SOMMARIO

1. CONSIDERAZIONI GENERALI	3
2. II PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE	5
3. ESAME DEL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO	7
4. IL CONTESTO ISTITUZIONALE	9
5. LA FIGURA DEL RAC	10
6. STRUTTURA ORGANIZZATIVA E COMPITI IN MATERIA DI PREVENZIONE	14
7. LA GESTIONE DEL RISCHIO	14
8. MISURE GENERALI DI PREVENZIONE	15
9. MISURE TRASVERSALI DI PREVENZIONE	15
10. WHISTLEBLOWER	16
11. TRACCIABILITA' DEI FLUSSI FINANZIARI	19
12. PROTOCOLLI DI LEGALITA'	20
13. CONTROLLI INTERNI	20
14. RASA	20
15. MISURE DI PREVENZIONE SPECIFICHE	20
16. LA TRASPARENZA	22
17. ACCESSO CIVICO E ACCESSO GENERALIZZATO	23
18. GLI ALTRI DIRITTI DI ACCESSO	28
19. AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE	29
20. DATI ULTERIORI	29
21. LA FORMAZIONE	30
22. CODICE DI COMPORTAMENTO	30
23. NORME DI RINVIO	31
24. ALLEGATI	31

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”, emanata in attuazione della “*Convenzione dell’ONU contro la corruzione*” del 31 ottobre 2013 e della “*Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo*” del 17 gennaio 1999, persegue, dichiaratamente, l’obiettivo di assicurare una più efficace attività di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione, intervenendo sia sugli strumenti del controllo amministrativo, sia su quelli del controllo penale della corruzione.

La *ratio*, sottesa alla nuova disciplina, si identifica con la volontà di adottare strumenti volti a prevenire ed a reprimere con mezzi adeguati il fenomeno dilagante della corruzione e dell’illegalità nelle amministrazioni, in tutte le sue forme, comprese anche le condotte che si sostanziano nell’esercizio dell’influenza da parte del pubblico agente che faccia valere il proprio peso istituzionale. La strategia di prevenzione richiede un intervento corale: una prevenzione del fenomeno corruttivo a livello di singola amministrazione basata sulla collaborazione

È essenziale considerare che la **legge n. 190/12** promuove una strategia di prevenzione della corruzione su due livelli:

QUELLO NAZIONALE: attraverso il Piano Nazionale Anticorruzione - predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato dall’ANAC – con cui si sviluppa una strategia di prevenzione nazionale, tracciando le linee guida per la predisposizione delle strategie di prevenzione delle singole amministrazioni

QUELLO DECENTRATO (retro): ossia a livello di singola amministrazione, dove, attraverso la predisposizione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione, si delinea la strategia di prevenzione “ad hoc” per ciascuna amministrazione, individuando e mappando le aree di rischio, valutando l’esposizione al rischio corruttivo ed adottando le misure di prevenzione idonee a ridurlo (o eliminarlo)

Questo impianto strategico di risposta al rischio di corruzione, che potremo definire a cascata, risponde alla necessità di conciliare l’esigenza di garantire una coerenza complessiva del sistema a livello nazionale, lasciando però ad ogni amministrazione locale la propria autonomia decisionale nella determinazione dell’efficacia e dell’efficienza delle soluzioni.

Ne deriva che per comprendere appieno il nuovo sistema – e scongiurare rischi di errori - occorre mettere a confronto piano nazionale e piano decentrato che, a loro volta, devono essere coerenti con la normativa nazionale

Nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, che deve essere coordinato con il Piano Nazionale Anticorruzione, le attività più esposte al rischio di corruzione vengono monitorate da determinati soggetti preposti e, al contempo, la pianificazione degli interventi consente che la potenziale corruzione o illegalità venga disincentivata o emersa con maggiore evidenza.

Il Piano individua le aree nell’ambito delle quali il rischio di corruzione è più elevato, al fine di consentire l’emersione dei processi nell’ambito dell’attività dell’amministrazione che devono essere presidiati più di altri mediante l’implementazione delle misure di prevenzione

Fin dalla prima applicazione della legge 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie “tecnico-giuridiche” di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di

corruzione della legge 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato, al fine di ottenere vantaggi privati.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Infatti si evidenzia che "Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., 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, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo".

Occorre precisare che ai fini della legge anticorruzione deve farsi riferimento a una nozione di corruzione in senso ampio, tale da abbracciare non solo tutti i delitti contro la Pubblica Amministrazione, ma anche fatti non penalmente rilevanti caratterizzati da un utilizzo dei pubblici poteri, al fine di ottenere un vantaggio particolare spesso personale e con conseguente malfunzionamento della cosa pubblica; l'abuso può tradursi non solo in atti contrari alla legge, ma anche in comportamenti ad esso conformi e tuttavia contrari a basilari regole etiche e di buon governo; occorre infatti superare l'idea tradizionale secondo la quale la corruzione è solo un reato contro la Pubblica Amministrazione, in quanto non si limita a ledere l'imparzialità e l'immagine dell'Amministrazione, ma anche i privati danneggiati.

La corruzione, ha un impatto fortemente negativo su diverse variabili economiche, anche in termini di PIL : è un dato di fatto che gli investimenti stranieri vengono allontanati dalla percezione di una elevata corruzione, la corruzione diventa quindi fattore d'incertezza sui tempi della burocrazia, di fatto equivalente ad una tassa occulta sul capitale investito .

Il reato di corruzione viene definito come reato di percezione, infatti si parla di indice della percezione della corruzione.

L'indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo. Lo fa basandosi sull'opinione di esperti e assegnando una valutazione che va da 0, per i Paesi ritenuti molto corrotti, a 100, per quelli "puliti". La metodologia cambia ogni anno per riuscire a dare uno spaccato sempre più attendibile delle realtà locali.

Quest'anno l'Indice di Percezione della Corruzione di Transparency International sembra darci una buona notizia. L'Italia infatti **migliora** la sua posizione in classifica, arrivando al **54° posto nel mondo** su 180 Paesi analizzati, con un **punteggio di 50 su 100**. Anche in questa edizione del CPI, Nuova Zelanda e Danimarca si confermano nelle prime posizioni. Anche nel continente un miglioramento c'è stato. Se infatti gli anni passati ci vedevano raschiare il fondo, galleggiando nelle ultime posizioni, l'edizione 2017 del CPI ci vede risalire fino al **25esimo posto** su 31 Paesi.

L'impegno del nostro Paese in questi ultimi anni, oltre alla legge Severino e all'istituzione dell'ANAC, ha visto l'approvazione delle nuove norme sugli appalti, l'introduzione dell'accesso civico e la recente tutela dei *whistleblower*.

RELAZIONE AL PIANO ANTICORRUZIONE DELL'UNIONE TERRE E FIUMI ANNO 2018

Il piano anticorruzione 2018 dell'Unione Terre e Fiumi è stato approvato con atto di Giunta n. 4 del 29/01/2018 ed è pubblicato sul sito istituzionale.

Sul sito internet dell'amministrazione sono visibili i piani e gli aggiornamenti precedenti.

Il Piano per l'anno 2019 deve essere approvato entro il 31.01.2019 pacifico è che il piano anticorruzione deve essere strutturato come strumento di programmazione, coordinato con gli altri strumenti di programmazione dell'ente, quindi il DUP e il piano delle performance ovvero nell'ambito di riferimento delle azioni amministrative di maggior rilievo quale strumento di promozione di buona amministrazione.

Durante il 2018 si è provveduto a verificare la sostenibilità delle misure previste nel piano.

La compilazione dei report da parte dei responsabili ha dato esito positivo, pertanto le misure previste nel piano possono definirsi sostenibili e ben note ai responsabili.

Si da atto che è stato pubblicato sul sito istituzionale del comune l'avviso pubblico di consultazione per l'aggiornamento del piano triennale di prevenzione della corruzione e che nei termini, ne fuori termine sono pervenute ne proposte ne osservazioni.

Sempre durante l'anno 2018 si è svolta la giornata di formazione.

Si ritiene che il livello di attuazione del PTPC dell'Unione già complessivamente buono.

Tuttavia l'attività soprattutto quella legata alla trasparenza è percepita come mero adempimento da parte della struttura; e questo anche perché spesso le norme non sono chiare e spesso in conflitto tra di loro e possono generare confusione nell'adempimento.

2. II PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

L'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC elabora ed approva il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA). Il primo PNA è stato approvato dall'Autorità l'11 settembre 2013 con la Deliberazione n. 72.

Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato per il 2015 la Determinazione n. 12 di aggiornamento del PNA. Detto aggiornamento si è reso necessario a seguito delle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014), il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il 3 agosto 2016 l'ANAC ha approvato il nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2016 con la Deliberazione n. 831, impostata assai diversamente rispetto al Piano del 2013; infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo "approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza".

Nella seduta del 1° Agosto 2017 il Consiglio dell'Autorità ha adottato l'aggiornamento 2017 al PNA, con riferimento agli approfondimenti riguardanti: le Autorità di Sistema Portuale, la Gestione dei Commissari Straordinari nominati dal Governo e le Istituzioni universitarie; tale Piano è stato poi approvato in via definitiva con delibera n. 1208 del 22.11.2017.

Il 21 novembre 2018 il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha adottato, con la Delibera n. 1074 l'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione.

Il Piano Nazionale Anticorruzione costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa, ha durata triennale e viene aggiornato annualmente. In continuità con una prassi ormai consolidata, anche per l'Aggiornamento 2018, l'ANAC ha scelto di svolgere approfondimenti su specifiche realtà amministrative e specifici settori di attività.

L'Aggiornamento 2018 al PNA è pertanto suddiviso in:

- ✓ una **Parte generale**, che fornisce indicazioni valide per tutte le Amministrazioni tenute ad adottare i Piani Triennali della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT);
- ✓ una **Parte speciale - Approfondimenti**, che quest'anno riguarda:
 - I. Agenzie fiscali;
 - II. Le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione;
 - III. Gestione dei rifiuti;
 - IV. Semplificazione per i piccoli Comuni.

Anche nel 2019 questa amministrazione intende mantenere alta l'attenzione sui fenomeni corruttivi.

La legge 7 aprile 2014, n. 56 "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*", dispone che le Unioni di comuni possano gestire la funzione relativa alla prevenzione della corruzione ed in materia di trasparenza in forma associata.

La scelta fatta da questa Unione è stata quella di non avvalersi della facoltà concessa.

L'anno 2019 sarà anno importantissimo in quanto l'Unione è interessata da processi di fusione, infatti 4 dei comuni partecipanti all'Unione hanno concluso il 31.12.2018 il percorso di fusione dando vita a far data dal 01.01.2019 a due nuovi enti e precisamente Berra e Ro hanno dato vita al nuovo comune di Riva del Po i comuni di Tresigallo e Formignana a Tresignana, in considerazione di ciò a far data dal 01.01.2019 i comuni facenti parte dell'Unione sono il Comune di Copparo e i nuovi Comuni di Tresignana e Riva del Po, amministrati da un commissario prefettizio fino alla nomina dei nuovi organi.

Gli organi dell'Unione Terre e Fiumi sono la **Giunta** formata dai Sindaci dei comuni; il **Presidente**, nominato tra i componenti della giunta, il **Consiglio** composto da consiglieri nominati dai consigli comunali dei comuni dell'Unione e il **Presidente del Consiglio**, nominato dal Consiglio dell'Unione.

L'Unione dei Comuni Terre e Fiumi è un ente locale di secondo grado istituito con atto costitutivo rogato dal Notaio Felice Trevisani di Copparo, in data 01/12/2009, rep. n. 66385 e registrato a Ferrara in data 11/12/2009 al n.9432 serie 1T, ed è forma associativa coincidente con l'Ambito Territoriale Ottimale determinato con D.G.R. 286/2013.

I comuni facenti parte dell' Unione nel 2019 sono soggetti alle elezioni amministrative per cui vi sarà un cambio nella composizione degli organi.

Per meglio identificare i servizi dell'Unione e i dati relativi si allega al presente atto la carta di identità dell'Unione.

Il presente Piano, pertanto, contempla nei suoi contenuti, esclusivamente le funzioni che l'Unione gestisce per conferimento da parte dei Comuni aderenti.

L'unione non gestisce fondi di coesione, ne gestisce il servizio rifiuti.

3. ESAME DEL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO

Come previsto dall'Anac la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto sia esterno, sia interno, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne (ANAC, determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015). Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPCT contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

Come comunicato dal Comando di Polizia Locale con nota del 18.11.2018 a firma del comandante "I : "Come Comando di Polizia Locale e personalmente, in relazione alla funzione ricoperta, non sono a conoscenza – né diretta né indiretta – di fenomeni corruttivi e o di malaffare che interessino il territorio dei Comuni dell'Unione, tantomeno sono in corso indagini specifiche in tal senso" .

Secondo i dati contenuti nella [“Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata”](#) trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei Deputati il 4 gennaio 2017, per la provincia di Ferrara emerge quanto in allegato ovvero il territorio dell'Unione non è coinvolto in attività malavitose legate alla corruzione.

Si evidenzia che nell'anno 2018 non si sono avuti casi di ricorso, ne episodi di malaffare che hanno coinvolto l'Unione parimenti non si sono avute segnalazioni da parte dei whistleblower, nell'apposita casella, ne sono apparsi sui giornali articoli che hanno evidenziato situazioni malaffare o di corruzione.

Nel corso del 2018 non si sono aperti procedimenti disciplinari per reati corruttivi.

Nel 2018 non si è proceduto alla rotazione dei Responsabili d'area.

Secondo quanto disposto dall'art. 1, co. 10, lett. b) della l. 190/2012, il RPCT deve verificare, d'intesa con il dirigente competente, *«l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione»*.

Questo tipo di rotazione, c.d. “ordinaria” è stata inserita dal legislatore come una delle misure organizzative generali a efficacia preventiva che può essere utilizzata nei confronti di coloro che operano in settori particolarmente esposti alla corruzione.

La rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

La ratio alla base della norma è quella di evitare che un soggetto sfrutti un potere o una conoscenza acquisita per ottenere un vantaggio illecito.

La rotazione del personale assegnato alle aree a rischio è considerata una misura fondamentale che il Piano Nazionale Anticorruzione individua e motiva ritenendo che: "l'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, infatti, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra

amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione".

L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

La rotazione tuttavia rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire da un lato alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore, elevando il livello di professionalità dello stesso in relazione alle capacità potenziali e future, e dall'altro ad elevare le capacità professionali complessive dell'Amministrazione, senza che ciò determini inefficienze e malfunzionamenti.

Come precisato dall'ANAC, la rotazione è una misura che presenta senza dubbio profili di criticità attuativa ma, nondimeno, l'Autorità invita le Amministrazioni a tenerne conto in via complementare con altre misure. Allo stato attuale per l'Unione non è possibile attuare la rotazione per la specificità e infungibilità dei responsabili, infatti la misura della rotazione risulta di complessa attuazione e può comportare, se non realizzata in una visione organica dell'azione amministrativa e delle priorità dell'amministrazione, disfunzioni e rallentamenti, sicuramente con l'attuazione della rotazione, pertanto, si possono determinare effetti positivi sia a favore dell'Amministrazione sia a favore del dipendente al quale si offre l'opportunità di accumulare esperienze in ambiti diversi, perfezionando le proprie capacità e occasioni di progresso nella carriera.

E' intenzione di questo ente dopo aver identificato i servizi che svolgono attività nelle aree più esposte a rischio corruzione, e esaminati i servizi conferiti all'Unione, valutare le competenze espresse dal personale in servizio, verificare se i dipendenti da sottoporre alla misura della rotazione costituiscano "nocciolo duro di professionalità" per lo svolgimento delle attività proprie di ciascuna servizio, procedere attraverso una serie di misure complementari (valorizzazione della formazione, analisi dei carichi di lavoro) instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione.

Al fine di creare competenze trasversali e professionalità che possano essere utilizzate in una pluralità di settori, diminuendo in tal modo le problematiche connesse e conseguenti alla rotazione, è necessario assicurare percorsi di formazione e aggiornamento continuo, anche tramite sessioni formative in house, per i dipendenti.

Come sottolineato dall'ANAC, lo strumento della rotazione non deve essere attuato in maniera acritica e generalizzata a tutti i Responsabili d'area ma solo con riferimento agli ambiti nei quali più elevato è il rischio corruttivo.

La rotazione inoltre deve prevedere degli adempimenti preliminari alla stessa e deve essere attuata nel rispetto dei vincoli oggettivi e soggettivi alla stessa.

Nell'anno 2018 non si è proceduto a rotazioni straordinarie, come misura di carattere eventuale e cautelare, in quanto non sono stati aperti nei confronti dei dipendenti, siano essi Responsabili e non, procedimenti penali o disciplinari che hanno riflessi corruttivi.

Durante il 2018 l'Unione si è adeguata normativa in materia di privacy, infatti a partire dal 25 maggio 2018 è direttamente applicabile in tutti gli Stati membri il regolamento UE 2016/679, noto come **GDPR** (General Data Protection Regulation) – relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al **trattamento e alla libera circolazione dei dati personali**.

Il GDPR nasce da precise esigenze, come indicato dalla stessa Commissione Ue, di certezza giuridica, armonizzazione e maggiore semplicità delle norme riguardanti il trasferimento di dati personali dall'Ue verso altre parti del mondo. Si tratta quindi di una

risposta, necessaria e urgente, alle sfide poste dagli sviluppi e dai nuovi modelli di crescita economica, tenendo conto delle esigenze di tutela dei dati personali sempre più avvertite dai cittadini Ue.

In materia di privacy occorre aver riguardo anche al decreto legislativo 101/2018 pubblicato sulla GU. n° 205 del 04.09.2018 che adegua l'ordinamento italiano alla privacy europea, , molte disposizioni contenute nel testo , troveranno attuazione con prossimi decreti ministeriali o atti del Garante Privacy.

L'Unione si è adeguata inoltre alla normativa entrata in vigore il 18 ottobre 2018 di cui all'obbligo di utilizzo dei mezzi di comunicazioni elettronici delle procedure elettroniche nelle gare d'appalto.

Da questa data infatti tutte le "comunicazioni e gli scambi di informazioni" inerenti le procedure di affidamento di appalti pubblici devono svolgersi – salvo alcune eccezioni – in formato interamente elettronico, ai sensi dell'**art. 40 del Codice Appalti**.

4. IL CONTESTO ISTITUZIONALE

L'Unione dei Comuni costituisce un Ente Locale di secondo livello rispetto ai Comuni aderenti ed opera su delega degli stessi. Essa, oltre ad essere contemplata dall'art. 32 del Decreto legislativo n. 267/2000 e successive modifiche ed integrazioni, come ente locale autonomo, dotato di una propria disciplina e di una posizione giuridica è incentivata dalla normativa regionale della Regione Emilia-Romagna.

Nel quadro di questo nuovo contesto istituzionale, le amministrazioni interessate hanno rimarcato l'opportunità di improntare la gestione dell'ente costituito ad una razionalizzazione dell'impiego delle risorse umane e strumentali ed ottimizzando in maniera efficace le strutture esistenti, in un'ottica di crescente specializzazione del personale coinvolto.

L'evoluzione delle forme associative di cooperazione tra i comuni oggetto dell'analisi scientifica, parte dal frazionamento dell'antico "Mandamento di Copparo" a partire dal 1908 ed oggi a distanza di oltre un secolo, in un contesto in cui occorre raggiungere una dimensione organizzativa minima per dare risposte sociali adeguate, torna prepotentemente d'attualità l'opportunità di camminare insieme. Questo forte background storico di unità può essere senz'altro una motivazione in più all'evoluzione in direzione unitaria dei percorsi dei Comuni appartenenti all'Unione, in virtù di un'identità collettiva ancora viva e volenterosa di riunire un territorio diviso da confini amministrativi poco più di un secolo fa.

Durante l'inizio dello scorso secolo e già dalla fine dell'800, il territorio è stato oggetto di importanti opere di bonifica che hanno permesso lo sviluppo dei centri urbani e la creazione di un'economia basata soprattutto sull'agricoltura e sull'utilizzo delle risorse presenti nel vicino fiume Po.

La storia della cooperazione fra i sei comuni aderenti all'Unione Terre e Fiumi nasce nel 1999 quando, nel novembre dello stesso anno, i consigli dei comuni di Berra, Copparo, Formignana, Jolanda di Savoia, Ro e Tresigallo, deliberano il protocollo di intesa per la costituzione dell'Associazione di comuni con legge regionale 21 aprile 1999, n° 3. L'Associazione viene poi istituita con decreto n° 62 del 9/2/2000 dal Presidente della Regione Emilia-Romagna.

Durante il periodo dell'Associazione, i comuni hanno stipulato diverse convenzioni. Nel 2007 si sono avute importanti spinte verso la gestione associata dei servizi, ad esempio

attraverso la costituzione dell'Azienda Speciale per i Servizi alla Persona, la gestione associata dell'ufficio del difensore civico e la gestione associata del servizio di Polizia Municipale.

Da questa esperienza associativa e di condivisione degli obiettivi di crescita del territorio, nasce la volontà da parte dei comuni associati, di costituire il 1 dicembre 2009, l'Unione dei Comuni "Terre e Fiumi", rafforzando ulteriormente le attività e i servizi conferiti.

Il comune di Iolanda di Savoia uscì dall'Unione dei Comuni il 31.12.2017.

Con la deliberazione consiliare n. 51 del 12.12.2018 si è proceduto alla ricognizione ordinaria di tutte le partecipazioni societarie possedute direttamente o indirettamente dall'Unione, si da atto in questa sede che l'unione dei comuni possiede una quota della società Lepida.

Sempre nell'ottica del controllo sulle società partecipate nel 2018 si è ipotizzato la necessità di adottare un regolamento sul controllo analogo per l'Azienda Speciale per i servizi alla persona.

5. LA FIGURA DEL RAC

Il Responsabile della prevenzione e della corruzione e per la trasparenza è il segretario Generale in base ad apposito provvedimento dal Presidente, la nomina è stata attribuita con Decreto n° 4 del 11.01.2019, è stata debitamente trasmessa agli enti competenti.

Le sue funzioni sono state oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore nel decreto legislativo 97/2016, che:

- *ha riunito in un solo soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (acronimo: RPCT);*
- *ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.*

Inoltre, l'articolo 6 comma 5 del DM 25 settembre 2015, ad oggetto "Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica Amministrazione", secondo una condivisibile logica di continuità fra i presidi di anticorruzione e antiriciclaggio, prevede che nelle Pubbliche Amministrazioni il soggetto designato come "gestore" delle segnalazioni di operazioni sospette, possa coincidere con il Responsabile Anticorruzione.

Considerato che ad oggi non sono state emanate le Linee guida di cui al comma 4 dell'articolo 10 del D.lgs 231/2007, si ritiene di continuare a far riferimento ai seguenti provvedimenti:

- decreto del Ministero dell'Interno 17.2.2011 recante "Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio da parte di talune categorie di operatori non finanziari";
- provvedimento dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia del 4.5.2011 recante istruzioni sui dati e le informazioni da inserire nelle segnalazioni di informazioni sospette;
- Legge 6.11.2012 n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione";
- decreto del Ministero dell'Interno del 25.9.2015 "Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di

riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione”.

Dato atto che le succitate disposizioni di legge mirano a prevenire e a reprimere il riciclaggio di denaro, beni e/o altre utilità di provenienza delittuosa, nonché a contrastare il terrorismo e le sue forme di finanziamento mediante l’attuazione di un sistema di azioni specifiche cui sono soggetti obbligati le banche, le istituzioni finanziarie, le assicurazioni, i professionisti, definiti soggetti operatori e che coinvolgono anche le Pubbliche Amministrazioni, con le modalità di cui all’art. 10 del Dlgs. n.231/2007; in attesa del Decreto del Sindaco di nomina del Soggetto Gestore nella persona del Segretario Generale o di altro soggetto già eventualmente provvisto di idonee competenze e risorse organizzative, garantendo, in tale ipotesi, meccanismi di coordinamento tra RPCT e soggetto “gestore”, che dovrà abilitarsi presso il portale INFOSTAF-UIF della Banca d’Italia, si dispone che con un successivo atto di Giunta - trattandosi di provvedimento inerente l’organizzazione interna del Comune - si procederà alla definizione della procedura interna che specifichi le modalità con le quali gli operatori trasmettono le informazioni rilevanti ai fini della valutazione delle operazioni sospette al Soggetto Gestore.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione svolge i compiti, le funzioni e riveste i seguenti “ruoli”:

- *elabora e propone all’organo di indirizzo politico, per l’approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);*
- *verifica l’efficace attuazione e l’idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);*
- *comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull’osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);*
- *propone modifiche al Piano anche in corso d’anno, allorché siano state accertate significative violazioni, delle prescrizioni ovvero, quando intervengano rilevanti mutamenti organizzativi o modifiche in ordine all’attività dell’amministrazione;*
- *definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);*
- *individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell’etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);*
- *d’intesa con il dirigente competente, verifica l’effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: “(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell’articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la*

dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”;

- *riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);*
- *entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;*
- *trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);*
- *segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);*
- *indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);*
- *segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti “per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni” (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);*
- *quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);*
- *quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013);*
- *quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);*
- *al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);*
- *può essere designato quale “gestore” delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).*

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPC, la previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione che vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate.

È imprescindibile, dunque, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

Il PNA 2016 sottolinea come l'articolo 8 del DPR 62/2013 impone un “ **dovere di collaborazione**” dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

Dal decreto 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell'OIV, “**Organismo Indipendente (o Interno) di Valutazione**” al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione.

A tal fine, la norma prevede:

- *la facoltà all'OIV di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;*
- *che il responsabile trasmetta anche all'OIV la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.*

Le ultime modifiche normative hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPC sussista la responsabilità degli incaricati di posizione organizzativa e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare “di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità” e di aver vigilato sull'osservanza del PTPC.

I Responsabili rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il responsabile dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del piano anticorruzione.

Immutata, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012).

Anche in questa ipotesi, il responsabile deve dimostrare di avere proposto un PTPC con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

Il Segretario Generale, in quanto responsabile per la prevenzione e la trasparenza, non può essere incaricato di responsabilità gestionali, sempre il segretario generale è competente dei provvedimenti “*ad acta*” in caso di omissioni dei responsabili o loro sostituti, secondo la disposizione dell'art. 2, comma 9 bis, della legge 241/90.

Allo stato attuale il RAC non è dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata né per la qualità del personale né per mezzi tecnici, ma fa esclusivo riferimento agli Uffici di segreteria.

L'amministrazione riconosce il valore che assumono i responsabili al fine di implementare e specificare, le aree a rischio di corruzione, tenendo conto ovviamente del contesto interno ed esterno e contrastare il fenomeno “corruzione” in un quadro generalizzato di prevenzione, prendendo atto che il complesso degli obiettivi della trasparenza, intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, introduce un diverso approccio di natura generale dei rapporti con i cittadini e non può non incidere sull'organizzazione complessiva dell'azione amministrativa.

Si da atto in questa sede che il RPCT non è componente del nucleo di valutazione ne responsabile della protezione dei dati.

6. STRUTTURA ORGANIZZATIVA E COMPITI IN MATERIA DI PREVENZIONE

La struttura organizzativa dell'Unione non è mutata rispetto all'anno 2017, ed è costituita come da alle allegato ,nelle persone dei responsabili di area si individuano i referenti per la prevenzione per l'area di rispettiva competenza, tutti i responsabili sono nominati con provvedimento del PRESIDENTE.

I referenti hanno il compito di :

- svolgere attività informativa nei confronti del responsabile anticorruzione, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione, e di costante monitoraggio dell'attività che si svolge
- svolgere attività informativa oltre che nei confronti del Responsabile per la prevenzione della corruzione anche nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- partecipare al processo di gestione del rischio; propongono le misure di prevenzione (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001);
- assicurare l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottare le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale del proprio settore quando previsto
- osservare e attuare le misure contenute nel P.T.P.C. e vigilare sulla corretta e puntuale applicazione del contenuto del presente piano da parte di tutti i dipendenti assegnati al proprio settore (art. 1, comma 14, della l. n.190 del 2012);
- svolgere attività di monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali e relazionare al Responsabile anticorruzione in caso di sforamenti.

Ciascun Responsabile segnala al Responsabile del piano di prevenzione della corruzione, il piano annuale di formazione del proprio settore , con riferimento alle materie inerenti le attività a rischio di corruzione individuate nel presente piano; la proposta deve contenere: le materie oggetto di formazione; i dipendenti, i funzionari, che svolgono attività nell'ambito delle materie sopra citate.

Entro il mese di Novembre di ogni anno presentano al responsabile della prevenzione dell'anticorruzione, una relazione dettagliata sulle attività poste nell'anno precedente in merito all'attuazione effettiva delle regole di legalità o integrità indicate nel presente piano anche attraverso il report allegato;

7. LA GESTIONE DEL RISCHIO

Tutta l'attività amministrativa in materia di anticorruzione ha un'efficacia "preventiva" e, possiamo dire, fallisce nel momento in cui si verificano episodi corruttivi, che diventano oggetto dell'attività delle Procure della Repubblica che attivano l'azione penale.

Occorre quindi nel piano aver riguardo alla "**gestione del rischio**" di corruzione, che rappresenta il contenuto principale del PNA e dei piani anticorruzione locali, l'ANAC ha

confermato l'impianto fissato nel 2013, dunque anche nel prossimo triennio la gestione del rischio si sviluppa nelle fasi già note

La metodologia utilizzata nel nostro Paese deriva dalla tecnica denominata "*risk assessment*", volta alla determinazione del rischio associato a determinati pericoli o sorgenti di rischio che può essere applicata ai più svariati campi, dal settore alimentare, alla gestione ambientale, così come alla valutazione dei rischi per la salute e sicurezza nel lavoro. Nelle pubbliche amministrazioni questo sistema rientra nella pianificazione della prevenzione della corruzione e consiste in un processo che (come descritto nel PNA 2013) si caratterizza per le seguenti fasi:

- ✓ indicazione delle **attività** nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, "**aree di rischio**";
- ✓ indicazione della **metodologia** utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- ✓ **programmazione** delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna **area di rischio**, con indicazione degli **obiettivi**, della **tempistica**, dei **responsabili**, degli **indicatori** e delle **modalità di verifica** dell'attuazione.

8. MISURE GENERALI DI PREVENZIONE

Con il presente piano vengono riesaminati i procedimenti già mappati nei piani precedenti, che qui si allegano, vengono considerati ancora attuali e si conferma la valutazione complessiva del rischio.

9. MISURE TRASVERSALI DI PREVENZIONE

Certamente la prima di queste è la trasparenza amministrativa che può intendersi come misura estesa a tutta l'amministrazione per alcuni aspetti comuni quali: Il rispetto degli obblighi di pubblicazione, in ragione dei ruoli e delle competenze di ciascuno, con riferimento alla regolarità del flusso informativo da assicurare, nel rispetto della cadenza prescritta dalla legge e dalla pianificazione adottata dall'ente, l'aggiornamento delle informazioni pubblicate sul sito istituzionale relative all'ufficio di appartenenza, quali il numero di telefono, l'indirizzo di posta elettronica, la titolarità degli uffici e l'aggiornamento e la completezza delle informazioni "personali", laddove il ruolo rivestito lo richieda, con riferimento agli emolumenti percepiti, gli incarichi rivestiti.

Altra misura trasversale è la gestione delle "possibili interferenze" e dei conflitti di interesse è sicuramente un'altra misura trasversale che deriva dalle prescrizioni contenute in modo esplicito nel Codice di comportamento. Il DPR 62/2013, negli articoli 5, 6 e 7 (peraltro quest'ultimo è espressamente richiamato nell'art. 42 del d.lgs 50/2016) prevede, nei confronti di ciascun dipendente l'obbligo di comunicare al responsabile dell'ufficio sia le situazioni di "possibile interferenza" a seguito dell'appartenenza a organizzazioni o associazioni, sia la "collaborazione con privati", sia l'eventuale insorgere di conflitto di interessi. In tal senso sorge l'obbligo, per i responsabili degli uffici, di attivare sistemi di acquisizione delle dichiarazioni e di gestione delle situazioni che si verifichino, nonché quello di rendicontare tale attività.

E' da considerarsi una misura trasversale anche la gestione delle autorizzazioni a poter svolgere attività extra- istituzionali. La questione è più diffusa di quanto non sembri e riguarda un ambito che raccoglie due diversi tipi di fattispecie: a) le attività dei dirigenti, in termini di incarichi professionali, docenze, partecipazione a commissioni, ecc; b) le attività sommerse dei dipendenti a favore di amici o parenti

allo scopo di integrare la propria retribuzione. Il primo caso non riveste particolari complessità, se non sugli aspetti relativi alla “dedizione” all’amministrazione, sia in termini di tempo che di professionalità. Il secondo può rivelarsi problematico, soprattutto nei contesti in cui risulta un fenomeno consolidato. In tal senso è opportuno richiamare la “complessa e contraddittoria” disciplina dell’art. 53 del decreto legislativo 165/2001 che richiede, comunque, una regolamentazione interna da parte dell’ente, nonché la rendicontazione dei casi di autorizzazione e di monitoraggio.

Rientra tra le misure di prevenzione trasversale, la cui rilevazione è fondamentale, il rispetto dei tempi procedurali. A tal fine è opportuno richiamare l’articolo 2 della legge 241/1990 che recando “conclusione del procedimento” evidenzia il “dovere di concluderlo mediante l’adozione di un provvedimento espresso” E aggiunge “Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo”. Peraltro, il comma 9 dello stesso articolo afferma che “la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente”. E’ quindi opportuno, pur nella consapevolezza che non sempre il mancato rispetto dei tempi sia addebitabile a colpa, rilevare, almeno i casi di patologia derivanti dal ritardo riportati nello stesso articolo, al comma 9-bis (esercizio del potere sostitutivo) o del successivo articolo 2-bis (danno da ritardo e indennizzo da ritardo) o altri indicatori quali, la nomina di un commissario ad acta a causa dell’inerzia dell’ufficio

Altra misura generale di prevenzione e quella legata alla necessità che i provvedimenti conclusivi riportino quanto segue :

- ✓ debbano riportare in narrativa la descrizione del procedimento svolto, richiamando tutti gli atti prodotti, anche interni, per addivenire alla decisione finale.
- ✓ debbano essere sempre motivati con precisione, chiarezza e completezza, specificando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell’Amministrazione in relazione alle risultanze dell’istruttoria ed alle norme di riferimento.
- ✓ debbano essere redatti con stile il più possibile semplice e diretto per consentire a chiunque di comprendere appieno la portata di tutti i provvedimenti.

10. WHISTLEBLOWER

Il whistleblowing come pensato dalla legge del 30.11.2017, entrata in vigore il 29 Dicembre 2017; (la nuova normativa sostituisce di fatto il contenuto dell’articolo 54 Bis del cd *TUPI* del 2001 n° 16517 è certamente uno strumento per prevenire efficacemente gli episodi di corruzione nel pubblico e, più in generale, della maladministration.

Come più volte ripetuto dall’Anac le segnalazioni dei whistleblowers contribuiscono all’emersione e alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli per l’amministrazione di appartenenza e, di riflesso, per l’interesse pubblico.

Per scoraggiare la «pioggia di segnalazioni», però, il presidente dell’Autorità ha precisato in un comunicato che non possono essere prese in considerazione le segnalazioni non circostanziate e irrilevanti.

Sono, le prime, quelle prive degli elementi ritenuti essenziali, quali l'identità del segnalante, la sua qualifica, il periodo temporale in cui si è verificato il fatto, la descrizione dei fatti, quelle accompagnate da una descrizione tale da non consentire la comprensione dei fatti segnalati o corredate da documentazione non appropriata o inconferente.

L'istituto del whistleblowing non ammette in alcun modo segnalazioni anonime, vale a dire prive di elementi che consentano di identificare il loro autore. Per agevolare l'apporto interno all'amministrazione per la prevenzione di episodi di corruzione, e più in generale di malgoverno, la legge riserva al denunciante garanzie di riservatezza, che deve essere mantenuta da coloro che ricevono, o sono coinvolti nella gestione della segnalazioni. La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

Non sussiste comunque un elenco tassativo di reati o più in generale di irregolarità che possono costituire l'oggetto della segnalazione.

Si tratta a titolo meramente esemplificativo di fatti costituenti reato (tra cui, in particolare, i delitti contro la pubblica amministrazione), di violazioni del piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza e del Codice di comportamento, fatti che comportano un danno erariale e altre ipotesi di mala amministrazione o di abuso a fini privati delle funzioni attribuite, a prescindere dalla rilevanza penale del fatto.

In ogni caso, considerato lo spirito della norma, non è necessario che il segnalante sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi, essendo invece sufficiente che, in base alle proprie conoscenze, egli ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso sopra indicato.

A buona ragione il *whistleblower* viene definito anche "vedetta civica"; il termine non è tanto tecnico, bensì una vera e propria *catch word* che trova una duplice origine: da una parte, nella figura del poliziotto di strada inglese (bobby), che suona il proprio fischietto - blowing the whistle - nel momento in cui percepisce la commissione di una attività criminosa, dall'altra nella figura dell'arbitro (referee) negli sport di squadra, che suona il fischietto quando viene commesso un fallo.

Nel 2018 è stata istituita una nuova casella di posta whistleblower@unionerrefumi.fe.it che è pubblicata sulla home page del sito istituzionale e il cui contenuto è visibile solo al RAC. Rimarrà pubblicato sempre nell'home page il modello per la segnalazione e inoltre pubblicato un formulario per la procedura di segnalazione che si allega al presente piano e che è pubblicato sempre nella home page del sito istituzionale.

Si dà atto che il sistema informatico predisposto da questa Amministrazione per la tutela è conforme a quanto richiesto da Anac.

La finalità perseguita dal Legislatore è quella di aiutare quei soggetti che vorrebbero denunciare un illecito ma non lo fanno per paura di subire ritorsioni sul lavoro. Il problema riguarda le modalità che sono state scelte per attuare questo indirizzo di politica legislativa. Le Imprese private che forniscono beni e servizi alla Pubblica Amministrazione vengono assoggettate al regime pubblicistico, con enormi problemi di compatibilità tra la natura giuridica dei relativi rapporti di lavoro e le norme applicabili al pubblico impiego.

Il dipendente pubblico potrà inviare la segnalazione al Responsabile dell'anticorruzione o all'ANAC o all'autorità giudiziaria o contabile, a seconda della natura della segnalazione.

Nella G.U. n° 269 del 19.Novembre 2018 è stata pubblicata la delibera ANAC n° 1033 del 30.12.2018 recante il regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54 dlgs 165/2001.

Altra misura di prevenzione di carattere generale è il cd *divieto di pantouflage* o *revolving doors* di cui alla normativa contenuta nell'art. 53, comma 16-ter del d.lgs. n. 165/2001.

Il divieto di *pantouflage* o *revolving doors* si sostanzia nel fatto che i soggetti che hanno intrattenuto un rapporto di lavoro autonomo con un'amministrazione pubblica nell'ambito del quale sono intervenuti in procedimenti negoziali non possono svolgere nei tre anni successivi attività professionale per i soggetti privati risultati affidatari negli stessi procedimenti.

L'aggiornamento del piano nazionale anticorruzione 2019 chiarisce i profili applicativi dell'incompatibilità successiva per dipendenti (e professionisti) che abbiano gestito poteri autoritativi e negoziali, stabilito dall'articolo 53, comma 16-ter del Dlgs 165/2001. La norma sul divieto di *pantouflage* prevede specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del 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 e accertati a essi riferiti.

L'autorità nazionale anticorruzione evidenzia anzitutto come l'ambito soggettivo di applicazione della disposizione riguardi non solo i dipendenti a tempo indeterminato dell'amministrazione, ma anche quelli legati da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo. Pertanto 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.

L'Anac chiarisce come questa interpretazione sia sostenuta dall'esplicita previsione applicativa dell'articolo 53, comma 16-ter del Dlgs 165/2001 contenuta nell'articolo 21 del Dlgs 39/2013.

Il presupposto per l'applicazione del divieto è l'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali da parte del dipendente o del professionista.

L'Anac evidenzia anzitutto che i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce l'articolo 53, comma 16-ter, sono i soggetti che li esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente. L'Autorità chiarisce che rientrano pertanto in questo ambito i dirigenti e i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, nonché, coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente. Nell'aggiornamento si chiarisce come 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. Pertanto, secondo l'Anac il divieto di *pantouflage* si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento. L'interpretazione consente di individuare nel novero dei soggetti ai quali si applica il divieto anche i professionisti che abbiano svolto attività di assistenza al responsabile unico o consulenza nella fase preparatoria della gara.

Per quanto concerne i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i poteri negoziali e autoritativi, l'Anac ritiene che, al di là della formulazione letterale della norma che sembra riguardare solo società, imprese, studi professionali, la nozione di soggetto privato debba essere la più ampia possibile. Pertanto, l'autorità considera assoggettati al divieto anche i soggetti che, pur formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione, in quanto la loro esclusione comporterebbe una ingiustificata limitazione dell'applicazione della norma e una situazione di disparità di trattamento. Tuttavia, perché scatti il divieto di pantouflage, è necessario che sia verificato in concreto se le funzioni svolte dal dipendente (o dall'incaricato) siano state esercitate effettivamente nei confronti del soggetto privato.

Ai fini dell'applicazione delle suddette disposizioni nel corso del prossimo triennio saranno impartite le seguenti direttive:

- a) nei contratti di assunzione del Personale è inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- b) nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, è inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex Dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
- c) verrà disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente.

11. TRACCIABILITA' DEI FLUSSI FINANZIARI

Altra misura generale di prevenzione è la tracciabilità dei flussi finanziari come indicato nella delibera n° 556 del 31 Maggio 2017 dall'Anac.

In questa sede appare opportuno ricordare che i flussi finanziari soggetti a tracciabilità riguardano tutti i contratti di lavori, servizi e forniture, anche quelli esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Codice, le concessioni di lavori e servizi, i contratti di partenariato pubblico privato (PPP), i contratti di subappalto, subfornitura e subcontratto, gli affidamenti diretti ed infine i contratti affidati a contraente generale.

Da questo deriva che le norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari si applicano in tutti i casi in cui viene stipulato un contratto d'appalto tra operatore economico e committente pubblico, questo indipendentemente dall'esperimento o meno di una gara e a prescindere dal valore.

Per quanto riguarda il **concetto di filiera di impresa**, la legge sulla tracciabilità include i subappalti e i subcontratti stipulati per l'esecuzione della prestazione, così come definita nel Codice all'art. 105, comma 2.

Al fine di garantire il rispetto della tracciabilità nei contratti da appalto così come suggerito da Anac saranno riportati i seguenti *Art. ... (Obblighi dell'appaltatore relativi alla tracciabilità dei flussi finanziari)*:

1. *L'appaltatore (...) assume tutti gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 e successive modifiche.*
2. *L'appaltatore si impegna a dare immediata comunicazione alla stazione appaltante ed alla prefettura-ufficio territoriale del Governo della provincia di (...) della notizia*

dell'inadempimento della propria controparte (subappaltatore/subcontraente) agli obblighi di tracciabilità finanziaria.

Il codice di comportamento e i controlli interni costituiscono altre misure generali di prevenzione.

Si da atto che le misure di prevenzione proposte nel presente piano, non hanno oneri a carico dell'Amministrazione e non necessitano per la loro applicazione di individuare ulteriori doveri a carico dei dipendenti all'interno del nuovo codice di comportamento che sarà predisposto dopo che saranno rese note le linee guida.

12. PROTOCOLLI DI LEGALITÀ

Al momento nell'Unione terre e fiumi non sono attivi protocolli di legalità né il Codice Etico.

13. CONTROLLI INTERNI

Il DL 174/2012 conv. dalla L. 213/2012 ha rafforzato il sistema dei controlli interni che gli enti locali sono tenuti ad attivare per perseguire una gestione efficiente, efficace e rispettosa della regolarità amministrativa e contabile. Secondo le scadenze previste dal legislatore, gli enti hanno proceduto ad approvare ed aggiornare i propri regolamenti finalizzati a disciplinare il funzionamento nel predisporre il regolamento sono state applicate ed individuate soluzioni pratiche ed efficaci, in linea con le aspettative del legislatore e, soprattutto, con le esigenze dell'ente, i controlli interni successivi ad opera del segretario devono essere anche letti all'interno del sistema organizzativo di prevenzione della corruzione.

Il segretario in fase di controlli interni ha inviato a tutti i responsabili d'area una Check list per la redazione degli atti che si allega al presente piano.

14. RASA

Il "PNA 2016" prevede inoltre, tra le misure organizzative di trasparenza volte alla prevenzione della corruzione, l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti che deve essere riportato all'interno del P.T.P.C.T., evidenziando come "tale obbligo informativo - consistente nella implementazione della BDNCP presso l'ANAC dei dati relativi all'anagrafica della s.a., della classificazione della stessa e dell'articolazione in centri di costo - sussiste fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall'art. 38 del nuovo Codice dei contratti pubblici (cfr. la disciplina transitoria di cui all'art. 216, co. 10, del d.lgs. 50/2016)".

L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Con comunicato del 20 dicembre 2017, pubblicato il 29 successivo il Presidente dell'ANAC sollecita il RPCT a verificare che il RASA indicato nel PTPCT si sia attivato per l'abilitazione del profilo utente di RASA secondo le modalità operative indicate nel Comunicato del 28 ottobre 2013.

L'Unione dei comuni con Decreto del Presidente n° 2 del 08.01.2019 ha nominato RASA la Dott.ssa Silvia Zampini.

15. MISURE DI PREVENZIONE SPECIFICHE

Nell'Unione Terre e Fiumi l'Area Gestione del Territorio (AGT) ricomprende le materie conferite nei seguenti ambiti:

- ✓ Ufficio di Piano per la pianificazione urbanistica;
- ✓ Sportello Unico dell'Edilizia e Sportello Unico Attività Produttive, riunite sotto un'unica veste di Sportello Unico Edilizia Imprese (SUEI);
- ✓ Sistema Informativi del Territorio e Toponomastica;

L'AGT risulta tra le Aree ad elevato rischio di corruzione a causa dell'elevato grado di discrezionalità nell'applicazione di normative il più delle volte disorganiche, i molteplici livelli di competenza e decisione e, anche se venuto meno in modo rilevante negli ultimi anni, l'elevato valore (reale o potenziale) delle rendite in gioco.

➤ PROVVEDIMENTI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA GENERALE ED ATTUATIVA

Onde prevenire fenomeni corruttivi, l'organo politico competente individua a priori gli obiettivi generali del piano, i criteri e le linee guida per indirizzare le scelte pianificatorie.

Occorre precisare preventivamente anche i criteri e le modalità delle verifiche previste per accertare la compatibilità tra gli effetti delle trasformazioni territoriali e la salvaguardia delle risorse ambientali e paesaggistiche. Anche se tali analisi sono tradotte nella VALSAT, l'esplicitazione dei criteri e dei principi va comunque dichiarata preventivamente.

L'Ufficio di Piano ha, per scelta, optato per la gestione interna della redazione degli strumenti urbanistici generali, attuativi e relative varianti affidando all'esterno solo le competenze specifiche non possedute dai funzionari interni (ad es. quelle geologiche). In ogni caso, nell'eventualità di affidamenti esterni, verranno rese note le ragioni della scelta, le procedure per individuare il professionista e i costi, verificate l'assenza di cause di incompatibilità o di conflitto di interesse in capo a tutti gli appartenenti al gruppo di lavoro.

In fase di adozione dello strumento urbanistico, l'amministrazione effettua un'espressa verifica del rispetto della coerenza tra gli indirizzi di politica territoriale e le soluzioni tecniche adottate, attraverso il lavoro generale della Giunta e di maggiore dettaglio delle Commissioni Consiliari competenti.

Durante l'elaborazione del piano verrà data ampia diffusione dei documenti di indirizzo tra la popolazione locale, prevedendo forme di partecipazione dei cittadini per acquisire informazioni attraverso lo strumento del Focus Group allo scopo di orientare le soluzioni tecniche.

In sede di approvazione occorrerà predeterminare e pubblicizzare i criteri generali che saranno utilizzati per valutare le osservazioni, dare motivazione puntuale delle decisioni di accoglimento delle osservazioni.

Per gli atti di pianificazione attuativa e per le relative convenzioni è prevista la pubblicazione di schemi-tipo a disposizione dei promotori dell'iniziativa e uno specifico strumento (V.I.S.T.A.) per la quantificazione delle misure di compensazione, se dovute.

Inoltre verrà effettuato il controllo delle fasi attuative post approvazione attraverso un apposito Nucleo di Monitoraggio, costituito sia da funzionari interni che da tecnici e rappresentanti esterni per evidenziare tutti i possibili miglioramenti da apportare agli strumenti vigenti.

➤ RILASCIO TITOLI EDILIZI O PER ATTIVITA' PRODUTTIVE

Al fine di evitare qualsiasi rischio relativo alla mancanza di controlli, alla discrezionalità nella valutazione o nei tempi di gestione, l'Area Gestione Territorio sta procedendo al

ricorso sempre più intensivo all'informatica e all'uso delle piattaforme regionali per la gestione delle pratiche.

Attraverso questi strumenti, già oggi in buona parte disponibili, sarà possibile effettuare un controllo sempre più attento dell'operato dei responsabili a cui la pratica è stata affidata e delle fasi del procedimento.

Con il procedere dell'evoluzione degli strumenti via web, sarà inoltre possibile mettere a disposizione dei cittadini una grande quantità di informazioni sia per le pratiche concluse che per quelle in corso.

Allo scopo l'Unione sta procedendo con un progetto specifico di de-materializzazione dei documenti cartacei, rendicontato periodicamente agli organi di governo come quantità e tempi di esecuzione e disponibile via web.

Per le verifiche, attualmente effettuate quasi interamente a campione vista la limitata disponibilità numerica del personale dedicato, sono previste modalità di estrazione con algoritmo che genera un principio di casualità.

Come ulteriori misure di prevenzione ogni funzionario sarà tenuto all'obbligo di astensione in caso di conflitto d'interessi oltre al divieto di svolgere attività esterne se non al di fuori dell'ambito territoriale di competenza nelle specifiche attività e previa autorizzazione dell'Ente.

➤ ACCERTAMENTO E CONTROLLO DEGLI ABUSI EDILIZI

Al fine di tracciare gli abusi relativi al territorio deve essere mantenuto regolarmente aggiornato il registro degli abusi accertati, la pubblicazione sul sito del comune di tutti gli interventi oggetto dell'ordine di demolizione o ripristino e il monitoraggio dei tempi del procedimento sanzionatorio.

Si da atto che le misure di prevenzione proposte nel presente piano non hanno oneri a carico dell'amministrazione e non necessitano per la loro applicazione di individuare ulteriori doveri a carico dei dipendenti all'interno del nuovo codice di comportamento che sarà predisposto dopo che saranno rese note le linee guida

16. LA TRASPARENZA

L'aggiornamento al PNA 2018 affronta anche il tema della **Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)**. Al riguardo, si richiama l'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, che dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, «è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento». Inoltre il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che «La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1». Pertanto, afferma l'Autorità, Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è rimasto sostanzialmente inalterato essendo confermato il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento. Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, d.lgs. 33/2013), occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali

dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

Per "trasparenza" si intende l'accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni (Art. 1 del D. Lgs. 33/2013 e smi).

Scopo della trasparenza è quello di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Ciò allo scopo di contrastare e circoscrivere la dilagante, ed apparentemente inarrestabile, corruzione del sistema amministrativo dell'apparato burocratico dello stato e degli enti territoriali. Corruzione che il Presidente della Corte dei conti nel 2013 ha definito "sistemica".

Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, la trasparenza concorre ad attuare il principio democratico ed i principi costituzionali d'uguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.

La trasparenza realizza quindi una misura di prevenzione poiché consente il controllo da parte degli utenti dello svolgimento dell'attività amministrativa. La trasparenza è uno strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle P.A., per favorire il controllo sociale sull'azione amministrativa e sul rispetto del principio di legalità di prevenzione della corruzione.

La trasparenza si pone quindi come misura fondamentale della corruzione in quanto " 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".

Il comma 15, dell'articolo 1 della Legge 190/2012, prevede che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisca "livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili.

Il D.Lgs 97/2016 avente ad oggetto revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione e corruzione ha modificato gli obblighi di pubblicazione; infatti alcuni dati non sono più oggetto di pubblicazione ad esempio il piano del benessere e ne vengono introdotti altri ad esempio l'ammontare complessivo dei debiti.

17. ACCESSO CIVICO E ACCESSO GENERALIZZATO

L'accesso civico e l'accesso generalizzato, pur accumulati dalla possibilità di essere attivati da "chiunque", indipendentemente dalla titolarità di un interesse concreto, diretto e attuale, si muovono su binari paralleli.

L'**accesso civico**, infatti, è legato agli atti, documenti e informazioni che sono oggetto di pubblicazione obbligatoria.

L'**accesso generalizzato**, così come denominato dall'Anac, invece, è indipendente da obblighi di pubblicazione ed è espressione di una libertà che incontra nella tutela degli interessi pubblici e/o privati (Dlgs n. 33/2013, articolo 5-bis commi 1 e 2) e nelle esclusioni (articolo 5-bis, comma 3) gli unici vincoli con cui lo stesso debba misurarsi, in un costante bilanciamento fra interesse pubblico alla "disclosure", eccezioni assolute

individuare dal legislatore ed eccezioni relative che obbligano a un'attività valutativa caso per caso.

Tenuto conto che le forme di accesso attivabili sono molteplici (accesso civico, accesso documentale e accesso generalizzato), l'Anac suggerisce ai soggetti tenuti all'applicazione del D.lgs. n. 97/2016 di predisporre un regolamento sul diritto di accesso, al fine di coordinare l'utilizzo dei tre istituti, l'amministrazione valuterà sull'opportunità di adottare apposito regolamento

In sede di piano anticorruzione in attesa che l'amministrazione decida se dotarsi di regolamento o meno si sostanzia quanto segue:

In ottemperanza a quanto prescritto nelle linee guida dell'ANAC, l'Ente riconosce l'esercizio delle seguenti forme di accesso:

- Accesso documentale, riferito al diritto disciplinato dall'art. 22 e seguenti della legge 241/1990;
- Accesso civico, in senso stretto, riferito al diritto riconosciuto dall'art. 5, comma 1 del decreto legislativo 33/2013, così come modificato e integrato dal decreto legislativo 97/2016;
- Accesso civico generalizzato, riferito al diritto riconosciuto e disciplinato nell'articolo 5, commi 2 e seguenti del richiamato decreto legislativo 33/2013.

L'accesso documentale **ovvero** l'accesso ai documenti amministrativi è riconosciuto ai cittadini che vi abbiano diritto, nel rispetto delle prescrizioni contenute negli articolo 22 e seguenti della legge 241/1990, secondo le modalità previste nel Regolamento.

L'accesso civico, in senso stretto, secondo quanto disciplinato dall'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 33/2013, così come modificato e integrato dal decreto legislativo 97/2016, è riconosciuto a chiunque e consiste nel diritto di richiedere documenti, informazioni o dati, la cui pubblicazione sia prevista come obbligatoria da specifiche norme di legge, nel sito istituzionale.

Il diritto di accesso civico può essere esercitato da chiunque, senza alcuna motivazione, mediante l'inoltro di una richiesta, al Responsabile della prevenzione della corruzione, nella quale sia indicato, in modo esplicito, dettagliato e comprensibile, quale informazione, dato o documento, la cui pubblicazione sia obbligatoria sul sito istituzionale, risulti inaccessibile o non pubblicato o pubblicato in modo parziale.

La richiesta di accesso civico deve essere trattata immediatamente, assicurando il rispetto del termine massimo di trenta giorni nella risposta al cittadino che ha fatto la richiesta. Tale risposta, inoltre deve essere chiara, comprensibile e circostanziata, allo scopo di consentire a chiunque il libero esercizio del diritto di accessibilità alle informazioni contenute nel sito istituzionale.

Nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, laddove si tratti di casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, effettua la segnalazione all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare, nonché al vertice politico dell'amministrazione e all'organismo di valutazione ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

L'accesso civico generalizzato, previsto dall'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 33/2013, così come modificato e integrato dal decreto legislativo 97/2016, è riconosciuto

a chiunque e consiste nel diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dall'Ente, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis dello stesso decreto legislativo e successivamente disposto con provvedimenti dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Al fine di assicurare il corretto esercizio del diritto di accesso civico, sia in senso stretto, sia generalizzato, l'Amministrazione potrà individuare un Funzionario responsabile a cui viene affidato il compito di ricevere tutte le istanze, di effettuare l'istruttoria, di valutare l'eventuale presenza di limiti all'esercizio di accesso, anche attraverso il contatto di soggetti controinteressati, nonché di emanare il provvedimento finale, nel rispetto dei tempi prescritti dalle norme di legge.

Il Funzionario responsabile dell'accesso civico sarà individuato con provvedimento del PRESIDENTE

Le generalità del funzionario responsabile dell'accesso civico, i suoi recapiti telefonici e l'indirizzo di posta elettronica sono riportati sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione "amministrazione trasparenza" avendo cura che tutte le informazioni sia corrette e costantemente aggiornate.

L'esercizio del diritto di accesso civico non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, non richiede motivazione e può essere inoltrata nei seguenti modi:

- Istanza consegnata direttamente al protocollo dell'Ente;
- Istanza trasmessa, tramite raccomandata postale o PEC, all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- Istanza, trasmessa, tramite raccomandata postale o PEC al funzionario responsabile dell'accesso civico indicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'ente, una volta nominato dall'Amministrazione.

Il richiedente è comunque tenuto a indicare le modalità mediante la quali ricevere la documentazione richiesta, preferendo l'utilizzo della comunicazione telematica tramite posta elettronica certificata, laddove ciò sia possibile o per altra via telematica di cui possa risultare traccia.

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto dall'amministrazione per la ricerca, l'elaborazione e la riproduzione, il cui valore sarà successivamente determinato con specifica deliberazione dell'ente competente.

In attesa che sia emanato il regolamento si forniscono le seguenti linee di indirizzo:

- L'accesso civico generalizzato è esercitabile relativamente "*ai dati e ai documenti detenuti, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione*", ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione. A tal fine sono da considerare come validamente formulate, e quindi a darvi seguito, anche le richieste che si limitino a identificare o indicare i dati desiderati, e non anche i documenti in cui essi sono contenuti.
- In ogni caso non è ammissibile una richiesta meramente esplorativa, volta semplicemente a "scoprire" di quali informazioni l'amministrazione dispone o

generica a tal punto da non consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione.

- Al fine di salvaguardare l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione, non è altresì ammissibile una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, la cui individuazione e riproduzione imponga un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione.
- Le informazioni oggetto dell'accesso civico generalizzato possono riguardare la estrapolazione di dati detenuti dall'Amministrazione per propri fini, anche se contenuti in distinti documenti. In ogni caso è escluso che – per rispondere a tale richiesta – l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso, così come se la richiesta riguarda dati o informazioni che richiedano una specifica attività di rielaborazione
- L'accesso civico generalizzato non è consentito se la visione o la riproduzione dei documenti o delle informazioni richieste possa arrecare un grave pregiudizio alla tutela di interessi pubblici o privati, così come previsto dalla normativa vigente, con particolare riferimento all'articolo 5-bis del decreto legislativo 33/2013, secondo le prescrizioni contenute nelle Linee Guida dell'ANAC
- Al fine di assicurare sia l'esercizio del diritto di accesso civico, sia il diritto alla tutela della riservatezza dei dati, pubblici o privati, il funzionario responsabile dell'accesso civico è tenuto a verificare, di volta in volta, se l'ostensione degli atti richiesti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore.
- L'eventuale diniego dell'accesso, per ragioni legati alla tutela della riservatezza, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà essere motivato con la precisa indicazione dei seguenti elementi:
 - quale tra interesse specifico viene pregiudicato tra quelli per i quali sia prevista la tutela da parte di norme di legge o altre disposizioni
 - il pregiudizio concreto prefigurato che dipenda direttamente dalla ostensione dell'informazione o del documento richiesto;
- Laddove il limite all'accesso all'informazione o al documento sia dovuto a fattori i cui effetti hanno una natura temporanea, l'Amministrazione è tenuta a comunicare al richiedente il differimento dell'accesso a un tempo successivo, specificamente indicato
- Nel caso in cui la richiesta di accesso riguardi documenti o informazioni i cui limiti, ai fini della tutela della privacy, riguardano solo parti di essi, l'Amministrazione dovrà consentire l'accesso parziale utilizzando, la tecnica dell'oscuramento dei dati riservati, consentendo l'accesso alle parti restanti
- Una volta acquisita la richiesta di accesso civico, questa deve essere immediatamente trasmessa al funzionario responsabile, avendo cura di accertarsi dell'avvenuta ricezione.
- Il funzionario responsabile, prende in esame la richiesta, individua i documenti e le informazioni di cui si chiede l'accesso e verifica l'eventuale presenza di limiti all'accesso in ragione della tutela di interessi pubblici o privati ai quali potrebbe derivare un pregiudizio concreto.

- Laddove, a seguito dell'esame di cui al comma precedente siano individuati soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2 del decreto legislativo 3/2013, il suddetto funzionario provvede immediatamente a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia della stessa richiesta, preferendo l'utilizzo della posta elettronica certificata, laddove ciò sia possibile o con raccomandata con avviso di ricevimento.
- Trascorsi inutilmente dieci giorni dalla data di ricezione della comunicazione ai controinteressati, in assenza di osservazioni od opposizioni, il funzionario responsabile, se ritiene che non vi siano ostacoli all'ostensione degli atti richiesti, provvede a trasmettere copia di questi al richiedente, secondo le modalità specificate dallo stesso nella richiesta.
- Qualora, nei dieci giorni dalla data di ricezione della posta certificata o raccomandata, l'Ente riceva osservazioni od opposizioni all'accesso, queste vengono prese in esame allo scopo di valutarne la fondatezza, entro un termine congruo che comunque non comporti il superamento dei trenta giorni complessivi dalla data di ricezione della richiesta di accesso. Conseguentemente, nel rispetto dei termini procedurali, dovrà essere emanato un provvedimento nel quale si evidenzia la decisione relativa all'accoglimento o al rigetto dell'istanza di accesso, che indichi le motivazioni, anche con riferimento alle osservazioni od opposizioni pervenute.
- Laddove, a seguito dell'avvenuta comunicazione ai controinteressati, risulti che almeno uno di questi non sia reperibile, in ogni caso, il funzionario responsabile, pur in assenza di osservazioni di eventuali altri controinteressati, se presenti e contattati, dovrà concludere il procedimento, nel rispetto dei termini, con un provvedimento espresso, valutando comunque che l'ostensione degli atti richiesti non arrechi pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici o privati.
- In caso di accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione dei controinteressati, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'amministrazione ne dà comunicazione a questi e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte degli stessi controinteressati.
- Qualora la comparazione tra l'interesse all'accesso civico generalizzato e la tutela degli interessi risulti complessa e non supportata esplicitamente da norme di legge o altre disposizioni, il funzionario, nel rispetto dei termini del procedimento, provvederà comunque alla emanazione di un provvedimento nel quale evidenzierà in modo esplicito le motivazioni della scelta adottata.
- Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.
- Se l'accesso è stato negato al fine di evitare un pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici o privati, il suddetto responsabile può inoltrare uno specifico quesito al Garante per la protezione dei dati personali. In tal caso il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore a dieci giorni.

- Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

18. GLI ALTRI DIRITTI DI ACCESSO

Esaminato il diritto di accesso e generalizzato appare opportuno in questo contesto di riforma "continua e permanente" della PA esaminare alcuni istituti che rimangono ancora applicabili ovvero :

➤ Il diritto di accesso del consigliere.

Previsto dal D.Lgs. 18/08/2000 n. 267 e smi : "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali": Art. 43 - Diritti dei consiglieri.

I consiglieri dell'Unione hanno diritto di ottenere dagli uffici del comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge

➤ Accesso ai propri dati personali detenuti da chiunque in una banca dati cartacea o informatica.

Previsto dal D.Lgs. 30/06/2003 n. 196: "Codice in materia di protezione dei dati personali": Art. 7 - Diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti.

Ciascuno, nei confronti di chiunque, ha diritto di ottenere la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, anche se non ancora registrati, e la loro comunicazione in forma intelligibile.

➤ Accesso dell'avvocato ai dati della PA per le indagini difensive.

Previsto da Codice di Procedura Penale: art. 391-quater - Richiesta di documentazione alla pubblica amministrazione.

Ai fini delle indagini difensive, il difensore può chiedere i documenti in possesso della pubblica amministrazione e di estrarne copia a sue spese; l'istanza deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o lo detiene stabilmente.

In caso di rifiuto da parte della pubblica amministrazione, il difensore può richiedere al PM che si attivi e che l'accesso venga ordinato dal GIP.

➤ Accesso ambientale.

Previsto dal D.Lgs. 19/08/2005 n. 195 - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale: Art. 3 - Accesso all'informazione ambientale su richiesta.

Si intende "informazione ambientale": qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente lo stato degli elementi dell'ambiente.

Secondo questo decreto la P.A. deve rendere disponibile l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse.

Il decreto spiega e disciplina questo importante diritto dei cittadini.

➤ Accesso sugli appalti.

Previsto dal D.Lgs. 18/04/2016 n. 50 – cosiddetto: “nuovo codice degli appalti”: Art. 53 - Accesso agli atti e riservatezza.

Il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il diritto di accesso agli atti del processo di asta elettronica può essere esercitato mediante l'interrogazione delle registrazioni di sistema informatico che contengono la documentazione in formato elettronico dei detti atti ovvero tramite l'invio ovvero la messa a disposizione di copia autentica degli atti.

19. AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE

Esaminato per grandi linee il diritto di accesso appare opportuno esaminare il cd “Albero della Trasparenza” ovvero l'elenco degli obblighi di pubblicazione con a fianco indicati i responsabili della pubblicazione che si allega al presente piano in un'ottica di responsabilizzazione maggiore delle strutture interne dell'amministrazioni ai fini dell'effettiva realizzazione di elevati standard di trasparenza.

la normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti.

L'aggiornamento delle pagine web di “*Amministrazione trasparente*” può avvenire “*tempestivamente*”, oppure su base annuale, trimestrale o semestrale.

L'aggiornamento di numerosi dati deve essere “*tempestivo*”. Il legislatore non ha però specificato il concetto di tempestività, concetto relativo che può dar luogo a comportamenti anche molto difforni.

Pertanto, al fine di “*rendere oggettivo*” il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si definisce in questa sede , che la pubblicazione di dati, informazioni e documenti è tempestiva quando effettuata entro 7 giorni lavorativi dalla disponibilità definitiva dei dati informazioni e documenti.

L'articolo 43 comma 3 del decreto legislativo 33/2013 prevede che “*dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge*”.

I dirigenti responsabili della *pubblicazione e dell'aggiornamento* dei dati sono individuati nei Responsabili di area

Data la struttura organizzativa dell'ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in “*Amministrazione Trasparente*” pertanto ogni responsabile per gli atti riferibili al suo ufficio di appartenenza ne cura la pubblicazione tempestiva di dati informazioni e documenti come indicato nell'allegato.

Nelle note inviate ai responsabili di area e negli incontri è stato chiarito il concetto della responsabilità delle pubblicazioni in capo ai singoli responsabili, i contenuti del presente piano costituiranno obiettivi di performance sia organizzativa che individuale

20. DATI ULTERIORI

La trasparenza intesa come accessibilità totale comporta che le amministrazioni si impegnino a pubblicare sui propri siti istituzionali “*dati ulteriori*” rispetto a quelli espressamente indicati da norme di legge.

La L. 190/2012 prevede la pubblicazione di “*dati ulteriori*” come contenuto obbligatorio del Piano triennale di prevenzione della corruzione (art.1, comma 9, lett. f).

In ogni caso i Responsabili dei Servizi possono pubblicare i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la migliore trasparenza sostanziale dell’azione amministrativa, non senza tener conto dei costi e dell’impatto organizzativo sull’amministrazione.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull’adempimento degli obblighi di pubblicazione, nonché segnalando all’organo di indirizzo politico, al nucleo di valutazione all’Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all’ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione

Le limitate risorse dell’ente non consentono l’attivazione di strumenti di rilevazione circa “*l’effettivo utilizzo dei dati*” pubblicati.

Tali rilevazioni, in ogni caso, non sono di alcuna utilità per l’ente, obbligato comunque a pubblicare i documenti previsti dalla legge.

L’adempimenti previsti dalla dlgs 33\2013 e smi sono oggetto di controllo successivi di regolarità amministrativa.

Con la convinzione che essere trasparenti non significa solamente mettere a disposizione dati e informazioni, ma anche rendere cittadini e imprese consapevoli di questa opportunità, l’Unione promuove l’utilizzo e la conoscenza delle diverse potenzialità dei siti istituzionali da parte dei cittadini, quale presupposto indispensabile per il pieno esercizio dei loro diritti civili e politici.

L’Unione si impegna a portare all’attenzione degli utenti alcune informazioni presenti all’interno della sezione “Amministrazione Trasparente” attraverso la pubblicazione di notizie ad hoc nel sito web e/o l’invio di comunicati stampa.

21. LA FORMAZIONE

La formazione è da sempre considerata una misura di fondamentale importanza per la prevenzione. Anche nel 2019 si procederà ad erogare la formazione al personale dipendente in maniera diversificata a secondo del ruolo ricoperto all’interno dell’amministrazione.

Tutti i dipendenti partecipano ad un incontro formativo all’anno, organizzato con docenza interna o esterna all’Ente, sulle tematiche dell’etica e della legalità.

22. CODICE DI COMPORTAMENTO

Il Codice di comportamento integra, facendone parte sostanziale, il piano anticorruzione e contiene gli obblighi generali di diligenza, correttezza, lealtà e integrità morale che i dipendenti sono tenuti a seguire nello svolgimento delle proprie attività.

Le regole etiche del Codice sono finalizzate ad orientare l’azione di chi lavora all’interno dell’Ente per evitare che possano essere attuati comportamenti tali da integrare fattispecie di reato o che possano potenzialmente diventarlo. I principi contenuti nel Codice di comportamento, inoltre, si pongono l’obiettivo di ridurre il rischio che si verifichino conflitti d’interessi giuridicamente rilevanti.

In proposito Anac anticipa nel PNA 2019 che saranno emanate apposite linee guida sull’adozione dei nuovi codici nei primi mesi del 2019.

23. NORME DI RINVIO

Il presente Piano costituisce aggiornamento annuale del piano 2018.

Si dà atto che il presente Piano e i relativi allegati, unitamente a tutti i precedenti Piani, come da comunicazione ANAC contenuta a pagina 51 dell'aggiornamento 2015 al PNA, sono pubblicati sul sito istituzionale, sezione Amministrazione Trasparente e, "in una logica di semplificazione degli oneri", non saranno trasmessi all'ANAC, né al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il presente Piano è stato redatto dal Segretario Generale e nella logica della condivisione è stato inviato ai Responsabili delle Aree ed esaminato nella Conferenza dei Responsabili d'Area e trasmesso Ai componenti la Giunta per l'esame e l'approvazione.

24. ALLEGATI

In allegato al presente Piano:

1. Scheda per la predisposizione della Relazione annuale del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
2. Elenco Società partecipate;
3. Dati 2015 relativi alla provincia di Ferrara pubblicati nella "[Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata](#)" trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei Deputati il 4 gennaio 2017;
4. Attuale struttura organizzativa dell'Unione terre e Fiumi;
5. Form che i Responsabili d'Area possono utilizzare per presentare al Responsabile della prevenzione dell'anticorruzione entro il mese di Novembre di ogni anno sulle attività poste nell'anno precedente in merito all'attuazione effettiva delle regole di legalità o integrità indicate nel presente Piano;
6. Modulo per la segnalazione degli illeciti (Whistleblower);
7. Formulario per la procedura di segnalazione degli illeciti (Whistleblower);
8. Allegato 1 Sezione "Amministrazione Trasparente" - Elenco degli obblighi di pubblicazione (all. 1 del. Anac n. 1310/2016) con una colonna aggiuntiva indicante la dicitura "Responsabile di Area" a cui l'adempimento fa carico, intendendo con esso non il nominativo, ma la posizione ricoperta all'interno dell'Amministrazione;
9. Regolamento per i controlli interni e sistema di valutazione;
10. Decreto n. 2 del 08.01.2019 con il quale è stato nominato il R.A.S.A. - Responsabile Anagrafe per la Stazione Appaltante;
11. Dichiarazione conformità sistemi informatici;
12. Atto di nomina del Nucleo di Valutazione;
13. check list per la redazione degli atti amministrativi ai fini del controllo di regolarità amministrativo contabile;
14. Carta d'identità dell'Unione.