supplenti, in caso di indisponibilità del responsabile titolare (se i responsabili supplenti sono più di uno, è necessario indicarne l'ordine). In mancanza di tale indicazione, le funzioni sostitutive si intendono assegnate ai dirigenti ed ai titolari di posizione organizzativa cui sono attribuite funzioni dirigenziali.

Accesso civico

Il decreto legislativo 33/2013, comma 1, del rinnovato articolo 5 prevede: *"L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione".*

Mentre il comma 2, dello stesso articolo 5: *"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"* obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.

La norma attribuisce **"a chiunque"** il libero accesso ai dati elencati dal decreto legislativo 33/2013, oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento **"ulteriore"** rispetto a quelli da pubblicare in "amministrazione trasparente".

Tale accesso civico denominato da ANAC "generalizzato" investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni. L'accesso civico incontra quale unico limite **"la tutela di interessi giuridicamente rilevanti"** secondo la disciplina del nuovo **articolo 5-bis**.

L'accesso civico, come in precedenza, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: spetta a chiunque.

Dunque consentire a chiunque l'esercizio dell'accesso civico è obiettivo strategico di questo Piano.

Del diritto all'accesso civico deve essere stata data completa informazione sui siti istituzionali, nei quali, a norma del decreto legislativo 33/2013, nella sezione "amministrazione trasparente" devono essere pubblicati:

- il nominativo del Responsabile Unico della Trasparenza al quale presentare la richiesta d'accesso civico di cui all'art. 5 comma 1, e del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;
- le modalità per l'esercizio dell'accesso civico, nelle due forme di accesso civico "reattivo" e di accesso civico "generalizzato", con particolare attenzione all'indicazione:

della modulistica per l'accesso civico, con distinzione tra accesso civico ex art. 5 c. 1 Dlgs 33/2013 e accesso civico generalizzato (particolare attenzione deve essere posta all'indicazione delle modalità di comunicazione che l'Amministrazione dovrà adottare rispetto al richiedente);

delle modalità di trasmissione delle istanze;

dei contatti telefonici e e-mail cui rivolgersi per ottenere informazioni, nonché, se ritenuto opportuno per ragioni organizzative, le altre informazioni procedurali utili al richiedente;

il tariffario dei costi di rilascio della documentazione.

- La pubblicazione del registro delle istanze di accesso, con cadenza annuale secondo le disposizioni del Regolamento sul Diritto di Accesso in coerenza con le Deliberazioni di ANAC e le Circolari ministeriali.

È di rilevanza strategica la formazione del personale rispetto all'accesso civico, con particolare attenzione alle differenze tra quest'ultimo ed il diritto d'accesso.

Obiettivi specifici relativi alla trasparenza

Fermo restando quanto stabilito nei paragrafi precedenti, sono individuati i seguenti ulteriori obiettivi specifici in merito alla trasparenza:

Adeguamento, armonizzazione e aggiornamento delle sezioni "Amministrazione trasparente" dei siti internet istituzionali

L'Unione e i Comuni ad essa aderenti pubblicano i dati, le informazioni e i documenti sui propri siti internet istituzionali secondo le disposizioni di legge. Tuttavia, allo stato attuale, i diversi siti web sono tra loro eterogenei e l'implementazione delle sezioni "Amministrazione trasparente", così come le modalità di pubblicazione dei contenuti particolari entro le sottosezioni di secondo livello, differiscono sensibilmente da Comune a Comune. Allo stesso modo, la qualità e l'adeguatezza dei dati pubblicati non è sempre la stessa su ogni sito web e, talvolta, ancora non risponde in tutto al rigido dettato normativo.

A seguito dell'attività di analisi e impostazione della Sezione Amministrazione Trasparente effettuata in sede di prima applicazione del Piano, è quindi necessario procedere all'adeguamento, all'armonizzazione e all'aggiornamento delle sezioni amministrazione trasparente, al fine di:

- adeguare la qualità dei dati pubblicati alle previsioni di legge, con particolare attenzione alla completezza e alla riutilizzabilità degli stessi
- migliorare l'accessibilità delle informazioni al pubblico, semplificando e omogeneizzando la navigabilità dei diversi portali

L'attuale eterogeneità dei siti internet istituzionali impone di avviare un percorso di armonizzazione delle sezioni "Amministrazione trasparente" che tenga conto delle peculiari differenze tecniche tra i diversi Enti, quale obiettivo operativo declinato nelle misure necessarie all'adeguamento degli strumenti di elaborazione delle informazioni e di pubblicazione sui siti web istituzionali, anche in termini di avanzamento progressivo, a fronte delle criticità emergenti che nel tempo vengono riscontrate.

A tale scopo, assunto come il termine di realizzazione di tale obiettivo il triennio di attuazione del Piano, il Responsabile Unico della Trasparenza coadiuvato dal gruppo tecnico specialistico e in coordinamento con i Referenti comunali per l'attuazione del Piano, stabilisce le misure e adotta le decisioni che ritiene opportune per garantire il progressivo adeguamento e miglioramento delle infrastrutture tecnico-informatiche e delle modalità operative necessarie all'armonizzazione dei portali web istituzionali.

Lo stato di attuazione dell'obiettivo di armonizzazione è rendicontato annualmente in concomitanza con l'adozione degli aggiornamenti del Piano di prevenzione della corruzione.

Resta fermo l'obiettivo, da attuarsi entro il 31/12/2018, relativo alla ricognizione di tutti i dati, le informazioni e i documenti ancora in corso di pubblicazione e per i quali sono decorsi i termini di pubblicazione, al fine di consentirne la rimozione con la massima celerità (decorrenze dei termini di pubblicazione dal 1 gennaio 2014). L'avvenuta rimozione delle informazioni che hanno esaurito i termini di pubblicazione costituisce oggetto del monitoraggio, con riferimento alla completezza e all'aggiornamento dei contenuti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Formazione trasversale interna

Allo scopo di fornire ai dipendenti dell'Unione e dei Comuni ad essa aderenti un'adeguata conoscenza della norme e degli strumenti di attuazione della trasparenza nonché di favorire l'aggiornamento continuo delle professionalità coinvolte nell'attuazione degli obblighi di trasparenza, nell'ambito della formazione trasversale dell'Unione si organizzano corsi e seminari di approfondimento con particolare attenzione alle novità normative o, se dovesse ravvisarsi la necessità, all'approfondimento di taluni aspetti critici della materia.

Anche in merito all'esercizio dell'accesso civico "generalizzato", tenuto conto delle esigenze e dalle problematiche operative emergenti, è dedicata un'attività di formazione specialistica basata sulle criticità riscontrate dagli uffici nella gestione dei relativi procedimenti .

Una peculiare funzione è in tal senso svolta dal gruppo tecnico specialistico che coadiuva il Responsabile Unico per la Trasparenza, cui possono essere demandate attività di formazione tecnica e giuridica del personale, nonché funzioni di assistenza specialistica e di coordinamento specialistico rispetto ai responsabili della pubblicazione.

Linee guida interne sull'accesso civico

Allo scopo di armonizzare e omogeneizzare l'attività amministrativa relativa all'attuazione dell'accesso civico, a seguito di un'analisi delle criticità emergenti nell'attività di gestione delle istanze pervenute e tenuto conto delle novità normative e giurisprudenziali eventualmente intervenute, il Responsabile Unico della Trasparenza adotta linee guida operative interne, ad uso di tutti i Comuni dell'Unione e dell'Unione stessa, oppure altre misure e atti necessari a chiarire gli aspetti operativi di dettaglio connessi ai procedimenti di accesso civico, anche su richiesta specifica dei referenti della trasparenza nei comuni.

Giornata della trasparenza

L'art. 10, comma 6, del D.lgs. 33/2013 prevede che ogni Amministrazione presenti *"il Piano e la Relazione sulla performance di cui all'art. 10, comma 1, lettere a) e b), del D.lgs. 150/2009 alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"*.

La Giornata della Trasparenza è dunque:

- un momento indispensabile per verificare il livello di soddisfazione dei cittadini rispetto alla comprensibilità, accessibilità e utilizzabilità dei dati pubblicati e per individuare ulteriori necessità di informazione di concreto interesse per la collettività, secondo il principio di miglioramento continuo dell'azione amministrativa finalizzata alla trasparenza.
- un momento di incontro, dialogo ed ascolto con gli Stakeholders, volto non solo a presentare le attività promosse in tema di trasparenza amministrativa e di prevenzione della corruzione, ma anche quelle dirette ad evidenziare i bisogni dei portatori di interesse allo scopo di dare ad essi risposte più adeguate.

La Giornata della Trasparenza, da realizzarsi in ambienti di gratuita disponibilità, è organizzata con cadenza annuale dall'Unione dei Comuni Terre di Pianura quale evento unitario per tutti i Comuni aderenti.

La motivazione dei provvedimenti come strumento di trasparenza

A garanzia della massima trasparenza dell'azione amministrativa, come già sopra indicato nell'ambito degli obiettivi strategici, ogni provvedimento amministrativo deve menzionare il percorso logico-argomentativo sulla cui base la decisione è stata assunta, affinché sia chiara a tutti la finalità pubblica perseguita. Solo attraverso una adeguata e comprensibile valutazione della motivazione si è concretamente in grado di conoscere le reali intenzioni dell'azione amministrativa.

Non appare superfluo ribadire che la stessa Corte Costituzionale (con la pronuncia 310/2010) anche recentemente ha sottolineato che *"laddove manchi la motivazione restano esclusi i principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione"*

amministrativa ai quali è riconosciuto il ruolo di principi generali diretti ad attuare i canoni costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione (art. 97). Essa è strumento volto ad esternare le ragioni ed il procedimento logico seguito dall'autorità amministrativa".

Promozione di maggiori livelli di trasparenza attraverso la pubblicazione di dati, informazioni e documenti ulteriori rispetto quelli previsti dal D.Lgs 33/2013 e ss.mm.

Oltre a quanto previsto nel testo dell'articolo 23 del D.Lgs 33/2013 come modificato dal D.Lgs 97/2016, si ritiene opportuno, per le motivazioni di cui sotto, la pubblicazione altresì di tutte le deliberazioni degli organi collegiali, i decreti e/o le ordinanze sindacali, gli atti di determinazione e/o ordinanza dirigenziale, ad esclusione dei provvedimenti aventi natura sanzionatoria o di diffida e negli altri casi in cui la notificazione al destinatario integri l'efficacia del provvedimento. Tali pubblicazioni sono effettuate ai sensi e nei limiti stabiliti dall'art. 7-bis comma 3 del D.Lgs 33/2013.

A tutela del principio del buon andamento, di cui la trasparenza si pone in funzione di strumento attuativo, si ritiene infatti di valorizzare massimamente la messa a disposizione di ogni atto amministrativo prodotto dalla pubblica amministrazione e di cui chiunque potrebbe richiederne l'accesso, agevolando e garantendo la tempestiva conoscibilità dell'azione amministrativa.

Per facilitarne la rintracciabilità, gli atti resteranno pubblicati nella sezione dedicata ai Provvedimenti, come disposto del testo del D.Lgs 33/2013 previgente l'entrata in vigore del D.Lgs 97/2016.

Per perseguire la massima razionalizzazione dei costi e garantire l'economicità della gestione, la pubblicazione prevista dal presente obiettivo è veicolata automaticamente mediante l'interoperabilità delle procedure informatiche di gestione degli atti amministrativi.

I Referenti comunali per la gestione Piano degli Enti che non dispongono degli strumenti di interoperabilità necessari a dare immediata attuazione al presente obiettivo, sentiti i responsabili titolari di funzioni dirigenziali di tali Enti, concordano con il Responsabile Unico per la Trasparenza le modalità e tempi di adeguamento al presente obiettivo, da attuarsi entro i termini di vigenza del Piano.

PARTE V

Misure comuni a tutte le attività di rischio, cui devono attenersi tutti i Responsabili nello svolgimento delle loro competenze

- Astensione dall'adozione di pareri, di valutazioni tecniche, di atti endoprocedimentali e del provvedimento finale da parte del Responsabile del procedimento e dei titolari degli uffici competenti che si trovino in situazioni nelle quali vi sia conflitto di interesse, anche potenziale;
- Rispetto, di norma, dell'ordine cronologico di protocollo nelle istanze;
- In merito al rispetto dell'ordine cronologico di pagamento i singoli settori dell'Ente devono procedere con la liquidazione tecnica in ordine cronologico in base alla data di protocollo delle fatture, ovviamente tenendo in considerazione i vari casi di complessità nel riscontro fatture;
- Assegnazione delle pratiche ai collaboratori, secondo criteri di imparzialità e trasparenza;
- Redazione degli atti in modo chiaro e comprensibile con un linguaggio semplice;
- Rispetto del divieto di aggravio del procedimento;
- Nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa, motivare adeguatamente l'atto, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria; tale motivazione dovrà essere espressa con stile semplice e diretto, in modo da consentire a chiunque di comprendere appieno il contenuto dei provvedimenti.

Il ruolo dei dirigenti, dei titolari di posizione organizzativa, e dei dipendenti, nella prevenzione alla corruzione

I dirigenti, i titolari di posizione organizzativa e i dipendenti con riferimento alle rispettive competenze previste dalla legge, sono posti a conoscenza del piano di prevenzione della corruzione e provvedono alla sua esecuzione.

I dirigenti e posizioni organizzative, anche in ossequio a quanto rilevato nell'aggiornamento al Piano Nazionale della prevenzione della corruzione delibera ANAC nr 1208 del 22 novembre 2017, sono chiamati annualmente al raggiungimento anche di obiettivi di struttura strategici trasversali valutati nell'ambito del ciclo della performance di cui uno avrà attinenza alla prevenzione della corruzione.

I dirigenti ed i titolari di posizione organizzativa:

- provvedono a dare puntuale conto al referente del Comune per cui prestano attività o al Responsabile Unico della Prevenzione della Corruzione, delle

comunicazioni, segnalazioni, report e/o relazioni previsti nel Piano stesso e/o richiesti dal Responsabile unico nello svolgimento delle sue attività.

- assicurano, per il Servizio/Settore/ufficio di competenza, l'osservanza dei Codici di Comportamento e verificano le ipotesi di violazione, adottando le relative misure gestionali.
- La misurazione e valutazione della **Performance organizzativa** del Dirigente/Responsabile è finalizzata a valutare il contributo che i singoli ambiti organizzativi apportano attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità per la soddisfazione dei bisogni degli utenti e degli altri stakeholders. Nell'indagare in quale misura il Dirigente/Responsabile ha contribuito alla determinazione dei risultati in termini di performance dell'intero ente, il Nucleo di Valutazione valuta attraverso tre indicatori specifici, secondo il range indicato per ciascuno di essi nel Ciclo approvato con delibera n 51/2017, con un punteggio massimo complessivo pari a 10. Uno dei tre indicatori di valutazione annuale sulla performance organizzativa (assegnazione punti 0-3 rispetto ai dieci totali di riferimento previsti nel ciclo) è: l'
Ottemperanza agli obblighi di prevenzione della corruzione, trasparenza, e controlli interni così come anche declinati dai documenti organizzativi dell'Unione ed in particolare dal PUTPC.

I dirigenti ed i titolari di posizione organizzativa provvedono ogni anno nei tempi stabiliti

- al monitoraggio annuale del rispetto dei tempi procedurali ed alla tempestiva eliminazione di eventuali anomalie, indicando, per ciascun procedimento nel quale i termini non sono stati rispettati, le motivazioni che giustificano il ritardo. L'adempimento sopra esplicitato viene tempestivamente comunicato al referente del Comune o al Responsabile della prevenzione della corruzione per quanto di competenza;
- all'attestazione/relazione al Responsabile della prevenzione della corruzione di aver rispettato tutte le misure di cui al presente Piano, indicando i casi di scostamento e le relative ragioni anche seguendo le schede all'uopo predisposte.

I dipendenti che istruiscono un atto o che adottano un provvedimento finale che rientri in una soglia di rischio almeno minore, qualora riscontrino anomalie, devono darne informazione scritta al Responsabile del Settore/Servizio, o al referente del Comune che avrà cura di informare immediatamente il Responsabile della prevenzione della corruzione.

I compiti dell'Organismo Indipendente di Valutazione/Nucleo di Valutazione. **Coordinamento con il ciclo della performance**

L'Organismo Indipendente di Valutazione/Nucleo di valutazione verifica la corretta applicazione del Piano di prevenzione della corruzione ed ottempera a tutti gli obblighi sanciti dalla L. 190/2012 e successivi interventi normativi di riferimento posti specificamente in capo all'organismo medesimo.

Gli OIV/Nucleo di valutazione svolgono una funzione rilevante nel sistema di gestione della performance e della trasparenza, ai sensi dell'art. 14 del DLgs 150/2009 e DPR n 105/2016 . La riforma in materia di valutazione della performance intervenuta con il D.Lgs 74/2017 ha precisato i compiti.

In termini di sostanzialità nel **coordinamento tra i diversi strumenti di programmazione**, il Nucleo valuterà nell'ambito del ciclo della performance altresì il raggiungimento dell'**obiettivo strategico di struttura succitato**.

Responsabilità

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza in Unione rispondono nelle ipotesi previste ai sensi dell'art. 1, commi 12, 13 e 14, della L. 190/2012 e ss.mm.ii.

Con riferimento alle rispettive competenze, costituisce elemento di valutazione della responsabilità dei dirigenti, dei titolari di posizione organizzativa e dei dipendenti la mancata osservanza delle disposizioni contenute nel presente piano.

Per le responsabilità derivanti dalle violazioni si rinvia all'art. 54 del D.Lgs. 165/2001; le violazioni gravi e reiterate comportano l'applicazione dell'art. 55quater, comma 1, del D.Lgs. 165/2001.

Recepimento dinamico delle modifiche alla Legge 190/2012

Le norme del presente piano recepiscono dinamicamente le modifiche alla Legge n. 190 del 2012, le cui disposizioni si richiamano per quanto in esso non espressamente previsto.

Forme di pubblicità

Il presente Piano unico aggiornato dopo l'approvazione della Giunta viene pubblicato nella sezione del sito individuata dalla normativa vigente.

Entro 30 giorni dalla sua approvazione il Responsabile unico della prevenzione della corruzione provvede a darne conoscenza a tutti dipendenti in servizio.

Analoga procedura seguirà ad ogni revisione sostanziale del Piano unico e/o dei suoi allegati.

L'Ufficio Unico del Personale provvede a mettere ogni dipendente neo assunto in conoscenza del presente Piano unico per la prevenzione con i suoi allegati.